



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Efter strejkerne -

en lønmodtager-investeringsanalyse af 2008-strejkerne i den offentlige sektor

Stamhus, Jørgen; Scheuer, Steen; Christensen, Susanne

Publication date:
2009

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Stamhus, J., Scheuer, S., & Christensen, S. (2009). *Efter strejkerne - en lønmodtager-investeringsanalyse af 2008-strejkerne i den offentlige sektor*. Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University. CARMA Research Paper Nr. 2009:4

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CARMA

Centre for Labour Market Research

Aalborg University



Efter strejkerne

– En lønmodtager-investeringsanalyse af 2008-strejkerne i den offentlige sektor

Jørgen Stamhus, CARMA, Aalborg Universitet, *E-mail: stamhus@epa.aau.dk*

Steen Scheuer, Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi, Syddansk Universitet, *E-mail: steen.scheuer@sdu.dk*

Ellen Susanne Christensen, Institut for Matematiske Fag, Aalborg Universitet, *E-mail: susanne@math.aau.dk*

CARMA Research Paper 2009:04

CARMA Research paper 2009:4
Centre for Labour Market Research (CARMA)
Aalborg University
Fibigerstraede 1
DK-9220 Aalborg
Denmark
www.carma.aau.dk
Ph. + 45 96 35 82 03
Fax + 45 98 15 53 46
Email: conniek@epa.aau.dk

Aalborg 2009
Copyright: CARMA
ISBN:

Authors:

Associate Professor, Ph.D. Joergen Stamhus
Aalborg University
Centre for Labour Market Research (CARMA)
Department of Economics, Politics and Public Administration
Fibigerstraede 1
DK-9220 Aalborg
Denmark
Phone +45 9635 8193
Fax +45 9815 5346
Email stamhus@socsci.aau.dk

Professor Steen Scheuer
University of Southern Denmark
Department of Leadership and Strategy
Willemoesvej 2 B
Dk-4200 Slagelse
Denmark
Phone +45 6550 9110
Email steen.scheuer@sdu.dk

Lektor Ellen Susanne Christensen
Aalborg University
Department of Mathematical Sciences
Fredrik Bajers Vej 7
DK - 9220 Aalborg
Denmark
Phone +45 9940 8927
Email susanne@math.aau.dk

English title and summary:

After The Strikes

– An Employee Investment Analysis of the Outcomes of the 2008 Public Sector Strikes in Denmark.

From April to June 2008, three groups of public sector employees – nurses, social care assistants and kindergarten teachers – went on strike in order to try to improve their relative wage gains, the strikes lasting between four and eight weeks. Did this pay off?

On the basis of an investment calculus, we can show in the article that only a well-prepared and relatively short strike with substantial gains may succeed in a positive payoff (as was the case for the social care assistants). Small gains or a more protracted strike (the latter due to the lack of the will to compromise) lead to negative payoffs of a significant magnitude. In fact, we can show that the latter two groups will need 10 (nurses) or 15 (kindergarten teachers) years respectively to recoup the costs to their strike funds.

1. Indledning

Kan strejker betale sig? Dette klassiske spørgsmål blev rejst fra flere sider efter arbejdskonflikterne i forbindelse med overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor foråret 2008. Spørgsmålet blev i pressen overvejende besvaret i generelle vendinger, med et bastant nej, og uden en nærmere vurdering af de enkelte forbunds omkostninger og ekstra gevinster i forløbet. I denne artikel diskuteres den økonomiske og sociologiske teori om strejker og arbejdskonflikter, hvorefter vi ser på hvert enkelt af de tre hovedforbunds økonomiske resultater, på basis af forbundenes egne oplysninger om, hvad de opnåede, og hvad konflikterne kostede.

Konklusionen er, at nogle strejker betaler sig, andre ikke. Det lykkedes for FOA, der også havde en stærk indirekte politisk opbakning i opspillet til de egentlige overenskomstforhandlinger, at skabe et positivt resultat, der inden for en tre års periode overgår omkostningerne. Dette lykkedes til gengæld hverken for DSR (Sygeplejerådet) eller for BUPL. Her pådrog man sig ganske betydelige omkostninger, som det vil tage 10-15 år at betale tilbage, og dette rejser spørgsmålet, om de faglige ledere har været uvidende om disse perspektiver, eller om de med åbne øjne har ført medlemmerne ind i en situation med et negativt payoff af betragtelig størrelse.

2. Fagforeninger i den offentlige sektor og den økonomiske virkelighed der konfronterer dem

Fagforeninger og strejker har til formål at forbedre lønmodtagernes løn- og ansættelsesvilkår. Der eksisterer en række økonomiske rammebetingelser for fagforeningernes muligheder og krav, og disse er forskellige, afhængigt af om fagforeningen agerer i forhold til virksomheder i den private eller i den offentlige sektor. Ifølge økonomisk teori er det udgangspunktet, at fagforeninger og strejker kun forekommer i den private sektor, hvis manglende konkurrence fx ved monopoler giver anledning til, at virksomhederne tjener overnormale profitter. Fagforeningerne eksisterer på den baggrund med henblik på at tilvejebringe en institutionel ramme om forhandlinger om fordelingen af den overnormale profit. Er der derimod tale om et marked, hvor mange virksomheder opererer og hvor der er fri adgang til oprettelse og nedlæggelse af virksomheder vil den overnormale profit forsvinde og dermed også grundlaget for en fagforening, idet dette dog yderligere kræver et arbejdsmarked med perfekt mobilitet, således at virksomhederne ikke besidder en markedsmagt i forhold til lønmodtagerne. Den fri mobilitet medfører, at virksomheder må betale markedslønnen for en given type arbejdskraft. Sker det ikke, vil arbejdstagerne fortrække til andre virksomheder og brancher. Hvis virksomhederne modsat betaler en løn over markedslønnen vil deres produkter blive for dyre og de må lukke.

Som Kaufman (2008) imidlertid anfører, er der behov for at modificere ovenstående antagelser, idet der er gode argumenter for, at der eksisterer permanente markedsimperfektioner (eks. monopoli og moral hazards), der kan forklare den permanente forekomst af fagforeninger, der eksisterer med henblik på at afbalancere virksomhedernes markedsmagt og maksimere medlemmernes løn, beskæftigelse og ansættelsesvilkår i øvrigt.

Uanset markedsstrukturen i den private sektor, er det klart, at fagforeningerne i den offentlige sektor er konfronteret af andre økonomiske, arbejdsmarkeds- og ledelsesmæssige rammebetingelser. Følgende Freeman (1986) kan man opstille den i tabel 1 viste systematik til at redegøre for forskellene i sektorernes industrial relations system.

Tabel 1**Sammenligning af ”industrial relations” systemet i den offentlige og private sektor i Danmark**

	Offentlig sektor	Privat sektor
Aktører		
Ledelse	Valgte politikere.	Ejer eller ejer ansatte ledere.
Fagforeninger	Domineret af organisationer for funktionærgrupper.	Både organisationer for funktionærer og timelønnede.
Arbejdsstyrke	Flere kvinder (68%) end mænd (32%).	Flere mænd (62%) end kvinder (38%).
Teknologi og markedsstruktur		
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.
Magtforhold		
Påvirkning af modparten ¹	Fagforeninger kan udøve politisk pres på politikere gennem deres medlemmer for at sikre deres målsætninger.	Ledelsen fastlægger sine beslutninger uafhængigt af fagforeningen.
Konfliktredskaber	Høj grad af overenskomstdækning og regulering. Strejkeret med enkelte undtagelser for særlige grupper.	Lavere grad af overenskomstdækning og regulering. Strejkeret.

Kilde: Freeman (1986) med egne modifikationer og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Tabel 1 oplister forskellene mellem den offentlige og private sektor på centrale felter af de respektive industrial relations systemer. 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 markeds konkurrencen, 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,

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

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 relativ 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 leverandører (kommuner og regioner i Danmark) er underlagt en streng budgetrestriktion via aftalesystemet og skattestopet. 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 har i de senere år svækket kommuners og regioners monopolstatus.

Ovenstående ræsonnementer får os til at konstatere (jf. tillige Freeman 1986, s. 51), at elasticiteten af arbejdskraftefterspørgslen i den offentlige sektor på kortere 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.

Argumenterne ovenfor viser, at i det omfang staten fastsætter strenge budgetrestriktioner fx i form af et skattestop og sanktionering af budgetoverskridelser for de lokale offentlige serviceleverandører, bliver den favorable forhandlingsposition, der følger af den uelastiske efterspørgsel efter offentlige serviceydelser og arbejdskraft stækket. Fagforeningerne må i det tilfælde søge alternative strategier til at opnå indrømmelser. Det åbenlyse modtræk er at forsøge at ”skubbe” til budgetrestriktionen. Denne er fastlagt af de valgte politikere. Fagforeningernes strategi må på den baggrund være at påvirke opinionen og derigennem politikerne til at øge udbuddet af offentlige serviceydelser for derved at skabe et budgetmæssigt spillerum for såvel højere lønninger som flere offentligt ansatte, som særligt i Danmarks tilfælde med en organisationsprocent på 77

(Scheuer 2007: 236) samtidig vil føre til flere fagforeningsmedlemmer. Med mere end 800.000 offentlige ansatte forekommer dette at være en oplagt strategi over for politikere på alle niveauer, der ønsker genvalg, idet der dog skal tages forbehold for, at der næppe vil være fuld opbakning til krav, der begunstiger visse grupper på bekostning af andre. Hvorvidt dette rationale ligger bag fagforeningernes forsøg på at skabe sympati for deres medlemmer og lønkravene ved strejken i foråret 2008 skal være usagt, men det udgør under alle omstændigheder et bidrag til en forklaring. Kun ved at skabe en politisk opbakning kunne der opnås de store forbedringer som budgetbetingelserne udelukkede. Dette ligger helt i forlængelse af Johnstons (1994) tese om, at fagforeninger i den offentlige sektors muligheder for at opnå resultater gennem forhandlinger og eventuelle strejker er afhængig af to ting:

1. Fagforeningens evne til at formulere sine krav så de appellerer til offentlige interesser.
2. Fagforeningernes evne til at danne koalitioner med eks. andre grupper af offentligt ansatte, politikere, brugere m.fl. i relation til forhandlings- og konfliktforløbet.

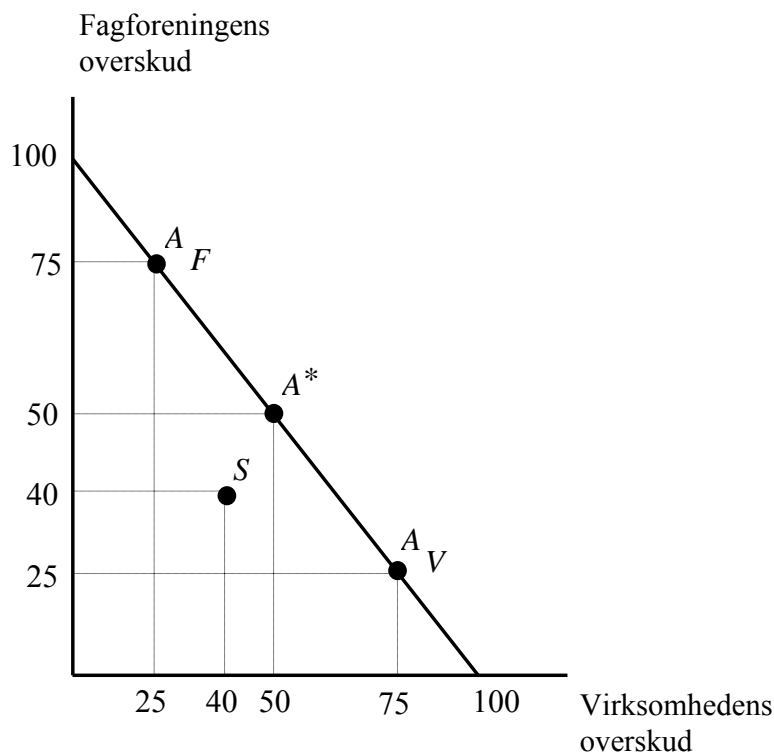
Johnston fremsatte teserne på baggrund af casestudier af forhandlingsforløb for offentligt ansatte i USA, men der er ingen grund til at antage, at de ikke har tilsvarende gyldighed i relation til danske forhold. Efterfølgende har et studie af Devinatz (1997) af en række strejker i den offentlige sektor i USA, fundet støtte for den anden tese men ikke den første, idet han fandt at en strejkes succes afhæng af evnen til at danne koalitioner. Appeller til offentlige interesser havde derimod tilsyneladende ingen effekt, idet det ene dog meget vel kan afhænge af det andet.

Den manglende koalitionsdannelse mellem de konfliktende fagforbund kan bidrage til at forklare, hvorfor fagforeningernes og særligt Sundhedskartellet's forhandlingsposition ikke var stærk nok til at opnå mere, end der blev givet ved det endelige forlig. Det forklarer imidlertid ikke, hvorfor der opstod en langvarig strejke inden forliget. Dette vil vi forsøge at give nogle forklaringsbidrag til i de næste afsnit dels i form af nogle teoretiske overvejelser, dels på baggrund af en fortolkning af det konkrete hændelsesforløb.

3. Strejkens økonomiske teori

I økonomisk teori er det som nævnt ofte udgangspunktet, at strejker rationelt set kun bør forekomme, hvis manglende konkurrence fx ved monopoler giver anledning til, at virksomhederne tjener overnormale profitter. Strejker og kollektive forhandlinger eksisterer på den baggrund med henblik på at fordele dette overskud mellem lønmodtagere og arbejdsgivere. Nedenstående figur 1 illustrerer, hvorledes overskuddet kan fordeles, idet linjen med den negative hældning angiver de kombinationer, hvormed overskuddet kan fordeles fx ved A^* , hvor overskuddet deles ligeligt, ved A_f , hvor fagforeningen får hovedparten og A_v , hvor hovedparten tilfalder virksomheden. Fordelingen afgøres bl.a. af magtforholdene mellem parterne herunder arbejdsmarkedssituationen.

Figur 1
Fordeling af overskud før og efter strejke – Hicks paradokset



At det lykkes fagforeninger at få en del af overskuddet er veldokumenteret i den internationale litteratur, Card (1996), Kuhn og Sweetman (1998), Rosenfeld (2006). Hvad enten det sker med eller uden brug af strejkevåbnet, så lykkes det fagforeninger at opnå en løn præmie til deres medlemmer, dvs. en højere løn sammenlignet med ansatte i virksomheder, hvor lønnen ikke forhandles af en fagforening.² Card (1998) dokumenterer desuden, at fagforeningers positive indflydelse på lønnen også gør sig gældende i forhold til den offentlige sektor.

Strejker udgør imidlertid et paradoks i forhold til en rationel økonomisk tilgang, idet strejker medfører, at det oprindelige overskud mindskes under strejken. Virksomheden mister indtjening under strejken og det samme gælder for lønmodtagerne afhængig af størrelsen af den indtægtsersattende strejkestøtte fra fagforeningen. Yderligere kan medarbejdernes job komme i fare, hvis strejken medfører en svækkelse af virksomhedens position på markedet. Dette betyder at begge parter vil være bedre tjent med at undlade at strejke. Denne sammenhæng beskrives som Hicks-paradokset, Hicks (1932). Paradokset er illustreret i figur 1. Forud for strejken kunne der opnås en fordeling ved forhandling som angivet ved A*, men efter strejken er overskuddsdelen blevet formindsket og parterne indgår en aftale ved S, som tydeligvis er ringere for begge parter end ved en aftale forud for strejken.

² I det omfang at fagforeningerne anvender en strejke for at forbedre lønnen påviser Choi (2008) varierende succes med outcomes i fire strejker hos den samme faglige organisation i finanssektoren i Sydkorea, og tillægger forklaringen grader af organisatorisk læring efter hver konflikt.

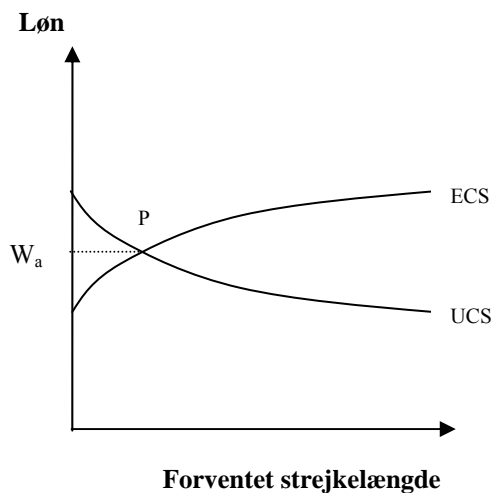
Hvorfor opstår strejker så? Ashenfelter og Johnson (1969) følgende Hicks (1932) argumenterer for, at årsagen til strejker er asymmetrisk information mellem parterne (se også Kennan og Wilson, 1993; Binmore et al., 1992). Lønmodtagerne er ikke fuldt orienterede om overskuddets størrelse og virksomhedens finansielle situation. Dette kan tvinge fagforeningerne til en strategi, hvor de fremsætter urealistisk høje lønkrav for at sikre sig imod, at de ikke afleverer en for stor bid af kagen til virksomheden, idet det for virksomheden vil være en optimal strategi at hævde, at overskuddets størrelse er mindre end det reelt er tilfældet. På denne baggrund er strejkens formål at aftvinge et mere reelt tilbud fra virksomheden.³

Ovenstående medfører, at begge parter må modificere deres krav i takt med, at strejken trækker ud. Dette skyldes dels at strejken og dens længde sender et signal til fagforeningen om, at overskuddet er mindre end antaget, dels at strejken har omkostninger for begge parter. Virksomheden mister indtjening og måske kunder og fagforeningerne tømmer deres strejkekasse og medlemmerne mister indkomst afhængig af strejkestøttens størrelse. Der kan derfor skitseres en "koncessionskurve" for arbejdsgiveren (ECS), der indikerer den højeste løn arbejdsgiveren er villig til at betale for at undgå en strejke og en "modstandskurve" for fagforeningen (URC), der indikerer den periode fagforeningsmedlemmerne vil acceptere at være i strejke frem for at acceptere en lavere løn, jf. figur 2 neden for. Skæringspunktet P mellem de to kurver determinerer strejkens længde og den aftalte løn W_a .

I Hicks (1932) oprindelige tilgang blev det antaget, at parterne kendte til hinandens koncessionskurver. På den baggrund vil der ikke opstå strejker, idet parterne på forhånd og gennem forhandling vil erkende, at punktet W_a i figur 2 er at foretrække frem for alle andre punkter. Ifølge Hicks (1932, p. 146) opstår strejker herefter kun rationelt set, når fagforeningen vil sikre sig mod, at strejkevåbnet bliver "rustent", hvilket kan svække fremtidige forhandlingspositioner. Alle andre strejker må derfor betragtes som resultater af, hvad Hicks benævner "faulty negotiation" eller fejlvurderinger af parterne i forhandlingsforløbet.

³ Den asymmetriske information kan ifølge Ashenfelter og Johnson (1969) også betragtes på baggrund af, at medlemmernes lønaspирationer er ude af trit med, hvad virksomheden kan betale. En fagforeningsledelse der indgår et forlig om en lavere løn risikerer derfor at blive mødt med protester og/eller blive afsat, uanset at der var tale om den bedste aftale givet de økonomiske betingelser. En strategi for fagforeningsledelsen bliver derfor at skabe ligevægt mellem forventninger og muligheder. Dette kan ske gennem en strejke, hvor medlemmerne i sidste ende vil indse, at de er nødt til at acceptere en lønaftale på et lavere niveau end forventet. I denne tilgang er årsagen til strejker således asymmetrisk information internt i fagforeningen.

Figur 2
Hicks modellen



Da dette bidrag vedrører strejker i den offentlige sektor, er det nødvendigt at redegøre for hvordan ovenstående teoridannelser kan overføres til denne. Problemer er her, at offentlige strejker ikke omfatter forhandlingssituationer om et givent overskud, jf. diskussionen i afsnit 2 om det offentlige budget. I udgangspunktet er det rimeligt at antage, at forhandlinger og strejker er determineret af asymmetrisk information mellem parterne. På den baggrund er forhandlingsteorien i udgangspunktet mulig at applicere på den offentlige sektor, idet forhandlingspositionerne kan beskrives som et bilateralt monopol, fx er staten stort set den eneste efterspørger efter sygeplejersker og Dansk Sygeplejeråd den eneste udbyder. Problemet bliver imidlertid at beskrive, hvorledes profitmaksimeringsbetingelsen og overskudsantagelsen kan udskiftes med en offentlig budgetrestriktion, når et forhandlingsspil skal beskrives. Dette volder tilsyneladende problemer for den gængse spil- og forhandlingsteoretiske tilgang til strejker, idet det trods en grundig litteratursøgning ikke er lykkedes at finde teoretiske beskrivelser af forhandlingsspil i relation til den offentlige sektor, mens der findes en omfattende teoretisk og empirisk litteratur mht. den private (se f.eks. oversigten i Cramton og Tracy, 1992).

I et forsøg på at forklare dels fremkomsten af strejker, dels strejkelængden, opstiller Mauro (1982) en model der bygger videre på Hicks forståelse af strejker som fejlvurderinger og fejllopfattelser i forhandlingsforløbet, idet Mauro i modsætning til Hicks anser disse som hyppigt forekommende. Fejlopfattelser opstår fordi et forhandlingsforløb er præget af imperfekt information og foregår under indtryk af forskellige omgivelsesfaktorer eks. fagforeningspolitiske holdninger om ligeløn og retfærdighedsbetragtninger i forhold til lønstrukturen, der medfører at den rationelle løsning i Hick's model ikke nås uden strejke. Strejkeforløbet virker således korrigerende for fejllopfattelser og imperfekt information.

Mauro's model fremstilles her i modificeret form, idet den udgør en relevant teoretisk forklaringsramme til strejkerne i sundhedssektoren, idet forløbet her afspejler at parterne inddrog forskellige parametre i deres koncessionskurve. Mest oplagt fagforeningernes inddragelse af forventninger til det politiske niveau om en forskydning af den budgetrestriktion, der var determinerende for den offentlige arbejdsgivers koncessionskurve.

I Mauro's (1982) model opstår fejlafvigelser om modparten som følge af, at parterne anvender forskellige variable til at determinere deres koncessionskurver. I en offentlig sektor kontekst vil det være naturligt at antage, at udviklingen i det offentlige budgets størrelse vil være en afgørende variabel. Derudover vil de offentlige arbejdsgivere også være bundet af hensyn til afsmitningseffekter i forhold til den private sektor og de øvrige lønmodtagergrupper i den offentlige sektor. Den offentlige arbejdsgivers koncessionskurve (EC) kan herefter udtrykkes som:

$$EC = f(X, \Delta B_{pol}), \quad (1)$$

hvor X er en vektor af relevante forhandlingsvariable for arbejdsgiveren og ΔB_{pol} er udviklingen i det offentlige lønbudget determineret gennem finanslov og aftalesystem.

For fagforeningen der repræsenterer de offentligt ansatte gælder, at koncessionskurven (UC) kan udtrykkes som:

$$UC = f(Y, \Delta B_{exp}) \quad (2)$$

hvor Y er en vektor af relevante forhandlingsvariable for fagforeningen eksempelvis positionen i den offentlige lønstruktur og ligeløn. ΔB_{exp} er fagforeningens forventninger til udviklingen i det offentlige budget. Forventningerne kan være påvirket af politiske udmeldinger og fortolkninger af den offentlige budgetsituation og egne forståelser af den offentlige arbejdsgivers muligheder for at give indrømmelser.

Hvis hver af parterne danner sine forventninger om modpartens forhandlingsposition på baggrund af de variable der indgår i egen koncessionskurve, så vil arbejdsgiverens opfattelse af fagforeningens koncessionskurve kunne skrives som:

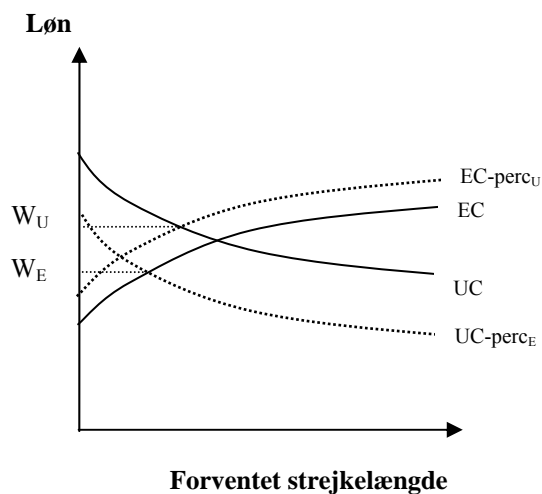
$$UC\text{-perc}_E = f(X, \Delta B_{pol}), \quad (3)$$

tilsvarende kan fagforeningens opfattelse af arbejdsgiverens koncessionskurve skrives som:

$$EC\text{-perc}_U = f(Y, \Delta B_{exp}), \quad (4)$$

Hvis det antages at alle funktioner er lige følsomme overfor budgetændringer vil en større ændring i fagforeningens forventninger til budgetudviklingen end den faktiske budgetudvikling medføre, at koncessionskurverne løftes forskelligt.

Figur 3
Effekten af forskelle i antagelserne om den offentlige budgetudvikling



EC og UC angiver i figur 3 parternes koncessionskurver efter ændringerne i budgetvariablen. Hvis fagforeningen har antaget en større budgetvækst, vil UC stige med mere end EC. Hver part har imidlertid antaget, at ændringen i budgetvariablen er af samme størrelsesorden hos modparten, men idet fagforeningen har antaget, at budgettet er vokset med mere end det politisk administrativt fastsatte budget, fx som følge af politiske udmeldinger, vil EC-perc_U ligge over EC og UC-perc_E ligge under UC. Fagforeningen forventer således, at der indgås en aftale om en højere realløn (W_U) end arbejdsgiveren (W_E). På denne baggrund er det rimeligt at antage, at et strejkeforløb er nødvendigt for at tilpasse parternes opfattelser og at strejkeforløbets længde er afhængigt af størrelsesordenen af de forskelle i lønkrav, der udspringer af de opfattede forskelle i de determinerende variable for koncessionskurverne. Dette resultat opstår uanset, at parterne antager, at budgetvariablen indgår i modpartens koncessionskurve, idet de ikke anvender den samme metode til at estimere udviklingen i budgettet. Det er også sandsynligt, at der indgår variable i den ene parts koncessionskurve, som er ukendte for modparten. Dette vil ligeledes medføre fejlopfattelser og forskellige forskydninger af koncessionskurverne. I relation til strejkerne i foråret 2008 kan det eksempelvis tænkes, at den offentlige arbejdsgiver overså vægtningen af ligeløn hos Sundhedskartellet.

Figur 3 viser, hvorledes en fejlurdering af modpartens koncessionskurve giver anledning til forskellige forskydninger af kurverne. Der kan imidlertid også være tale om fejlurderinger af hældningen på kurverne, der afspejler koncessionsraten, dvs. den hastighed, hvormed man er villig til at give indrømmelser. Hvis hver part er bevidst om sin egen koncessionsrate, men ikke modpartens, vil dette påvirke sandsynligheden for at der opstår en strejke. Dette skyldes, at en undervurdering af modpartens koncessionsrate er ensbetydende med en undervurdering af strejkeomkostningerne. I relation til strejkerne i sundhedssektoren i foråret 2008 kan det hævdes, at Sundhedskartellet undervurderede arbejdsgiverens koncessionsrate og heri lagde grunden for et længerevarende strejkeforløb.

Det er væsentligt at understrege, at ovenstående model ikke er en egentlig forhandlingsmodel. Modellen indikerer hvorfor strejker opstår og trækker ud, men den indeholder ikke en beskrivelse af et forhandlingspil, der analyserer parternes reaktioner på forekomsten af fejlurderinger. Dermed

kan modellen reelt ikke forklare strejkens længde og det efterfølgende aftaleresultat. Modellen er imidlertid fremstillet her fordi den kan appliceres på den offentlige sektor med henblik på at forklare strejkeforekomst. Egentlige teoretiske beskrivelser af forhandlingsspil for den offentlige sektor har økonomisk teori som nævnt ovenfor øjensynligt vanskeligt ved at levere på grund af forhandlingsmodellernes afsæt i antagelser om profitmaksimering og overskudsdeling.

4. Strejken som kollektiv handling og spørgsmålet om lønrelativiteter/lønralisering

Der er imidlertid også andre mulige forklaringer på strejkeforekomster, og disse relaterer sig i højere grad til dynamikken mellem de forhandlende lønmodtagergrupper, end til dynamikken mellem arbejdsgivere og lønmodtagere.

I de ovenstående teorier er fokus i forklaringerne på arbejds konflikter og strejker lagt på relationen mellem arbejdsgiver og –tager, og på disses (evt. manglende) muligheder for at optræde kollektivt. Imidlertid er det sådan, som det bl.a. er blevet påpeget af Nils Elvander (1988) i dennes analyse af overenskomstforhandlingerne i Sverige i 1970erne og 1980erne, og af Jon Elster (1989) i dennes diskussion af collective action problemer set i forhold til overenskomstforhandlinger generelt.

Meget kort kan problemet udtrykkes sådan, at de faglige organisationer på den ene side er baseret på en løsning af et kollektivt handlings problem (idet det er en forudsætning, at lønmodtagerne er blevet organiseret), mens lederne i den enkelte organisation på den anden side klart har et incitament til at sikre deres egne medlemmer relativt bedre resultater end de andre. Det er derfor ikke så overraskende, at man også i Danmark oplever betydelige koordinationsproblemer mellem de organisationer, der indgår i de forskellige hovedorganisationer og forhandlingsfællesskaber. Selv om tingene historisk set som hovedregel finder en forhandlingsløsning, så indgår betydelige lønmodtagerinterne fordelingskonflikter altid som fast ingrediens. Den enkelte organisation har nemlig et incitament til at agere opportunistisk: Fx ved at forsøge at lægge sig som ”laggard” i forhandlingsforløbet for at forsøge at afpresse systemet lidt ekstra (når alle andre har sluttet fred). Skal det overordnede system bestå må dette incitament forsøges undertrykt, og dette lykkes som hovedregel også. Men problemet er, (1) at det ikke altid lykkes, samt (2) at det ikke altid er overensstemmende med, hvad der opleves som ret og rimeligt af i hvert fald nogle involverede parter.

I den relativt centraliserede struktur, vi har i de skandinaviske lande, har man fået indskrevet som forhandlingsnorm hos parterne, at de resultater, som en toneangivende gruppe i forhandlingsforløbet forhandler sig til, bør tillige komme alle andre deltagende grupper til del, stærke som svage. Et solidarisk princip, eller med andre ord, et ’procent-lighedsprincip’, men kun solidarisk i den forstand, at man står sammen om at bevare de eksisterende løndifferencer og lønrelativiteter, noget som især er tydeligt i den offentlige sektor. I den private sektor indebærer den decentraliserede løndannelse, at grupper af lønmodtagere kan ændre deres position i lønhierarkiet gennem serier af mikrobeflutninger på virksomhedsniveau, mens der i den offentlige sektor er tale om, at ændringer i lønhierarkiet skal aftales ikke kun med arbejdsgiverne, men også med de øvrige lønmodtageres repræsentanter. Hermed har man i overenskomstsyste­met inden for den offentlige sektor fået indbygget visse antageligt uintenderede konfliktlinjer, som har plaget dele af systemet stærkt i 1990erne og 2000erne.

Aktørerne i de kollektive overenskomstforhandlinger på lønmodtagerne er de enkelte forbunds topforhandlere, og at disse topforhandlere altid og helt naturligt vil have deres egne medlemmers situation i tankerne, dvs. at de skal være "organisationsegoistiske" og tænke på "organisationsbevarelse" for deres egen organisation (jf. Elvander 1988, s. 277), dvs. være fristet til at agere opportunistisk, og ikke mindst på, at de selv skal kunne genvælges, samtidig med, at de skal samarbejde. Med hvilke øjne må disse topforhandlere da se på forhandlingsresultaterne? Hvilke rationaler driver forhandlerne fra de forskellige organisationer i et forhandlingssamarbejde, altså i det, der kan karakteriseres som "anden ordens kollektiv handlings problemet". I tidligere tider og i den private sektor ville man nok skele til virksomhedernes overskud og måske til lønudviklingen for direktørlaget, men i dag og især i den offentlige sektor har dette ikke nogen mening. De offentlige organisationers lønmæssige indplacering af deres medlemmer på lønstigerne gør imidlertid fokuseringen på lønrelativiteter indlysende. For den enkelte forhandler gælder derfor den meget enkle lov, at

(1) den lønstigning, som vores organisation opnår, skal være større end eller lig med gennemsnittet af lønstigninger, som de øvrige organisationer opnår.

En fagforeningsleder, som systematisk får mindre end andre fagforeningsledere, er en fiasko og vil antagelig ikke kunne overleve længe på posten. Nu er der så det yderligere problem, at nogle forhandlere oversætter den ovenstående lov mere restriktivt til en variant af Janteloven, nemlig til at

(2) ingen af de øvrige organisationer skal opnå en lønstigning, der er større end den, vores organisation opnår (jf. Elster 1989, s. 252ff.).

Denne mere restriktive misundelseslov hører man undertiden udtrykt i mere eller mindre velvalgt sproglig forklædning. I realiteten en slags princip om mindste fælles nævner, men også et princip, som er helt 100% fokuseret på lønrelativiteter, og overhovedet ikke inddrager indsats, ansvar, fleksibilitet osv. Problemet med denne sociale norm er, at den er baseret på misundelse, som kan føre til, at forhandlerne og organisationerne anvender mere energi på at overvåge hinanden end på at fremme fællesskabets og egne interesser over for modparten, jf. bl.a. af Elvander (1988) og Elster (1989).

Man kan se normen om procentlighed som et udtryk for en social norm om solidaritet på de skandinaviske arbejdsmarkeder, og man kan da også se i de omfattende fremstillinger af forhandlingsforløbene på det offentlige danske arbejdsmarked, at der er en betydelig tendens til, at de resultater, der opnås af de toneangivende grupper – målt i procent – opnås ved forhandlingerne, også skal komme de andre til del, *men så heller ikke mere.*

Denne procentlighedsnorm er ikke kun konfliktdæmpende, selv om synspunktet er fremherskende både blandt teoretikere og praktikere. Normen er jo baseret på den præmis, at den eksisterende økonomiske fordeling mellem lønmodtagergrupperne er retfærdig, eller i det mindste bør opretholdes nogenlunde uændret, men dette synspunkt deles ikke af alle. Derfor kan man udtrykke det sådan, at systemet og normen i bestemte situationer faktisk er konfliktfremmende, da det kun vanskeligt kan håndtere en stærk oplevet mangel på fairness eller retfærdighed.

Det er endvidere klart, at eventuelle "efternølere" kan være fristet til at kræve lidt ekstra, fordi omkostningerne for arbejdsgiveren ved at give en enkelt mindre gruppe eller to en lidt højere procentstigning naturligvis ikke påvirker det samlede resultat meget (på kort sigt). Når der i

forhandlingssystemet er en meget stærk *normativ* modstand herimod, skyldes det dette systems karakter af *gentagne spil*, hvor en indrømmelse til særlige grupper i en forhandlingsrunde næsten uundgåeligt vil udløse kompensatoriske krav fra stort set alle øvrige grupper i næste runde. Så vil alle forsøge at blive belønnet som ”efternøler”, ingen vil tage ansvaret for det første forlig, og risikoen for storkonflikt vil være overhængende. Et eksempel på dette er et forløb i Norge, hvor man i 1984 nedsatte en tvungen voldgift til at løse politiets særlige lønproblemer. Denne voldgift gav de ansatte i politiet noget større lønstigninger end de øvrige grupper – så i 1986 kom der storkonflikt i Norge! (Scheuer 1993: 260f.). Man har karakteriseret systemet som følger:

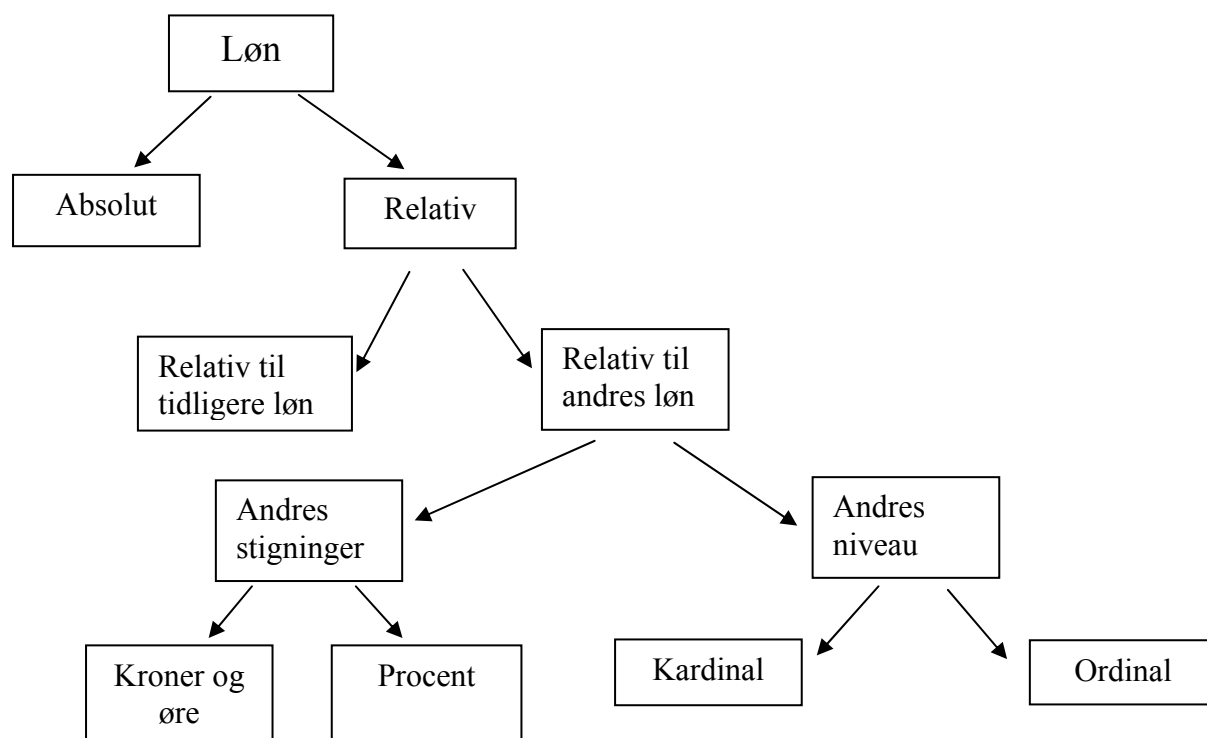
”Det er et system, hvor nogle fremtrædende områder går i spidsen og dermed sætter standarden både med hensyn til indhold og niveau for alle andre grupper, og hvor balancen på arbejdsmarkedet ville blive undergravet, hvis efternølerne opnåede mere end frontløberne” (Due & Madsen 1996, s. 730f.).

Den ”balance”, Due og Madsen her omtaler, er reelt ikke nogen balance, men simpelt hen den eksisterende indkomstfordeling, som hermed ophæves til noget, man reelt ikke kan eller bør røkke ved. Dette noget systemkonforme synspunkt kan netop kun forklare strejker som udtryk for irrationalitet eller egoisme.

Således kan lighedsnormer også være strategisk anvendt. Elster argumenterer stærkt imod, at sociale normer altid anvendes strategisk, men at de kan anvendes sådan, er han bestemt ikke blind for. I Elvanders analyse af det svenske forhandlingssystem lægger han meget vægt på, at en konsekvent anvendelse af lighedsnormer fra faglig side, uanset om de skader eller gavner organisationens egne medlemmer, er uhyre vanskelig at påvise, og at strategisk adfærd er fremherskende. Derimod i Høgsnes’ analyse af det norske system, som meget ligner det danske, synes han at understrege, at selv om topforhandlerne ofte har stærke incitamentter til at optræde strategisk (opportunistisk), synes der ikke desto mindre at være meget stærke fairness- holdninger i baglandet, dvs. blandt medlemmerne, og disse holdninger er medvirkende til – sammen med en relativt stærke mæglingsinstitution – at tvinge forbundene til at optræde konsistent med de sociale normer om fairness, de selv fremfører som centrale for deres virke (Høgsnes 1994, s. 707-9, jf. tillige Stokke 1998).

Men hvad er lighed? Og hvorfor er ”procentlighed” konge? Dette er ikke så enkelt som man undertiden kan få indtryk af. Vurdering af begrebet lighed i forhold til forhandlingsdynamikken skal med i forståelsen, fordi det eller kan være vanskeligt at forstå, hvoraf problemerne kommer. Elster opstiller i sin ovennævnte bog en model fordi forskellige typer af lønmål, man kan operere med i lønforhandlinger, jf. figur 4.

Figur 4
Lønmål og lønrelativiteter



Kilde: Elster (1989, s. 217)

Hvis man vælger en relativ, ikke en absolut bedømmelse af sin løn, kan denne relativitet være enten relativ til lønnen før (altså en historisk differens) eller til andres løn. Sammenligningen med andres løn kan gå på de andres niveau eller på de andres stigninger. Andres niveau kan måles kardinalt eller ordinalt, og andres stigninger kan bedømmes i kroner eller i procent. Man vil ofte vælge det, der er mest opportunt for ens egne krav, men i det danske forhandlingssystem ligger det helt klart, at man ser bort fra (andres) niveau, og kun ser på andres stigninger, målt i procent. Dette skaber som hovedregel det mest konfliktfrie forløb, men det er samtidig også det mest konservative af målene, fordi det fastfryser den eksisterende lønstruktur. Status quo i lønhierarkiet i dag bliver også status quo for i morgen, hvis det står til forhandlerne og til mæglingssmanden. Ser man på modellen i figur 4 i forhold til konflikten foråret 2008 bliver det klart, at fx Sundhedskartellet med deres krav om at ”bryde rammen” i virkeligheden taler om at få mere (i procent) end de øvrige offentlige grupper, og når de argumenterede med, at sygeplejerskers lønniveau er så mange procent lavere end sammenlignelige grupper (fx i den private sektor), så taler man ikke længere om andres stigning, men om andres niveau. Der er her tale om et mere eller mindre opportunistisk valg af de referencepunkter, som fremmer ens egen sag mest, men hermed kan man også indse, hvorfor det var så vanskeligt at bryde rammen: Der er ikke kun tale om en forhandling imod arbejdsgiverne og regeringen, men i høj grad også imod de øvrige offentlige grupper, hvis relative lønstigninger ville blive forringet, hvis sygeplejerskerne fik deres krav opfyldt.

Figuren påviser således en mulig forklaring på, at det er så vanskeligt at ”bryde rammen”, som det kaldes. Rammen er ikke blot en ramme sat af arbejdsgiverne (in casu de offentlige arbejdsgivere,

staten, regioner og kommuner), den er i processen også forhandlet og accepteret af størstedelen af lønmodtagernes organisationsrepræsentanter. Det var i hvert fald den situation, de tre strejkende grupper havnede i, eller rettere, bevidst bragte sig selv i.

5. Strejkerne på sundheds- og pædagogområderne

5.a. Baggrund

Strejkernes forløb skal ses på baggrund dels af nogle generelle træk ved den danske aftalemodel og dens traditioner, dels af det specifikke forløb især på sosu-området i forlængelse af en række arbejdsnedlæggelser i sommeren 2007, i god tid før den tilstundende overenskomstfornyelse foråret 2008.

Den mere specifikke og politiske baggrund var, at der i sommeren 2007 opstod en række strejker blandt FOA-organiserede sosu-assistenten i kommuner rundt omkring i landet, og at der i kølvandet herpå opstod en politisk diskurs, hvor partiledere fra Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, SF og Enhedslisten syntes at udtrykke så meget støtte til de strejkende, at man i FOA og blandt sosu-assistenten måtte få den opfattelse, at der fra politisk hold ville være støtte til at afsætte ekstra ressourcer til medarbejderne på dette område, også selv om sosu-assistenten er ansat hovedsageligt i kommunerne, og dermed ikke direkte er folketingspolitikernes anliggende.

Dette tilsyneladende løfte om, at der var lukket op for noget ekstra, fik også andre faggrupper mobiliseret, primært Dansk Sygeplejeråd (DSR) og de øvrige organisationer, samlet i Sundhedskartellet (SK) og visse grupper i BUPL, selv om disse ikke var omfattet af den politiske sympatibølge fra Folketinget.

Der var således en mobilisering blandt især FOA's medlemmer, og denne smittede af på DSR og på BUPL, da FOA har medlemmer på samme type arbejdspladser som såvel DSR (sygehuse, plejehjem osv.) som BUPL (pædagogmedhjælpere, men i København også uddannede pædagoger). DSR har desuden siden 1990'erne ført en meget militant kampagne for højere løn, og DSR's nuværende formand blev i høj grad valgt på et mandat om at skaffe højere løn. Hertil kommer så, at også lederne i FOA og DSR satte sig selv i spidsen for kampagnen for en konflikt. Hvis ikke lederne skaber og anbefaler et overenskomstforlig, er det trods alt meget vanskeligt at forestille sig andet, end at medlemmerne vil støtte en konflikt, sådan er nu engang "situationens dynamik". I forhold til Godards fem punkter ovenfor, kan man sige, at det især var stærke holdninger i medlemskredsen (punkt 1) kombineret med graden af kamplyst hos topforhandlerne (punkt 4), som havde en stærk moralsk opfattelse af at have ret.

5.b. Forløb og resultater

At visse af overenskomstparterne herefter ikke kunne enes om et forlig i marts-april 2008 var næppe overraskende. Regeringen og Folketinget havde ikke afsat ekstra midler specielt møntet på FOA- eller DSR/SK-grupperne, og forhandlerne på arbejdsgiversiden – primært forhandlerne fra Danske Regioner – havde dermed ikke meget mere at tilbyde, end de havde tilbudt alle de øvrige offentlige medarbejdergrupper. Forligene endte på 12,8 % over tre år (svarende til 4,1 % årligt), hvilket var et højt niveau, sammenlignet med de senere års overenskomstfornyelser, og ja-flertallene hos de fleste offentlige grupper var da også mange steder store.⁴

⁴ En innovation i 2008 var det, at man opgav den relative stigning for hele perioden (tre år), og ikke den relative årlige stigning. 12,8% lyder jo af mere end 4,1%. Tal om talillusioner!

Så da flertallet af de offentligt ansattes organisationer havde indgået forlig i starten af april, var der sammenbrud for FOA's og SK's vedkommende, og strejkerne trådte i kraft onsdag den 16. april. På BUPL's område blev der, lidt senere end på de øvrige områder, den 12. april, indgået et forlig, men dette blev forkastet af medlemmerne, og konflikten på pædagogområdet trådte herefter i kraft mandag den 19. maj.

Det mest overraskende rolle ved disse konflikter var faktisk regeringens rolle, eller rettere dens manglende rolle. Hvor regeringerne under Poul Nyrup Rasmussen havde grebet ind i overenskomstforhandlingerne adskillige gange, dels efter ti dages storkonflikt i 1998 (Due og Madsen 2006, Scheuer 1998), dels flere gange enten i form af tvungen voldgift (1995) eller i form af lovgivning om overenskomstforlængelse (1999) på sygeplejeområdet, Scheuer (2000) – en praksis der lagde sig i smuk forlængelse af praksis under tidligere såvel socialdemokratiske som borgerlige regeringer – så valgte regeringen Anders Fogh Rasmussen – efter eget udsagn helt i overensstemmelse med den danske model – at lade de faglige organisationer løbe linen ud og lade parterne finde en løsning selv.

Hermed sikrede statsministeren, at lønmodtagerorganisationerne ikke kunne vende deres vrede i forbindelse med et indgreb imod regeringen, men måtte nøjes med at vende vreden imod forhandlingernes mere konkrete modpart, for Sygeplejerådets og FOA's vedkommende socialdemokraten Bent Hansen. Regeringen slap hermed gennem konflikten med skindet på næsen, og det var klogt set, for ingen regering, uanset partifarve, er nogensinde blevet populær på at lovgive om overenskomstforhold. I 1998, hvor regeringen indførte to ”børneomsorgsdage” i overenskomsten som led i lovindgrebet, blev disse øjeblikkelig afskaffet af parterne ved næste overenskomstfornyelse i år 2000.

Tabel 2
Strejkerne i kommuner og regioner, april til juni 2008. Start- og sluttidspunkter, antal konflikt dage og antal strejkende.

Organisation	Start	Slut*	Antal konflikt dage	Antal strejkende (ca.)
FOA Regioner				
- Runde 1	16-04-08	26-05-08	25	3.025
- Runde 2	28-04-08	26-05-08	18	249
FOA Kommuner				
- Runde 1	16-04-08	07-05-08	13	14.251
- Runde 2	28-04-08	07-05-08	6	8.435
FOA total				25.960
DSR/SK	16-04-08	15-06-08	43	12.000
BUPL	19-05-08	17-06-08	21	13.100

* Slut = Dato for genoptagelse af arbejdet

Kilde: Organisationernes websites, blade m.m.

Hvordan kom de faglige organisationer da gennem konflikten? Bevarede de skindet på næsen, eller blev de tørret? Tolkningerne er mange, fra Connie Kruckow (formanden for Sygeplejerådet og for Sundhedskartellet), der kaldte sit forlig efter 43 dages strejke for ”historisk” og et ”brud på rammen” og til forskellige arbejdsgiverrepræsentanter, der nok mente, at forligene lige akkurat holdt sig inden for det forsvarlige.

5.c. Strejkerne sammenlignet – En investeringsanalyse af resultaterne

Kan disse strejker i den offentlige sektor betale sig, ifølge en rationel investeringsanalyse, hvor man skræller alle moralske appeller fra? Spørgsmålet kan naturligvis ikke besvares generelt. Det er med strejker som med aktieinvesteringer: Nogle investeringer betaler sig, andre ikke. Vi vil derfor se lidt nærmere på de parter, der var i strejke i foråret 2008. FOA (Forbundet Fag Og Arbejde), SK (Sundhedskartellet, omfattende DSR (Sygeplejerådet), Fysio- og Ergoterapeutforeningerne m.fl.), samt BUPL (pædagoger i de fleste daginstitutioner m.fl.).

For FOA og SK/DSR gjaldt det, at det var historien om en *forventet og velforberedt* konflikt (modsat 1998, hvor parterne helt uventet blev kastet ud i en konflikt efter at have indgået forlig). Det var endvidere historien om en *langvarig* konflikt (også modsat 1998), og historien om en *afdæmpet* konflikt (igen modsat 1998, hvor Danmark løb tør for benzin efter ti dage og simpelt hen tvang Folketing og regering til at gribe ind). Parterne gjorde sig denne gang al mulig umage for ikke at genere hinanden, og for at undgå at patienter med livstruende eller alvorlige sygdomme eller plejehjemsbeboere med stort plejebenhov kom til at lide under konflikten. Parterne ønskede en langvarig konflikt, og det fik de. BUPL’s forhandlere, derimod, gik ikke målrettet efter en konflikt, men forbundet var tilsyneladende splittet, idet et betydeligt mindretal i de ledende organer tilsyneladende ønskede at få et bedre forlig på linje med ønskerne hos SK og FOA. Denne splittelse indebar, at da forbundet holdt urafstemning om det i første omgang indgåede forlig, forkastede medlemmerne dette. Dette kastede BUPL ud i et langt dårligt forberedt forløb, end det gjaldt for FOA og SK.

Alle tre forbund havde et ønske om en højere lønstigning end de 12,8 % over tre år, der var resultatet på det øvrige offentlige arbejdsmarked. I forhandlingsforløbet havde dette krav efterhånden låst sig fast til et ”ultimativt” ønske om 15 %. Konfliktforløbene blev dog ret forskellige:

- SK/DSR: Forventet forhandlingssammenbrud, konflikt i 43 dage, forlig.⁵
- FOA: Forventet forhandlingssammenbrud, konflikt i 6 til 25 dage, forlig.
- BUPL: Forlig, et uventet nej fra medlemmerne, konflikt 21 dage, forlig.

Alle konflikterne endte således til syvende og sidst i forlig, og ikke i et lovindgreb, hvilket vel i sig selv er bemærkelsesværdigt. Men dermed blev omkostningsprofilerne for forbundene meget forskellige. Dette kan beregnes på grundlag af de oplysninger, organisationerne selv offentliggjorde efter forligene var indgået, og som dannede grundlag for de respektive urafstemninger blandt medlemmerne. Disse profiler var resultatet af noget forskellige forhandlingstaktikker fra

⁵ DSR mener selv, at de strejkede i 60 dage, da de jo også arbejder lørdag-søndage. Det samme må gælde for FOA. Dette har ingen konsekvenser for de nedenstående økonomiske beregninger.

organisationernes side. Disse kan beskrives således, især når man ser på konflikternes tidsperspektiv og viljen til at gå på kompromis:

- Organisationerne kan vælge mellem en konflikt- og kompromistaktik, hvor man først fremsætter betydelige krav og holder ud en vis tid, for at mødes midtvejs, når der viser sig en vis imødekommenhed hos modparten (13,9 % er ”midtvejs” mellem 12,8 og 15,0 som var forhandlingspositionerne mens konflikterne løb, og denne størrelse var vel et rimeligt orienteringspunkt). Dette var tilsyneladende FOA’s forhandlingstaktik. Her er der tale om en stærkt normativ appel, kombineret med rationelle forhandlingsprincipper.
- Men de kan også vælge at ”holde ud til den bitre ende” (dvs. brinksmanship, eller ”alt eller intet”, 15 % eller 12,8 %). Dette var tilsyneladende SK’s taktik i meget lang tid. Ved brugen af denne taktik håber man, at man kan bilde modparten ind, at man vil ignorere rationelle overvejelser og hellere kæmpe og tabe end slet ikke kæmpe, således som det er kendt fra en række af fortidens store arbejdskampe, især kampene imod fabrikslukninger (jf. Elster, 1989, s. 99, Golden, 1997). Først til sidst i forløbet ændrede SK taktik, men da havde man sagt nej til et tilbud, der var bedre end det, man måtte slutte med.⁶
- Hvad BUPL angår, så var forbundet splittet og dermed noget uforberedt på konflikt, og da man én gang havde accepteret et forlig på 12,8 %, fik man reelt ikke meget udover dette første forlig. Arbejdsgiverne havde bestemt ikke interesse i at belønne den fløj i BUPL, som ønskede konflikt. Hermed bragte ”konfliktfløjen” i BUPL forbundet i en særdeles vanskelig situation.

Hvad de forskellige parter fik ud af det i relativ stigning, er vist i tabel 3. Den årlige relative stigning, som 12,8 % modsvarer, er 4,1 %, hvilket i sig selv er relativt højt set i forhold til de sidste 15-20 års overenskomstfornyelser i det offentlige. Det fremgår af tabel 3, at netop den gruppe, som den politiske opmærksomhed samlede sig omkring i sommeren 2007, sosu-assistenterne, faktisk fik den største procentvise stigning, nemlig 14,1 %, og at FOA samlet set fik 13,4 %, mærkbart mere end de 12,8 %, som det øvrige offentlige arbejdsmarked blev til del.

Tabel 3
Overenskomstforligene i det offentlige for udvalgte grupper. 2008.

Individuelle indkomstkonskvenser af konflikt (procent over tre år)

	Opr. forlig	Ekstra	Samlet	Årligt
FOA (samlet)	12,8	0,6	13,4	4,28
FOA (sosu-ass.)	12,8	1,3	14,1	4,50
SK	12,8	0,5	13,3	4,25
BUPL	12,8	0,4	13,2	4,22
Alle øvrige	12,8	0,0	12,8	4,10

Kilde: Forbundenes websites.

⁶ SK fik 1. juni, 14 dage før de indgik forlig, et bedre tilbud end de 13,3 %, som man afsluttede konflikten med og som man kaldte en ”historisk sejr”. Efter pressens oplysninger fik SK tilbudt ”mere end 14 procent lønstigning”. Ifølge pressen undlod arbejdsgiverens topforhandler, ”Bent Hansen [...] ikke at bemærke, at det var den største lønfremgang, som nogen var blevet tilbudt under de igangværende overenskomstforhandlinger” (Ritzau iflg. *Berlingske Tidende*, 2.6.2008). Ved at indgå forlig på dette tidspunkt havde man således kunnet spare små to ugers konflikt og samtidig fået et noget bedre resultat, end man endte med.

Vi vil nu se nærmere på, hvorledes disse særgevinster kan vurderes økonomisk. En strejke kan i et økonomisk rationelt perspektiv behandles som en investeringsbeslutning, hvor forbundet investerer et beløb, der er lig med strejkekassens anslåede udbetalinger. Det investerede beløb skal sættes i forhold til de ekstra penge i form af større fremtidige indtægter, som særforligene gav medlemmerne af de tre forbund. Udgifterne er således afholdt af forbundet, mens de ekstra indtægter modtages af medlemmerne. Ikke desto mindre er beregningsmetoden relevant, da strejkekassen er betalt af medlemmernes kontingenter.

I pressen har der været en række overfladiske konstateringer fremme, som har gået på, at strejkerne generelt ikke har kunnet betale sig for de involverede forbund og medlemmer. Som det vil fremgå, er dette ikke i alle tilfælde i overensstemmelse med den økonomiske virkelighed.

Vi anlægger i øvrigt her en ret snæver betragtning på indtægter og udgifter: Der regnes kun med de omkostninger og indtægter, der direkte kan konstateres, og der spekuleres ikke i, om strejkerne fx medfører, at flere melder sig ind i forbundene, eller omvendt at flere melder sig ud (som det faktisk er sket). Dette ligger uden for den nedenstående analyse. Vi antager endvidere, at alle omkostningerne ved strejkerne betales omkring strejkeperioden. Naturligvis er strejkekassernes beholdninger indbetalt af medlemmerne løbende igennem årene før strejkerne. Beholdningerne kunne have fundet anden anvendelse, hvis forbundene ikke havde strejket, fx investeringer i fast ejendom (eller aktier), men det er ikke forsøgt beregnet, hvad sådanne alternative investeringsstrategier ville have indebåret. Det forekommer også mindre relevant i denne sammenhæng.

En investeringskalkule består af en række ind- og udbetalinger. Da disse beløb falder i forskellige tidspunkter, må der beregnes en nutidsværdi for at kunne sammenligne betalingerne. En investering er fordelagtig, såfremt nutidsværdien er positiv. Nutidsværdien (NV) af en række af fremtidige indbetalinger på et fast beløb A , indbetalt ved slutningen af hver af t perioder (f.eks. ved slutningen af hvert år) kan beregnes ved følgende formel:

$$NV = A\left(1 + \frac{r}{n}\right)^{-n} + A\left(1 + \frac{r}{n}\right)^{-n*2} + \dots + A\left(1 + \frac{r}{n}\right)^{-nt} \quad (1)$$

hvor r angiver den nominelle rente for en periode, og n angiver antal rentetilskrivninger per periode.

Da de højere lønninger som følge af strejken giver anledning til en i princippet uendelig række af indbetalinger er det klart, at udbetalingen i form af strejkestøtte således før eller siden vil give et overskud. Eksempelvis giver FOA's investering anledning til en nutidsværdi af investeringen på 2.120 mio. kr. ved en diskonteringsrate på 5 %, ⁷ hvilket omtrentlig svarer til pengerenten. Denne investeringskalkule tager imidlertid ikke højde for, at de personer, der har indbetalt til strejkekassen, kun i et vist omfang også er dem, som får glæde af de ekstra indtægter, idet disse også vil tilfalde fremtidige medlemmer. På den baggrund må investeringen derfor også vurderes på grundlag af, hvornår den har tjent sig ind ("break-even" punktet), dvs. hvornår den begynder at kaste penge af sig til de medlemmer, der har stået for investeringen gennem opbygningen af en strejkekasse. Det er

⁷ Nutidsværdien af alle fremtidige indbetalinger til FOA udregnes som:

$$NV = -220 + 117 * \sum_{i=1}^{\infty} (1 + 0.05)^{-i} = 117 * \sum_{i=0}^{\infty} \left(\frac{1}{1.05}\right)^i - 117 = 117 * \left(1 - \frac{1}{1.05}\right)^{-1} - 117 = 2120$$

i denne forbindelse også vigtigt at holde sig for øje, at strejkekassen kunne være anvendt til andre formål fx en kontingentnedsættelse, der ligeledes ville have gavnet medlemmerne økonomisk.

Metoden til at beregne "break-even" punktet er at benytte (1) til at finde det t , hvor den foretagne investering og værdien af de foretagne indbetalinger ækvivalerer, beregnet i nutidsværdi. Ligning (1) omskrives til:

$$NV = \sum_{i=1}^t A(1 + \frac{r}{n})^{-ni} = A \sum_{i=1}^t \left[\left(\frac{n}{n+r} \right)^n \right]^i = A \left(\frac{n}{n+r} \right)^n \sum_{i=0}^{t-1} \left[\left(\frac{n}{n+r} \right)^n \right]^i \quad (2)$$

Idet $\sum_{i=0}^{t-1} \left[\left(\frac{n}{n+r} \right)^n \right]^i$ er en geometrisk serie⁸, kan nutidsværdien af t fremtidige indbetalinger beregnes ved formlen

$$NV = A \left(\frac{n}{n+r} \right)^n \frac{1 - \left(\frac{n}{n+r} \right)^{nt}}{1 - \left(\frac{n}{n+r} \right)^n} \quad (3)$$

Nutidsværdien af indbetalingerne indtil tid t givet ved (3) sættes lig med den foretagne investering In og der løses mht. t :

$$t = \frac{\ln \left\{ \left(\frac{n}{n+r} \right)^n (A + In) - In \right\} - \ln(A)}{\ln \left(\left(\frac{n}{n+r} \right)^n \right)} - 1 \quad (4)$$

Via (4) kan "break-even" tidspunktet beregnes for hvert fagforbund. Vi forudsætter en årlig rente på 5 %, og en årlig rentetilskrivning, hvilket svarer til at antage, at der sker lønregulering én gang årligt. En højere rente såvel som flere rentetilskrivninger pr år vil forlænge tiden til "break-even" punktet. Under disse forudsætninger kan formel (4) simplificeres til

$$t = \frac{\ln(A) - \ln(A - rIn)}{\ln(1 + r)} \quad (5)$$

Resultaterne af disse beregninger er vist i tabel 4.⁹ Det fremgår heraf, at omkostningerne ved konflikten var 220 mio. kr. for FOA, 315 mio. kr. for BUPL, mens de var 650 mio. kr. for DSR/SK,

⁸ Den geometriske serie $\sum_{i=0}^{t-1} x^i = \frac{(1 - x^t)}{(1 - x)}, x \neq 1,$

⁹ Det skal bemærkes, at resultatet af at løse (4) giver et decimaltal. (4) regner imidlertid med hele tal for t , fordi indbetalinger forudsættes at foregå ved slutningen af en tidsperiode. Principielt set bør dette medføre, at der rundes op til nærmeste hele antal tidsperioder fx fra 24,2 måneder til 36 måneder. Der er imidlertid set bort fra dette i tabel 4, da det ikke i væsentlig grad påvirker konklusionerne, om end det ville være mere matematisk korrekt at anføre de hele værdier.

der jo dels strejkede totalt (bortset fra nødberedskabet) fra starten,¹⁰ dels strejkede i noget længere tid end de andre forbund, nemlig 43 konfliktdage.

Tabel 4

Nettoomkostningerne ved konflikten 2008 (anslået). Mio. kroner.

	Ekstra resultat Ved konflikt pr. år	Omkostninger ved konflikten i 2008	"Resultat" efter 3 år	Måneder til break-even
FOA	117	220	99	24,2
DSR	82	650	-427	124,2
BUPL	30	315	-233	183,1

Kilde: Forbundenes oplysninger.

Note: Det bemærkes, at oplysningerne om "ekstra resultat" er baseret på forbundenes, og ikke arbejdsgivernes oplysninger, som generelt er noget lavere (fx 0 kroner for BUPL). Den viste udregning er hermed den mest positive, som er mulig, for bedømmelsen af de tre forbunds adfærd og resultaterne heraf.

Da FOA's ekstra resultat var ca. fire gange større end BUPL's, skal FOA naturligvis bruge meget kortere tid på at "betale" med ekstragevinsten for sin indsats, faktisk kun 24,2 måneder, hvilket betyder, at der allerede efter tre år (overenskomstperioden) er et positivt resultat af en pæn størrelse.

Dette gælder hverken for SK/DSR eller for BUPL. For BUPL's vedkommende skyldes dette, at forbundets ekstragevinst var så lille, at det slet ikke kan afbalancere omkostningerne, og beregningerne viser, at det vil tage BUPL ca. 15 år, førend investeringen giver et positivt afkast til medlemmerne. SK's hovedproblem er de meget store udgifter pga. den 43 dage lange og omfattende konflikt, hvilket giver dem et negativt "resultat" efter tre år på 427 mio. kr. SK når dermed først "break-even" efter ti år. Det kan tilføjes her, at negative resultater på hhv. 427 og 233 mio. kr. er ganske store beløbstørrelser. Hvor FOA opnår et positivt resultat pr. medlem på knap 500 kr., måtte DSR acceptere et resultat på minus 5.700 kr. og BUPL minus 3.900 pr. medlem.

6. Sammenfatning

Der eksisterer betydelige forskelle i de markeds- og rammebetingelser, der omgiver arbejdsmarkedet i henholdsvis den offentlige og private sektor. Forskellene er relateret til aktørkredsen, teknologi- og markedsstruktur og magtforhold. Disse forhold kan medvirke til at forklare forskellene mellem den offentlige og private sektor mht. forekomsten og udfaldet af de konflikter der med en vis hyppighed opstår på det danske arbejdsmarked.

I økonomisk teori er strejker et fænomen, der kun forekommer under imperfekt konkurrence. Jo stærkere konkurrencen er på varemarkedet desto mindre er der at forhandle og konflikte om. Højere lønninger end markedslønnen medfører tab af arbejdspladser, hvilket får fagforeningerne til at være tilbageholdende med at strejke. Det må således også antages, at den øgede konkurrence som følge

¹⁰ I forbindelse med tidligere arbejdskonflikter på sygehusene har DSR valgt kun at udtage anæstesi- og intensiv-afdelingerne til konflikt, som en form for punktstrejke, for at minimere strejkeomkostningerne for sig selv, men med maksimal negativ effekt for arbejdsgiverne. Denne gang valgte man en langt mere omfattende, og dermed også dyrere, konfliktstrategi.

af globaliseringen er en væsentlig forklaringsfaktor for den nedadgående trend i antallet af strejkeforekomster i Danmark og Europa.

I den offentlige sektor i Danmark findes der ikke en disciplinerende markeds konkurrence, der lægger en dæmper på fagforeningernes strejkelyst. Den offentlige sektors tilnærmelsesvis monopol på velfærdsydelser indikerer, at der kan være noget at hente ved at presse arbejdsgiverne/politikerne gennem en strejke. Dette følger desuden af antagelsen om en uelastisk efterspørgsel efter velfærdsydelser. Der er imidlertid god grund til at være kritisk over for dette udgangspunkt. Som påpeget i dette bidrag er fagforeningerne i den offentlige sektor også underlagt en disciplinerende budgetrestriktion, hvilket burde dæmpe strejkelysten. At strejker alligevel opstår, og kan trække ud, kan med afsæt i Hicks-paradokset forklares med henvisning til, at parterne fejlbedømmer hinandens koncessionskurver.

Endvidere har vi peget på Nils Elvander (1988) og Jon Elster (1989) og deres analyser af (de svenske) overenskomstforhandlinger, og deres påvisninger af, hvordan disciplineringsmekanismen i virkeligheden udgøres af en slags ”lov om procentlighed” som skaber forhandlede løsninger i de fleste tilfælde, men som pga. sin indbyggede konserverende og fastlåsende tendens undertiden provokerer nogle grupper til at prøve at ”bryde rammen”, dvs. bryde den ”solidaritet”, som ligger i kravet om procentlighed. Denne teori tilsiger, at normen om procentlighed vil være uhyre stærk, og at forsøg på at gennembryde den vil møde stræk modstand fra mange sider, og derfor vil være særdeles omkostningsfuld.

I pressen har der været en række overfladiske konstateringer fremme, som har gået på, at strejkerne generelt ikke har kunnet betale sig for de involverede forbund og medlemmer. Som det er fremgået af analysen ovenfor, er dette ikke i overensstemmelse med den økonomiske virkelighed, når det gælder FOA. Hermed er det vist, at forsøg på at bryde rammen kan gennemføres økonomisk forsvarligt, men at det er vanskeligt.

Udover de teoretiske forklaringer kan strejkerne i foråret og deres forløb ses på baggrund af dels nogle generelle træk ved den danske aftalemodel og dens traditioner, dels af det specifikke forløb især på sosu-området i forlængelse af en række arbejdsnedlæggelser i sommeren 2007. Den mere specifikke og politiske baggrund var, at der i sommeren 2007 opstod en række strejker blandt FOA-organiserede sosu-assistenten i kommuner rundt omkring i landet, og at der i kølvandet herpå opstod en politisk diskurs, hvor partiledere fra flere store ikke-regeringspartier (Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, SF og Enhedslisten) syntes at udtrykke så meget støtte til de strejkende, at man i FOA og blandt sosu-assistenterne måtte få den opfattelse, at der fra politisk hold ville være støtte til at afsætte ekstra ressourcer til medarbejderne på dette område. Dette indtryk af et politisk løfte om at ændre ved budgetrestriktionen for forhandlingerne mobiliserede yderligere faggrupper (SK og BUPL). Det politiske løfte materialiserede sig imidlertid aldrig, men skabelsen af forventninger om tilførsel af særlige midler og asymmetrisk information herom hos parterne var medvirkende til at skabe det langvarige konflikt- og forhandlingsforløb.

Uanset at politikerne ikke lod sig presse til at sætte ekstra midler på bordet, lykkedes det som beskrevet for de strejkende organisationerne at presse forlig igennem der indeholdt mere end den ramme, hvorunder de øvrige forlig i den offentlige sektor blev indgået. Bedst lykkedes det for FOA, i nogen grad for SK og i mindre grad for BUPL. På den baggrund har vi i dette bidrag forsøgt at belyse om strejkerne kunne betale sig. Vi har til denne analyse valgt at betragte strejkerne som en investering i fremtidig indkomstfremgang, hvor organisationerne investerer deres strejkekasser mod

at få en ekstra gevinst i form af større fremtidige indkomster for medlemmerne og har opstillet en investeringsanalyse til belysning af medlemmernes afkast af strejken. Den internationale litteratur har overvejende været negativ i vurderingen af, om det således kan være økonomisk rationelt at strejke. Vores analyse viser imidlertid ganske klart, at det opnåede payoff er stærkt afhængigt af den valgte strejketaktik. Hvis lønmodtagernes topforhandlere vælger en stærkt normativt baseret alt-eller-intet taktik (brinkmanship), hvor det er kampen mere end resultaterne, der tæller, risikerer man bestemt negative resultater i betydelige størrelser, i overensstemmelse med teorien. Derimod kan en forhandlingstaktik, der består i at mobilisere på de høje krav, men have blik for den lille imødekommenhed, der giver muligheder, godt give et positivt afkast, trods det forhold, at strejkens omkostninger altid er meget betydelige. Man skal nemlig være klar over, jf. Hicks-paradokset og Crouch (1982), at omkostningerne ved en strejke stiger lineært med tidsfaktoren, mens parternes positioner og deres mulige udfaldsrum ikke ændres betydende.

Referencer:

- Ashenfelter, O. C. og G. E. Johnson. 1969. Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity. *American Economic Review* 74: 35-49.
- Binmore, K., M. J. Osborne og A. Rubinstein. 1992. Noncooperative Models of Bargaining. I R. J. Aumann og S. Hart (eds.) *Handbook of Game Theory With Economic Applications*. Amsterdam: North-Holland.
- Card, D. 1996. The Effects of Unions on the Structure of Wages: A longitudinal Analysis. *Econometrica* 64: 957-79.
- Choi, C.-I. 2008. Why and How are Some Strikes More Successful than Others? Evidence from the Korean Banking Sector. *Economic and Industrial Democracy* 29(4): 467-91.
- Crouch, C. 1982. *Trade Unions. The Logic of Collective Action*. London: Fontana Books.
- Cramton, P. C. og J. S. Tracy. 1992. Strikes and Holdouts in Wage Bargaining: Theory and Data. *American Economic Review* 82(1): 100-21.
- Devinatz, V. G. 1997. Testing the Johnston "Public Sector Union Strike Success" Hypothesis: A Qualitative Analysis. *Journal of Collective Negotiations* 26: 99-112.
- Due, J. og J. Steen Madsen. 1996. *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, J. og J. Steen Madsen. 2006. *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Elster, J. 1989. *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elvander, N. 1988. *Den svenska Modellen. Löneforhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlaget.
- Freeman, R. B. 1986. Unionism Comes to the Public Sector. *Journal of Economic Literature* 24: 41-86.
- Golden, M. A. 1997. *Heroic Defeats. The politics of job loss*. Cambridge: Cambridge UP.
- Hebdon, R. og R. Stern. 2003. Do Public-Sector Strike Bans Really Prevent Conflict? *Industrial Relations* 42: 493-512.
- Hicks, J. R. 1932. *The Theory of Wages*. London: Macmillan.
- Høgsnes, G. 1994. *Collective Wage Bargaining and the Impact of Norms of Fairness – An analysis based on the Norwegian experience*. Oslo: Institute of Social Research.

- Johnston, P. 1994. *Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace*. ILR Press, Ithaca, New York.
- Kennan, J. og R. Wilson. 1993. Bargaining with Private Information. *Journal of Economic Literature* 31: 45-104.
- Kaufman, B. E. 2008. The Non-Existence of the Labor Demand/Supply Diagram and other Theorems of Institutional Economics. *Journal of Labor Research* 29: 285-99.
- Kuhn, P. og A. Sweetman. 1998. Wage Loss Following Displacement: The Role of Union Coverage. *Industrial & Labor Relations Review* 51: 384-400.
- Mauro, M. J. 1982. Strikes as a Result of Imperfect Information. *Industrial and Labor Relations Review* 35: 522-38.
- Rosenfeld, J. 2006. Desperate Measures: Strikes and Wages in Post-Accord America. *Social Forces* 85: 235-65.
- Scheuer, S. 1993. Leaders and Laggards: Who Goes First in Bargaining Rounds? In Thomas P. Boje & Sven E. Olsson Hort (editors): *Scandinavia in a New Europe*, Oslo: Scandinavian University Press 1993, pp. 239-270
- Scheuer, S. 1998. Storkonflikten som ingen ønskede. *Samfundsøkonomen*, nr. 8: 5-11, København: DJØF's Forlag.
- Scheuer, S. 2000. Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel. *Økonomi og politik* 73: 10-23.
- Scheuer, S. 2007. Dilemmas of Collectivism. Danish Unions in the Twenty-First Century. *Journal of Labor Research* 28(2): 233-54.
- Stokke, T. A. (1998): Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv. Oslo: FAFO, rapport nr. 246.