

Lokal løn i det offentlige

FAKTA

Nana Wesley Hansen

Det Ny lønsystem

Igennem 1980'erne var der et stigende pres for at decentralisere dele af løndannelsen i det offentlige. Særligt arbejdsgiverne pressede på for decentralisering med henblik på at underbygge moderniseringen og decentraliseringen af den offentlige opgavevaretagelse. I 1987 indførte man lokal løn i det offentlige med beskedne lønpuljer til lokal forhandling. Med henblik på at øge fleksibiliteten i løndannelsen forhandlede man sig imidlertid i 1997 frem til et nyt lønsystem. Således trådte det Ny lønsystem i kraft i amter og kommuner pr. 1. april 1998 og senere i staten fra 2002.

Ved udgivelsen af Lønkommissionens rapporter i maj 2010 udgjorde den lokale løndannelse 10,1 % af den samlede lønsum i staten og henholdsvis 7,2 % i kommunerne og 6,7 % i regionerne. Det er altså tale om relativt beskedne lønandele, som forhandles ved lokal lønforhandling i det offentlige. Disse procentsatser er akkumulationen af de beskedne løndelev, men ved de centrale overenskomstforhandlinger løbende har lagt ud til lokal lønforhandling. I kommunerne og amterne/regionerne *forlodsfinansierede* man den lokale løndannelse med en given procentsats af den samlede økonomiske ramme. I enkelte overenskomstperioder er positiv udmøntning fra reguleringsordningen også blevet brugt til lokal løndannelse. I den statslige sektor blev der frem til 2008 ikke direkte afsat midler til lokalløn, da denne blev finansieret inden for de givne budgetrammer – reelt som en del af det, der opnås gennem reguleringsordningen.

Ved overenskomstforhandlingerne i 2011 var den økonomiske reguleringsordning imidlertid negativ og lønrammen meget smal ([læs mere i fakta-ark om reguleringsordningen i det offentlige aftalesystem](#)). Der blev derfor ikke afsat nye midler til lokal løndannelse. Alligevel har der fortsat været gennemført lokale lønforhandlinger på de offentlige arbejdspladser. Dette hænger sammen med, at det aldrig har været de centralt afsatte midler, der formelt har defineret

de lokale lønforhandlinger, men derimod det lokale økonomiske råderum. Ved overenskomstforhandlingerne i 2013 er der fortsat tale om en meget smal økonomisk ramme. Uanset om man afsætter nye midler til lokal løndannelse, er det dog fortsat det økonomiske råderum, som definerer, hvad der er til lokal forhandling.

Det økonomiske råderum

Det lokale *økonomiske råderum* afhænger af den enkelte institutions eller afdelings budget, og hvordan den enkelte institution eller afdeling genanvender ledige lønmidler ofte også kaldet *tilbageløbsmidler*. Ledige lønmidler kan bestå af frigjorte midler fra tidligere lokale lønpuljer, opsigelser mv.

En række specifikke elementer påvirker disse to kilder til midler til lokale løndannelse. I bilag til aftale om ny løndannelse mellem KL, Amtsrådsforeningen Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og KTO fra 2002 nævnes disse 12 punkter:

1. Personaleomsætning, eksempelvis hvor medarbejdere med et langt anciennitetsforløb erstattes med medarbejdere uden eller med et kortere anciennitetsforløb.
2. Personalesammensætning med eksempelvis erstatning af længerevarende uddannet personale med korterevarende eller omvendt.
3. Overgangstillæg, der bortfalder.
4. Effektivisering/ændret arbejdstilrettelæggelse eventuelt udmøntet som resultatløn.
5. Forhåndsftaler.
6. Bestemmelser i overenskomst, hvorefter der for eksempelvis en uddannelse eller en særlig funktion lokalt skal aftales en løn.
7. Vakancesituationer og andre fraværssituationer.
8. "Ikke-lønkroner" konverteres til lønkroner, hvis det er muligt efter den lokalt valgte økonomistyringsform, eller omvendt.
9. Eventuel overførsel af overskud henholdsvis underskud for et budgetår til det efterfølgende budgetår.
10. Øget indtjening, hvis den lokale styringsform tillader, at den bruges helt eller delvist til løn.
11. Puljer, som lokalt er afsat for at kunne bruges, hvor der er et særligt behov.
12. Central finansiering af afledte lokale effekter.

Den lokale lønforhandling

Den lokale løndannelse er baseret på ens principper på de forskellige centrale forhandlingsområder. Lønforhandlingen kan dog foregå lidt forskelligt på henholdsvis det statslige område og det kommunale/regionale område og er også afhængig af, hvad der er indgået af aftaler om lokalløn mellem arbejdsgiverne og de enkelte forhandlingsberettigede organisationer.

Der indgås aftale mellem arbejdsgiver og den forhandlingsberettigede organisation om, på hvilket lokalt niveau forhandlings- og aftaleretten lægges. Der har været tradition for, at det primært har været den lokale tillidsrepræsentant på arbejdspladsen, som forhandler lokale løntillæg på vegne af en given personalegruppe, men dette varierer. I stigende grad for særligt akademikergrupperne indgås imidlertid også aftaler om individuelle forhandlinger på arbejdspladsen mellem leder og den enkelte medarbejder.

Ved lokal lønforhandling kan man hidtil kunnet indgå aftaler om funktionsløn, kvalifikationsløn og resultatløn. Tillæg kan være varige eller gives som et engangsvederlag. Der forhandles som udgangspunkt en gang årligt på begæring fra enten ledelsen eller den forhandlingsberettigede tillidsrepræsentant.

Lokal løn ved OK11

Op til OK 2011 havde Finansministeriet og Personalestyrelsen i Hvidbogen fra september 2010 samt i debatoplægget ”Behov for nytænkning” fra november 2010 lagt op til, at større lønandele skulle forhandles lokalt, og at man i større omfang skulle gøre brug af individuelle forhandlinger. På det kommunale område havde KL ligeledes op til OK 2011 gennemført undersøgelser af medarbejderes og lederes brug af og holdninger til lokal lønforhandling. Både de kommunale og de regionale arbejdsgivere udtrykte i optakten til OK 2011 ønske om at forenkle reglerne omkring den lokale løndannelse.

Grundet den smalle lønramme ved OK 2011 blev der ikke afsat nye midler til lokal løndannelse. Der blev hverken afsat nye midler til puljerne til lokal lønforhandling i staten, eller aftalt nogen *forlodsfinansiering* på det kommunale og regionale område, som man ellers havde gjort frem til og med OK 2008.

Da man ikke havde aftalt forlodsfinansiering mistede aftale om *udmøntningsgaranti* (først indgået i 2005 siden fornyet i 2008) også sin praktiske anvendelse. Ifølge denne aftale skulle kommunerne og regionerne dokumentere udmøntningen af forlodsfinansieringen til de organisationsgrupper, som er omfattet af aftalen ved udgangen af en aftaleperiode. Hvis udmøntningen ikke skete inden for den fastsatte frist, skulle de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Aftalen om udmøntningsgaranti blev ikke opsagt, men mistede sin praktiske funktion i perioden efter OK 2011.

En anden aftale, som dog fortsat er relevant, er aftale om *gennemsnitsløngaranti*. Aftalen skal sikre de garantilønsgrupper, som har indgået aftalen, en vis lønudvikling i den gældende overenskomstperiode. Den er altså møntet på den generelle lønudvikling og på at sikre en vis ligelig fordeling af udmøntningen af den lokale løndannelse. Aftalen lægger en bund for, hvor lav en lønudvikling en garantilønsgruppe kan have på landsplan. Hvilke lønmodtagergrupper som kobles sammen i garantilønsgrupperne sker blandt andet med udgangspunkt i, at

grupperne tilhører samme overenskomstområde og har lignende arbejdsopgaver. Det kan i den forbindelse være problematisk for små lønmodtagergrupper med svag lønudvikling, hvis de bliver koblet sammen med andre grupper, som måske har en bedre lønudvikling end dem selv, således at den samlede lønudvikling for garantigruppen lever op til det aftalte. Det skal også nævnes at løn koblet til overarbejde og andre midler som anvendes til tid, hvor f.eks. nogle lønmodtagergrupper med mangel på arbejdskraft kan have større lønandele placeret, ikke indgår i gennemsnitsløngarantien. Tidligere havde aftalen også betydning for udmøntning af forlodsfinansiering, da den sikrer at mindst 72 % af forlodsfinansieringen til lokal løndannelse udmøntes over en overenskomstperiode, men dette mistede sin praktisk anvendelse ved OK 2011.

Fraværet af en aftale om forlodsfinansiering ved OK 2011 har altså haft konsekvenser for flere af de aftaler, som tidligere har haft betydning for den lokale løndannelse på det kommunale og regionale område. På den måde er det lokale lønsystem blevet forenklet ved OK 2011. De kommunale og regionale arbejdsgivere har understreget, at de ikke ønsker at genindføre forlodsfinansiering. På samme måde har personalestyrelsen udtrykt tilfredshed med, at man ved OK 2011 heller ikke afsatte nye midler til lokallønspuljerne i staten, om end selv samme puljer ikke blev afskaffet ved OK 2011.

Lønmodtagergrupperne i staten og på de kommunale og regionale område har traditionelt mere differentierede holdninger til den lokale løndannelse. En generel kritik ved OK 2008 fra lønmodtagerne på det statslige område var således, at der reelt er tale om for stor central styring af lokale forhandlingsmuligheder, således at det er svært at indgå aftaler tilpasset forskellige offentlige institutioner og personalegrupper. Samme kritik fremsatte CFU's formand i optakten til OK 2011. På det kommunale og regionale område er der ligeledes forskellige holdninger til lokal løndannelse. Nogle personalegrupper med fx mange uddannelsesstillinger, løst tilknyttede ansatte, eller særlig arbejdsopgaver er mere skeptiske i forhold til lokal løndannelse. På den baggrund er der også forskellige syn på behovet for forlodsfinansiering og aftaler om f.eks. udmøntningsgaranti og gennemsnitsløngaranti. Ved OK 2011 foretrak lønmodtagerne imidlertid ikke at afsætte lønkroner til lokal forhandling grundet den meget stramme økonomiske ramme, det samme vil sandsynligvis gøre sig gældende ved OK 2013.

Lokal løn som emne ved OK13

Statens langsigtede målsætning om at 20 % af løndannelsen skal foregå lokalt er fortsat fastholdt. Derudover har man siden OK 2011 gennemført et serviceeftersyn af de overenskomstmæssige rammer i staten i form af et udvalgsarbejde mellem parterne. Dette arbejde har bestået i en række møder i perioden juni 2011 til juni 2012 og en række besøg på statslige og private arbejdspladser. En lang række emner har indgået i arbejdet herunder også rammerne for den lokale løndannelse. Forhandlingsparterne har udformet egne delrapporter på baggrund af arbejdet. Ved OK 2013 har staten stillet krav om øget fleksibilitet og forenkling af den lokale løndannelse, men dette indgår ikke blandt deres hovedkrav.

Også på det kommunale og regionale område er lokal løn et emne. I deres debatoplæg til OK 2013 har KL blandt andet fremhævet, at de ønsker at ophæve reglerne om årlige lønpolitiske forhandlinger og endvidere forenkle tvisteløsningssystemet i forbindelse med lokal lønforhandling. Hidtil har man i kommunerne haft to modeller for de årlige lønpolitiske forhandlinger, som dækker forskellige personalegrupper. I model 1 skal der føres en lønpolitisk drøftelse mellem kommunen og de enkelte organisationer såfremt en af parterne begærer det

(denne model inkluderer SOSU, LC, Hus/Ren). I model 2 føres lønpolitiske drøftelser med de enkelte organisationer som led i de årlige lønforhandlinger, med mindre andet aftales lokalt. Dette sker ved at kommunen indkalder til et samlet møde med de lokale repræsentanter for organisationerne, som er omfattet af aftalen om lokal løndannelse med henblik på at indgå en aftale om tidsfrister og regler for de lokale forhandlinger (denne model gælder for HK m.fl., pædagogisk område, teknisk område, chefer, bibliotekarer m.fl., akademikere m.fl., Sundhedskartellet). Tvisteløsningssystemet er sammenkoblet disse to modeller og rummer enten tre eller fire forhandlingsmuligheder på andre niveauer, hvor forhandlingerne kan løftes op fra den enkelte arbejdsplads og fx inddrage organisationsrepræsentanter. Herudover stiller KL også konkret krav om bortfald af centralt fastsatte løndelevninger begrundet i funktioner, kvalifikationer og kompetencer.

For Danske Regioner er større frihedsgrader i den lokale løndannelse også et ønske. Emnet om lokal løn hænger her til dels sammen med et ønske om en egen reguleringsordning. Hidtil har opgørelsen af lønudviklingen i regionerne nemlig været koblet sammen med kommunerne, som har langt større personalegrupper. Problemet for regionerne har været, at selv når lønudviklingen i regionerne har været positiv som følge af lokal løndannelse, har man alligevel kunnet ende op med at skulle betale en ekstraregning til lønmodtagerne såfremt lønudviklingen i kommunerne har været under niveau.

Ved OK 2013 har både de kommunale og regionale arbejdsgivere yderligere stillet krav om faktisk bortfald af aftalerne om udmøntningsgaranti og gennemsnitslønsgaranti.

FAOS
20.12.12