Lønsystemer i det offentlige – variationer i parternes holdninger mellem grupper og over tid

Artiklen viser, at decentral løn som forhandlingsemne tenderer til at blive fortrængt af andre lønnemner som reallønssikring, reguleringsordning og ligeløn, og at det sandsynligvis er sværest at skabe ændringer i lønsystemerne under lavkonjunktur, fordi lønmodtagerorganisationerne tenderer til at prioritere reallønnen, når lønrammen er lille. Dybere diskussioner af decentral løn tages i højere grad i regi af periodeprojekter og kommissioner end under overenskomstforhandlingerne. Endvidere illustrerer artiklen, at billedet af at 'arbejdsgiverne vil have mere decentral løn, mens lønmodtagerne ikke vil' er forsimplet. Det er primært de statslige arbejdsgivere, der i perioder har presset på for både øgede lokale lønandele og procesmæssige ændringer. På lønmodtagersiden har Akademikerne været de mindst skeptiske over for decentral løn. Endelige argumenteres der for, at 2022 var første gang en regering spillede sig direkte på banen i forhold til spørgsmål om decentral løn.

MIKKEL MAILAND
Lektor og forskningsleder, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, mm@faos.dk

Et vigtigt emne der går under radaren

Løn i den offentlige sektor har i den grad været debatteret i de senere år. Emnet har været kernen i den sidste store 'næsten-konflikt' på det danske arbejdsmarked, der kun blev afværget i Forligsinstitutionen i sidste time under overenskomstfornyelsen i 2018, og i den sidste egentlige arbejdsmarkedskonflikt, sygeplejerskekonflikten i 2021. Emnet er igen blevet varmt efter publiceringen af Lønstrukturkomiteens rapport i juni 2023 (Lønstrukturkomitéen, 2023b). Går man længere tilbage i tid, kan man konstatere, at alle arbejdsmarkedskonflikter i dette årti – med undtagelse af lærerkonflikten i 2013 - har handlet om løn.

Men ikke alle temaer med relation til offentlig løn tiltrækker sig lige meget opmærksomhed. Både hos arbejdsmarkedets parter og i den bredere offentlighed har det i de senere år især været den kønsmæssige ligeløn, det generelle lønniveau og det politisk systems rolle i den offentlige løndannelse, der har været i fokus, mens løns rolle i forbindelse med rekruttering har fået opmærksom for ganske nyligt. Derimod bliver emnet for denne artikel, lønsystemerne i den offentlige sektor, stort set aldrig genstand for samme store opmærksomhed, selvom emnet gentagne gange har været på dagsordenen under overenskomstfornyelserne og i flere kommissioner.

Når der i denne artikel fokuseres på netop lønsystemer, skyldes det, at det på trods af den begrænsede opmærksomhed på emnet godt kan fremføres, at lønsystemerne – forstået som de principper løn fordeles efter og forhandles på baggrund af – er vigtige. Det er de, fordi den måde lønsystemerne er sat

sammen – især hvor decentrale de er – påvirker helt centrale samfundsmæssige dimensioner. Lønsystemerne og deres decentraliseringsgrad påvirker den økonomiske (u)lighed mellem lønmodtagergrupper, påvirker den offentlige service *effektivitet*, og påvirker den offentlige sektor *demokratisk*, igennem det omfang systemerne tillader decentrale aktører at forestå lønforhandlingerne selv. Endvidere er lønsystemerne, temmelig usædvanligt, blevet en del af den Christiansborgpolitiske debat, da SVM-regeringen fremhævede en yderligere løndecentralisering som forudsætning for det særlige lønløft af udvalgte grupper af offentligt ansatte, som blev stillet i udsigt efter Lønstrukturkomitéen, trepartsforhandlinger og overenskomstfornyelsen i 2024 (OK24) (Regeringen, 2023). Denne kobling af løndecentralisering til ekstra lønmidler har potentiale til at få emnet meget højt op på dagsordenen. Alt i alt er der al mulig god grund til at kikke nærmere på lønsystemerne og de decentrale lønandele.

Lønsystemerne og deres decentraliseringsgrad påvirker den økonomiske (u)lighed mellem lønmodtagergrupper, påvirker den offentlige service effektivitet, og påvirker den offentlige sektor demokratisk, igennem det omfang systemerne tillader decentrale aktører at forestå lønforhandlingerne selv

På den baggrund er formålet med artiklen at belyse, hvordan parterne på centralt niveau har forholdt sig til det decentrale lønsystem igennem tiden, og i hvilken grad emnet har været prioriteret i forskellige perioder. Perioderne i fokus vil, for at kunne komme en anelse i dybden med analysen, begrænse sig til de seneste 15 år.

Det lønsystem, der er stort set eneherskende på det offentlige arbejdsmarked, er lønsystemet Ny Løn, der med inspiration fra de decentrale lønsystemer i den private sektor i slutningen af 1990'erne blev udbredt til hele den offentlige sektor, men hvor de decentrale lønandele gennemsnitligt aldrig er kommet over ca. 10 procent. Det har for især nogle af de offentlige arbejdsgivere i perioder været et selvstændigt mål at løfte denne andel, men også lønsystemets funktionalitet og indbyggede fordelingsmekanismer har været mål for forandringsforsøg.

Løn i det offentlige påvirkes af flere reguleringstyper: Som andre arbejdsmarkedsforhold er lønreguleringen påvirket af, at finansiering er politisk, og at de offentlige arbejdsgivere udover at være forhandlere også er lovgivere og/eller offentlige myndigheder (f.eks. Due og Madsen, 2020). Med andre ord spiller politisk styring en rolle. Samtidig betyder reguleringsordningen, der binder lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor, en indirekte markedspåvirkning, om end der er tale om en indirekte påvirkning fra den private sektors marked. Men den centrale styringsmekanisme er partsstyringen centreret omkring arbejdsmarkedets parters ('parternes') kollektive forhandlinger. Derfor bør en analyse af udformning af og holdninger til lønsystemer i den offentlige sektor i vid udstrækning fokusere på parterne.

I denne artikel viser jeg, at selvom det klassiske arbejdsgiver- og lønmodtagerskel afspejles i parternes positioner i forhold til decentral løn, så er der lige så væsentlige forskelle i positionerne internt på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og der er også forskelle på parternes holdninger i forskellige tidsperioder. De statslige arbejdsgivere har gennemgående været de mest 'decentraliseringsivrige'. Der vil endvidere argumenteres for, at der over tid har været variation mht., hvor højt emnet har stået på dagsordenen. Emnet har dog kun sjældent været blandt parternes højest prioriterede emner. Det er svært at se en systematik i, hvornår det kommer højt på dagsordenen, udover at gode konjunkturer sandsynligvis hjælper med. Det politiske systems nylige kobling af emnet til ekstra lønmidler har potentiale til at få emnet meget højt op på dagsordenen.

» I denne artikel viser jeg, at selvom det klassiske arbejdsgiver- og lønmodtagerskel afspejles i parternes positioner i forhold til decentral løn, så er der lige så væsentlige forskelle i positionerne internt på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og der er også forskelle på parternes holdninger i forskellige tidsperioder

Metodisk bygger artiklen på et omfattende interviewmateriale, der udgøres af semi-strukturerede interview med topforhandlere fortaget før og efter overenskomstfornyelserne i 2011, 2013, 2015, 2018 og 2021 og analyser heraf (Hansen og Mailand, 2015; Hansen og Mailand, 2019; Hansen og Mailand, 2021; Mailand, 2012; Mailand, 2014). Disse interviews anvendes dog kun indirekte i artiklen, hvor det er de nævnte publikationer, der anvendes direkte. En mere direkte anvendelse af interviewene – dog uden brug af citater – kan ses i en sammenlignende analyse af decentral løn i den private og den offentlige sektor (Mailand, 2020). Desuden er anvendt skriftlige kilder i form af overenskomster og andre tekster fra parterne, statistik og sekundær litteratur, herunder egne tidligere publikationer. For perioden 2007-10 er Due og Madsen (2009; 2010) hovedkilder, mens Mailand (2020) er en hovedkilde til det rammesættende afsnit om lønsystemer i den offentlige sektor.

Denne indledning efterfølges af en kort introduktion til lønsystemerne i den offentlige sektor og en beskrivelse af, hvordan de adskiller sig fra lønsystemerne i den private sektor. Derefter følger tre afsnit om den kronologiske udvikling af lønsystemerne fra 2007 og frem. Hvert af de tre afsnit indeholder en kontekstualisering i form af en beskrivelse af den økonomiske situation, andre løntemaer på dagsordenen og de offentlige overenskomstfornyelser i perioden. Men kernen i afsnittene er en analyse parternes tiltag relateret til lønsystemerne.

Lønsystemet i det offentlige – nogle grundtræk

Ny Løns etablering og elementer

Allerede i 1987 indførtes lokal løndannelse i det offentlige med beskedne lønpuljer for lokal forhandling. Men et helt nyt og mere decentralt lønsystem, Ny Løn, blev introduceret ved overenskomstfornyelsen i 1997 (OK97). Det trådte i kraft i 1998 (Hansen, 2010). Det var arbejdsgiverne i både Finansministeriet og KL, der var primusmotorer på projektet. Med inspiration fra den private sektor ønskedes en mere fleksibel løndannelse, der tager udgangspunkt i virksomhedens drift, herunder i konkrete drift-, personale- og udviklingsmål i stedet for i en central fastsat udgifts- og lønpolitik. Som projektet udvikledes, fik arbejdsgiverne gradvis tilslutning fra en del af de faglige organisationer, der følte sig fastlåst i de gamle lønsystemer og deres lønindplacering, og som så mere decentrale lønsystemer som en mulighed for at bryde fri heraf (Pedersen og Rennison, 2002).

For at forstå lønsystemet og dets decentraliseringsgrad, er det nyttigt at kaste et blik på dets forskellige elementer. Der er fem forskellige elementer i lønsystemet, hvoraf det element, der typisk udgør langt den største andel af lønnen, er centralt fastsat, mens de fire øvrige elementer er fastsat decentralt (Navrbjerg og Larsen, 2014; krifa.dk):

Grundlønnen (eller basislønnen) udgør oftest den største del af lønnen, og er graddelt efter en række anciennitetstrin, afhængigt af den ansattes anciennitet i nuværende eller tidligere relevante ansættelser. Grundlønnen er fastsat centralt.

Funktionsløn (eller funktionstillæg) ydes for særlige funktioner, som ligger ud over den oprindelige stillingsbeskrivelse. *Kvalifikationsløn* (eller kvalifikations-tillæg) er tillæg, som knytter sig til personlige kvalifikationer. *Engangsvederlag* anvendes typisk for honorering af en særlig indsats. Endelig er det femte element resultatløn, der kan gives for enkelte medarbejdere eller for en gruppe af medarbejdere og er grundlæggende baseret på, at et bestemt resultatmål opfyldes. *Resultatløn* anvendes ofte for ledere.

Ny Løn – der i en periode benævntes henholdsvis 'decentral løn' i den statslige sektor og 'lokal løndannelse' i den kommunale og regionale sektor, men hvor begreber nu ikke er så entydigt knyttet til sektorerne som tidligere - er yderligere påvirket af seks vigtige elementer. For det første *reguleringsordningen*, der er lige så relevant for den centrale som for den decentrale løndannelse. Kort fortalt binder reguleringsordningen lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudviklingen i den private sektor. Efter en kortvarig revision af ordningen fra OK15, der gav ændringer i arbejdsgivernes favør, er ordningen fra OK18 tilbage, hvor den indebærer 80 procent efterregulering af den offentlige sektors lønninger i forhold til den private sektors lønudvikling, hvad enten lønudviklingen i den private sektor har været højere eller lavere end lønudviklingen i den offentlige sektor. Reguleringsordningen findes i forskellige versioner i både stat, kommuner og regioner.

Forlodsfinansieringen er den del af overenskomstrammen, som forudsættes udmøntet lokalt. Den har kun eksisteret i kommuner og regioner. Det er ikke ved hver overenskomstfornyelse, at der afsættes midler til forlodsfinansiering. Så forlodsfinansiering er altså ikke en forudsætning for lokal løndannelse. Der har ikke ved overenskomstfornyelserne siden 2008 været indgået aftaler om at afsætte midler til forlodsfinansiering.

Gennemsnitslønsgarantien sikrer 'garantilønsgrupperne', omfattet af lokal løndannelse, en vis lønudvikling på landsplan i overenskomstperioden. Hvis den faktiske gennemsnitsløn for grupper er under den aftalte løngaranti, foretages en opfyldning op til løngarantien. Aftalen er koblet med aftalen om forlodsfinansiering i den forstand, at 72 procent af evt. centralt afsatte midler til forlodsfinansiering af lokal løndannelse indgår i beregningen af gennemsnitslønsgarantien. Aftalen er blevet fornyet ved alle overenskomstfornyelser, siden den blev indført.

Udmøntningsgarantien forpligter kommunerne og regionerne til at dokumentere udmøntningen af forlodsfinansieringen til de organisationsgrupper, som er omfattet af aftalen ved udgangen af en aftaleperiode. Hvis udmøntningen ikke er sket inden for den fastsatte frist, skulle de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien er selv sagt kun relevant, når der ved overenskomstfornyelserne afsættes midler til forlodsfinansiering (Hansen, 2010; Scheuer, 2010).

Tilbageløbsmidler er de midler, der frigives, når medarbejdere med højere lokale tillæg erstattes af medarbejdere med lavere tillæg. Arbejdsgiverne er ikke forpligtede til at genanvende disse midler og mener i øvrigt at de kan være vanskelige at opgøre, mens lønmodtagersiden har fokus på, at tilbageløbsmidler ikke forsvinder ud af den lokale løndannelse.

Et sjette element af Ny Løn er *forhåndsaftaler,* der er aftaler mellem parterne om, hvilke funktioner der skal udløse funktions- og kvalifikationstillæg. De giver altså en vis 'automatik' i den decentrale løndannelse og reducerer behovet for gentagne forhandlinger, men er også blevet kritiseret for at modvirke fleksibiliteten og brugen af den decentrale løndannelse som ledelsesredskab (Deloitte, 2010). Forhåndsaftalerne kan indgås på kommunalt/regionalt niveau eller på den enkelte arbejdsplads, mens det i den statslige sektor kun er i den enkelte styrelse/på den enkelte arbejdsplads, at sådanne aftaler indgås. De er generelt mere udbredte i kommuner og regioner end i staten og mindre udbredte for akademikerne end for andre lønmodtagergrupper.

Den decentrale løndannelses relative omfang – stat, regioner og kommuner

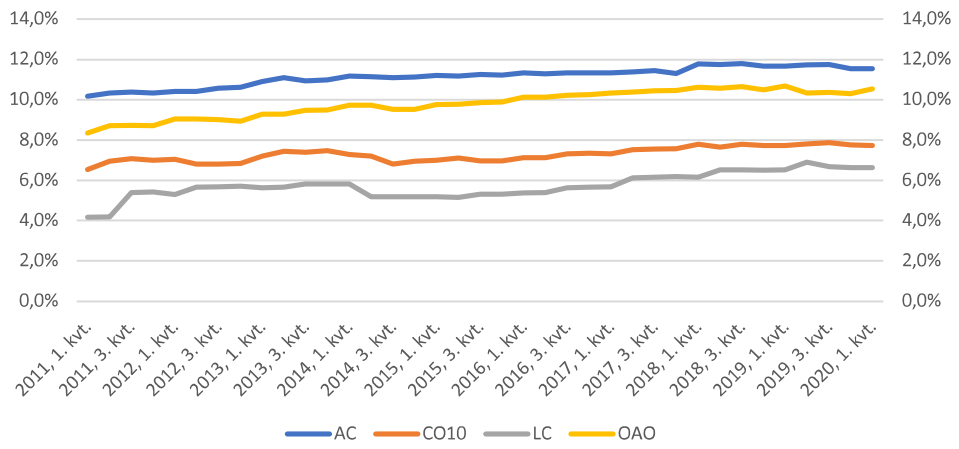
Herunder vil den offentlige sektors tre overordnede delmarkeder – staten, regionerne og kommunerne – bliver beskrevet hver for sig.

Udviklingen i den decentrale løn på det det *statslige område* de sidste ti år viser en langsom vækst, der i slutningen af perioden nærmer sig stagnation

(se figur 1). Der ses også en forskel på grupper, hvor de højtuddannede har den mest decentrale løndannelse, mens de mellemlangt uddannede undervisnings-grupper ligger lavest, om end OAO-gruppen haler langsomt ind på akademikerne.

Der også inden for de fire grupper vist i figur 1 variation i, hvordan man forholder sig til decentral løn. Eksempelvis testede den akademiske fagforening Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) Finansministeriets udmelding om, at flere ønsker selv at forhandle deres løn for deres egne medlemmer (se afsnit 'Reguleringsordningens udmøntning i regioner, kommuner og staten 2000-2023'). GL fandt, at kun 5,1 procent af gymnasielærerne havde et sådant ønske (GL, 2018). En ofte fremført forklaring på, at undervisergrupperne ikke er så begejstrerede for decentral løn, er tilstedeværelsen af en stærk solidaritets- eller ligelønsnorm. Men ifølge én af informanterne kan det også hænge sammen med, at der her er tale om en usædvanlig stor gruppe medarbejdere, der i store træk laver det samme, og at argumentet for løndifferentiering dermed svækkes.

Figur 1: Decentrale lønandele i den statslige sektor, 2010-20[1]



Kilde: De statslige forhandlingsdatabaser, ISOLA4.

Note: AC: Akademikerne. CO10: Centralorganisationen af 2010. LC: Lærernes Centralorganisation. OAO: Offentlig Ansattes Organisationer. NB: De decentrale lønandele er beregnet som lokalløn i kr. og øre delt med den samlede løn ekskl. pension.

Når fokus er på de forskellige lønmodtagergruppers decentrale eller lokale lønandele, er det vigtigt at være opmærksom på, at forskellige grupper valgte forskellige lønmodeller, da de overgik til Ny Løn i 1990'erne (se også Lønkommissionen, 2010: 27). Nogle grupper fik gennemsnitsløngaranti (se overfor) og til gengæld mindre lokallønsandele, mens andre fik lønforløb. Blandt de grupper, der afgav en relativ stor andel af elementer i det gamle centrale lønsystem og fik store decentrale elementer ind var bl.a. håndværkerne og akademikerne, mens bl.a. FOA beholdt en del af det gamle lønsystem og konverterede mindre til lokalløn. Med henvisning til disse forskelle i udgangspunkter

argumenterer nogle af informanterne for at fokusere mere på udviklinger i lokallønsandelene end på, hvor stor andelen er på et givet tidspunkt.

I den *kommunale og de regionale sektorer* har den decentrale løndannelse længe ligget på et lidt lavere niveau end i staten. Produktivitetskommissionens undersøgelse pegede således på, at mens ca. 16 procent af medarbejderne i staten forhandlede deres egen løn, så gjorde det samme sig gældende for ca. 14 procent i kommunerne og ca. 10 procent i regionerne (Produktivitetskommissionen, 2013b: 56). Kommunernes og regionernes egen statistik for den lokale løns andel af hele løndannelsen viser ikke helt så store forskelle mellem kommunerne og regioner. Deres statistik viser ydermere, at regionernes lokal løn-andel i hele perioden har ligget over kommunernes, og at afstanden tenderer mod at blive større.

Tabel 1 illustrerer også, at den lokale løn i den kommunale og regionale sektor i store træk følger samme tendens til aftagende vækst i den lokale løns andel af den samlede løn, som ses i staten.[2] Dog er der den forskel mellem kommunerne og regionerne, at mens den sidste del af perioden viser en aftagende stigning i den regionale sektor, så sker der en egentlig stagnation i den kommunale sektor. Tabel 1 viser også, at de antalsmæssigt største grupper (med akademikerne i regionerne som undtagelse) ikke er dem, der trækker den gennemsnitlige lokallønandel op.[3] Der kan være flere forklaringer herpå, men en af dem kan være, at store grupper har svært ved at forhandle sig til store lokallønsandele, da arbejdsgiverne i højere grad frygter lønafsmitning fra store end fra små grupper. Men man skal igen være opmærksom på, at de forskellige gruppers lønmodeller ved overgangen til Ny Løn også kan være med til at forklare forskellene.

Tabel 1: Lokallønsandele for kommuner og regioner samt udvalgte grupper i procent

	2010	2015	2020
Kommunerne i alt	7,6	8,3	8,2
- lærere m.fl.	5,4	5,8	5,8
- pædagoger, daginstitution/ skolefritid/klub	8,1	9,2	8,1
- social- og sundhedspersonale	4,3	4,6	4,5
Regionerne i alt	7,9	8,7	9,1
- akademikere	16,6	15,2	14,4
- lægesekretærer m.fl.	6,5	6,3	6,9
- overlæger, lægelige chefer m.v.	8,5	8,5	8,6
- social- og sundhedspersonale	5,3	6,5	6,4
- syge- og sundhedspersonale, ikke ledende	6,6	7,6	8,7
- underordnede læger (reservelæger)	4,1	4,4	4,5

Kilde: Krl.dk.

Note: Den lokale løn-andel = grundløn + centrale tillæg + lokale tillæg/lokale tillæg. Udregninger er ekskl. elever, fleksjobbere og ekstraordinært ansatte. Tal er fra februar pågældende år.

Hvem forhandler lokalt?

Den mest decentraliserede ansvarsfordeling blandt lønmodtagergrupperne findes sandsynligvis hos Akademikerne. For AC-medarbejderne i staten gælder det, at alle andre end fuldmægtiggrupperne i udgangspunktet forhandler deres løn selv. En informant estimerede, at 40-50 procent af akademikerne på statens område selv forhandler deres decentrale løn.

På mange andre overenskomstområder i den offentlige sektor forestår medarbejderne ikke selv forhandlingen, og tillidsrepræsentanten – eller sjældnere lokalafdelingen - har hovedrollen, selvom den formelle kompetence ofte ligger i afdelingen. For nogle medarbejdergrupper er det reelt lokalafdelingen, der er 'ordføreren', mens lokalafdelingen i andre tilfælde vil være bisidder i forhold til tillidsrepræsentanterne. Det er ifølge informanterne ofte på områder, hvor medarbejderne er spredt på mange arbejdspladser, at lokalafdelingerne spiller en rolle i forhandlingerne.

Rollerne er heller ikke helt stationære. En af de lønmodtagerorganisationer, der oplever, at de i nogle kommuner ikke helt har fået nok ud af den lokale løndannelse, er FOA. FOA har en relativ stærk lokal struktur og organisationens lokalafdelinger har traditionelt spillet en vis rolle i de lokale lønforhandlinger. Denne rolle er øget i de senere år, og FOA har da også arbejdet for at styrke sine lokalafdelingers ansvar i forhandlingerne, så tillidsrepræsentanterne står stærkere. De af FOAs områder, hvor lokalafdelingerne spiller den største rolle, er angiveligt ældrepleje, døgnområdet og pasning. Andre overenskomstområder i den offentlige sektor, hvor lokalafdelingerne også spiller væsentlige roller, er lærerområdet og dele af sundhedssektoren.

2007-11: Lokal løn vinder frem på dagsordenen

Perioden 2007-11 har – når der ses på arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor – en del lighedspunkter med perioden fra 2019 til i dag, herunder at der økonomisk oplevedes en bevægelse fra højkonjunktur mod dårligere konjunkturer og der var i starten af perioden omfattende arbejdskraftmangel på en række velfærdsområder; at der var trepartsforhandlinger (i 2007) med relation til overenskomsttemaer. De handlede om bl.a. seniorordninger og især efteruddannelse/kompetenceudvikling, og resulterede i, at der blev afsat omfattende midler til sidstnævnte; at de ordinære forhandlinger (i 2008) gav pæne lønstigninger, men mundede ud i en strejke for nogle af velfærdens kernetropper (sygeplejersker, SOSU'er og pædagoger) der dog blev afsluttet med forlig og ikke med politisk indgreb (Due og Madsen, 2009); og at der under forhandlingerne blev diskuteret tilførsel af ekstra lønmidler fra Christiansborg, og kønsmæssig ligeløn blev et vigtigt tema.

Kønsmæssig ligeløn som tema blev fulgt op med nedsættelsen af Lønkommissionen, hvis rapport pegede på det kønsopdelte arbejdsmarked som hovedårsagen til lønforskellene, men også viste, at nogle grupper med mellemlange uddannelser lønmæssigt ikke helt fik samme gevinst ud af deres uddannelse

som andre grupper (Lønkommissionen, 2010). Der kom dog ikke megen handlingsmæssig opfølgning på rapportens ligelønsaspekter. Konjunkturerne var vendt, og det var svært at få plads til ligeløn på en dagsorden præget af nedskæringer og afskedigelser (Due og Madsen, 2010).

Samlet set er det dog rimeligt at sige, at ligeløn og det politiske systems rolle var de store løntemaer i denne periode. Temaet om lønsystemerne levede et mere stille liv, efter en vis interesse lige efter årtusindeskiftet, hvor Ny Løn stadig var noget meget nyt. En omfattende evaluering viste, at der var stor forskel mellem (amts)kommunerne på individualiseringen af løndannelsen, herunder om der blev gennemført partsforhandlinger om forhåndsaftaler og individuel løn eller ej (Pedersen o.a., 2002; Madsen, 2004).

Dog blev lønsystemer behandlet som et af mange temaer i Lønkommissionen. Kommissionen fandt, at den lokale løndannelse i 2007 i staten udgjorde 10,1 procent, i kommuner 7,2 procent og i regionerne 6,7 procent af den samlede løn. Kommissionen konkluderede også, at lønsystemerne ikke i alle henseender var tilstrækkeligt fleksible. Anbefalingerne indeholdt derfor en opfordring til at parterne på det offentlige arbejdsmarked skulle foretage en gennemgang (et 'serviceeftersyn') af bl.a. aftaler, overenskomster og forhandlingssystemer for at bidrage til fremtidssikring og fornyelse af den offentlige sektor (Lønkommissionen, 2010).

De statslige arbejdsgivere i den daværende Personalestyrelse fulgte op på anbefalingen, og gjorde et serviceeftersyn til et særligt OK11-krav, mens 'styrket lokal løndannelse' blev oplistet som krav nr. to ud af ikke mindre end 28 generelle krav. Ydermere blev kravene bakket op af et usædvanligt langt (60-siders) debatoplæg, hvoraf der bl.a. fremgik en målsætning om, at 20 procent af lønnen i 2020 skulle forhandles lokalt, og at det i højere grad skulle være den enkelte medarbejder, der skulle forhandle (Personalestyrelsen, 2010). Mange af de faglige organisationers forhandlere oplevede, at Personalestyrelsen med oplægget og kravene agerede mere ideologisk end længe (Mailand, 2012), og optaktsfasen til OK11 kan ses som den første bevægelse i retning af den skærpede arbejdsgiverprofil, der kom til at præge det meste af årtiet.

Et forestående folketingsvalg var nok med til at den statslige arbejdsgiver ikke stod så stejlt på kravene, men serviceeftersynet kom med i CFU-forliget, dvs. i det generelle forlig for de statslige lønmodtagere (Due og Madsen, 2010). Derudover kan lavkonjunkturen også have spillet en rolle for de statslige arbejdsgiveres kompromisvilje. Lavkonjunktur virker for arbejdsgiverne som et tveægget svær – på den ene side svækker den lønmodtager magtmæssigt i forhold til arbejdsgiverne, men på en anden side gør den også lønmodtagerorganisationerne mindre tilbøjelige til at ville binde lønmidlerne til andet end sikring af grundlønnen. Også relateret til den lokale løndannelse er, at parterne på de kommunale og regionale områder, der ved de foregående overenskomstfornyelser havde afsat et minimumsbeløb til lokal løndannelse i form af 'forlodsfinansieringen' (se afsnit 2.1), ikke gjorde det ved OK11. Det

skal ses i lyset af arbejdsgivernes ønske om i højere grad at 'frisætte' den lokale løndannelse og arbejdstagernes ønske om at reservere så meget som muligt til grundløn i en situation, hvor lavkonjunkturen ikke gjorde det muligt helt at sikre reallønnen i overenskomstperioden.

Der var ikke noget parallelt serviceeftersyn på det det regionale og det kommunale arbejdsmarked, og de regionale og kommunale arbejdsgivere havde da heller ikke stillet krav om det under overenskomsterne. Det blev dog fremhævet af forhandlere på det regionale og det kommunale arbejdsmarked, at man – på trods af fraværet af projekter – alligevel arbejdede med samme problemstillinger (Mailand, 2012).

Projektet om serviceeftersynet løb frem til september 2012, hvor det partssammensatte udvalg for serviceeftersynet rapporterede. Det blev - måske sigende - ikke til en fælles afrapportering, men en opdelt. I Finansministeriets del pegedes der på, at overenskomsterne var meget forgrenede og detailorientrede, og at afbureaukratiseringen og mere rammeprægede overenskomster i tillid til de lokale parter ville være passende og desuden lette ledelsesopgaven. Endvidere fremførte Finansministeriet, at lønnen i højere grad skulle tilpasses den enkeltes produktivitet og opgaveløsning. CFU's del var længere og fokuserede på flere dimensioner, heraf nogle af de samme som i Finansministeriets del. I CFU's del konstateres det indledningsvis, at decentralising er formålstjenestelig i mange sammenhænge, men at ligheds- og retssikkerhedsmæssige forhold gør, at centralt fastsatte regler kan være at foretrække. Tendensen går i CFU's optik imod øget centraliseringen i reguleringen. Det fremhæves, at partssystemet skal inddrages i opgaven med at skabe større effektivitet, at en styrkelse af det lokale ledelsesrum forudsætter en inddragende ledelseskultur, og at en gennemførelse af en regelforenkling må bygge på tillid og også omfatte den lokale løndannelse. CFU finder et behov for et langt mere differentieret lønsystem. På nogle områder i den offentlige sektor finder centralorganisationen, at Ny Løn giver god mening, mens opgaveløsningen andre steder er for kollektiv eller indkredsning af, hvad der bør give ekstra honorering er for vanskelig, til at lønsystemet kan fungere ordentligt (Finansministeriet og CFU, 2012).

Med den separate rapportering var der ikke lagt op til store partsfælles tiltag om lønsystemer ved de kommende forhandlinger, selvom de to parter på en række delområder havde signaleret temaer og mål, der ikke lå så langt fra hinanden. Det var bemærkelsesværdigt, af de statslige lønmodtagerrepræsentanter tilsyneladende også så perspektiver i et øget lokalt ledelsesrum og i decentraliseringen. Blandt lønmodtagerorganisationerne kunne man finde den holdning, at det ikke entydigt længere var de statslige arbejdsgivere, der drev løndecentraliseringen fremad. De var mere optaget af centralisering – og af undervisernes arbejdstid, som det skulle vise sig ved OK13 (Mailand, 2014).

2012-18: Lokal løn fortoner sig, men vender tilbage

Men før Serviceeftersynet var færdigt skete der meget andet. Perioden 2012-18 startede med, at den skærpede arbejdsgiverprofil blev mere markant – og

denne gang var kommunerne med. For de statslige arbejdsgivere blev den skærpede profil først rigtig tydelig sent i 2012. I oktober 2011 blev Personalestyrelsen lagt sammen med dele af Økonomistyrelsen og Finansministeriets departement og blev til Moderniseringsstyrelsen. Omlægningen blev angiveligt foretaget med henblik på at modernisere overenskomsterne og skabe en bedre offentlig økonomistyring og ledelse (www.modst.dk). Men det var relativt omfattende omlægninger, der blev foretaget, og stort set alle nøglepersoner fra OK11 blev udskiftet. Der blev i den forbindelse spekuleret i, om man fra Finansministeriets side ønskede 'hårdere forhandlere' på posterne, der ikke var påvirket af uformelle relationer til lønmodtagersiden (Mailand, 2014).

Kravsudvekslingen i december 2012 tydeliggjorde den skærpede statslige arbejdsgiverprofil, men også at lokal løn nok ikke ville blive det helt store tema. Blandt Finansministeriet krav var ingen referencer til Serviceeftersynet eller til lokal løn. Deres mest markante krav var, at reguleringsordningen skulle afskaffes, angiveligt fordi lønnen i den offentlige sektor, pga. reguleringsordningen, blev afkoblet fra opgaveløsningen i selve sektoren og i stedet styret af udviklingen i den private sektor. Løn og produktivitetsudvikling i den offentlige sektor hang dermed ikke sammen (Finansministeriet, 2012).

Kravet om afskaffelse af reguleringsordningen genfandtes ikke hos KL, der i modsætning til de statslige arbejdsgivere i løbet af 2012 både havde lavet video og debatoplæg som optakt til forhandlingerne. Disse antydede en skærpet arbejdsgiverprofil, og indeholdt bl.a. et ønske om at ophæve kravet om årlige lønforhandlinger lokalt for at sætte løndannelsen fri. Den skærpede profil blev bekræftet i KL's krav til OK13, der bl.a. indeholdt afskaffelse af de særlige arbejdstidsregler i folkeskolen, men ikke nævnte noget om lokal løndannelse (KL, 2012).

De regionale arbejdsgiveres ageren op til forhandlingerne og deres krav viste ikke rigtig en del af denne skærpelse af arbejdsgiverprofilen. De regionale arbejdsgivere følte hverken behov for opgør med reguleringsordning, arbejdstidsregler eller andet, men før kravudvekslingen udgav de et debatoplæg, der direkte adresserede den lokale løndannelse, da der efterspurgtes større lokalt ledelsesrum, herunder fremme af lokal løndannelse. Og i modsætning til KL's krav omfattede også Danske Regioners krav lokalløn. Dette havde fokus på afbureaukratisering (Mailand, 2014; RTLN, 2012).

Reguleringsordningen overlevede OK13, men det gjorde hverken gymnasielærernes eller folkeskolelærernes arbejdstidsregler som bekendt, og lærerkonflikten med dens afsluttende politiske indgreb kom til at kaste lange skygger over det offentlige aftalesystem i resten af perioden. Lokal løndannelse blev der ikke aftalt fornyelser af.

Det kan altså konstateres, at opmærksomheden i perioden gradvist bevægede sig væk fra lønsystemer og lokal løndannelse. En væsentlig undtagelse for den svækkede interesse for lønsystemer i perioden var Produktivitetskommissio-

nen, der blandt andet diskuterede lønsystemernes rolle for produktivitetsudviklingen i det offentlige. Kommissionen opgjorde andelen af lønmodtagere, der selv forhandler løn, til 43 procent i den private sektor, mens de fandt, at det gjorde sig gældende for ca. 16 procent af medarbejderne i staten, for ca. 14 procent i kommunerne og ca. 10 procent i regionerne (Produktivitetskommissionen, 2013: 56). Kommissionen anbefalede, at parterne på det offentlige arbejdsmarked skulle skabe en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn, fx ved at fordele en større del af lønmidlerne ved individuelle lønforhandlinger (Produktivitetskommissionen, 2013: 56).

Parternes første mulighed for at følge op på Produktivitetskommissionens anbefaling var OK15, der blev gennemført under klart forbedrede konjunkturer, sammenlignet med OK13. Men de offentlige arbejdsgivere følte efter konflikten ved OK13 tilsyneladende ikke behov for at presse for hårdt på for yderligere ændringer ved overenskomstfornyelsen. For de statslige arbejdsgivere handlere det mere om at udnytte det eksisterende ledelsesrum, og for lønmodtagerne var en sikring af reallønnen helt afgørende. Forligene blev indgået med begrænsede forsinkelser og begrænsede overenskomstmæssige justeringer af den Lov 409, der blev resultatet af det politiske indgreb i lærerkonflikten. Det kunne synes som et relativt udramatisk forløb, men under 'CFU-natten' (de afsluttende forhandlinger på det statslige områder) blev der indgået en aftale om det såkaldte 'privatlønsværn', der ændrede reguleringsordningen således, at hvis lønudviklingen i den private sektor løber foran lønudviklingen i den offentlige sektor, efterreguleres lønnen i den offentlige sektor fortsat kun med 80 procent. Men hvis lønnen i den offentlige sektor stiger mere end i den private sektor, efterreguleres med 100 procent i den offentlige sektors lønninger. Baggrunden for ændringen i reguleringsordningen var at de statslige arbejdsgivere i 11. time havde fremlagt en graf, som viste, at lønmodtagerne siden 2008 havde oparbejdet en 'gæld' til arbejdsgiverne som følge af, at der kun blev efterreguleret med 80 procent. Det skulle give CFU's topforhandler meget store problemer i baglandet, at han havde accepteret dette element i aftalen. Grafen skulle de statslige arbejdsgivere vende tilbage til igen og igen de følgende år, og den kom også til at præge OK18.

På trods af at der under OK15 havde vist sig at være grundlæggende uenigheder om en række lønforståelser (Hansen og Mailand, 2015), og der efterfølgende også viste sig at være en grundlæggende uenighed om 'skyldsspørgsmålet', kunne en partsfælles arbejdsgruppe med deltagelse af de statslige parter i slutningen af 2016 aflægge en fælles rapport (Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016), der viste, at der trods alt var en række lønmæssige aspekter, man havde en fæles forståelse af, herunder lønudviklingen i forskellige sektorer 1996-2016 og reguleringsordningens evne til at sikre parallelitet i de forskellige perioder. Men rapporten kom slet ikke ind på lokal løn, der så ud til at være trængt i baggrunden af spørgsmål relateret til reguleringsordningen.

Men mod slutningen af 2017, hvor der varmedes op til det kommende års overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor, var lokal løndannelse tilbage

på dagsordenen. For første gang siden OK11 indledte den statslige arbejdsgiver med udgivelsen af et idékatalog i forbindelse med kravsudvekslingen til de kommende forhandlinger, og som det eneste af Finansministeriets fire hovedtemaer, blev 'Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser' bakket op med en kort publikation (Finansministeriet, 2017). I den kunne læses om de forskelle i lokale lønandele og i andelen af ansatte, der selv forhandler løn, som tidligere havde været beskrevet i Lønkommissionens og Produktivitetskommissionens rapporter. Men det fremgik også, at regeringens væsentligste målsætninger var, at mindst 25 procent af løndannelsen i 2025 skulle være lokalt fastsat, at mindst 50 procent af statens medarbejdere samme år skulle forhandle egen løn, og at der skulle aktivt tilvalg fra medarbejderen til før en tillidsrepræsentant kan forestå forhandlingerne. Alt i alt var der tale om meldinger med fokus på både kvantitet og proces, der mindede om dem fra Personalestyrelses længere og bredere debatoplæg op til OK11. De kommunale og regionale arbejdsgivere havde ikke krav med til forhandlingerne om lokal løndannelse. Igen var det tilsyneladende et vigtigere emne for de statslige arbejdsgivere, end de kommunale og regionale. CFU havde også krav med om lokalløn, der drejede sig om, at der skulle afsættes midler til forhøjelse af lokallønspuljer, at rammeaftalen om nye lønsystemer skulle forbedres, og at der skulle etableres et uafhængigt lønnævn (CFU, 2017).

Via omfattende mobilisering blev OK18 til en vis grad 'pay-back time' for lønmodtagerne, der samlede sig om den såkaldte musketered og fik sikret den betale spisepause og afskaffet det ovenfor beskrevne privatlønsværn, på trods af at arbejdsgiverne genfremsatte deres argumenter for at lønmodtagerne 'skyldte'. Det blev dog ikke – i denne omgang – til en ny arbejdstidsaftale for lærerne (Hansen og Mailand, 2019).

Andre lønspørgsmål kom i form af 'skyldsdebatten' og forskellige lønforståelser til at fylde endnu mere end normalt. Lokal løndannelse fyldte ikke meget i det samlede billede, men uden for mediernes søgelys var man meget tæt på et gennembrud for én stor gruppe. Da lønramme, spisepause og lærerarbejdstid var blevet afklaret, var det især den decentrale løndannelse, der blev fokuseret på at få i hus på det statslige område i det afsluttende forløb. I løbet af forhandlingsprocessen var den på begge sider af forhandlingsbordet blevet tænkt som en del af modydelsen for spisepausen. I Finansministeriet ønskede man dog en vis volumen i udbygningen af den decentrale løn, før man mente, at det kunne betale sig med en form for udmøntningsgaranti, og det var kun Akademikerne, der potentielt kunne være med herpå. Det var meget tæt på en aftale, der for første gang i hele denne artikels fokusperiode ville have udvidet den lokale løndannelse via et centralt initiativ. Så da Akademikerne slutteligt meldte, at man ikke kunne levere opbakning til den ønskede volumen, kom der ingen aftale, til frustration hos nogle af de statslige arbejdsgivere (Hansen og Mailand, 2019).

2019 -23: Lønsystemer vender tilbage på dagordenen, men på en helt ny måde

Afslutningen på OK18 blev også afslutningen på et lille årti med offentlige – især statslige – arbejdsgivere, der var mere proaktive i overenskomstforhandlingerne end normalt, og som på forskellig vis forsøgte at øge ledelsesrummet og ikke altid søge dialogen. Moderniseringsstyrelsen blev til Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST), og blev flyttet fra Finansministeriet til Skatteministeriet. Men vigtigere end navne- og ressortændringer var nok, at styrelsen fik til opgave at søge dialogen og genopbygge relationerne til modparten, der i CFU's og andres øjne havde været præget af en 'tillidskrise'. Det var en opgave, som modparten i det store og hele oplevede MEDST levede op til i perioden frem mod OK21 (Hansen og Mailand, 2020).

Med hensyn til lokal løn skete der en markant ændring i den statslige arbejdsgivers tilgang i perioden. MEDST indledte kort efter dets etablering en undersøgelse af de enkelte statslige arbejdsgiveres oplevelse af Ny Løn, og kom frem til, at den lokale løndannelse langt fra blev oplevet som godt fungerende alle steder (Hansen og Mailand, 2019). Det førte til, at et af MEDST's krav under OK21 blev det kortfattede 'Udvikling af statens nye lønsystem'. I modsætning til ved tidligere overenskomstforhandlinger handlede det altså ikke om at øge den decentrale løndannelse, men om at kikke på strukturer og funktioner i lønsystemet og acceptere, at Ny Løn fungerede bedre for nogle institutioner og grupper end andre. Også modparten i CFU havde under overskriften 'Rammeaftale om nye lønsystemer' krav med emnet, men her var der mere tale om mindre ændringer i det eksisterende system end egentlig omlægning. CFU ønskede således en bedre proces for den lokale løndannelse, herunder åbenhed om løn og lønstrukturer på den enkelte arbejdsplads, øget information og styrket forhandlingsposition for TR i forbindelse med nyansættelser og et forbedret tvisteløsningssystem i forbindelse med lønforhandlinger (CFU, 2020). På det statslige område indeholder OK21's CFU-forlig et periodeprojekt, hvori det konstateres, at begge parter finder, at lønsystemerne ikke altid fungerer optimalt og derfor i fællesskab vil undersøge, hvordan lønsystemerne fungerer i praksis, og drøfte, hvordan de kan forbedres og videreudvikles. I skrivende stund er periodeprojektet uafsluttet.

Men også i den kommunale og regionale sektor blev der op til OK21 luftet bekymringer om Ny Løn. Forhandlingsfællesskabet gav således i deres diskussionsoplæg til OK21 udtryk for, at Ny Løn mange steder ikke fungerede efter hensigten, herunder at bl.a. kommuner og regioner svigtede deres ansvar i forhold til at stille lønmidler til rådighed, og at forhåndsaftaler blev opsagt med henblik på at opnå besparelser (Forhandlingsfællesskabet, 2019). Det kom dog ikke til formulering af krav om lokalløn hos hverken KL, Danske Regioner eller Forhandlingsfællesskabet. Så igen kan det konstateres, at lønsystemerne skaber mindre debat i kommuner og regioner end i staten, i hvert fald på det centrale niveau.

Men i det samlede billede af OK21 kom statens lønperiodeprojekt til at forsvinde i virvaret om sygeplejerskekonflikten, der løb henover det sene forår og sommeren 2021, samt nedsættelsen af Lønstrukturkomitéen. Med parallel til OK08 løb også OK21 af stablen under en favorabel økonomisk situation og blev også først afsluttet med en ligeløn-relateret arbejdsmarkedskonflikt, der ledte til nedsættelsen af et ligelønsrelateret forum, der skulle arbejde under forværrede økonomiske konjunkturer – i Lønstrukturkomitéens tilfælde dog under højinflation snarere end lavkonjunktur. Parallellerne mellem situationen 2021-23 og 2008-10 kan ende med at stoppe der. For mens ligelønstiltagene efter Lønkommissionen var næsten fraværende, har der allerede være flere tiltag med relation til Lønstrukturkomitéen, allerede inden den afsluttede sit arbejde. Væsentligt her er den socialdemokratiske mindretalsregerings udspil 'Bedre vilkår, bedre velfærd' (Socialdemokratiet, 2022), der indeholdt forslag om et gradvist lønløft på 3 mia. kr. frem mod 2030 og 'syv principper' for udmøntningen heraf. Et af disse principper er ligeløn, men det princip, der nævnes først, er bidrag til at løse de rekrutteringsudfordringerne, som navnlig blev tydeligere på sundhedsområdet efter coronapandemien og i løbet af 2021 og 2022. Processuelt forestillede regeringen sig, at Lønstrukturkomitéen afsluttede sit arbejde efter at overenskomstfornyelsen i den private sektor afsluttedes i foråret 2023. Lønstrukturkomitéen skulle så følges op af trepartsforhandlinger, hvor man skulle nå til enighed for nogle fordelingsparametre, mens udmøntningen af lønløftet ifølge denne plan først skulle finde sted ved OK24.

I SVM-regeringsgrundlaget fra december 2022 blev intentionen om tilførsel af de ekstra lønmidler konfirmeret under en overskrift om rekruttering (ikke ligeløn), men modkrav til de ekstra lønmidler i form af f.eks. øget fleksibilitet eller færre muligheder for deltid i OK; mindskede barrierer i arbejdstilrettelæggelse (faggrænser); og øget brug af lokal løn og give mulighed for at styrke ledelses- og rekrutteringsmulighederne lokalt (Regeringen, 2022).

Hermed kom lokalløn tilbage på dagsorden, men i en bemærkelsesværdig ny ramme, hvor det ikke er (de statslige) arbejdsgivere der presser på, men regeringen. Der opstod således en hel ny situation, hvor den lokale løndannelse blev en del af den gradvise politisering af den offentlige sektors aftalemodel, som i efteråret 2021 startede med den ekstra mia. til sundhedsvæsenet og nedsættelsen af Lønstrukturkomitéen. Politiseringen og nåede et nyt niveau med den Socialdemokratiske regerings udspil om ekstra lønmidler og principper for deres fordeling, der blev konfirmeret og yderligere udbygget i SVM-regeringsgrundlaget. Politiseringen er nået sit foreløbige højdepunkt med de i skrivende stund (september 2023) netop indledte trepartsforhandlinger om et lønløft til udvalgte grupper i den offentlige sektor.

I Lønstrukturkomitéens rapport, der blev publiceret den 13. juni 2023, fylder lokal løndannelse også en del. Det gælder ikke mindst i rapportens såkaldte idékatalog, med 15 idéer til muligheder for at udvikle den lokale løndannelse. Ud af de 15 adresserer de seks direkte den lokale løndannelse.

Af de seks kan den første (C) siges at handle om at øge informationsniveau og gennemsigtighed, den anden (J) om en 'holistisk tilgang' til lønpakkens sammensætning, den tredje (K) om at øge de decentrale lønandele, den fjerde (L) om en holistisk tilgang til lokal løn, og den femte (M) og sjette (N) om en decentralisering af reguleringen.

Det er i skrivende stund for tidligt at sige, hvilken betydning Lønstrukturkomitéens idekatalog vil få for trepartsforhandlingerne om lønløftet og den kommende overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men det kan konstateres, at uden at den lokale løndannelse nævnes direkte, så drejer én af syv af regeringens målsætninger sig om at 'understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer' (Finansministeriet, 2023).

Det er i skrivende stund for tidligt at sige, hvilken betydning Lønstrukturkomitéens idekatalog vil få for trepartsforhandlingerne om lønløftet og den kommende overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men det kan konstateres, at uden at den lokale løndannelse nævnes direkte, så drejer én af syv af regeringens målsætninger sig om at 'understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer'

Tabel 2: Lønstrukturkomiteens idekatalog – ideer direkte relateret til lokal løndannelse

C. Styrke grundlag og processer for den lokale løndannelse, for eksempel via gennemsigtighed i aftaleprocesserne og lige adgang til oplysninger og data om lokal løn inden for og mellem personalegrupper. Tiltaget kan blandt andet understøttes gennem styrket samarbejde mellem tillidsrepræsentanter og ledelse.
J. Understøttelse af incitamenter og tilpasningsbehov ved aktiv stillingtagen til sammensætningen af de enkelte medarbejderes og personalegruppers lønpakke i overenskomsterne eller i den lokale løndannelse, herunder lønforløb, vægtningen af forskellige typer af aflønning, brug af midlertidige eller varige løntillæg mv.
K. Tilpasning af løndannelsen så en større del af lønmidlerne forhandles lokalt på den enkelte arbejdsplads, for eksempel ved at udmønte centralt aftalte lønmidler som lokale lønpuljer frem for ens procentuelle lønstigninger, eller ved at frigøre lønmidler, som i dag er 'bundet op i' overenskomsterne, til lokal forhandling.

L. Større helhedstænkning i den lokale løndannelse, så de forskellig løn og vilkårs-elementer bringes i spil og tilpasses til lokale forhold og behov. For eksempel kan løn- og arbejdstidsvilkår, kompetenceudvikling, vilkår for særlige medarbejdergrupper såsom seniorer mv. i højere grad tænkes sammen i én samlet lokal løsning.

M. Ny praksis for regulering af lokale løntillæg, så den konkrete regulering aftales på den enkelte arbejdsplads, mens rammen for lønreguleringen følger det centrale overenskomstforlig, som dermed stadig bestemmer den samlede lønudvikling.

N. Friere og enklere rammer og færre bindinger på den lokale løndannelse. For eksempel kan de såkaldte gennemsnitslønsgarantier i kommuner og regioner afskaffes eller justeres, så der lokalt på den enkelte arbejdsplads bliver færre begrænsninger på mulighederne for at differentiere lønningerne mellem personalegrupper.

Kilde: Lønstrukturkomitéen (2023b).

Fem findings

Ud fra ovenstående kan der drages nogle konklusioner:

For det første viser artiklen, at decentral løn er et højere prioriteret emne i nogle perioder end i andre, men at det – selv når det når sit 'prioriteringsmæssige maksimum' – tenderer til at blive fortrængt af andre emner, herunder andre lønemner, som reallønssikring, reguleringsordning og ligeløn. Det skyldes muligvis, at reallønssikring og reguleringsordningen har en mere direkte effekt på lønniveauet end decentral løn har, og at ligeløn relaterer sig mere til et retfærdighedsprincip, end decentral løn gør.

For det andet viser artiklen, at periodeprojekter og kommissioner i højere grad er forum for de dybere diskussioner af decentral løn end overenskomstforhandlingerne, da lønsystemer er et så komplekst emne, at man ikke lige 'ordner' det under en overenskomstfornyelse.

For det tredje viser periodiseringen, at det er svært at finde systematik i, hvornår decentral løn prioriteres højst af parterne. I tilfældet med et andet lønemne, ligeløn, kunne det se ud til at dette emne har det lettest under højkonjunktur (som under OK08 og til dels under OK21), om end det er svært at sige noget håndfast herom, alene på baggrund af de tre korte perioder, der er afdækket i artiklen her. Men det kan dog med decentral løn formodes, at det som med ligeløn er svært at skabe større ændringer under lavkonjunktur, da lønmodtagerorganisationer tenderer til at prioritere reallønnen, når lønrammen er lille.

For det fjerde illustrerer artiklen, at billedet af, at 'arbejdsgiverne vil have mere decentral løn, mens lønmodtagerne ikke vil', er forsimplet. Det er primært de statslige arbejdsgivere, der (i nogle perioder) har presset på for både øgede lokale lønandele og procesmæssige ændringer, mens de kommunale arbejdsgivere ikke i særligt stort omfang har udtrykt sådanne ønsker. Der er i interviewene ikke systematisk spurgt til hvad denne forskel kan skyldes. Men som medvirkende faktor er det ofte blevet fremført, at de kommunale oftere end de statslige arbejdsgivere oplever og frygter, at lønstigninger via lokale forhandlinger i en kommune anvendes til at øge lønniveauet i en anden kommune – det, der i den private sektor er kendt som 'omgangsskruen' (f.eks. Due og Madsen, 1999). De regionale arbejdsgivere har i lighed med de kommunale ikke presset meget hårdt på for at øge den decentrale lønandel, men de udtrykker generelt mindre frygt for omgangsskruen end de kommunale arbejdsgivere. De kan også - i modsætning til den kommunale sektor - fremvise fortsat begrænset vækst i den lokale lønandel. Endvidere høstede de regionale arbejdsgivere under coronapandemien erfaringer med særlige lokale løntillæg. Også på lønmodtagersiden er der væsentlige forskellige, idet det er Akademikerne (minus Gymnasieskolernes Lærerforening), der generelt er de mest begejstrede for decentral løn, mens lærergrupperne og nogle af de lavtlønnede FOA-medlemmer er de mindst begejstrede – hvilket for lærergruppernes vedkommende muligvis skyldes en stærk lighedskultur og for FOAs vedkommende skyldes en oplevelse af ikke at få meget ud af den lokale løndannelse.

For det femte viser artiklen, at 2022 var første gang i den undersøgte periode (og i det hele taget) at en regering har spillet sig direkte på banen i forhold til spørgsmål om decentral løn. Mens der i de foregående årtier har været flere eksempler på, at politiske partier har udtrykt ønsker om at tilføre 'midler udefra' til bestemte grupper og udtrykt vilje til at det politiske system skal påtage ansvar og opgaver for at skabe større kønsmæssig ligeløn, var december 2022 første gang, en regering så entydigt har bedt om mere decentral løndannelse og endda opstillet en realisering heraf som en mulig modydelse for at tilføre ekstra midler til det offentlige overenskomstsystem. I skrivende stund er det dog uvist, hvor stor en rolle øget lokal løndannelse vil spille i forbindelse med de kommende drøftelser og forhandlinger om de ekstra lønmidler.

Noter

1 Bilagsmaterialet til Lønstrukturkommissionens rapport (Lønstrukturkomiteen, 2023a) indeholder en opgørelse over 'Lokalt aftalt løn som andel af samlet lønsum ekskl. overtidsbetaling, fordelt på delsektorer', der har 2021 med. Den viser en langsom vækst i statens gennemsnitslige lokale lønandel fra ca. 9,7 procent i 2011 til ca. 10,6 procent i 2020, og derefter et fald til ca. 10,3 procent i 2021.

2 Bilagsmaterialet til Lønstrukturkommissionens rapport (Lønstrukturkomiteen, 2023a) indeholder en opgørelse over 'Lokalt aftalt løn som andel af samlet lønsum ekskl. overtidsbetaling, fordelt på delsektorer', der har 2021 med. Den opgørelse viser i hele forløbet en anelse lavere regionale og kommunale lokallønsandele end tabel 1 og en anelse større forskelle. Procentandelene ligger på ca. 8,0 procent i den kommunale sektor og 8,8 procent i den regionale i 2021. Lønstrukturkomitéens opgørelse viser en jævn vækst i den regionale sektors lokale lønandel fra ca. 7,9 procent i 2010 og frem og en næsten total stagnation i den kommunale fra ca. 8,0 procent i 2010 og frem.

3 Flere grupper er medtaget i den regionale sektor end i den kommunale sektor, da den regionale beskæftigelse ikke som den kommunale indeholder tre KRL-overenskomstkategorier, der antalsmæssigt klart er større end de øvrige.

Litteratur

CFU (2017), "CFU'S generelle krav ved aftale- og overenskomstforhandlingerne 2018".

CFU (2020), "CFU's generelle krav ved aftale- og overenskomstforhandlingerne 2021".

Deloitte (2010), "Undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor", Baggrundspapir til Lønkommissionen, København: Deloitte.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), "Septemberforliget og den danske model: Baggrund, indhold og udvikling 1899-1999", FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009), *Forligsmagere og forumshoppere* - analyse af OK *2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2010), "OK 2011: Fra lønfest til nulløsning og vægt på tryghed - Den økonomiske krise sætter dagsordenen for de offentlige overenskomstforhandlinger", FAOS' rapport nr. 115, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2020), *Det offentlige aftalesystems historie I-IV*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Finansministeriet (2012), "Finansministeriets krav til CFU-forhandlingerne 2013".

Finansministeriet (2017), "Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser".

Finansministeriet (2023), "Faktaark – Syv målsætninger for udmøntning af den ekstraordinære ramme til løn og arbejdsvilkår".

Finansministeriet og CFU (2012), "Serviceeftersynet af de overenskomst- og aftalemæssige rammer i staten".

Forhandlingsfællesskabet (2019), "På vej mod OK-21 – forhandlingsudvalgets pejlemærker", København: Forhandlingsfællesskabet.

GL (2018), "Passer Moderniseringsstyrelsens løntanker på gymnasieområdet", 5. januar 2018 LH.

Hansen, Nana Wesley (2010), "Lokal løn i det offentlige", Fakta, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2015), "Vindstød uden stormstyrke – Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor", FAOS' forskningsnotat nr. 145, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2019), "Overenskomstfornyelsen 2018 – musketered, magtbalancer og modelforandringer", FAOS' rapport nr. 166, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2020), "Økonomisk usikkerhed og forsigtige tilnærmelser - forventninger til OK21", FAOS' rapport nr. 183, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2021), "Overenskomstfornyelsen 2021 - Pandemi, økonomisk usikkerhed og ligelønskamp", FAOS' rapport nr. 185, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

KL (2012), "Krav om fornyelse/ændring pr. 1. april af aftaler og overenskomster indenfor inden for KTOs område".

Lønkommissionen (2010), "Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet", Lønkommissionens redegørelse, bind 1, København: Lønkommissionen.

Lønstrukturkomitéen (2023a), "Lokal løndannelse i den offentlige og private sektor", København: Lønstrukturkomitéen.

Lønstrukturkomitéen (2023b), "Lønstrukturkomitéens hovedrapport", København: Lønstrukturkomitéen.

Madsen, Jørgen Steen (2004), "Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 6(1).

Mailand, Mikkel (2012), "Overenskomstfornyelsen 2011 – den kommunale sektor perspektiveret", FAOS' forskningsnotat nr. 127, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, Mikkel (2014), "Overenskomstforhandlinger under pres – OK2013 i den offentlige sektor", FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Moderniseringsstyrelsen og CFU (2016), "Analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.", Arbejdsgruppen om analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.

Navrbjerg, Steen Erik og Trine Pernille Larsen (2014), *Dig og den danske model: En grundbog for tillidsrepræsentanter*, København: LO.

Pedersen, Dorthe og Betina Wolfgang Rennison (2002), "Kampen om lønnen: Politik, strategi & ledelse i Ny Løn", Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner, København: Kommuneinformation.

Pedersen, Dorthe, Betina Wolfgang Rennison, Jørgen Steen Madsen og Flemming Ibsen (2002), "Løn mellem kollektiv & individ. Politik – Forhandling – Resultat", Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner, København: Kommuneinformation.

Personalestyrelsen (2010), "Behov for nytænkning – Et debatoplæg til OK11".

Produktivitetskommissionen (2013a), "Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor", Baggrundsrapport, København: Produktivitetskommissionen.

Produktivitetskommissionen (2013b), "Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor", Analyserapport 3, København: Produktivitetskommissionen.

Regeringen (2022), "Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering".

RTLN (2012), "Krav til fornyelse/ændring pr. 1. april af aftaler og overenskomster indenfor indenfor RTLN's område".

Scheuer, Steen (2010), "Decentralisering og ligeløn: Dilemmaer i den offentlige sektors aftalesystem", *Samfundsøkonomen*, (4): 33-8.

Socialdemokratiet (2022), "Bedre Vilkår. Bedre Velfærd. Bedre løn og arbejdsvilkår skal bidrage til at løse udfordringen med rekruttering i velfærdssamfundet".