Centraliseret decentralisering

Overenskomstforhandlinger på det offentlige område i 1970'erne og 1980'erne[1]

Af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

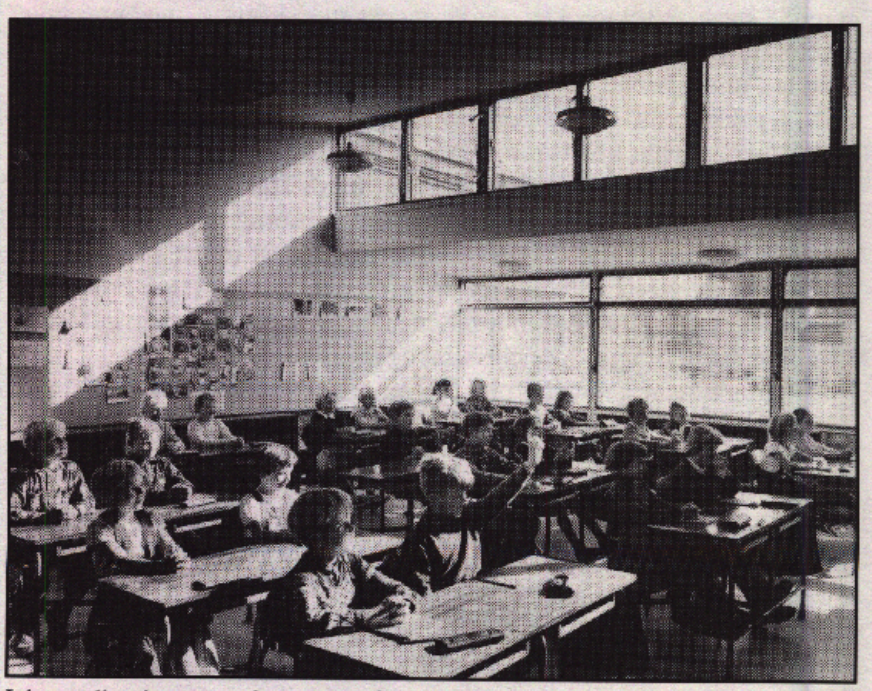
For første gang i det offentlige aftalesystems historie var det i foråret 1989 det kommunale område, der først nåede til enighed og dermed blev bestemmende også for resultatet af forhandlingerne i den hidtil så dominerende statslige sektor. Det var en meget smal løsning, med en samlet lønramme på 2,5 pct. Men der var to resultater med perspektiver: 1) Fuld løn under barsel, og 2) Pensionsordning til grupper af offentligt ansatte, der ikke hidtil havde sådanne ordninger.

Det første havde finansministeren under ingen omstændigheder sagt ja til på det statslige område, hvis det var her de afgørende forhandlinger havde fundet sted. Og det andet var godt og grundigt blokeret af Dansk Arbejdsgiverforening på det private område, efter at regeringen omkring årsskiftet 1988-89 havde opgivet at spille den konstruktive hovedrolle ved at gå i spidsen for gennemførelsen af en bred pensionsreform som en kombination af overenskomstløsning og lovgivning.

Det kommunale gennembrud i foråret 1989 var dermed både et signal, der viste en forskydning af dominansforholdene i det samlede offentlige aftalesystem fra stat til kommune, og et signal, der viste en forskydning fra det private til det offentlige område. Ikke alene bestemte de kommunale forhandlere, hvad resultatet skulle blive i den statslige sektor. De fik også opsat pejlemærker, som forhandlerne i det private aftalesystem i de kommende år vil komme til at følge.

Aftaleforhandlingerne i den offentlige sektor i 1989 er på denne måde blevet en markering af fire overordnede og sammenhængende tendenser, der har præget det offentlige aftalesystems udvikling det seneste kvarte århundrede.

- For det første en eksplosiv vækst i antallet af offentligt ansatte og dermed en forskydning fra et relativt begrænset ansættelsesområde set i forhold til den private sektor til det største sammenhængende ansættelsesområde på det danske arbejdsmarked.
- For det andet en forskydning fra staten til kommunerne som det suverænt største ansættelsesområde. Det kan ses som en decentraliseringsproces, men samtidig er foregået en centralisering af aftaleforhandlingerne til to afgørende forhandlingsborde, hvorimellem forløbet koordineres.
- For det tredie et skift fra vægten på tjenestemandsansættelse til vægt på overenskomstansættelsen. Det sidste er ikke mindst et resultat af den voksende kommunale sektor, hvor overenskomstansættelse netop er blevet normen.
- For det fjerde en radikalisering af organisationerne for offentligt ansatte samtidig med et stigende præg af at være mellemlags/funktionær/professions organisationer snarere end at være traditionelle sammenslutninger for faglærte og ufaglærte arbejdere.



I det statslige tjenestemandssystem var folkeskolelærerne den store og dominerende gruppe i 60erne. (ABA)

I det følgende skal vi gennemgå udviklingen af det offentlige aftalesystem de seneste 25 år og dermed illustrere betydningen af de her nævnte tendenser. I denne artikel med hovedvægt på de tre første tendenser.

Tjenestemands-dominans før 1969

Udgangspunktet er det begrænsede offentlige arbejdsmarked, der endnu kendetegnede det danske samfund i de første årtier efter 2.verdenskrig. Vægten lå på det statslige tjenestemandssystem med de traditionelle etater som postvæsenet og statsbanerne samt den store gruppe af folkeskolelærere som de dominerende, både hvad angår størrelse og indflydelse.

Aftaleforhandlingerne på dette statslige område var relativt centraliserede. Det foregik samlet gennem store centralorganisationer – bortset fra enkelte perioder – og hovedvægten lå på de tilbagevendende fornyelser af tjenestemandsloven. Formelt havde tjenestemandsorganisationerne ikke en aftaleret, men kun en forhandlingsret, dvs. ret til at drøfte ethvert spørgsmål af faglig karakter med arbejdsgiverne, men uden at det kunne få form af en egentlig aftale. Aftaleretten fik de først med tjenestemandsloven af 1969. Men reelt var det aftaler, de skiftende lønningsministre indgik med organisationernes forhandlere.

På det kommunale område var antallet af ansatte mindre og spredningen var større. Det samme gjaldt derfor også aftaleforholdene, som i høj grad blev præget af det, der foregik på statstjenestemandsområdet. Kun et stort område som København med et system, der lignede statstjenestemandssystemet, kunne i perioder være normgivende.

Tjenestemandsreformen af 1969

Med 1960'ernes højkonjunktur påbegyndtes for alvor opbygningen af velfærdssystemet, som vi kender det i dag, og dermed begyndte også den omfattende vækst i antallet af ansatte i den offentlige sektor. Den komplicerede procedure med oprettelse af tjenestemandsstillinger kunne ikke følge med og samtidig var det svært at rekruttere folk til den normerede løn. Det gjaldt udpræget for forskellige akademikergrupper. Resultatet blev, at man op igennem 60'erne fik ansat store grupper af overenskomstansatte, ofte med bedre løn- og arbejdsforhold end tjenestemændene.

Tjenestemandssystemet var truet, og det var et væsentligt spørgsmål op imod den nye tjenestemandsreform af 1969, hvordan de fremtidige

ansættelsesforhold i den offentlige sektor skulle være. Politikerne holdt fast ved det kendte og ønskede for stabilitetens skyld at bevare tjenestemandsansættelsen som fundamentet.

Prisen var høj. Med reformen i 1969 måtte man give tjenestemændene dækning for efterslæbet i forhold til deres overenskomstansatte kolleger. Tjenestemændene fik en formaliseret aftaleret, men stadig ingen formel ret til anvendelse af kollektive konfliktmidler.

Nogle af de nye overenskomstansatte grupper, ikke mindst akademikerne, følte, at de med denne reform ville blive tvunget over i tjenestemandsansættelse og dermed miste deres konfliktret. Og resultatet blev derfor i sommeren 69 akademikerkonflikten, der reelt på det akademiske område endte med, at tjenestemandsansættelse blev forbeholdt lederstillinger, mens alle andre skulle være overenskomstansatte.

Med den fortsatte ekspansion op i 70'erne blev det da også udenfor de traditionelle etater, der stagnerede, overenskomstansættelsen, der dominerede, og med kommunalreformen i 70 og opgaveudlægningen fra stat til kommuner blev det samtidig på det kommunale område, at den største vækst i personaletallet fandt sted.

Men med tjenestemandsreformens udformning blev det fastholdt, at statstjenestemændene forhandlingsmæssigt skulle være omdrejningspunktet. Løn- og arbejdsforhold skulle aftales mellem lønnings- og pensionsministeren og fire centralorganisationer, som staten indgik hovedaftale med: Centralorganisation I, »sølvsnorene« (CO I), Centralorganisation II, »guldsnorene« (CO II), Akademikernes Centralorganisation (AC) og Lærernes Centralorganisation (LC). Disse fire sammenslutninger dannede Tjenestemændenes Fællesudvalg, TFU, og det blev denne forhandlingssammenslutnings ledelse, formændene for de 4 centralorganisationer, der kom til at forhandle de generelle aftaler med finansministeren.

Der blev etableret et formelt stærkt centraliseret forhandlingssystem som det foreløbige punktum på den centraliseringstendens, der havde præget det offentlige aftalesystem fra dets start med den første tjenestemandsreform i 1919. Det blev bl.a. symboliseret af, at folkeskolelærerne nu formelt kom med under tjenestemandsloven, hvor de hidtil havde haft deres egen lærerlønningslov. Reelt havde lærerne hele tiden forhandlet om de generelle forhold sammen med de andre statstjenestemandsgrupper. Man kan derfor tale om, at den stærke centralisering i reformen af 1969 var en formalisering af de faktiske forhold.

Som en følge af denne udvikling blev den hidtidige organisation for

de akademiske tjenestemænd, Samrådet, slået sammen med organisationen for de overenskomstansatte, Akademikernes Samarbejdsudvalg, AS, til AC med virkning fra begyndelsen af 1971. Etableringen af LC tog noget længere. LC var først en realitet i 1975.

I første omgang gennemførte Danmarks Lærerforening i 1970 en tilpasning af medlemsparagraffen, så DLF formelt kunne optræde som centralorganisation. Men efter flere års interne overvejelser om det hensigtsmæssige i at få forskellige andre grupper direkte ind i folkeskolelærernes organisation blev det i 1975 besluttet at danne en selvstændig sammenslutning, Lærernes Centralorganisation, LC. Derigennem kunne DLF samarbejde med andre organisationer på undervisningsområdet.

Konstruktionen adskilte sig fra de øvrige centralorganisationer ved DLFs særstilling i samarbejdet, ikke vedtægtsmæssigt, men ved DLFs størrelsesmæssige og magtmæssige dominans. I overensstemmelse med det offentlige aftalesystems karakter af et koalitionssystem, hvor konfliktende interesser skal forenes, kunne DLF dermed ikke fuldstændigt tilsidesætte de andre medlemsorganisationers interesser. LCs dannelse kan tværtimod ses som et symbol på enighed om den afbalancerede interessevaretagelse. Også på skoleområdet skal der findes et kompromissernes balancepunkt.

Hvis vi skal opsummere det offentlige aftalesystems karakter, som det blev etableret i 1969, var der ikke desto mindre tale om, at der fra starten var indbygget konflikter i systemet, fordi man gjorde den stagnerende gruppe af statstjenestemænd til det forhandlingsmæssigt dominerende område, mens de voksende grupper af overenskomstansatte og kommunalt ansatte blev holdt i 2. række.

Det var en forudsætning i tjenestemandsloven, at der på det kommunale område skulle etableres et forhandlingssystem svarende til det statslige, og det blev en realitet med dannelsen af KTU, Kommunale Tjenestemænds Udvalg i 1975. Det var en samarbejdsorganisation for omk. 50 personaleorganisationer. KTU fik til opgave at forestå fælles centrale forhandlinger om de generelle løn- og arbejdsforhold med de 5 kommunale arbejdsgiversammenslutninger, Kommunernes Landsforening (KL), Foreningen af Kommuner i Københavns Amt (FKKA). København og Frederiksberg samt Amtsrådsforeningen i Danmark (ARF).

Formelt set var der stadig tale om en streng opdeling mellem de forskellige arbejdsgiverområder. Det gjaldt ikke mindst København og Frederiksberg, hvor der blev forhandlet med særlige tjenestemandsudvalg, henholdsvis KTF og FFT, i et system svarende til TFU-forhandlinger-

ne. Men også Københavns kommune kunne se en fordel i reelt at samle de generelle forhandlinger for hele det kommunale område. Så blev det hele afklaret på engang. Derfor blev sådanne forhandlinger etableret, da KTU var en realitet i 1975.
Forskellen på de to sammenslutninger, TFU og KTU, var, at centralorganisationerne i TFU var bundet af en fælles hovedaftale med baggrund i tjenestemandsloven, mens organisationerne i KTU hver havde deres hovedaftale med de kommunale arbejdsgivere. I sit grundlag var KTU en løsere sammenslutning end TFU.

I slutningen af 70'erne var der dermed opstået en situation, hvor de interne konflikter i det offentlige aftalesystem blev mere og mere tydelige, samtidig med at konflikterne i forholdet mellem de offentligt ansatte som helhed og det private arbejdsmarked spidsede til.

TFU under pres

Det mest åbenlyse var den interne konflikt mellem de dominerende organisationer for statstjenestemændene og organisationerne for de kommunalt ansatte. Der var i den nye sammenslutning KTU opstået et stærkt ønske om at få øget indflydelse. Det var utilfredsstillende, at måtte se på, at det største område, kommunerne, reelt blev sat udenfor indflydelse, fordi de ikke havde mulighed fra at bevæge sig væk fra de hovedlinier, der blev lagt i forhandlingerne mellem TFU og finansministeren.

Man forsøgte at komme mere ind på banen ved at parallellisere forhandlingsforløbet, således at møderne på det statslige og det kommunale område i stigende omfang fandt sted samtidig, men det kunne ikke forhindre, at de afgørende beslutninger blev truffet ved det statslige bord.

Dette skisma mellem det statslige og det kommunale område blev forstærket af den samtidige konflikt mellem overenskomstansatte og tjenestemænd. Allerede i slutningen af 70'erne kunne det nemlig siges, at KTU nok var en sammenslutning for de iøvrigt relativt få kommunalt ansatte tjenestemænd, men samtidig afgjorde forhandlingerne mellem KTU og de kommunale sammenslutninger også reelt løn- og arbejdsforholdene for de overenskomstansatte, der allerede klart udgjorde den største og mest ekspanderende gruppe.

Dette blev en realitet alene af den grund, at de overenskomstansatte og tjenestemændene på det kommunale område er medlemmer i de samme organisationer. Og det er selvindlysende, at disse organisationer ikke kan

holde til at forskelsbehandle deres medlemsgrupper. Det var alene fordi man reelt kunne se, at KTU trods navnet nærmest fra starten var en sammenslutning for begge ansættelsesgrupper, at organisationen var i stand til at udfordre TFUs hidtil dominerende magtposition.

På det statslige område var hovedreglen omvendt en opsplitning af tjenestemænd og overenskomstansatte på forskellige organisationer. TFU var derfor – bortset fra AC – en ren tjenestemandssammenslutning, hvilket med udviklingen på det offentlige arbejdsmarked ikke kunne undgå at undergrave organisationens magtposition i det lange løb. De overenskomstansatte på det statslige område var – bortset fra akademikerne – sat uden for indflydelse. De kunne først komme til at forhandle, når statstjenestemændene var færdige og niveauet dermed var lagt fast.

AC var som nævnt en sammenslutning, der dækkede både overenskomstansatte og tjenestemænd, og med ACs placering som forhandlingsberettiget centralorganisation i det statslige tjenestemandssystem, blev dette således fra starten præget af skismaet mellem de to ansættelsesgrupper. Det kan siges at være en indirekte accept af de overenskomstansattes stigende betydning, at de øvrige i TFU måtte acceptere ACs opbygning og endda gå med til, at AC lod sig repræsentere i sammenslutningen af en overenskomstansat formand.

På en måde kan det siges, at det offentlige aftalesystem med statstjenestemændene som centrum i udformningen fra 1969 havde overlevet sig selv, inden det trådte i kraft. Perioden siden har derfor også været karakteriseret af stadige tilpasninger til de faktiske forhold. En af de indbyggede selvmodsigelser var, at folkeskolelærerne, som er ansat i kommunerne af de kommunale myndigheder, fortsat – udenfor Københavns kommune – skulle være en del af statstjenestemandssystemet, samtidig med at man gennemførte en kommunalreform med opgaveudlægning og større lokal kompetence og i årene siden 1969-70 har ladet refusioner afløse af bloktilskud, der igen er blevet beskåret. I første omgang stod spørgsmålet om lærernes indplacering fast. Hvad der kunne røres ved var derimod det uholdbare i at lade den store gruppe af overenskomstansatte, fortrinsvis i kommunalt regi, uden for indflydelse.

I 79 kunne man se begyndende tendenser til, at TFU ville blive presset til at dele magten, selv om man ikke havde fået ændret på, at det stadig var TFU og finansministeren, der sammen fastsatte den generelle ramme og hovedlinierne i fordelingen ikke alene for egne grupper, men for alle offentligt ansatte. Der var på arbejdsgiversiden i slutningen af 70'erne allerede en udpræget koordinering af kravene og af taktikken i

forhandlingsforløbet mellem finansministeren og dennes embedsmænd på den ene side og de kommunale sammenslutninger på den anden side. Det førte på kommunalt initiativ direkte til forespørgsler fra arbejdsgiversiden om mulighederne for at starte med et fællesmøde mellem forhandlerne både på det statslige og det kommunale område. Det blev pure afvist af TFU, der ikke var parat til at dele magten med de kommunalt ansattes organisationer. Dette fremgik også tydeligt af relationerne mellem TFU og KTU, der i bedste fald kan siges at være præget af væbnet neutralitet. På trods af pres fra KTU ønskede TFU endnu ikke at inddrage de kommunale i de afgørende beslutningsprocesser.

Opsamlende kan det derfor siges, at det frem til slutningen af 70'erne fortsat var sådan, at først blev forhandlingerne mellem LO-DA afgjort. Det lagde niveauet, som blev bestemmende for udfaldet af de efterfølgende forhandlinger mellem TFU og finansministeren. Disse forhandlinger blev igen afgørende for forhandlingerne mellem KTU og de kommunale sammenslutninger samt for alle de overenskomstansatte grupper.

Det var stadig rækkefølgen, men 15.marts 1979 var et udtryk for, at de offentligt ansatte som en stor og afgørende gruppe ville med ind i varmen og have indflydelse, samtidig med at de kommunalt ansatte tilsvarende på selve det offentlige område i stigende grad forsøgte at presse TFU til at dele magten med sig.

Den 15.marts 1979 var dagen, hvor der for første gang i det offentlige aftalesystems historie blev gennemført en omfattende og samlet protestmanifestation. Det skete i form af tre timers faglige møder afholdt på offentlige arbejdspladser over hele landet. Det var ikke mindst en protest mod hemmelige forhandlinger om bl.a. de offentligt ansattes forhold mellem top-ministrene i den socialdemokratiske del af den daværende SV-regering og LOs ledelse, uden orientering af de offentligt ansattes forhandlere, inkl. LO-folkene.

Det var en protest mod manglende indflydelse nok så meget som en protest mod resultatløse forhandlinger, der endte med det tredie politiske indgreb i træk. Politisk afgørelse af de overenskomstmæssige løn- og arbejdsforhold synes at være ved at blive normen. Aftalesystemet i såvel den private som den offentlige sektor var i en tilstand af kriselignende karakter.

Den manglende balance mellem det statslige og det kommunale område kan ses som en del af denne kriselignende tilstand. Presset fra KTU havde indtil dette tidspunkt ikke været tilstrækkeligt til at få gennemført afgørende forandringer. Der var væsentlige uformelle ændringer på vej

med KTU-forhandlinger, der i realiteten både dækkede tjenestemænd og overenskomstansatte. Men i TFU skulle man først overbevises om, at det ikke var noget rent ad hoc-præget, men et blivende træk ved aftalesystemet på det kommunale område.

At en ændret magtfordeling viste sig i horisonten kunne ses af forløbet af forhandlingerne i de paritetiske nævn, der blev nedsat i forbindelse med indgrebet i 1979. Forhandlingerne foregik i 3 nævn under samme tag. Tidligt på aftenen blev det kommunale paritetiske nævn færdigt, hvorefter ventetiden blev fordrevet med kortspil. Nogle timer senere blev det paritetiske nævn for de statslige overenskomstansatte færdigt, men der gik yderligere adskillige timer, før nævnet for TFU-området kunne afslutte forhandlingerne. Aage Andersens forgænger som TFU-formand, Børge Aanæs, havde i disse timer følt sig under stærkt pres af, at de øvrige nævn var færdige. Det var en helt ny situation for TFU.

15. marts 1979 fik en anden symbolsk betydning for spørgsmålet om tjenestemænd og overenskomstansatte. At man oplevede loyale tjenestemænd kollektivt nedlægge arbejdet i strid med lovgivningen, omend kun for nogle få timer, viste, at den traditionelle tjenestemandsrolle var på retur. Derfor blev gennemført en *tjenestemandsret* efterfølgende, så man kunne dømme tjenestemændene samlet i den slags sager, når de nu på samme måde som overenskomstansatte kunne finde på at anvende kollektive kampskridt som protestmiddel.

Der blev stadig opretholdt den væsentlige forskel, at tjenestemandsorganisationerne *ikke* kunne dømmes for *organisationsansvar*. Det gav i 80'erne tjenestemandsorganisationerne mulighed for åbent at organisere og finansiere arbejdsnedlæggelser uden konsekvenser. Havde organisationer for overenskomstansatte gjort det samme, var de blevet dømt til at betale meget betydelige bodsbeløb.

Den offentlige sektor var blevet et afgørende område for det samlede arbejdsmarked. Og de offentligt ansatte krævede derfor en øget indflydelse. Der var stadig indbygget en accept af, at den private sektor skulle fastsætte lønniveauet, men de offentligt ansatte ville have en garanti imod voldsomme efterslæb. Det kunne de kræve med henvisning til lønreformen fra 69. Den havde en ligelig lønudvikling indbygget som en forudsætning. Medlemmerne vidste nok i almindelighed ikke meget om, hvad TFU og KTU var, men de var klar over deres egne lønforhold og ville derfor have mere i løn og dækket efterslæbet. Det tvang forhandlerne i de forskellige sammenslutninger til at foretage sig noget.

Kampen om dyrtidsreguleringen

Det store skisma lønpolitisk i perioden op til 1979 var spørgsmålet om det stigende efterslæb, der alligevel viste sig, og kampen om den automatiske og procentvise dyrtidsregulering. Denne regulering, der var en del af 69-reformen kan siges at udgøre midlet, der sikrede samarbejdet mellem de højtlønnede, de mellemlønnede og de lavtlønnede. Når alle fik en procentvis regulering i forhold til prisudviklingen, var der en vis sikkerhed for at fastholde de lønrelationer, som var blevet besluttet mellem de forskellige grupper i 1969. Dermed var automatisk indbygget en afbalancering af interesser mellem de grupper, som via centraliseringen var tvunget til at forhandle samlet.

Men efter lang tids politisk slagsmål blev den procentvise dyrtidsregulering afskaffet i 1975. Det kan dels ses som et resultat af en generel kamp mod automatiske reguleringsordninger. Flere og flere i det politiske system fandt disse ordninger, der blev betragtet som inflationsskabende, uholdbare med de tiltagende krisetendenser. Dels var afskaffelsen af den procentvise regulering et resultat af den solidariske lønpolitik, som i 70'erne under de socialdemokratiske regeringer nåede et højdepunkt. I stedet blev indført faste dyrtidsportioner, som for mange grupper kun gav en ufuldstændig dækning. Til gengæld blev indført en automatisk taktregulering, der skulle give de offentligt ansatte 50 pct. af lønudviklingen i den private sektor. Resten skulle der forhandles om ved de tilbagevendende aftalefornyelser.

Det blev af mange opfattet som et relativt hårdt indgreb mod de offentligt ansatte. Når det var muligt, har det utvivlsomt sammenhæng med Glistrup-bevægelsens gennembrud i 1973, hvor Fremskridtspartiet tordnede ind i Folketinget. Partiets hetzlignende kampagne mod de offentligt ansatte sendte dem for en periode uhjælpeligt i defensiven. Først i anden halvdel af 70'erne mobiliserede organisationerne for offentligt ansatte – med DKA og DSR som initiativtager – en kampagne som et offensivt forsvar mod hetzen. Det gav anledning til en demonstration med 20.000 deltagere den 10.november 1976. På det tidspunkt var Fremskridtspartiets selvdestruktive kræfter allerede ved at bringe denne vælgerbevægelse på retræten.

Det var DKAs daværende formand, Jørgen Knudsen, der fik ideen til modoffensiven, og han sikrede sig derefter opbakning af Sygeplejerådets formand, Kirsten Stallknecht. Det var i øvrigt betegnende, at der i den sammenhæng var en afvisning fra FTF-forretningsudvalgsmedlemmer

Folketingets sammensætning, efter Glistrup-bevægelsens gennembrud i 1973, gjorde hårde indgreb mod de offentligt ansatte mulige. (ABA)

af, at FTF kunne deltage i en sådan form for politisk manifestation. Denne tilbageholdenhed er måske en del af forklaringen på, at de offentligt ansatte lod sig trænge i defensiven.

Resultatet af afskaffelsen af den automatiske, procentvise dyrtidsregulering i 1975 blev hurtigt et voldsomt lønefterslæb, der især ramte de mellem- og højtlønnede offentligt ansatte. Dermed opstod på engang et internt slagsmål mellem organisationerne i den offentlige sektor (hvilket har dannet baggrund for, at skillelinier efter hovedorganisationstilhørsforhold i årene siden har fået en stigende betydning) og et slagsmål mellem de offentligt ansatte som helhed og regeringen og kommunerne for at få indhentet det generelle efterslæb.

Med det politiske indgreb i 79 blev efterslæbet ikke fjernet. De offentligt ansatte måtte som et plaster på såret lade sig nøje med en forhøjelse af taktreguleringsprocenten fra 50 til 75.

Systemets sammenholdskraft

1979 betegnede derfor et negativt højdepunkt i aftalesystemets udvikling, og på den baggrund var det med bange anelser, man så frem til forhandlingerne i 1981. Der var bl.a. en ikke ubegrundet frygt for, at forhandlingssamarbejdet mellem alle, fra top til bund i lønsystemet, ikke længere kunne holde. Det kunne måske vise sig umuligt at finde en fællesnævner alle grupper kunne acceptere.

Alligevel forløb forhandlingerne på såvel det private som på det offentlige arbejdsmarked positivt i 1981 – forstået på den måde, at det begge steder lykkedes at nå frem til et forlig. Hovedårsagen til den fredelige udgang var måske en indbygget sammenholdskraft i systemet. Såvel de private og offentlige arbejdsgivere som fagorganisationernes forhandlere ønsker systemet opretholdt, om ikke af andre grunde så fordi det er vanskeligt at forestille sig, hvad der ville ske, hvis systemet for alvor brød sammen. Og det var den almindelige fornemmelse, at systemet ikke kunne holde til det fjerde indgreb i træk. Så ville både arbejdsgiverne og fagorganisationerne miste troværdighed. Derfor var der, trods fortsatte krisetendenser og dermed sikkerhed for et meget beskedent resultat, en udpræget forligsvilje.

Første forudsætning for et forlig på det offentlige område blev skabt, da centralorganisationerne i TFU i december 1980 efter knaldhårde forhandlinger nåede frem til enighed om fælles aftalekrav med en afbalancering af de modstridende interesser. Det skete under en ny forhandlingsleder, CO I-formanden Aage Andersen.

Anden forudsætning blev en realitet, da der meget hurtigt i begyndelsen af 1981 blev indgået forlig på hovedområderne i den private sektor. Så var niveauet lagt, og de offentligt ansatte havde ikke meget andet at gøre end at tilpasse sig kendsgerningerne og lave et forlig inden for den givne ramme. Dette skete i en proces med det hidtil tætteste parløb mellem det statslige og det kommunale område. Arbejdsgiverne koordinerede deres udspil, og på organisationssiden var der nu løbende drøftelser mellem TFU og KTU. Selv om de afgørende forhandlinger foregik via TFU, var KTU nu involveret i forberedelserne af disse. Der blev ikke skabt en fuldstændig ligestilling, TFU var fortsat dominerende, men det kan alligevel siges, at KTUs indflydelse var større end nogensinde.

Samtidig blev det tydeliggjort, at de overenskomstansatte med systemets opbygning fuldstændig var afhængige af tjenestemændenes forhandlinger. Især på det kommunale område stod det nu klart, at alle overenskomstansatte, om de var medlem af KTU eller ej, blev bundet til at følge hovedresultatet i forhandlingerne mellem KTU og de kommunale sammenslutninger.

Dansk Socialrådgiverforening forsøgte med en konflikt at bryde denne sammenhæng, men bl.a. ved for første gang at anvende lockoutvåbnet tæskede de kommunale arbejdsgivere socialrådgiverne på plads efter mere end fire måneders konflikt. DS mente ganske vist at have nogle særlige problemer vedr. et rådighedstillæg, som ikke direkte havde med det generelle aftaleresultat at gøre. Men denne opfattelse blev ikke delt af arbejdsgiverne, og den blev ikke formidlet præcist til offentligheden. Arbejdsgiverne benyttede situationen til at statuere et eksempel. Ingen skal kunne opnå andet og mere end KTU-resultatet. Da det er et synspunkt, de fremtrædende organisationer i KTU må dele, betød det en isolering af socialrådgiverne. De kunne ikke opnå en effektiv støtte fra andre, fordi alle de toneangivende organisationer var imod konflikten.

DS-konflikten var også et udtryk for, at der trods forliget stadig var en udbredt utilfredshed i den offentlige sektor. Lønefterslæbet blev ikke indhentet. Organisationerne lovede endda at slå en streg over det hidtidige tab mod den beskedne dækning, der blev givet i 81, og den lille forbedring af taktreguleringsordningen – fra 75 til 80 pct – der ligeledes var en del af forliget.

Et andet udtryk for utilfredsheden fik man med de yngre lægers overenskomststridige arbejdsnedlæggelser i protest mod en aftale, som de mente var i modstrid med deres arbejdsmæssige interesser, og i protest imod at de trods 90 pct. nej-stemmer måtte underlægge sig det samlede overenskomstresultat på AC-området. Her blev der opnået et minimalt ja-flertal, bl.a. med hvad de yngre læger opfattede som manipulation med afstemningsreglerne. Den overenskomststridige arbejsnedlæggelse kostede Foreningen af Yngre Læger en bod på 10 mill. kr. for organisationsansvar, og bitterheden blandt lægerne var stor. Resultatet var Den almindelige danske Lægeforenings udtræden af AC og akademikernes forhandlingsfællesskab. De er først vendt tilbage efter 87-forhandlingerne – åbenbart i erkendelse af at man ikke opnår mere ved at stå alene.

Den samme erkendelse måtte Ingeniørforbundet nå til i 87 efter flere perioders enegang. Som en direkte følge af det negative resultat i 1981

forlod forbundet ACs forhandlingsfællesskab forud for 83-forhandlingerne. Ingeniørerne blev dog i modsætning til lægerne i AC.

Formelt samarbejde TFU-KTU

Den første og væsentligste følge af aftaleforhandlingerne i 1981 og udviklingen i det offentlige aftalesystem generelt var etableringen af *kontaktudvalget* mellem TFU og KTU i begyndelsen af 1982. I og for sig kan man sige, at der her var tale om en formalisering af den praksis, som for alvor var blevet etableret under forhandlingerne i 1981: at TFU var villig til at inddrage KTU i beslutningsprocesserne. Det er sådan ændringer af sociale systemer ofte finder sted. Først sker der en udvikling i praksis, og når den er blevet tilstrækkelig grundfæstet, justeres de formelle regler i overensstemmelse hermed.

Med kontaktudvalget gav TFU de kommunale fagorganisationer indflydelse, men pålagde dem samtidig et medansvar. Nu skulle der laves krav i fællesskab, ligesom aftaleforhandlingernes forløb skulle bestemmes i fællesskab gennem det nye samarbejdsorgan. Dette kunne nu accepteres af det stærkt centraliserede TFU med fire hovedforhandlere i centrum, fordi man havde set, at KTU trods en mindre formel kompetencekoncentration havde udviklet en næsten lige så udpræget reel centralisering. Kompetencen var i praksis kommet til at ligge i det lille eller snævre forhandlingsudvalg med 4 forhandlere (2 fra LO-organisationer, 1 fra FTF-området og 1 fra AC-området). Det var en funktionel tilpasning til de kommunale arbejdgiveres handlinger, fordi arbejdsgiverne kun ville forhandle realiteter, når det var i et mere snævert forum.

Samtidig var det dog tydeligt for KTU-organisationerne, at kommunerne var svære at få til realiteterne. De ville ikke »bide til bolle«. Koordineringen på arbejdsgiversiden medførte ofte, at kommunerne lå underdrejet i forhold til staten. Alene af den grund kunne indførelsen af kontaktudvalget heller ikke betyde en fuldstændig ligestilling mellem TFU og KTU. Det var fortsat ved forhandlingsbordet mellem TFU og finansministeren, at de afgørende træk blev trukket, og det gav de statslige aftaleparter på begge sider af bordet bedre manøvremuligheder end deres kommunale kolleger. Det kan der næppe rådes bod på selv med nok så systematiske formøder.

Man kan på formøder aftale fælles standpunkter og udstikke mandater, men man kan ikke aftale, hvordan et bestemt spørgsmål skal fremlægges i detailler, hvor længe det skal fastholdes, hvorledes modargu-

menter, som kan være forskellige ved de to forhandlingsborde, skal tackles, og hvorledes man afslutter drøftelsen af spørgsmålet.

Den forhandler, der har eller føler at have den største magt, kan sikre sig et afgørende forspring. Spørgsmålet er, om det ikke altid på arbejdsgiversiden vil være finansministeren, der på denne måde indtager den dominerende rolle? Og om ikke også TFU derigennem sikres et forspring i forhold til KTU? En udvidelse af koordineringen ved afholdelse af pauser i forløbet, så synspunkterne kan afstemmes, kan i en vis udstrækning bidrage til at genskabe en vis ligestilling, men den kan ikke fjerne ubalancen.

Man kan sige, at KTU indtil 1981 stod i anretterværelset og så på, hvordan retterne blev båret ind til det statslige forhandlingsbord. Efter 1981 fik KTU lov til at smage på retterne, inden de blev båret ind. Men KTU kunne stadig ikke komme med direkte ved bordet. Det var lidt problematisk, fordi retterne typisk er af den slags, hvor den sidste og afgørende del af tilberedningen foregår ved bordet. Alligevel skal betydningen af dannelsen af kontaktudvalget ikke underkendes. Det var en skelsættende begivenhed i det offentlige aftalesystems historie.

Borgerlig 4-partiregering

I efteråret 82 skete en anden afgørende begivenhed, der kom til at berøre organisationerne for såvel privatansatte som offentligt ansatte. Den sidste Anker Jørgensen-regering opgav ævred, og Schlüters borgerlige 4-partiregering trådte til. I første omgang var den afhængig af både Fremskridtspartiets og Det radikale Venstres støtte.

Anker Jørgensen måtte opgive, fordi han mistede De radikales opbakning. Socialdemokratiet ville ikke acceptere umiddelbare indgreb i de automatiske reguleringsordninger, som krævet af De radikale. Det ville være et indgreb i de gældende overenskomster, og det ville Anker Jørgensen-regeringen ikke være med til – et halvt år før de udløb. Der var enighed om nødvendigheden af en ny stor krisepolitik, men ikke om dens umiddelbare indhold.

En sådan enighed kunne derimod opnås mellem den nye regering og De radikale. Derfor blev som det første i efteråret 82 gennemført en stram indkomstpolitisk pakke. Den afskaffede den automatiske dyrtidsregulering og de offentligt ansattes supplerende taktregulering. Desuden blev reguleringen af dagpengeydelser o.lign. fjernet. Nu skulle der holdes igen.

Reaktionerne på den borgerlige 4-partiregerings indkomstpolitiske pakke i efteråret 1982 var omgående og omfattende. Ikke mindst de offentligt ansatte mødte frem til demonstrationer i stort omfang. (ABA, fotograf Gregers Nielsen)

Protesterne fra fagbevægelsen var omgående og omfattende. Ikke mindst de offentligt ansatte mødte frem til demonstrationer af et omfang, der ikke var set magen siden indgrebet i overenskomstsituationen i 1956. Men regeringen rystede ikke på hænderne. Den væsentligste del af forslagene blev gennemført, og efterhånden ebbede protesterne ud. Dermed blev aflivet en politisk myte: at det kun skulle være socialdemokratiske regeringer, der var i stand til at føre indkomstpolitik. Nu fik man en borgerlig regering, der kunne gøre det endnu skrappere.

På grund af regeringens svage parlamentariske situation forblev de politiske forhold usikre. Det var kun med nød og næppe, at regeringen overlevede sin første måned. Det skete ved et forlig med Fremskridtspartiet – det såkaldte Rio Bravo-forlig – indgået under dramatiske omstændigheder, umiddelbart før det måtte konstateres, at regeringens netop fremlagte økonomiske pakke ikke kunne samle flertal. Derfor var det en almindelig opfattelse, at regeringen ville få meget svært ved at overleve aftaleforhandlingerne i foråret 1983.

Ikke desto mindre endte forhandlingerne både på det private og det offentlige arbejdsmarked overraskende med forlig. Igen var det vanskeligt at opnå fælles enighed på organisationssiden i den offentlige sektor

om kravenes udformning. Men man nåede til et samlet udspil og under forhandlingen af dette blev det tydeligt, at der nu var en borgerlig regering, som var imod de tidligere socialdemokratiske regeringers solidariske lønpolitik. Det var nok medvirkende til, at man kunne finde det kompromissernes balancepunkt i fordelingen, som alle måtte acceptere, da det viste sig, at der blev opnået forlig på det private arbejdsmarked. Det hjalp unægtelig også på det offentlige område, at man med den såkaldte tilpasningsklausul fik genindført en automatisk regulering af lønnen i forhold til udviklingen på det private arbejdsmarked. Og det var endda en ordning, der i hovedsagen var ligeså god, som den afskaffede taktregulering. Det var dog først i og med lovindgrebet i 1985, at denne ordning blev gjort permanent.

Noget kunne tyde på, at de store LO-forbund var parate til at føre relativ lav profil i en situation, hvor Socialdemokratiet politisk stadig slikkede sine sår efter tabet af regeringsmagten.

Partiet havde åbenlyse vanskeligheder med at finde sin rolle som opposition, og det gik helt galt taktisk i slutningen af 1983, hvor partiet stemte imod den samlede finanslov for første gang siden 1929. Det førte til indre splittelse, der gav regeringen en stor fordel i den valgkamp, der blev resultatet, da finanslovsforslaget faldt på Socialdemokratiets, venstrefløjspartiernes og Fremskridtspartiets samlede stemmer. Regeringen vandt en beskeden, men afgørende sejr i januar 1984. Den opnåede det eftertragtede flertal alene sammen med støttepartiet De radikale. Dermed blev skabt en politisk stabilitet og arbejdsro, som ikke var set, siden Fremskridtspartiet tordnede ind i Folketinget ved valget i slutningen af 1973.

Konflikt og indgreb i 1985

Efter to forlig i træk, 1981 og 1983, og med regeringens politiske greb om situationen, var der god basis for et nyt fredeligt forhandlingsforløb. Men selv om regeringens økonomiske succes på delområder havde vist sig op til forhandlingerne 1984-85, var det også allerede tydeligt, at den ikke rigtigt kom nogen vegne med de væsentligste problemer: betalingsbalanceunderskuddet og den voksende udlandsgæld samt arbejdsløsheden.

Med mange års stram indkomstpolitik, der ikke mindst ramte de offentligt ansatte, var der også et ekstraordinært pres på for at opnå større forbedringer dennegang. Muligvis har regeringen derfor vurderet, at det var vanskeligt at opnå et acceptabelt forlig.

I hvert fald kiksede samspillet mellem regeringen og de private arbejdsgivere – hvis det var et forlig, man skulle opnå. Det endte med konflikt, og regeringen lod i første omgang strejker og lockouter køre igang. Nye forhandlinger blev ført i forligsinstitutionen, og det endte med, at der forelå, hvad der er blevet betegnet som et udkast til en skitse til et mæglingsforslag. Det blev umiddelbart afvist af arbejdsgiverne, men underhånden lod LO efterfølgende forstå, at organisationerne kunne leve med det. Udkastet til en skitse opererede med en ramme årligt på ca. 4 pct., dvs. en fortsat relativ stram indkomstpolitik.

På det offentlige arbejdsmarked betød konfliktsituationen i den private sektor, at forhandlingerne blev langvarige og besværlige. Arbejdsgiverne havde ingen hastværk, men ønskede åbenbart først at se en afklaring på det private område før de gik til biddet. Alligevel var der tegn på, at man kunne nå et forlig. Bl.a. var der tydeligvis gode vibrationer på det kommunale område, hvor man i en periode var i stand til at gå i spidsen, bl.a. med enighed om en særlig pulje til »moderniserings-formål«. dvs. til lokalt gennemførte individuelle tillæg. Det er det, der blev betegnet som »fedterøvstillæg«, men som ikke desto mindre med aftalerne i 1987 blev en realitet.

At de kommunale forhandlere var i stand til at komme i front i det tidlige forår 85 kan dels ses som et resultat af, at regeringen, som også skulle håndtere konflikten på det private arbejdsmarked, af gode grunde lå underdrejet. Dels var det et resultat af, at det samlede kommunale område har interesser, der er forskellige fra det statslige område, bl.a. fordi der på de to områder er forskellige lønstrukturer. I kommunerne er der f.eks. langt flere lavtlønnede, og det giver både de kommunale arbejdsgivere og fagorganisationerne en interesse i sammen at varetage særlige kommunale interesser. Forsøget blev bremset i 1985, da regeringen i slutningen af marts besluttede sig endeligt for et samlet indgreb.

Regeringen valgte at bruge sin politiske magt ved yderligere at forsøge en opstramning af indkomstpolitikken. Indgrebet opererede med en samlet ramme på kun 2 pct. pr. år. Det eneste, der manglede, var et direkte forbud mod lønstigninger herudover i den private sektor. Men hermed var lovforslaget også – som det blev udtrykt af eksperter ved dets gennemførelse – prædestineret til ikke at holde.

Selv om der i forligsinstitutionen kun havde været tale om »udkast til en skitse til et mæglingsforslag«, var det alligevel udsædvanligt, at regeringen og De radikale helt så bort fra indholdet i dette udkast. Det måtte trods dets uformelle karakter alligevel anses som et udtryk for det niveau, hvor en løsning ville ende, hvis konflikten fortsatte.

At lave en løsning, der totalt brød med udkastet, kunne derfor kun opfattes som et brud på aftalesystemets forudsætninger. Reaktionerne var derefter. Endnu flere strejkede og demonstrerede end ved regeringens tiltræden i 1982, og protesterne fortsatte i uger, inden de ebbede ud. På det offentlige område blev der gydet lidt olie på vandene ved, at tilpasningsklausulen fortsatte og på enkelte områder blev forbedret. Funktionærlønsstatistikken blev nu sammen med arbejderlønsstatistikken inddraget i beregningsgrundlaget, og desuden blev det præciseret, at der skulle være tale om en automatisk regulering med udmøntning en gang om året. Dertil kom, at de efterfølgende forhandlinger om fordelingen af de specielle forbedringer i paritetiske nævn fik et positivt forløb. Med denne fremgangsmåde var man igen inden for rammerne af systemet. Det gav organisationerne en vis omend begrænset indflydelse på de kommende løn- og arbejdsforhold. Bl.a. lykkedes det i denne fase for TFU at få sat et foreløbigt punktum for de lønmæssige moderniseringsplaner, som man forud for sammenbruddet var langt med på det kommunale område.

Indgreb som boomerang

Som forudset var det hårdhændede politiske indgreb med den stramme ramme et tveægget sværd eller måske mere præcist: en boomerang, der vendte tilbage ved de efterfølgende forhandlinger i 1986-87. Lønudviklingen kunne ikke kontrolleres tilstrækkeligt på det private arbejdsmarked. De økonomiske vanskeligheder fortsatte og flere økonomiske indgreb måtte gennemføres. Det forværrede yderligere de lønansattes situation, og især de offentligt ansatte med det stive lønsystem, som tilpasningsklausulen kun delvist kunne kompensere for følte sig hårdt ramt. Efterslæbet voksede, og det kulminerede med regeringens Påskepakke og protesterne mod denne i foråret 86. Folkeskolelærerne gik i spidsen med arbejdsnedlæggelser og omfattende protestmanifestationer og andre grupper, bl.a. sygeplejersker og politifolk, protesterede også højlydt.

Selv om regeringen måtte vurdere, at der stadig var behov for en meget stram indkomstpolitik stod den i en situation med en stigende utilfredshed. Den var så stor i den offentlige sektor, at regeringen samlet, og herunder specielt Det konservative Folkeparti, risikerede et ødelæggende stemmetab blandt de offentligt ansatte ved det valg, der måtte komme i løbet af 1987 og allersenest i januar 1988.

Regeringen forsøgte at forbedre sine manøvremuligheder ved sammen

med organisationerne at nedsætte det såkaldte lønformudvalg i begyndelsen af 1986. Det skulle opstille et katalog over mulige forslag til en decentralisering og smidiggørelse af lønfastsættelsen. Hermed skulle skabes et grundlag, der kunne lette de kommende aftaleforhandlinger. Men udvalget endte sit arbejde i efteråret 86 uden resultater, bl.a. på grund af konflikter mellem organisationerne og de kommunale arbejdsgivere. Det gjorde ikke udsigterne til forhandlingerne i 1987 bedre.

På organisationssiden rustede man sig ved at gennemføre nye afgørende *strukturændringer*. På det kommunale område tog man konsekvensen af de faktiske forhold og ændrede KTU til KTO, dvs. med de overenskomstansatte som direkte medlemmer. Det førte til starten på et tilsvarende skridt på det statslige område, hvor hovedparten af de overenskomstansatte, der samarbejder igennem CO-Stat, kom ind i varmen. I første omgang på den måde, at CO-Stat fik observatørstatus i TFU. Realiteten var, at forhandleren for den største gruppe af overenskomstansatte kom direkte med ved bordet, hvorefter man på det statslige område også på engang kunne overstå de generelle forhandlinger for tjenestemænd og overenskomstansatte. De overenskomstansattes deltagelse blev først i forlængelse af aftaleforhandlingerne i 1987 formaliseret med omdannelsen af TFU til CFU (Centralorganisationernes Fællesudvalg).

Den kommunale nedtur

Forhandlingerne på det offentlige område i de første måneder af 1987 kom til at betegne en form for overgangsperiode i aftalesystemets historie. Ganske vist var der undervejs klare tendenser til, at det kommunale område kunne komme til at spille en mere central rolle end hidtil, men mulighederne blev forspildt, og det endte med en markant demonstration af det traditionelle dominansforhold med de statslige forhandlinger som absolut afgørende for det samlede forløb.

I den afsluttende kravformuleringsfase, hvor organisationerne skulle finde det første kompromissernes balancepunkt imellem sig, spillede kontaktudvalget mellem KTO og TFU en afgørende rolle. Det understregede de kommunale organisationers større indflydelse. Via kontaktudvalget havde de et hold i TFU, men de var ikke selv med ved det afgørende bord. Indflydelsen var stadig indirekte.

Da forhandlingerne med arbejdsgiverne startede i begyndelsen af januar, så det ud til, at der nu skulle komme en markant ændring på dette traditionelle forhold mellem stat og kommuner. Mens de statslige for-

handlinger var rene forpostfægtninger, blev der hurtigt på det kommunale område tale om realitetsdrøftelser med udgangspunkt i afsættelse af en foreløbig pulje til lokale lønpuljer, specielle krav mv.

Noget tydede på, at man relativt hurtigt kunne nå til et egentligt kommunalt gennembrud. Bl.a. synes de kommunale arbejdsgivere med KLs lønudvalgsformand Hilmar Sølund i spidsen i modsætning til finansminister Palle Simonsen at være villige til allerede her at imødekomme det barselskrav, der – som nævnt i indledningen – blev katalysator for forliget to år senere.

De kommunale arbejdsgivere tøvede før målstregen og bakkede ind bag finansministeren. De begyndte endda at fremføre de offentlige arbejdsgiveres krav mere rigoristisk end ved det statslige bord. Skuffelsen hos de kommunale fagorganisationers forhandlere var stor. De følte, at der var tale om noget, der lignede et regulært tillidsbrud, og de for hårdt ud offentligt på en måde, så det lignede et egentligt forhandlingssammenbrud.

Finansministeren var skrækslagen over denne risiko og forsøgte hurtigt at få det kommunale område under kontrol. De første forligsresultater, med pæne lønstigninger og en to timers arbejdstidsnedsættelse til gengæld for en 4-årig aftaleperiode, begyndte at tegne sig på det private område. Det gjorde det uomgængeligt for Palle Simonsen at nå et lignende forlig på det offentlige område. Han havde et kommende folketingsvalg at tænke på.

Vi har dokumenteret, at der i denne fase blev givet et tilbud til de kommunale forhandlere om at deltage i en fælles sondering i et *snævert tværgående udvalg* med TFUs formand Aage Andersen og Palle Simonsen fra den statslige side og KTOs formand Ole Berg Rasmussen og Hilmar Sølund fra den kommunale side. De kommunale arbejdsgivere turde ikke begive sig ind i et sådant eksperiment midt under en forhandling, selv om det var en begyndelse til imødekommelse af det, der i et årti havde været et hovedmål for de kommunale arbejdsgivere: at få etableret egentlige fælles forhandlinger for hele det offentlige område.

I stedet blev forhandlingerne på det kommunale og det statslige område samlet under et tag, i Den røde Bygning på Slotsholmen. Her var det kommunale område helt hægtet af, mens de afgørende træk blev foretaget ved det statslige bord. I løbet af en weekend lykkedes det at nå til enighed om et forlig, der blev præsenteret som et fait accompli for de kommunale forhandlere.

Ved overenskomstforhandlingerne i 1987 blev forhandlingerne på det kommunale og det statslige område samlet under et tag, i Den røde Bygning på Slotsholmen. (ABA, fotograf Harry Nielsen)

Selv om KTOs forhandlere via kontaktudvalget med TFU kunne sikre sig en vis indflydelse, var det både for KTO og for de kommunale arbejdsgivere et utilfredstillende udfald. Deres politiske impotens blev demonstreret utilsløret, og de kommunale arbejdsgivere måtte oveni store nominelle lønstigninger acceptere en stedtillægsforbedring, der ramte mange af dem meget hårdere end staten.

For organisationerne var det afgørende, at de fik bevaret den såkaldte tilpasningsklausul, den automatiske regulering af lønnen i forhold til lønstigningstakten på det private arbejdsmarked. Den blev endda forbedret fra 66 2/3 til 80 pct. dog med de sidste 8 pct. afsat til puljeformål, bortset fra den første regulering.

For arbejdsgiverne var det afgørende, at de fik taget hul på en *decentralisering af lønsystemet* med lokale tværgående puljer til fremme af rekruttering og omstilling. I første omgang blev det kun en slags eksperiment med 2 x 0,1 pct. afsat frem til 1989, men det var dog en begyndelse, som det var helt uomgængeligt at få med både af hensyn til de kommunale arbejdsgiveres interesser og regeringens moderniseringspolitik. Denne form for puljer blev allerede i brede kredse i organisationerne betegnet

som »fedterøvstillæg«. Og betegnelsen har bidt sig fast, selv om det blev fastslået, at midlerne kun skulle kunne fordeles efter lokal aftale med organisationerne. Det skulle ikke være noget, de lokale chefer kunne dele ud efter forgodtbefindende.

Understregningen af arbejdsgivernes moderniseringssynspunkter blev yderligere tydeliggjort i perioden mellem 1987 og 1989, hvor der på den statslige side skete en administrativ omstrukturering. Det hidtidige Løn- og Pensionsdepartement under Finansministeriet blev til Administrations- og Personaledepartementet. Den mangeårige chef, K.J. Christensen, blev statsamtmand i Viborg, mens ny chef blev den fremtrædende moderniseringsforkæmper i den kommunale verden, tidligere kommunaldirektør i Randers, Søren Christensen.

Sammen med kommunerne blev nedsat et udvalg om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem med de ledende embedsmænd på arbejdsgiversiden som medlemmer. Allerede i slutningen af 1988 kom udvalgets betænkning: »90'ernes aftaler og overenskomster«, nr. 1150, og derfor i organisationsverdenen populært betegnet som »10 minutter i 12«. Heri blev understreget ønsket om øget fleksibilitet i løndannelsen og overvindelsen af barrierer for omstillinger i organisations- og aftalesystemet.

Fra TFU til CFU

Forhandlingsmæssigt var det afgørende nye ved forløbet i 1987, som kort nævnt ovenfor, at de overenskomstansatte nu var centralt placeret ved begge de væsentlige forhandlingsborde. Med ændringen fra KTU, Kommunale Tjenestemænds Udvalg, til KTO, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, formaliseredes den reelle praksis, der startede i anden halvdel af 70'erne: at de kommunale fagorganisationers sammenslutning på engang forhandlede for tjenestemænd og overenskomstansatte af den enkle grund, at begge grupper var organiseret i de samme organisationer.

På den statslige side nøjedes man med i første omgang at give Ove Hygum, formanden for den relativt nyetablerede sammenslutning af organisationer for overenskomstansatte, CO-Stat, observatørstatus ved forhandlingsbordet. Men reelt var Ove Hygum allerede her ligestillet med de øvrige centralorganisationsformænd. Som en næsten 100 pct. LO-domineret sammenslutning styrkede CO-Stat iøvrigt sin stilling ved sammen med den tilsvarende LO-prægede tjenestemandssammenslutning,

CO I, at starte Statsansattes Kartel, STK, der hurtigt kom til at fungere som en enhed.

Som en konsekvens af denne ændring blev TFU, (Stats)Tjenestemændenes Fællesudvalg, ændret til CFU, Centralorganisationernes Fællesudvalg. Udvalget blev udvidet fra fire til fem, men dog således at de to repræsentanter for STK tilsammen kun havde en stemme. Da CO I-formanden, Aage Andersen, gik af i foråret 1988 som hovedforhandler, havde der været mulighed for at vælge CO-Stats Ove Hygum som efterfølger og dermed markere de overenskomstansattes indtog for alvor.

Det skridt var for meget både for de andre centralorganisationer og internt i STK, og det endte derfor med et kompromis, der gjorde Ove Hygum til formand for STK, men Jernbaneforbundets Erik Nygaard Jespersen, STKs nye tjenestemandsrepræsentant, til formand for CFU og dermed forhandlingsleder. Der var også det problem ved Ove Hygums kandidatur, at han kom fra HKs statssektor, tilsvarende KTO-formanden Ole Berg Rasmussen fra HKs kommunale sektor. Det var for meget med to HKere i spidsen for organisationssiden i det offentlige aftalesystem.

Det var AC, der sikrede, at man fastholdt traditionen med en LO-mand i spidsen for TFU/CFU. Dermed blev en anden gammel tradition holdt i hævd: de tilbagevendende alliancer mellem de lavest lønnede, LO-grupperne, og de højest lønnede, AC-grupperne, i det offentlige aftalesystem. Et skift til FTF-ledelse var derfor ikke muligt, selv om de to FTF-dominerede centralorganisationer CO II og LC tilsammen repræsenterer de fleste medlemmer.

Det havde styrket FTF, at CO IIs forsøg tidligere i 80'erne på overgang til LO var glippet, men denne forbedrede stilling blev ikke udnyttet. Tværtimod kan man tale om relativ svækkelse efterfølgende af FTF-grupperne. Det viste sig blandt andet i et åbent slagsmål om opsamling af de forskellige spredte overenskomstansatte grupper, som man nu gerne ville have med i varmen i CFU. LC, med Danmarks Lærerforening som dominerende organisation, forsøgte at sikre dette gennem en helt ny konstruktion, hvor forskellige små organisationer, med de professionelle soldater som den største, blev samlet i OC, Overenskomstansattes Centralorganisation, der igen sammen med LC dannede TOK, Tjenestemænds og Overenskomstansattes Kartel, som overtog LCs plads i CFUs forhandlingsudvalg.

CO IIs samtidige træk var selv at åbne for overenskomstansatte. I stedet for at samle organisationer og medlemmer fik man dem dermed

spredt på to konkurrerende organisationer. Denne situation blev illustereret af et relativt anspændt forhold mellem de to formænd fra TOK/LC og CO II, Martin Rømer og Bjørn Wikkelsøe Jensen. Først i foråret 1990 forud for aftaleforhandlingerne i 1991 er der blødt op for dette gennem en offentlig erklæring om et fremtidigt samarbejde mellem de to FTF-centralorganisationer. De vil fremover koordinere deres indsats.

Den kommunale optur

I perioden efter det mislykkede forløb under 1987-forhandlingerne blev der blandt både arbejdsgivere og organisationer på det kommunale område gjort et målrettet arbejde for at forhindre en gentagelse, når man nåede til forhandlingerne i 1989. Der var både i de forberedende faser og under forhandlingerne tætte uformelle kontakter mellem de kommunale arbejdsgivere og KTO, og det banede vej for en kommunal enegang.

Resultatet blev som nævnt indledningsvist et perspektivrigt forlig med meget stram indkomstpolitik som basis, men med to reformprægede resultater: 1) Fuld løn under barselsorlov, og 2) Pensionsordning til de grupper, der ikke i forvejen havde en sådan ordning. Dertil kom, at man under en ny betegnelse fortsatte det nye system med decentrale tværgående lønpuljer, men stadig med meget få midler til rådighed. Desuden blev de kommunale parter enige om afsættelse af midler til efteruddannelse for at fremme omstillingsprocessen. Også her var der i første omgang tale om en relativ beskeden ramme.

Den kommunale manifestering af evne og vilje til at handle selvstændigt var dog ikke kun et resultat af egen styrke, som f.eks. på arbejdsgiversiden en meget målbevist KL-løndirektør, Herluf Ibsen, og på lønmodtagersiden, et tæt samarbejdet, velfungerende snævert forhandlingsudvalg med erfarne topfolk. Uden en modsvarende svaghed på den statslige side var enegangen næppe blevet en realitet.

Finansminister Palle Simonsen var stærkt svækket. Da regeringen allerede ved årsskiftet opgav at spille en rolle på pensionsområdet gennem trepartsforhandlinger, fratog det i realiteten Palle Simonsen manøvremuligheder. På det private arbejdsmarked fik Dansk Arbejdsgiverforening hindret gennembrud i pensionsspørgsmålet. Og det gjorde det svært for en konservativ finansminister at indføre pension for sammenlignelige grupper af faglærte og ufaglærte arbejdere i den statslige sektor. Barselskravet kunne han slet ikke røre sig på. Derfor kunne han ikke tilbyde organisationerne et forlig med perspektiver.

Samtidig var også organisationssiden på det statslige område svækket. Det relativt nye forhandlingsudvalg med Erik Nygaard Jespersen i spidsen kom ikke til at fungere effektivt. Magtdelingen i LO-gruppen mellem Nygaard Jespersen og Ove Hygum førte til en form for handlingslammelse. Og det blev ikke bedre af den øvrige sammensætning med to rivaliserende FTF-folk og en førstegangsforhandler fra AC, Alex Nielsen. Han måtte som ny mand naturligt nok have vanskeligt ved at overtage den konstruktive rolle. Opgaven var også håbløs, fordi der i realiteten var tale om et internt LO-problem mellem de to forhandlere fra STK. Nygaard Jespersen havde mere end vanskeligt ved at overtage rollen efter den legendariske Aage Andersen. Og opgaven var også i forvejen delvist umuliggjort af, at finansministeren var uden manøvremuligheder.

Det var den situation, de kommunale arbejdsgivere og KTO i fællesskab udnyttede ved at enes om et forlig, der trods den meget snævre lønramme havde et umiskendeligt reformpræg, og som samtidig signalerede såvel de kommunalt ansattes som de overenskomstansattes opstigning i det offentlige aftalesystem. Det var herefter ikke længere karakteriseret af grundliggende at være et statstjenstemandssystem.

Det er klart, at forløbet kun kunne blive, som det gjorde ved en periodevis afbrydelse af den normalt tætte koordination mellem det statslige og det kommunale område. Det gælder på arbejdsgiverside mellem finansministeriet og de kommunale arbejdsgiveres lønudvalg. Og det gælder udpræget på organisationssiden, hvor kontaktudvalget mellem KTO og CFU reelt var ude af funktion under forhandlingerne. Der var en vis, men svag koordinering på hovedorganisationsniveau. LOs 4-bande bestående af de fire topforhandlere spillede kun en underordnet rolle i de indledende faser, og i den afgørende periode var der ingen reel kontakt.

I FTF blev forbindelsen mellem de statslige og de kommunale forhandlere også afbrudt i den afgørende fase, og det førte til et voldsomt internt slagsmål, hvor CFU-forhandlerne, Martin Rømer og Bjørn Wikkelsøe Jensen, bebrejdede KTO-forhandleren, Kirsten Stallknecht, Dansk Sygeplejeråd, at hun sammen med de andre KTO'ere havde slået til og dermed reelt afgjort resultatet også for CFU'erne uden at orientere dem først. Den samme situation gjorde sig gældende i AC, men der var det i hvert fald i første omgang uden de store problemer, at det var KTO-forhandleren, Jørn Neergaard Larsen, der spillede hovedrollen i stedet for ACs formand. Sådan måtte det være, når muligheden nu lå på det kommunale område.

Optakt til forhandlingerne i 1991

Det statslige svar på forløbet i 1989 var en bestræbelse på at undgå en gentagelse ved at søge styrket samarbejdet mellem de kommunale og statslige arbejdsgivere. Det er blevet til en aftale, der åbner op for egentlige fællesforhandlinger på det generelle område for hele det offentlige område.

Der skal være tale om en fælles koordinering på tre niveauer. Det første niveau drejer sig om de overordnede rammer, og her er det finansministeren og KLs bestyrelse med formanden i spidsen, der skal afgøre tingene. Det understreger den stigende sammenhæng mellem aftaleforhandlingerne og den samlede økonomiske politik. Det andet niveau er de sædvanlige generelle forhandlinger på det statslige og det kommunale område, hvor finansministeren er hovedforhandler på det statslige, og KLs lønudvalgsformand på det kommunale område. Det tredie niveau er de specielle forhandlinger med de enkelte organisationer og sammenslutninger.

Med den overordnede fastlæggelse af rammerne og muligheden for fælles forhandlinger mellem de to hovedområder er der lagt op til den endelige centralisering af aftaleforhandlingerne. Det kan man også så småt se afspejlet i den kommunale arbejdsgiverstruktur, hvor Foreningen af Kommuner i Københavns Amt, FKKA, har lagt sin lønafdeling sammen med KLs lønafdeling. Dermed er der nu fire områder tilbage: KL, Amtsrådsforeningen og København og Frederiksberg. Samtidig har man i KL ændret den formelle kompetence, således at de enkelte kommunalbestyrelser nu overgiver deres kompetence til at indgå aftaler til KLs bestyrelse og ikke som hidtil til KLs lønudvalg.

På organisationssiden er det mest på hovedorganisationsområdet, man kan se begyndende ændringer. Med vedtagelsen af LOs nye strukturforslag i 1989 skal der oprettes både et kommunalt og et statsligt kartel for LO-forbund. På det statslige område er man allerede med STK godt på vej. Men man skal have løst det problem, at de STK-organisationer, der i dag står udenfor LO, på en eller anden måde kan blive i folden. På det kommunale område er et kartel i skrivende stund under forberedelse. Afgørende beslutninger ventes truffet i oktober 90. Det er især det centralt placerede DKA, med formandsposten i KTO og samtidig plads i LOs forretningsudvalg, der presser på, mens SiD og KAD, der helt overvejende lægger vægten på det private område, som forsøger at bremse lidt på tempoet.

I FTF har man formaliseret samarbejdet på det kommunale område med FTF-K, og der er oprettet et lille sekretariat, foreløbig i Sygeplejerådets regi. Og som nævnt er der på den statslige side vedtaget et dokument om formaliseret samarbejde mellem de to FTF-sammenslutninger TOK og CO II. Desuden har man etableret en tværgående koordineringsgruppe med FTFs hovedforhandlere og FTFs formand som medlemmer. I AC er samarbejdet såvel på det kommunale og det statslige område hver for sig som på tværs af områderne allerede eksisterende.

KTO samarbejdet fortsættes i store linier som hidtil. Der var en del diskussioner om en udvidelse af samarbejdet, f.eks. med en langsom opbygning af samarbejdsorganer lokalt. Med de lokale tværgående lønpuljer og det forventede stigende omfang af omstillinger, har der vist sig et begyndende behov for koordinering for ikke at blive spillet ud mod hinanden af de kommunale arbejdsgivere.

De samme processer, der på centralt plan med nødvendighed førte til oprettelsen af KTO som en funktionel tilpasning til arbejdsgivernes centraliseringskrav i 1970'erne, må forventes i 1990'erne at nødvendiggøre et tilsvarende samarbejde på lokalt plan. Foreløbig blokeres en sådan udbygning, bl.a. fordi de store organisationer stadig regner med, at de er i stand til at varetage medlemmernes interesser lokalt bedst ved at stå alene.

KTO kan siges at befinde sig i en overgangsfase, og dette er blevet bestyrket af et væsentligt personskifte. Den mangeårige formmand Ole Berg Rasmussen er gået af for at blive kommunal pensionsdirektør. Han er i HK/Kommunal og i KTOs ledelse blevet afløst af den relativt nye Kim Simonsen, mens formanden for DKA, Poul Winckler, er blevet formand for KTO.

I CFU er der også tale om en overgang. Men her er der desuden umiskendelige krisetegn. Erik Nygaard Jespersen, der aldrig fandt sig tilrette som CFU-formand, er gået af for at blive kontorchef i DSB. Postforbundets formand, Johan Overgaard, bliver ny STK-repræsentant i CFU, men man møder nu med Ove Hygum som formandskandidat. Det er også blevet nemmere af, at Ole Berg Rasmussen er trådt tilbage som KTO-formand. Så bliver der ikke tale om to HK'ere i spidsen for det offentlige system.

Valget af Ove Hygum er trukket lidt i langdrag. Den ene grund har været, at FTF-grupperne stadig synes at være stærkt betænkelige ved at få en overenskomstansat som formand – måske fordi FTF-grupperne gerne selv vil overtage positionen. Det er der som vanlig blevet sat en stopper for ved ACs indgriben til fordel for STKs kandidat.

Den anden grund er en voldsom intern konflikt i CFU mellem CO II og AC. Det drejer sig om, hvem der skal forhandle for cheferne i det sammensluttede told- og skattevæsen. Der er et forsøg på mægling igang, og selv om problemerne i sensommeren 1990 synes at være gået i hårdknude, må det ventes, at en løsning vil blive fundet i løbet af efteråret 1990. Efter al sandsynlighed, når man til enighed, så CFU kan bringes til at fungere før starten på overenskomstforhandlingerne i 1991.

Det må vurderes, at dette konkrete grænseproblem kan løses, fordi der i CFU synes at være nået til enighed om placeringen af de kommende kortere uddannede akademikere, de såkaldte bachelors. Der vil blive tale om AC-stillinger, med mindre det er stillinger, der i forvejen er grænsedraget. Der kan således ikke blive tale om en organisationsmæssig »gøgeungeeffekt«, hvor de nye akademikere for AC erobrer områder, der i dag er organiseret af andre grupper.

Forholdene på organisationssiden er så præget af opbrud, at det kan blive vanskeligt at matche det nye samarbejde mellem de to arbejdsgiverparter. Hvis de statslige og kommunale arbejdsgivere kan enes om at insistere på egentlige fælles forhandlinger, må organisationerne følge med. Det er derfor et problem, at kontaktudvalget mellem KTO og CFU er ude af funktion. Det nødvendige samarbejde kan først genoprettes, når de interne problemer i CFU har fundet deres løsning.

Et endnu større opbrud på tværs af det statslige og kommunale område har været på vej fra anden halvdel af 1989. Det drejer sig om forhandlinger, der kan overflytte Danmarks Lærerforening fra staten til kommunerne, hvor folkeskolelærerne i praksis fungerer. Det kan ske i sammenhæng med gennemførelsen af en ny tjenestetidsaftale for lærerne. Indtil midt på foråret 1990 så det ud til, at den kommunale ansættelse af lærerne ville blive en realitet, men i skrivende stund, sensommeren 1990, synes det at være lige så sandsynligt, at de fortsat forbliver som en del af statstjenestemandsområdet.

Udover spørgsmålet om lærernes placering er i sensommeren 1990 et væsentligt spørgsmål realiseringen af planerne om et samlet pædagogforbund, bestående af Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund: BUPL, Socialpædagogernes Landsforbund: SL, og Landsforeningen Danske Klubfolk: LDK. Med tilsammen godt 50.000 medlemmer vil der blive tale om en magtfuld gruppe på det kommunale område. Det åbne spørgsmål i samlingsbestræbelserne, der påtænkes realiseret allerede i 1991, er tilhørsforholdet til en hovedorganisation. Skal det være LO, som SL og LDK i dag er medlemmer af, eller FTF, som BUPL er tilsluttet?

Hvis det nye pædagogforbund realiseres og lærerne samtidig bliver en del af det kommunale område vil magtforholdene i KTO blive ændret, og på samme tid vil det kommunale område blive størrelsesmæssigt totalt dominerende i forhold til statsområdet. Den tendens, vi i starten af denne artikel fremhævede, vil for alvor være en realitet. Måske er det – trods det logiske i overflytningen af lærerne – det, der i disse måneder får finansministeriet til at tøve.

Perspektivet: Centraliseret decentralisering

Udsigterne for det kommende årti kan være svære at opfatte præcist. Men vores bud er, at det offentlige aftalesystem med dets tilbagevendende aftaleforhandlinger fortsat vil være af central betydning. Hvis vi går ud fra, at regeringen, uanset hvordan den kommer til at se ud fremover, fortsat vil føre en stram indkomstpolitik, og en stram udgiftspolitik for den offentlige sektor, er det indlysende, at det offentlige aftalesystem bliver et omdrejningspunkt. Hvordan holde lønniveauet nede uden at have styr på det største samlede forhandlingsområde? Og hvordan holde de offentlige udgifter nede og gennemføre de omfattende omstillinger, der følger af dette, uden i det mindste underforstået accept fra de offentligt ansattes organisationer?

Finansministeren er hovedansvarlig for både den generelle økonomiske politik, herunder omstillingspolitikken i den offentlige sektor, og for de offentlige aftaleforhandlinger. Så er det indlysende, at finansministeren opfatter det som en helhed. Han kan så betragte organisationerne som en modspiller, der skal overvindes, eller som en medspiller, hvis aktive medvirken er en forudsætning for en effektivt gennemført omstilling.

Den overordnede tendens i dette perspektiv er på den ene side *centralisering*. Der skal ske en samlet koordinering og beslutning om de overordnede rammer, og der skal opnås enighed om lønforbedringer m.v. på lavest mulige niveau. Hvis alle legitime parter i dette komplicerede koalitionssystem, som det offentlige aftalesystem udgør, skal have varetaget deres interesser, er der meget, der tyder på, at det kun kan ske gennem etablering af overordnede, *fælles forhandlinger* for det kommunale og det statslige område under et.

Men den anden side i denne udvikling er en *decentralisering*. Omstillingspolitikken er en erkendelse af, at det ikke er muligt at styre den offentlige sektor ved centraliserede forhandlinger og en centraliseret plan- og budgetlægning, der skal omfatte alle detailler. Derfor lægges der i sti-

gende grad op til rammestyring og selvforvaltning på den ene side og fordeling af lokale lønpuljer o.lign. på den anden side. Det er en hidtil uset decentralisering, men vel at mærke inden for en meget bestemt overordnet politik, der fastlægger rammerne. Vi kalder det for centraliseret decentralisering.

Indtil nu er kun de første skridt taget i denne proces. F.eks. er de lokale lønpuljer stadig meget små, men der lægges op til, at de efterhånden skal udvides betydeligt. Både forhandlingerne om disse midler og aktiviteter i forbindelse med omstillinger og dertil hørende uddannelsesbestræbelser kræver en stigende deltagelse fra organisationernes side på det lokale niveau. Der må gennemføres en styrkelse af de lokale led, hvis organisationerne skal blive i stand til at bevare deres indflydelse.

En sådan proces er igang i mange organisationer, men endnu er den kun ufuldstændig. Og den kæmper ikke mindst imod tøvende medlemmer, der i ikke ringe udstrækning vil foretrække centrale ledelser, der klarer alle problemerne. Det er ikke for ingenting, at det stadig er almindeligt at betegne de lokale lønpuljer som »fedterøvstillæg«.

Note

Denne artikel er udarbejdet i Forskningsgruppen Arbejdsmarkedsorganisationernes Sociologi: FAOS, i forbindelse med forskningsprojektet *Organisationerne, aftalesystemet og omstillingerne i det danske samfund.* Dette projekt er støttet økonomisk af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet samt følgende faglige organisationer: CO II, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Lærerforening, Dansk Sygeplejeråd, Forbundet for Offentligt Ansatte Dansk Kommunalarbejderforbund, HJ/Kommunal, Fagøkonomisk Afdeling Ingeniør-Sammenslutningen og Statsansattes Kartel.