

Reguleringsordningen i det offentlige aftalesystem

FAKTA

Nana Wesley Hansen, Mikkel Mailand og Jørgen Steen Madsen

Formålet med reguleringsordningen er at sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den private og den offentlige sektor. Derved kan det sikres, at de offentligt ansatte lønmæssigt følger med udviklingen i den private sektor, samtidig med at det offentlige arbejdsmarked ikke bliver lønførende. Den nuværende reguleringsordning blev aftalt ved overenskomstforhandlingerne i 1983 og er, omend med flere ændringer i beregningsgrundlaget undervejs, næsten 30 år gammel.

Hovedprincippet er, at lønnen i det offentlige efterreguleres med 80 pct. af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger fra den private til den offentlige sektor. Ordningen er i dag opdelt i de tre hovedområder dækkende henholdsvis stat, kommuner og regioner, men principperne på de tre områder er stort set identiske.

Reguleringen foretages en gang årligt – tidsmæssigt forskudt af hensyn til mulighederne for statistisk at opgøre de faktiske lønstigninger. En udmøntning (negativ eller positiv) beregnes på det regionale og kommunale område på basis af et gennemsnit af stigningstaksten i løn over 4 kvartaler. På det statslige område beregnes det på basis af lønudviklingen fra august til august måned. Hvis der eksempelvis i den private sektor har været en lønstigning på 4 pct., mens lønudviklingen i den kommunale/regionale sektor er steget 3 pct., får de kommunalt og regionalt ansatte en regulering på 80 pct. af den ene procent, dvs. 0,8 pct. Hermed bliver den samlede lønstigning i regioner og kommuner på 3,8 pct. – svarende til 95 pct. af lønstigningen i den private sektor. Jo større lønforskellen er mellem den private og den offentlige sektor, desto større virkning vil det få, at reguleringsordningen holder sig til de 80 pct.

Udmøntningen sker som regel pr. 1. april på det statslige område og pr. 1. oktober på det kommunale og regionale område (efter 2005). Udmøntningen bruges som oftest til at forøge de generelle lønstigninger, men kan også bruges til andre ting, såsom at udbygge den lokale løndannelse.

Reguleringsordningen som tema fra OK08 til OK18

Historisk har lønforskellene mellem det private og det offentlige arbejdsmarked været relativt begrænsede, og som oftest har den private sektor været lønførende i perioden frem til OK08.

Med udgangspunkt i den danske højkonjunktur og en politisering af overenskomstforhandlingerne frem til OK08 var lønkravet imidlertid helt centralt ved OK08. Under OK08 blev reguleringsordningen diskuteret på lønmodtagerside navnlig på det kommunale og regionale område. Blandt andet fagforeningen FOA problematiserede, at reguleringsordningen forhindrede, at enkeltgrupper på det offentlige område kunne forhandle sig frem til mere i løn. Ved at binde brede grupper sammen inden for samme sektor, kunne et løft af en enkeltgruppe nemlig på sigt betyde mindre eller negativ udmøntning for andre lønmodtagergrupper. Samlet set stillede lønmodtagerne dog krav om en reguleringsordning.

OK08 resulterede i aftaler med lønstigninger, der svarede til samme niveau, som det man havde oplevet på det private arbejdsmarked i løbet af højkonjunkturen. OK08 bød også på større konflikter om løn med blandt andre FOA, Sundhedskartellet og BUPL.

Ved OK08 skønnede man godt nok på det kommunale og det regionale område, at den aftalte lønstigning ville have en lille negativ udmøntning i 2009, men ellers forventede man en positiv udmøntning. Realiteten af reguleringsordningerne blev imidlertid en anden. Den globale finansielle krise, som slog igennem allerede kort tid efter afslutningen af OK08, bremsede lønstigningstaksten i det private. Som følge heraf oversteg lønstigningstaksten på det offentlige det private, og der var derfor meget diskussion om at de offentlige lønmodtagere ”skyldte” penge frem til OK11.

På der regionale og kommunale områder kom de aftalte generelle lønstigninger pr. 1. april 2008 først sent til udbetaling til en række organisationer på grund af konflikten på det offentlige aftaleområde, og derfor viste udmøntningen i 2009 sig at være positiv. Den finansielle krise vendte dog lønudviklingen på det private, og på den baggrund blev udmøntningen fra reguleringsordningen på det kommunale og regionale område negativ i oktober 2010. Da der ikke var aftalt nogen lønstigninger pr. samme dato, var der ikke noget at modregne i, og det kunne have betydet, at man skulle have sat de offentlige ansatte ned i løn på det kommunale og regionale område. Dette fandt hverken lønmodtagerorganisationerne eller arbejdsgiverne formålstjenligt, og derfor aftalte man sig frem til en anden løsning i slutningen af 2009. For det første besluttede parterne, at de offentligt ansatte på det kommunale og regionale område ikke skulle reguleres med de ellers aftalte procentsatser i løn pr.

1.4.2010. Mere præcist nedsatte man udmøntningen med 0,32 pct. for lønningerne i kommunerne. For det andet blev det besluttet, at man skulle betale det resterende af regningen ved de kommende OK11 forhandlinger. På det statslige område oplevede man en meget moderat positiv udmøntning fra reguleringsordningen frem til 1. april 2009. Ved udmøntningen i april 2010 var der imidlertid tale om en negativ udmøntning på -1,14 %, som blev fratrasket de ellers aftalte generelle lønstigninger, hvorved de statsansatte oplevede en mere moderat samlet lønregulering.

Optakten til *OK11* var i det hele taget stærkt præget af den økonomiske krise. Lønmodtagernes interne diskussioner om reguleringsordningen forstummede, og de stillede samlet set krav om, at ordningen skulle fortsætte. Arbejdsgiverne, særligt de statslige, tematiserede lokalløn, men adresserede ikke reguleringsordningen.

I optakten til *OK13* var reguleringsordningen imidlertid igen sat i spil. Mens der ikke nævntes noget om reguleringsordningen i selve finansministeriets krav, fremgik det af pressemeddelelsen fra kravudvekslingen den 17. december 2012, at Finansministeriet fandt, at ordningen 'havde overlevet sig selv', og det blev på den anden side af forhandlingsbordet opfattet som, at man ønskede den afskaffet. Problemet bestod ifølge Finansministeriet i, at lønnen i den offentlige sektor afkobles opgaveløsningen i sektoren selv og i stedet styres af udviklingen i den private sektor. Løn og produktivitetsudvikling i den offentlige sektor hænger dermed ikke sammen. De kommunale arbejdsgivere i KL gav derimod ikke udtryk for at have problemer med ordningen. I deres debatoplæg fremførtes det blot, at den offentlige lønudvikling skal være i balance med lønudviklingen i den private sektor, og de havde ikke noget krav om reguleringsordningen. Som noget nyt havde forhandlingsfællesskaberne på lønmodtagersiden en bevarelse af reguleringsordningen som et af deres centrale krav.

Finansministeriet endte med at fokusere på deres hovedkrav om afskaffelse af arbejdstidsregler og aldersreduktion for undervisere og ikke stå fast på ønsket om afskaffelse af Reguleringsordningen. Derimod opnåede de regionale arbejdsgivere at få en separat reguleringsordning på deres område (se nedenfor).

Ved *OK15* var der imidlertid usikkerhed om, hvorvidt Finansministeriet igen ville tematisere en afskaffelse af reguleringsordningen. Forventningen var dog, at emnet ville blive fremført i en mere afdæmpet form end ved *OK13* – det vil sige i endnu højere grad som et 'på sigt' eller 'symbolsk krav', end et 'her-og-nu krav' (Mailand 2012). Det skulle dog vise sig at Reguleringsordningen slet ikke blev adresseret i optakten. I stedet italesatte de statslige arbejdsgivere op til *OK15*, at der trods tidligere forsøg på at nedjustere lønudviklingen i det offentlige fortsat var en 'gæld' der skulle betales. Dette blev også benævnt 'løngabet'.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Dansk Arbejdsgiverforening i optakten til *OK15* også havde advokeret for en ændring i ordningen. Det gjorde

de med beregninger, der ikke gik tilbage til reguleringsordningens indførsel, men derimod fokuserede på perioden fra 2007. I følge disse beregninger 'skyldte' arbejdstagerne i den offentlige sektor fortsat arbejdsgiverne penge. Samme beregning blev nu fremført af de offentlige arbejdsgivere, mens lønmodtagerne fastholdt, at man skulle sammenligne lønudviklingerne over en længere tidsperiode, og at reguleringsordningen netop sikrer at lønudviklingen på det offentlige område følger det private, men med tidsforskydning.

Forhandlingerne skulle vise sig svære og resultatet blev, at man efter krav fra arbejdsgiverne ved OK15 indførte 'privatlønsværnet', der var en justering af reguleringsordningen. Den sikrede 100 pct. nedregulering af lønforskellen såfremt lønudviklingen i det offentlige løb foran lønudviklingen i det private. Var der tale om den omvendte situation, med en højere privat lønudvikling, var det dog fortsat en justering med 80 pct. af lønforskellen. De statslige lønmodtagere i CFU skrev endvidere under på en 'hensigtserklæring' om at 'løngabet' skulle endeligt afvikles ved den kommende overenskomstforhandling i 2018. Efterfølgende vægrede de kommunale og regionale lønmodtagere i Forhandlingsfælleskabet sig imidlertid imod at underskrive noget tilsvarende, da de fortsat ikke anerkendte 'løngabet'.

OK18 skulle vise sig at blive ganske ekstraordinær. Lønmodtagerne bandt sig for første gang sammen på tværs af de tre hovedsektorer (stat, kommuner og regioner) i en såkaldt musketeréd, der stillede en række krav til arbejdsgiverne. Musketereden havde baggrund i flere forhold, hvoraf nogle var skabt af arbejdsgivernes tidligere ageren ved overenskomstforhandlingerne, mens andet handlede om lønmodtagernes interne lønrelationer. CFU ville blandt andet af med hensigtserklæringen og privatlønsværnet, som i deres øjne var skamletter fra OK15. På baggrund af arbejdsgivernes nu enslydende udspil på tværs af stat, kommuner og regioner i optakten til OK18 om endelig afregning af løngab og fastholdelse af privatlønsværnet blev reallønsfremgang og afvikling af privatlønsværnet til en stærk fælles interesse på tværs af lønmodtagerorganisationerne. Efter et langstrakt forhandlingsforløb, hvor hele den offentlige sektor endte i forligsinstitutionen, landede man forlig i slutningen af april. Forligene indeholdt blandt andet aftale om reguleringsordning, men uden privatlønsværn. Desuden syntes diskussionen om 'løngabet' at være endegyldigt afviklet.

Som en udløber af Danmarks Statistiks arbejde med at udvikle et nyt lønindeks, aftalte parterne endvidere, at undersøge om dette lønindeks kunne bruges som grundlag for beregning af reguleringsordningen i den mellemliggende periode frem mod OK21. Denne diskussion om nyt lønindeks forblevet uafklaret frem til OK21 og helt frem mod OK24.

Hvor det implicitte lønindeks, der indtil for nylig lå til grund for reguleringsordningen, beregner lønudviklingen på baggrund af et gennemsnit af hele arbejdsstyrken inden for en sektor, er det standardberegnete lønindeks i stedet baseret på et gennemsnit for ensartede medarbejdergrupper, der vægtes sammen til et nyt lønindeks. Det skulle gøre det standardberegnete lønindeks bedre til at

tage højde for skift i medarbejdersammensætningen. Skift i retning af fx flere højtloønnede inden for en sektor vil løfte gennemsnitslønnen i det implicitte indeks for denne sektor, mens sådanne skift ikke vil påvirke det standardberegnete lønindeks.

Det nye standardbaserede lønindeks har ligget til grund for reguleringsordningen siden OK24. Indekset fik således for første gang betydning for reguleringen 1. april 2025 i staten og 1. oktober 2025 på de kommunale og regionale områder. Indekset har fået en blandet modtagelse af partnerne, hvor nogle påskynder det nye indeks, mens andre syntes det gamle var bedre eller at ingen af dem er særligt gode. Til grund for de forskellige standpunkter ligger bl.a. forskellige opfattelser af, hvad indekset skal fokusere på – lønmodtagergruppens lønudvikling eller arbejdsgivernes lønudgifter. Men det kan også have betydning for standpunkterne, at anvendelsen af det standardbaserede indeks resulterer i en lidt mere positiv lønudvikling for de offentligt ansatte lønmodtagere.

I 2025 har det standardbaserede lønindeks fået anvendelse ved de under OK24 aftalte såkaldte 'ultimo-forhandlinger'. Ultimo-forhandlingerne, der blev gennemført i september 2025, var en slags fremskudt justering af reguleringsordningens udmøntning, snarere end en egentlig forhandling. Formålet var at sikre parallelitet i forhold til den private lønudvikling allerede inden for aftaleperioden, og dermed rette op på lønudviklingen i det offentlige, der var sakket agterud i forhold til den private lønudvikling efter OK21. Ultimo-forhandlingerne udmøntede 1. november 1,11 procent på det statslige, 0,54 procent på det kommunale, og 0,51 procent på det regionale område, der skal lægges oveni i de lønstigninger, der allerede blev fastsat ved OK24. Det er usikkert, om ultimo-forhandlingerne vil blive gentaget, da meningerne om dem er delte.

Separate reguleringsordninger i kommunerne og regionerne

I dag er der reelt set tre separate reguleringsordninger, der dog bygger på de samme grundlæggende beregningsprincipper, men som tager udgangspunkt i forskellige data knyttet til de tre hovedsektorer (stat, kommune og regioner). Opdelingen i tre ordninger har sin egen historie.

Før OK11 havde man én reguleringsordning på statens område og én samlet reguleringsordning for det kommunale og regionale område. Allerede ved OK08 diskuterede de kommunale og regionale parter muligheden for at have to separate reguleringsordninger på henholdsvis det kommunale og regionale område. Ved OK08 nedsatte KL, RLTN, KTO og Sundhedskartellet i fællesskab en arbejdsgruppe, som skulle undersøge konsekvenserne ved en sådan ændring nærmere. På den baggrund fortsatte man i optakten til OK11 snakken om, at regionerne og kommunerne fremover skulle have separate reguleringsordninger beregnet på egne datagrundlag for at tage højde for, at de to sektorer er uens i størrelse og beskæftiger forskellige personalegrupper med forskellig gennemsnitsløn. Under selve forhandlingerne på det regionale område

kunne man dog ikke nå til enighed. Det blev dog aftalt, at der skulle laves et udredningsarbejde i overenskomstperioden. Det blev endvidere aftalt, at skulle der aftales en reguleringsordning på det regionale område ved OK13, skulle den være separat. Ved OK13 lykkedes det at få forhandlet sig frem til en separat regional reguleringsordning. Denne ændring betød, at udmøntningen fra reguleringsordningen på det regionale område beregningsteknisk baseres på Danmarks Statistiks regionale lønindeks og ikke som tidligere på et fælles regionalt og kommunalt lønindeks.

Der er dog fortsat stor diskussion om en selvstændig reguleringsordning for regionerne fungerer efter hensigten. Under OK21 skulle parterne håndtere en større negativ udmøntning fra reguleringsordningen på 0,71pct. En diskussion mellem parterne i den forbindelse var, hvorvidt Corona-presset i sygehusvæsenet delvist kunne forklare den højere lønudvikling og dermed også den relativt store negative udmøntning. De regionale arbejdsgivere afviste dette argument, og OK21 aftalen fastholdt separate reguleringsordninger, hvad også OK24 gjorde

FAOS

2.12.2025