

# Historien om nye lønformer i den offentlige sektor

*Fra lønformudvalget forud for OK87 til gennembruddet i forhandlingerne om nye lønformer i den offentlige sektor under OK97*

ANALYSE

Jørgen Steen Madsen. Jesper Due & Søren Kaj Andersen

Samfundsøkonomen, nr. 4/5 1998

Denne artikel beskriver historien bag gennemførelsen af lønreformen i 1997. Den strækker sig tilbage til midten af 1980'erne, hvor de offentlige arbejdsgivere for første gang satte spørgsmålet om fleksibel løndannelse på dagsordenen. Det presede lønmodtagernes repræsentanter til i perioden 1987-1995 at acceptere forskellige lokallønordninger trods vedvarende modstand fra mange medlemmer. Lokallønpujerne forblev for små til, at de kunne bruges til en fornyelse af lønsystemet. Samtidig blev det i stigende grad synligt, at det eksisterende lønsystem ikke rummede mulighed for at løse problemerne, som nogle grupper havde med deres indplacering.

## Indledning

Aftalen om den nye lønreform i den (amts)kommunale sektor ved aftaleforhandlingerne i 1997 kan sammen med de statslige forsøg med nye lønsystemer ses som startpunktet for den største fornyelse af den offentlige sektor i Danmark siden gennemførelsen af tjenestemandsløven i 1969 og kommunalreformen i 1970. Implementeringen af det nye lønsystem på det (amts)kommunale område i de kommende år må derfor forventes at blive af afgørende betydning for udviklingen i den offentlige sektor i almindelighed og udviklingen i organisations- og aftalesystemet i særdeleshed.

Den offentlige sektor har i Danmark som i de fleste andre europæiske lande i de senere årtier været udsat for et stærkt såvel økonomisk som politisk ydre pres, der har sat kravet om omstilling på dagsordenen. Selv om den danske økonomi i

dag er relativt velfunderet, er dette pres ikke blevet mindre de senere år. Der er fortsat på den ene side et finansielt pres, som synes at blive mere markant i den kommende periode, bl.a. på grund af demografiske forhold, og på den anden side et pres for både en kvalitativ forbedring og en kvantitativ større dækning af de offentlige serviceydelser. Det nødvendiggør fortsatte omstillingsprocesser for at sikre såvel en forøget effektivitet som kvalitet.

Med den centraliserede decentralisering af den politiske og økonomiske styring af den samlede offentlige sektor siden 1970'erne er i løbet af 1980'erne fulgt et krav om en tilsvarende centraliseret decentralisering af organisations- og aftalesystemet. Det er en proces, der er sat i gang med sammenskrivning af overenskomster, rammeaftaler, der giver større fleksibilitet med hensyn til tilrettelæggelse af arbejdstid, de forskellige former for lokallønordninger mv. Men med det fortsatte omstillingspres er det samtidig en proces, som det synes vanskeligt at gennemføre i et tilstrækkeligt omfang, bl.a. på baggrund af organisationssystemets koalitions-karakter i sammenhæng med tendensen til "organisationsbevarelse" og den tilsvarende træghed i udvikling af omstillingsparathed i ledelserne af den offentlige sektor på de forskellige niveauer.

Allerede i vores tidligere analyse af udviklingen i den offentlige sektor (Due og Madsen 1988) stillede vi spørgsmålet, om organisations- og aftalesystemet kan ses som en hindring eller en forudsætning for omstilling af den offentlige sektor. Det er et spørgsmål, der fortsat i høj grad er aktuelt.

Vi vil som *tese* fremhæve, at gennemførelsen af det nye lønsystem med de dertil hørende forandringer af organisations- og aftalesystemet er en forudsætning for den samlede offentlige sektors tilpasning til det ydre økonomiske og politiske pres. Med indgåelsen af aftalen har parterne vist viljen til fornyelse. Spørgsmålet er, om denne vilje vil være tilstrækkelig til at sikre aftalens realisering med de problemer, der kan forventes at opstå i implementeringsprocessen. De kommende års implementering af de statslige lønforsøg og af den aftale, der blev indgået af parterne på det (amts)kommunale område i 1997, må derfor anses for at blive en afgørende periode for det offentlige organisations- og aftalesystem. Det er det, der i arbejdsmarkedsteorien hedder "en strategisk fase i organisations- og institutions-udviklingen".

Vi vil i denne artikel beskrive historien bag gennemførelsen af lønreformen i 1997. Den strækker sig tilbage til midten af 1980'erne, hvor de offentlige arbejdsgivere for første gang satte spørgsmålet om en mere fleksibel løndannelse på dagsordenen. Det pressede lønmodtagernes repræsentanter til i perioden 1987 til 1995 at acceptere forskellige former for lokallønordninger. Det vedblev med at være relativt små puljer, som store grupper af lønmodtagere til stadighed vendte sig imod. Det blev ordningen alle elskede at hade, og den slap aldrig af med betegnelsen "fedterøvstillæg" – til trods for at der fra start til slut var sikret en lokal aftalere, og til trods for at lønmodtagernes krav om objektive kriterier, muligheder for tillæg til grupper mv. efterhånden blev imødekommet i stort omfang.

Lokallønpuljerne forblev for små til, at de reelt kunne bruges til en fornyelse af lønsystemet, der bl.a. sammenknyttede personalepolitik og lønpolitik i amter og kommuner og i de lokale institutioner. Samtidig blev det i stigende grad synligt, at det eksisterende lønsystem ikke rummede mulighed for at løse problemerne, som nogle grupper - herunder ikke mindst sygeplejerskerne - havde med deres indplacering. Sygeplejerskekonflikten i 1995 var derfor begyndelsen til enden for det eksisterende lønsystem, der har udgangspunkt i Tjenestemandsløven af 1969, men som i realiteten bygger på principper, der har været gældende det meste af dette århundrede.

Det var baggrunden for, at der netop ved forhandlingerne i den offentlige sektor i 1997 var mulighed for at gennemføre den første lønreform siden 1969.

### **OK87: Lønformudvalget og de første puljer**

I en offentlig sektor præget af decentralisering af ressourcer og kompetence gennem mål- og rammestyrt er det vanskeligt at forestille sig, at ikke også beslutninger om løn- og arbejdsforhold i større udstrækning vil blive decentraliseret. Omstillingen i den offentlige sektor lagde således i løbet af 1980'erne et stigende pres på organisations- og aftalesystemet. Ikke mindst i den (amts)kommunale sektor udviklede der sig efterhånden et ønske om i de enkelte enheder at få direkte indflydelse på løn- og arbejdsforhold. Med den moderne ledelsesfilosofi, "new public management", der fik stigende udbredelse, var det vigtigt at kunne sammenkoble personalepolitik og lønpolitik og herunder kunne bruge en mere fleksibel og individuel lønfastsættelse som et incitament til at sikre opfyldelsen af ønskede mål. Da spørgsmålet om en lønreform blev aktuelt i optaksfasen til forhandlingerne i 1987, var det således ikke mindst et udspil fra Kommunaldirektørforeningen, der var tydeligt i debatten.

Det var et fælles ønske for de offentlige arbejdsgivere at få taget hul på en modernisering af lønsystemet, og på det grundlag blev der på finansminister Palle Simonsens initiativ i foråret 1986 nedsat et lønformudvalg, der inden overenskomstforhandlingerne i 1987 skulle overveje, hvordan der kunne skabes større fleksibilitet i det offentlige lønsystem ved hjælp af puljeordninger til personlige tillæg. Derudover skulle udvalget kortlægge mulighederne for at give medarbejderne i den offentlige sektor andel i eventuelle rationaliseringsgevinster.

Der blev nedsat to tekniske underudvalg, der arbejdede hen over sommeren og ind i efteråret, men i oktober 1986 måtte det konstateres, at det var umuligt at nå til fælles konklusioner. Arbejdet blev stoppet, og der blev dermed ikke skabt de fælles tekniske modeller, som kunne anvendes, hvis spørgsmålet blev aktuelt under overenskomstforhandlingerne i begyndelsen af 1987. Da det alligevel endte med, at en ny puljeordning til individuelle tillæg var arbejdsgivernes pris for at følge op på den lønfest, der allerede var blevet et resultat af den private sektors forhandlinger, kom lønformudvalgets arbejde alligevel til at spille en rolle. Man kunne på det statslige område anvende en af de modeller, som lønmodtagerrepræsentanterne havde fremlagt.

Der var to hovedårsager til, at lønformudvalgets arbejde i første omgang ikke kunne bane vejen for et forlig mellem parterne. Den første var uenighed blandt lønmodtagergrupperne. Den anden diskussionen om aftaleretten.

Spørgsmålet om den interne *uenighed i lønmodtagerkoalitionerne* gik på tværs af opdelingen i det kommunale og det statslige område. Det var tydeligt, at især professionsbaserede grupper med stærke lighedsorienterede uddannelsesbaserede ideologier som fx folkeskolelærere og sygeplejersker var præget af en stærk modstand mod enhver tendens til individualisering. Både blandt medlemmerne og i de kompetente organer var modstanden massiv, og selv om enkelte af topforhandlerne kunne se et perspektiv i det nye system fra starten, havde de ikke frihed til at handle. Selv om der bredt var skepsis i medlemsskaren, var de positive signaler mere markante både blandt grupper i LO-organisationerne og i AC-organisationerne. Det er en opdeling, der har været gældende siden, og det er således kun arbejdsgivernes stærke pres, der har kunnet tvinge indrømmelser igennem ved de skiftende aftaleforhandlinger. På grund af modstanden er de blevet så begrænsede, at det kan være rimeligt at konstatere, at systemet med forskellige lokal-løn-puljer som supplement til det eksisterende lønsystem aldrig har haft en reel chance for generelt set at fungere effektivt.

Allerede under OK85 blev der i den kommunale sektor oplevet en forsmag på den stærke modstand i baglandet. Her blev der tidligt i forhandlingsforløbet opnået enighed om det såkaldte beredskabsnotat, der indeholdt en pulje til individuelle tillæg mv. Det blev fastslået, at sådanne tillæg skulle forhandles og aftales, men alligevel blev de med det samme udskreget som fedterøvstillæg. På grund af det politiske indgreb under forhandlingerne i 1985 faldt enigheden om beredskabsno-

tatet bort, men medlemmernes modstand var ikke glemt, og den kom til stadighed til udtryk, som de nye forhandlinger i 1987 nærmede sig. Derfor var det måske typisk nok de kommunale lønmodtageres forhandlingssammenslutning KTO, der satte en stopper for lønformudvalgets arbejde.

Problemerne med at nå til enighed mellem arbejdsgivere og lønmodtagere blev forstærket ved, at det set fra en arbejdsgiversynsvinkel måtte forekomme naturligst, hvis de *individuelle tillæg* blev *fordelt ved arbejdsgivernes beslutning* lokalt. Hvis ikke det var en del af ledelsesretten, var det vanskeligt at se, hvordan man i praksis effektivt kunne samarbejde løndannelsen med personalepolitikken. Det var et synspunkt, som specielt kommunaldirektørerne lagde vægt på at fremhæve offentligt. Ganske vist blev det tilføjet, at arbejdsgiverne konkrete fordeling af tillæggene kunne ske efter forudgående aftaler med organisationerne om principperne for tildelingen af disse midler. Men det var ikke tilstrækkeligt for organisationerne, som så en sådan udvikling som en reel udhuling af deres aftaleret, dvs. af selve grundlaget for de faglige organisationers virksomhed. Når en del af den aftalekompetence, som ligger på det centrale plan, flyttes ud lokalt fx i form af lokal-lønpuljer, så må aftaleretten følge med - ellers undermineres organisationernes indflydelse. Det var lønmodtagerrepræsentanternes hovedsynspunkt.

Spørgsmålet om aftaleretten var således det store stridsspørgsmål i 1987 og stærkt medvirkende til organisationernes fjendtlige holdning til systemets indførelse. De kommunale arbejdsgivere lagde selv afstand til denne tankegang om fordeling uden konkrete aftaler, men de blev ikke rigtigt troet af organisationerne. Dertil var kommunaldirektørernes signaler gået for klokkerent ind på lystavlen.

Det var derfor finansminister Palle Simonsen, der ved at garantere en aftaleret i forbindelse med fordelingen af de enkelte tillæg fik de faglige organisationer med på tankegangen. På det statslige område måtte han derudover love organisationerne, at det ikke skulle være en tværgående pulje - bortset fra et enkelt begrænset element - og selv om centralorganisationerne er så store, at der er mulighed for en vis fleksibilitet ved fordelingen mellem de forskellige grupper inden for disse sammenslutninger, var det alligevel en væsentlig del af ideen, der forsvandt med dette løfte. Løftet var vanskeligere at overføre til det kommunale område med de mere end 60 enkeltorganisationer. De kommunale arbejdsgivere måtte acceptere en udligningsordning, så alle organisationer ved afslutningen af perioden fik det samme, og så var der ikke så meget fleksibilitet tilbage. På den baggrund var det ikke vanskeligt for organisationerne at acceptere arbejdsgivernes krav om en forsøgsordning som prisen for de store lønstigninger, forliget indeholdt.<sup>1</sup>

Det statslige flekspuljesystem blev tilført 2 x 0,1 pct. i perioden fordelt med 1/5 til rekruttering- og fastholdelse, 2/5 til honorering af særlig indsats og 2/5 til individuelle omklassificeringer og individuelle tillæg. Midlerne til *rekruttering og fastholdelse* skulle fordeles centralt via Finansministeriet på baggrund af lokal enighed om både behov og beløbsstørrelse i de enkelte tilfælde. I nogle etater skulle midlerne dog fordeles efter lokal aftale, bl.a. i DSB og Toldvæsenet. Det samme fordelingsystem skulle gælde for de *individuelle tillæg* til honorering af særlige personlige kvalifikationer og indsats. I begge tilfælde skulle puljerne fordeles med et beløb til hver af centralorganisationerne i forhold til lønsum. Der var dermed ikke tale om tværgående puljer, som både arbejdsgiverne og AC oprindeligt havde ønsket det. Det eneste tværgående element kom med på den sidste af de tre søjler: *engangsbeløb* til honorering af særlig indsats, der skulle fordeles efter lokal aftale.

Alt i alt var det ikke meget indrømmelse af den statslige arbejdsgiverparts hovedkrav i de nye flekspuljer. Men det var et væsentligt symbol på, at et nyt lønsy-

---

<sup>1</sup> Det skal dog tilføjes, at den nævnte udligningsordning ikke blev effektueret i 1991.

stem var på vej. Nu kunne man sige, at de første skridt i retning af en løsning af problemerne med de stive offentlige lønsystemer var blevet taget.

Et parallelt system med *kommunepuljer* blev en realitet på det (amts)kommunale område. Her blev også afsat 2 x 0,1 pct. til løsning af rekrutterings- og fastholdelsesproblemer og honorering af særlig indsats gennem individuelle omklassificeringer og tillæg samt engangsbeløb. Pengene blev fordelt til de enkelte kommuner og amter, således at de store enheder over 100.000 indbyggere fik en pulje svarende til 0,1 pct. af lønsummen, mens mindre kommuner fik en forholdsmæssig større andel, hvor mindstebeløbet skulle udgøre 100.000 kr. Hvis alle skulle have den samme andel, ville beløbene blive for små i mange af de mindre enheder.

Udmøntningen blev udtrykkeligt fastslået som et aftalespørgsmål, dvs. som aftaler mellem amtsrådet/kommunalbestyrelsen og vedkommende forhandlingsberettigede personaleorganisation. Det blev forudsat, at personaleorganisationerne i videst muligt omfang delegerede aftaleretten til de lokale repræsentanter, således at der virkelig blev tale om en decentralisering. I praksis viste det sig hurtigt, at forhandlingerne ikke helt blev flyttet ud til de lokale tillidsrepræsentanter. Det blev almindeligt, at en repræsentant fra den lokale fagforening deltog.

### **OK89: Begyndende institutionalisering – trods kritik**

Behovet for en modernisering af organisations- og aftalesystemet blev aktualiseret yderligere i perioden mellem OK87 og OK89. Det vigtigste i den sammenhæng var de offentlige arbejdsgivers fælles udvalg om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomsts system med de ledende embedsmænd fra såvel den statslige som den (amts)kommunale sektor som medlemmer. Allerede i slutningen af 1988 kom udvalgets betænkning: "*90'ernes aftaler og overenskomster*", betænkning 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. Der var således ingen tvivl om, at presset for en videreudvikling af de individuelle lønpuljer ville blive forstærket fra arbejdsgiversiden.

Samtidig gav de første erfaringer fra 1987 til 1989 anledning til en markant kritik af det nye system. Betegnelsen fedterøvstillæg bed sig fast, bl.a. på grund af en i det mindste delvist berettiget kritik over, at det var de ansatte i administrationen, der huggede det hele, mens medarbejderne ude i institutionerne ikke fik deres andel. Det viste sig at være et tungt og stort arbejde at forhandle tillæggene, og derfor blev de også kritiseret for, at omkostningerne, der var forbundet med forhandlingerne, ikke stod i et rimeligt forhold til de relativt små midler, der blev fordelt.

Dermed var det som udgangspunkt klart, at der set fra arbejdsgivernes synsvinkel ikke kom noget resultat ud af forhandlingerne uden en videreudbygning af den lokale puljeordning, mens det stod lige så klart, at der på grund af den udbredte modstand blandt lønmodtagerne var snævre grænser for, hvor langt arbejdsgiverne kunne presse systemet. OK89 var et historisk forhandlingsforløb, hvor de kommunale parter nåede til et forlig før det statslige område med indførelsen af mærkekrav for fagbevægelsen som løn under barsel og start på opbygning af pensionsordninger for de grupper, der hidtil ikke havde haft en sådan. Til gengæld opnåede arbejdsgiverne en meget snæver samlet ramme på 2,5 pct. Lønudviklingen var til dels sikret for lønmodtagerne med den fortsatte reguleringsordning i forhold til stigningerne i den private sektor.

I det spil var spørgsmålet om fortsættelsen af lokale lønpuljer underordnet, men det var dog en forudsætning for resultatet, at der også på det punkt blev opnået et forlig. Puljeordningerne 1987-89 var, som nævnt, mest af alt en symbolsk markering af, at nu blev der startet noget nyt, og fortsættelsen af puljerne i 1989 - med i

gennemsnit yderligere 0,3 pct. lagt oveni på både det statslige og det (amts)kommunale område - var markeringen af, at det nye var kommet for at blive. Man kan tale om en begyndende institutionalisering af det nye puljesystem, der skiftede betegnelse til *lokalløn*.

Det var væsentligt, at puljerne nu var tværgående.<sup>2</sup> Og det var for organisationerne afgørende, at *aftaleretten* blev bevaret uindskrænket. Det var også af betydning, at der blev åbnet op for, at der kunne gives tillæg til *grupper* og ikke kun til individer. Men spørgsmålet om *aftaleretten* var det vigtigste. Det var organisationernes absolutte krav som betingelse for at sige ja til en runde mere med *lokalløn* og dermed bidrage til den begyndende institutionalisering af det nye element i lønsystemet.

Hvis der blev rykket ved *aftaleretten*, ville organisationernes magtgrundlag blive undergravet. I aftalerne om lønforhold på det centrale niveau havde organisationerne en uindskrænket *aftaleret*, og forudsætningen for en decentralisering på lønområdet måtte derfor for organisationerne være, at denne *aftaleret* fulgte med ud. Arbejdsgiverne viste i 1989 forståelse for denne problemstilling ved at holde en lav profil og på forhånd frafalde ethvert krav om indskrænkning i *aftaleretten*. De kommunale arbejdsgivere havde brændt fingrene i 1987 og skulle ikke vove sig frem på banen igen, og også finansministeren var pragmatisk.

Det er en essentiel problemstilling for forståelsen af det offentlige aftalesystems udvikling i disse år. Systemet med *lokalløn* kunne kun opretholdes og videreudvikles, hvis det var muligt at fastholde et kompromis mellem parterne om, hvordan denne *lokalløn* skulle fungere. Der kunne på den ene side ikke indgås aftale med hverken den statslige arbejdsgiver eller de kommunale arbejdsgivere uden *lokalløn* som et centralt element og med en fortsat udbygning af ordningen som en yderligere forudsætning. Der kunne på den anden side ikke indgås aftaler hverken med CFU eller KTO uden accept af en *fastholdelse af aftaleretten* ved fordelingen af de lokale lønmidler. Der var her tale om et *brudkrav* for begge parter.

Der viste sig på et tidspunkt under forhandlingsforløbet i 1989 muligheder for et større skred på *lokalløn*området, men det endte med, at disse muligheder ikke blev realiseret i den endelige aftale. Det var gennemførelsen af den såkaldte "*lille lønglidningsmodel*" på det kommunale område, som var med i forhandlingerne mellem parterne endnu i de afgørende faser.

Det var det, som Finansministeriet havde vendt sig kraftigst imod i den sidste fase, hvor den statslige arbejdsgiverpart forsøgte at standse den kommunale ene-gang. I staten var man bange for at miste kontrollen, hvis der ikke blev lagt loft over *lokallønnen* i de enkelte kommuner og amter.

Som flere af de kommunale arbejdsgiverparter så det, var det principielt en god ide, fordi det kunne give de bedste muligheder for *lokallønnen*s gennembrud og dermed åbne op for et lønsystem, der tilsvarende den private sektor i højere grad byggede på præstationer og lokale behov. Det kunne give nogle kommuner reel lejlighed til at anvende løndannelsen som et personalepolitisk instrument og dermed formentlig sikre større effektivitet og større fleksibilitet. Det var dog kun KL, der var parat til at tage chancen her og nu, selv om også Amtsrådsforeningen så med en vis sympati på ideen. Den blev bremsset i en alliance mellem Finansministeriet og Københavns kommune.

KL's interesse var pragmatisk præget. Med de 275 kommuner af vidt forskellig størrelse og karakter var det ganske enkelt det mest praktiske at stille kommunerne frit i forhold til en tilstræbt samlet ramme. Så kunne de kommuner, der ville give meget, få lejlighed til det, og de kommuner, der ikke ønskede at bruge ordningen

<sup>2</sup> Centralorganisationerne på det statslige område havde dog en indbyrdes uformel aftale om en clearingordning, der skulle træde i kraft, hvis det viste sig, at nogle blev forfordelt for meget.

så meget, kunne få lov til at holde sig mere tilbage. På organisationssiden var specielt HK, der havde haft et godt udbytte af kommunepuljerne, også interesseret i "den lille lønglidningsmodel".

Spørgsmålet blev ikke afgjort ved den afsluttende forhandling. Det endte med, at man overlod det til de kommunale arbejdsgivere selv at finde en løsning. KL kæmpede videre for "lønglidningsmodellen", men måtte til sidst bøje sig, da de andre kommunale arbejdsgivere fastholdt deres aktuelle modstand. Man endte med at udmelde et maksimumbeløb til de enkelte kommuner og amter efter deres størrelse. Samtidig blev der foretaget en "skævdeling" af de 0,3 pct., der ifølge forliget samlet skulle bruges til lokalløn. Amterne fastsatte en ramme på kun 0,15 pct., Københavns Kommune på 0,16 pct., Frederiksberg kommune på 0,19 pct. og FKKA på 0,31 pct., mens til gengæld KL gik op på 0,46 pct. Det kan til dels ses i sammenhæng med, at der var behov for at udmelde relativt store beløb til de mange meget små kommuner, hvis der overhovedet skulle være noget af betydning at fordele. Men det gav dog alligevel kommunerne noget større muligheder end amterne, hvilket gav anledning til protester fra de organisationer, der har amtskommunerne som hovedarbejdsgiver. Det er fx Dansk Sygeplejeråd.

Derudover beklagede KTO sig over systemet med maksimumsbeløb, fordi det betød, at de store kommuner og amter ville få for små midler i forhold til antallet af ansatte. Selv om vi kan konstatere, at lokallønsspørgsmålet allerede i 1989 var blevet et centralt omdrejningspunkt i aftalesystemet, så var det stadig en ordening præget af begyndervanskeligheder. Man kunne således se frem til en ny periode, hvor man populært sagt, som fra 1987 til 1989, ville komme til at bruge flere ressourcer på forhandlinger om fordelingen af lokallønnen, end der var midler at dele ud.

### **OK91: Lokallønnen institutionaliseres**

Forud for overenskomstforhandlingerne i 1991 skete et væsentligt personskifte på den statslige arbejdsgiverside. Den pragmatiske Palle Simonsen blev erstattet med den i det mindste i formen mere konfrontationssøgende Henning Dyremose. I efterårsmånederne 1990 kom der som optakt til forhandlingerne således flere voldsomme udfald fra den nye finansministers side. Ikke alene ønskede han stærkt at udbygge lokallønnen, der fortsat blev mødt af hård modstand blandt mange offentligt ansatte, og som var blevet det element i aftalesystemet, som mange var kommet til at elske at hade. Finansministeren ønskede samtidig organisationernes aftaleret afskaffet, når det gjaldt den konkrete fordeling af lokallønmidlerne. Og oveni gik han til angreb på den reguleringsordning, der for de flere offentligt ansattes organisationer har været betragtet som en garant for, at man ikke kom for meget bagud i lønudviklingen i forhold til den private sektor.

De kommunale arbejdsgivere afviste at følge finansministerens hårde linie, og det åbnede op for en splittelse af arbejdsgiverfronten, men det var den statslige arbejdsgiverpart, der fastlagde hovedlinjen, og dermed var der lagt op til en ren konfrontationskurs mod de faglige organisationer i aftaleforhandlingerne. Med mindre finansministeren opgav alle de bastioner, han fik bygget i optaksperioden, var det umuligt at forestille sig, hvordan parterne skulle kunne nå til et kompromis.

Det var tydeligt, at modstanden blev skærpet på lønmodtagersiden, hvor der i den statslige sammenslutning CFU ganske vist ikke var noget krav om ændring af systemet, men hvor til gengæld den kommunale sammenslutning KTO vedtog et krav om, at lokallønordningen skulle afskaffes, subsidiært ændres. Heri lå, at der ikke mindst på det (amts)kommunale område var mange personalegrupper, som fortsat var stærkt kritiske over for systemet.

Det viste sig hurtigt, at problemerne var til for at blive overvundet. Finansministeren var netop parat til at sluge kameler. Hovedformålet med forløbet af OK91 var for hans vedkommende nemlig at komme til at skrive historie ved for første

gang at nå til et forlig på statens område, før den private sektors forhandlinger kom ind i den afsluttende fase. Dermed ønskede ministeren også at kunne lægge en linie, der kunne virke dæmpende på lønudviklingen generelt. Det mål blev til dels nået, selv om Dyremose med et forlig på 2,75 pct. måtte gå lidt op over niveauet fra OK89. Det var prisen for at kunne skrive historie.

Samtidig måtte den statslige arbejdsgiverpart acceptere, at reguleringsordningen fortsatte - omend med en beskeden justering - og at aftaleretten i lokallønordningen forblev uindskrænket. Der blev også kun tale om en beskeden udbygning af ordningen med 2 x 0,1 pct. oveni de allerede afsatte midler.

Den samme udbygning blev foretaget i det efterfølgende forlig i den (amts)-kommunale sektor. Det var således tredje overenskomstforhandling i træk med et lokalt lønelement som del af forliget i den offentlige sektor. Lokallønnen var tilsyneladende kommet for at blive. Man kan med resultatet ved OK91 tale om en institutionalisering af lokallønnen. Denne institutionalisering kan også aflæses af den direkte sammenknytning med den fortsatte reguleringsordning. Det var en del af forliget, at midlerne til lokallønnens udbygning skulle tages direkte fra reguleringsordningen. Dermed var de modstående parters to brudkrav: arbejdsgivernes krav om udbygning af lokallønnen og lønmodtagernes krav om fortsat reguleringsordning, direkte bundet sammen.

Udover tildeling af de ekstra midler til lokallønpujerne forsøgte man at imødekomme den fortsat udbredte kritik ved at gennemføre forskellige justeringer, der skulle understrege, at der netop ikke var tale om fedterøvstillæg. Bl.a. blev i forlængelse af ændringerne i 1989 foretaget en yderligere understregning af, at lokalløn også kunne gives til grupper - og ikke alene være individuelle tillæg.

### **OK93: Vedligeholdelsesforlig under ny regering**

I optakten til overenskomstforhandlingerne i 1993 fortsatte finansminister Henning Dyremose den konfrontationskurs, han havde anvendt op til OK91. Spørgsmålet var blot, om han ligesom dengang ville vise sig parat til at lægge kravene til side for at nå et forlig. Da han allerede havde skrevet historie i 1991, var det måske mere sandsynligt, at han denne gang ville prøve på at stå fast. Dvs. at slås for både en stærk forøgelse af de lokale midler, en fjernelse - eller i det mindste stærk begrænsning - af organisationernes aftalernet, og derudover en fjernelse af reguleringsordningen. Det var dog fortsat klart, at de kommunale arbejdsgivere lagde afstand til konfrontationskursen, og da finansministeren samtidig gik efter noget nær en nulløsning i samlet ramme, måtte det blive begrænset, hvor stor udbygningen af lokalløn kunne blive. Finansministeren holdt dog fast ved, at man evt. kunne finde midler til finansiering ved at ændre på stedtillæg og anciennitetstillæg.

På trods af justeringerne i 1989 og 1991 var modstanden mod lokallønordningen ikke aftaget synderligt. Det gav sig direkte udslag i KTO, hvor nu også folkeskolelærerne -en af de stærke modstandergrupper - var blevet rykket over med overgangen fra det statslige til det kommunale aftalesystem. I KTO's kravformulering vedtaget i december 1992 hed det direkte, at den eksisterende lokallønordning skulle afskaffes. I CFU undlod man helt at tage lokallønordningen med blandt kravene. Det kom automatisk med finansministerens ønske om en udbygning, og CFU's strategi var så i denne sammenhæng at rejse en række krav om ændringer, der kunne smidiggøre og forbedre systemet. Det blev i forbindelse med kravformuleringen forberedt, hvad det var for ændringer, man ville have igennem. Hovedsigtet var at fjerne begrænsningerne i, hvilke formål lokallønnen kunne anvendes til. I virkeligheden var KTO dermed ikke langt fra de statslige lønmodtageres synspunkt. KTO satsede også på forbedringer af det eksisterende system, når det viste sig, at arbejdsgiverne fastholdt en fortsat udbygning som ultimativt krav.

Foreløbig var det uvist, hvor finansministerens konfrontationskurs ville lede hen. Situationen blev afklaret i løbet af januar, da Schlüter-regeringen måtte gå af



på grund af Tamilsagen og blev afløst af en socialdemokratisk ledet regering med Mogens Lykketoft som finansminister. Med den nye minister som hovedforhandler på arbejdsgiversiden var det store slagsmål om aftaleretten i realiteten aflyst på forhånd. Det samme gjaldt angrebet på reguleringsordningen. På det grundlag var det derefter ikke vanskeligt at nå frem til et forlig inden for en begrænset ramme på 2,5 pct. Det var i høj grad et vedligeholdelsesforlig, men det havde dog et væsentligt uddannelsesmæssigt perspektiv på det statslige område med gennemførelsen af ret til uddannelsesorlov med fuld løn svarende til i alt 20.000 uger.

Forliget var også, når det gjaldt lokallønordningerne, et vedligeholdelsesforlig. Det indeholdt en udbygning af puljerne på begge offentlige hovedområder med 2 x 0,1 pct. Udbygningen blev som i 1991 direkte taget fra reguleringsordningen, hvilket igen understregede systemets institutionalisering. Der blev desuden foretaget nye justeringer for at imødekomme den vedvarende kritik. Herunder blev fjernet en del af de begrænsninger, der lå i anvendelsen. Det blev således muligt at anvende lokallønmidler til uddannelsesformål. Det blev præciseret, at der lokalt skulle fastsættes principper for fordelingen, så den i højere grad byggede på objektive kriterier frem for situationsbestemte skøn. På det (amts)kommunale område blev desuden gennemført en begyndende opretning af den skævdeling, som blev indført mellem arbejdsgiverområderne med fordelingen i 1989.

#### *Et gennembrud på vej?*

Overenskomstforhandlingerne i 1993 endte dramatisk for en betydende personalegruppe. Sygeplejerskerne styrede direkte mod en konflikt, efter at både kongressen og medlemmerne ved en urafstemning havde sagt nej til hovedbestyrelsens anbefaling af KTO-forliget. Efter langvarigt tovtrækkeri og to udsættelser af konflikten endte situationen med, at parterne ved forligsmandens hjælp blev enige om et mæglingsforslag.

Sygeplejerskernes "næsten konflikt" i 1993 havde implikationer både i forhold til lønsystemet mere generelt og i forhold til lokallønnen specielt. Og ikke mindst for spørgsmålet om sammenhængen mellem lønindplacering og lokalløn. Sygeplejerskernes nej til det første forlig var både en protest mod for lave lønninger, som følge af den relativt dårlige indplacering i lønsystemet, og en protest mod lokallønnen. Problemet var, at et egentligt lønløft for sygeplejerskerne måske kun ville være muligt gennem en ændring af lønsystemet, der udviklede det i langt større omfang i retning af nogle af de principper, som arbejdsgiverne ønskede at opnå via lokallønnen, dvs. en løn der hovedsageligt er fastsat lokalt baseret på de opnåede resultater, individuelt og gruppevist, og i meget mindre udstrækning gennem en central indplacering i et skalasystem.

Det viste sig i 1993, at den centraliserede forhandling via KTO ikke kunne løse enkeltstående gruppers problemer. Når det er lønmodtagerkoalitionen, der selv skal finde kompromisernes balancepunkt, er det vanskeligt at finde plads til at tilgodese en enkelt gruppe. Principielt burde det være muligt, og KTO's formand, Poul Winckler, ønskede at KTO kunne udfylde en sådan rolle. Derfor kom der også undervejs et tilbud til sygeplejerskerne om en ekstrapulje på 100 mio. kr., men det var set fra DSR's side ikke tilstrækkeligt til at løse problemerne.

Problemerne under OK93 understregede dermed behovet for en mere vidtgående reform af lønsystemet. Sygeplejerådet o.lign. organisationer, der på en gang var modstandere af lokalløn og tilsvarende ordninger og var utilfredse med deres lønindplacering blev hermed stillet over for et *lønpolitisk dilemma*. Hvis de ville have gjort noget ved deres lønforhold, kunne det vise sig, at de blev tvunget til at opgive lokallønmodstanden og indstille sig på et nyt system, der endda var langt mere vidtgående end de hidtidige lokale puljeordninger.

Et sådant system blev der linet op til med det forslag, som Finansministeriet fremlagde i *Lønpolitik 94*. Her blev fremlagt en model, der betød et markant brud med det hidtidige anciennitetsbaserede lønsystem. Lønnen skulle fremover bestå af

tre hovedelementer: 1) Basisløn, 2) Kvalifikationsløn og 3) Resultatløn. Heraf var det kun basislønnen, der skulle forhandles og fastsættes centralt. De to øvrige elementer skulle fortrinsvis aftales på det lokale niveau. *Lønpolitik 94* blev fundamentet for de offentlige arbejdsgivers krav om gennemførelsen af en ny lønreform under OK95. Hermed fremstod det igen tydeligt, at det var arbejdsgiversiden, der bestemte den lønpolitiske dagsorden. Men nu var der måske i højere grad end i 1980'erne basis for at få gennemført en vidtgående lønreform.

Modstanden mod den eksisterende lokallønordning var fortsat markant. Og efterhånden stod det klart, at ingen i virkeligheden ønskede at gøre noget for at bevare systemet. Nu var det mere vidtgående reformer, der var sat på dagsordenen, og så kunne man godt droppe de relativt små puljer, der lå i lokallønnen. De ansvarlige forhandlere, der hidtil havde arbejdet for at gøre lokallønordningen acceptabel for medlemmerne, opgav at forsvare systemet. Det, der slog hovedet på sømmet, var en række offentlige udtalelser af finansminister Mogens Lykketoft, hvori han gav udtryk for, at systemet måtte ændres, bl.a. så det blev mere tilpasset den enkelte arbejdsplads. Han fandt det vel nødvendigt af politiske grunde, eftersom der var lidt støj på linien fra fx Sygeplejerådet. Og når oven i købet finansministeren ikke længere følte sig forpligtet af sin underskrift på forliget i foråret 1993 for så vidt angik lokallønordningen, så var det vanskeligt for organisationernes forhandlere at holde skruen i vandet.

Derfor blev der lagt op til, at lokallønnen skulle afvikles under OK95. Heri var både arbejdsgiverne og lønmodtagernes organisationer enige. Men det blev samtidig fremhævet, at der skulle udvikles et nyt system. Der var i høj grad behov for en decentral løndannelse. Det var fra organisationernes side en typisk *baglandsstrategi*. Man valgte at spille med på den udbredte modstand vel vidende, at man så fik noget andet i stedet, som også ville indeholde elementer svarende til den hidtidige lokalløn.

Både på det kommunale og det statslige område blev igangsat et undersøgelsesarbejde for at afdække, hvordan lokallønordningen fungerede, og hvilke holdninger de lokale parter havde til systemet. Men allerede inden undersøgelsen blev startet, havde man i realiteten besluttet sig for, at ordningen skulle fjernes og erstattes med noget nyt. Da resultaterne forelå i slutningen af 1994 viste de en bekræftelse af den udbredte kritik (Ibsen et al. 1994).<sup>3</sup> Det bestyrkede forhandlerne i det kloge i taktikken, at man i enighed slog en streg over fortiden og startede på en frisk. I virkeligheden var det kun en formssag. Når det gjaldt realiteten, var der enighed om, at der kun blev et forlig, hvis man igen fik et decentralt lønelement. Så det var nok ikke andet end en lidt mere avanceret udgave af systemet med at putte gammel vin på nye flasker.

### **OK95: Startskud til lønreform**

På det grundlag var det for parterne i den offentlige sektor en relativ enkel opgave at nå til enighed under OK95. Det var indlysende, at der ikke hverken teknisk eller politisk var mulighed for at indføre et helt nyt lønsystem her og nu. Derfor besluttede man både i den (amts)kommunale og den statslige sektor at igangsætte et udvalgsarbejde om indholdet i en ny lønreform. Samtidig var der enighed om at afvikle lokallønnen i perioden frem til 1997.

På det statslige område var der mellem parterne enighed om at lade *lokallønnen dø en stille død*. De eksisterende midler, og de yderligere beløb, der blev afsat med OK95 skulle anvendes i perioden frem til 1997, hvor ordningen skulle være ende-

<sup>3</sup> Det var en undersøgelse – finansieret af parterne – der dækkede både den (amts)kommunale og den statslige sektor. Undersøgelsen blev gennemført af Flemming Ibsen sammen med Torben Andersen, Dorthe Pedersen og Jørgen Stamhus.

lig afviklet. I mellemtiden blev arbejdsgivernes krav om en egentlig *lønreform sendt i udvalg*, og som en del af en sådan reform skulle også fremtidens decentrale lønsystem afgøres. Spørgsmålene skulle så behandles samlet i forbindelse med OK97. I Finansministeriets tolkning var den decentrale løn ganske vist koblet på spørgsmålet om en lønreform, men det nye system var formelt set lige så permanent som et hvilket som helst andet element i overenskomsten. Ordet "afvikling" er eksempelvis ikke anvendt i forligsteksten. Det var en musefældeklause, der sikrede arbejdsgiverne mod at blive fanget, hvis parterne mod forventning ikke under OK97 nåede til enighed om en lønreform.

På det (amts)kommunale område blev tidligt i forløbet indgået et delforlig om indførelse af et nyt system med betegnelsen *decentralløn*, hvortil der blev afsat henholdsvis 0,36 og 0,12 pct. i aftaleperioden. Den decentrale løn skulle som lokallønnen aftales mellem de lokale parter, men det skulle efter den nye ordning i højere grad ske efter objektive kriterier, som skulle aftales på forhånd. Disse kriterier skulle så igen indeholdes i de aftaler, der blev indgået om fordelingen af lønmidlerne. Det blev præciseret, at formålet med den decentrale løn var at skabe en sammenhæng mellem personalepolitik og lønpolitik. Udmøntningen af midlerne skulle tage udgangspunkt i opgavevaretagelsen eller andre objektive forhold som fx funktioner og opgaver, rekruttering, fastholdelse og mobilitet, omstilling og udvikling, lønopretning og efter- og videreuddannelse.

Det kan være svært – set udefra – at få øje på de helt store fornyelser i forhold til aftalen om lokalløn fra OK93. Dengang var den samme form for kritik fremme som forud for OK95, og argumenterne for de fordele, der var opnået ved forliget i 1993, lignede til dels argumenterne omkring den decentrale løn. Anvendelsen til uddannelsesformål var også med i OK93, ligesom det blev fremhævet, at man skulle fastsætte principper for lokallønnen lokalt og tilstræbe anvendelsen af mere objektive kriterier. Det blev også understreget, at lokalløn både kunne anvendes gruppevist og individuelt. Den decentrale løn var derfor mere en videreførsel end en fornyelse af lokallønnen. Man kan vel sige, at de ændringer, der blev gennemført allerede i 1993, blev forstærket formuleringsmæssigt med indførelsen af det nye system. Så det var vel det samme som at hælde gammel vin på nye flasker, men tilsat lidt ekstra af det samme krydderi man brugte sidst. Man kan også sige det på den måde, at det, der blev gennemført, reelt svarede til den praksis, man længe havde anvendt de steder, hvor ordningerne fungerede, og parterne var tilfredse med systemet.

Fornemmelsen af det eksisterende lønsystems fallit blev forstærket, da Dansk Sygeplejeråd sprang ud af de fælles forhandlinger. Et tilbud om, ca. 37 mio. kr. til løsning af sygeplejerskernes lønproblemer var ikke på et niveau, som kunne accepteres af de utilfredse medlemmer. Resultatet blev etableringen af en *sygeplejerskekonflikt*, der løb over 4 uger, inden den blev stoppet af et politisk indgreb. Dette indgreb indeholdt muligheder for at få behandlet problemerne videre i to analyseudvalg. Hvis parterne ikke kunne enes skulle afgørelsen træffes af en opmand, dvs. ved tvungen voldgift. Der blev herigennem åbnet op for, at sygeplejerskerne kunne opnå noget oveni KTO-forliget, hvis der kunne blive enighed om øget arbejdstidsmæssig fleksibilitet.

Derigennem gav opmandens kendelse faktisk et lille lønloft, men det var stadig ikke nok til at løse de grundlæggende problemer, sygeplejerskerne mente at have. Derfor blev det lønpolitiske dilemma, som sygeplejerskerne og tilsvarende gruppe stod i, yderligere aktualiseret.

### **OK97: Lønreformen sat i gang**

Hermed er historien bag lønreformen, der endelig blev sat i gang med OK97, beskrevet. Historien viser, at det afgørende gennembrud for et helt nyt lønsystem i den offentlige sektor, først kunne realiseres, da det blev demonstreret for nogle af

de grupper, som specielt vendte sig imod eksperimenterne med de forskellige lokallønordninger, at det eksisterende lønsystem fra Tjenestemandereformen af 1969 ikke længere kunne bruges til at løse deres lønmæssige problemer. Modstanden mod et fortrinsvist lokalt baseret lønsystem blev herefter så afsvækket, at det under forhandlingerne i 1997 blev muligt for parterne at nå til enighed om realiseringen af den nye reform.

Det skete på det statslige område i form af etableringen af en række 3-årige forsøgsordninger i perioden fra 1. januar 1998 og frem. Dermed kunne sagen tages op til endelig afgørelse med gennemførelsen af nødvendige justeringer ved aftalefornyelsen pr. 1.4. 2001. På det (amts)kommunale område sprang parterne lige ud i det ved at starte lønreformen for de grupper, som ønskede at være med, fra 1.4. 1998. Endelig blev der for AC's overenskomstområde etableret den ordning, at alle nyansatte blev omfattet af det nye lønsystem, mens de allerede ansatte kunne vælge mellem at blive på det gamle lønsystem eller at gå over på det nye. I alle tilfælde blev der gennemført en overgangsordningen, der både sikrede alle ansatte mod direkte lønnedgang, samtidig med at de var garanteret en vis lønstigning i perioden.

Det nye lønsystem fjernede de eksisterende stedtillæg og havde som princip, at anciennitetstillæg skulle have langt mindre vægt. Derefter består offentligt ansattes løn af en *grundløn*, der er fastsat ved de centrale aftaleforhandlinger, og derudover af *kvalifikationsløn* og *funktionsløn*, som der kan fastsættes visse centrale rammer for, men som fortrinsvis afgøres ved lokal forhandling, og endelig af *resultatløn*, som alene forhandles lokalt. Det er målet set fra arbejdsgivernes side, at op imod en tredjedel af lønnen gennem dette system efterhånden skal afgøres lokalt. På det (amts)kommunale område var den umiddelbare tilslutning til den nye lønreform stor, idet over 50 pct. af medarbejderne i amterne og over 60 pct. i kommunerne bliver omfattet fra starten af reformen.

### **Problemer med lønreformen**

Det viste sig i foråret 1998 vanskeligt at nå gennemførelsen af den nye lønreform i den (amts)kommunale sektor til tiden, ligesom der var vanskeligheder med etableringen af de statslige forsøg. Det må i høj grad tilskrives, at der altid vil være problemer med at realisere en reform, der fuldstændigt vender op og ned på principerne i det eksisterende system. Det er begyndervanskeligheder, der ikke i sig selv truer reformens implementering.

Gennembruddet er kommet som et resultat af et holdningsskifte blandt organisationerne og som en effekt af det vedvarende pres som er fulgt med omstillingerne af den offentlige sektor. Derfor må det vurderes, at parterne med OK97 har passeret "the point of no return". Det forhindrer ikke kriser for det nye system i de kommende år. Hovedproblemet er her først og fremmest at få skabt et organisations- og forhandlingssystem, der lokalt er i stand til at løfte den store opgave. Der er problemer både på ledelsessiden og på medarbejdersiden med at sikre den nødvendige kompetence og den nødvendige tid og viden, der skal til at gøre lønreformen til en succes.

Vores hovedtese er, at den nye lønreform kræver en reproduktion af de organisations- og forhandlingsstrukturer og af den forhandlingskultur, som har båret det hidtidige centrale system, der nu har gennemført den lønmæssige decentralisering. Uden en sådan opbygning af et lokalt forhandlingssystem vil hverken arbejdsgivernes eller lønmodtagernes forventninger til det nye lønsystem kunne indfries. De interessekonflikter, der både kendetegner relationerne mellem lønmodtagere og arbejdsgivere og indbyrdes mellem organisationerne i lønmodtagerkoalitionen, vil ikke kunne løses. Dermed kan opstå konflikter, som vil slå tilbage og true det centrale organisations- og aftalesystems stabilitet.

*Jesper Due og Jørgen Steen Madsen er begge fil.dr. i sociologi og forskningsledere ved FAOS: Forskningsgruppen Arbejdsmarkedsorganisationernes Sociologi, Sociologisk Institut, Københavns Universitet Søren Kaj Andersen er mag.art. i kultursociologi og kandidatstipendiat samme sted.*

### **Hovedkilder**

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1988. *Når der slås søn i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1996. *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

*FAOS*  
*1998*