

LØNSTRUKTUR- KOMITÉENS HOVEDRAPPORT

JUNI 2023

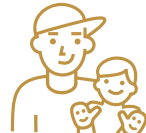


LØN
STRUKTUR
KOMITÉEN



LØNSTRUKTUR- KOMITÉENS HOVEDRAPPORT

JUNI 2023



LØN
STRUKTUR
KOMITÉEN

Lønstrukturkomitéens hovedrapport
Juni 2023

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene
ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Stibo Complete
Oplag: 1.000
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 87-91892-45-7

Elektronisk publikation
ISBN: 87-91892-46-5

Publikationen kan hentes på
Lønstrukturkomitéens hjemmeside
loenstrukturkomiteen.dk



Forord

Lønstrukturkomitéen blev nedsat af regeringen i efteråret 2021 i forlængelse af en debat om lønforholdene og lønrelationerne mellem personalegrupperne i den offentlige sektor og med det formål at tilvejebringe et fælles grundlag for parternes videre drøftelser.

Lønstrukturkomitéen har været sammensat af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter samt en gruppe af eksperter. Komitéen har efter folketingsvalget fået genbekræftet sit mandat af den nye regering og, som følge af først regeringsdannelsen og dernæst overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked, fået udsat offentliggørelsen med et halvt år. Lønstrukturkomitéen har nu afsluttet sit arbejde.

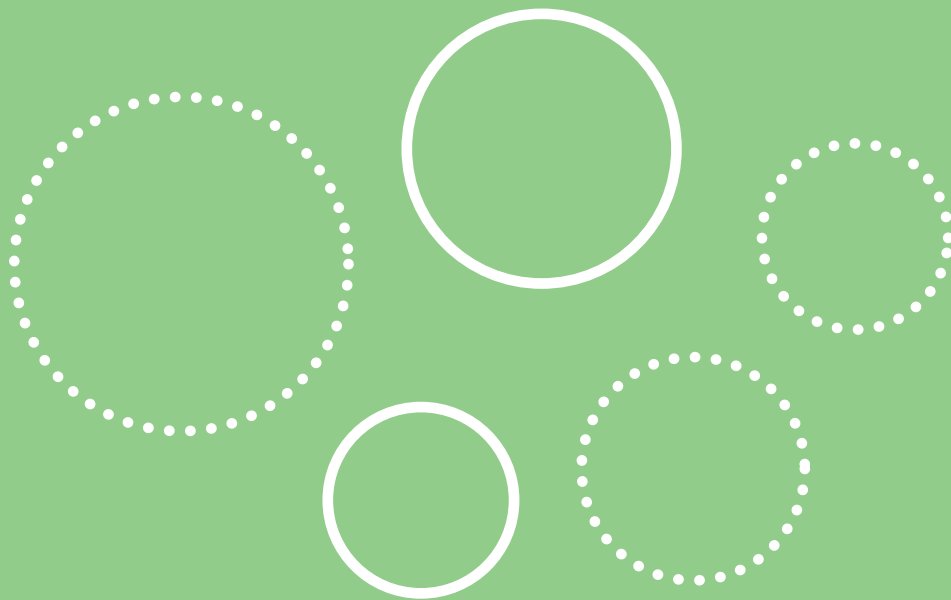
Komitéens arbejde bygger videre på Lønkommissionens omfattende arbejde, der blev offentliggjort i 2010.

Komitéen afrapporterer via en hovedrapport, der suppleres af en række baggrundsrapporter, eksterne analysebidrag samt en interaktiv, digital lønvisualisering, der opsummerer de deskriptive opgørelser af lønstrukturerna. De centrale perspektiver fra komitéens arbejde fremgår af komitéens hovedrapport, mens de mere tekniske opgørelser og dybere nuancer fremgår af baggrundsrapporterne.

Løndannelsen kan ikke sættes på formel. Det følger af den danske aftalemodel, at løn og arbejdsvilkår fastsættes gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Baggrunden for Lønstrukturkomitéens arbejde er, at parterne har ønsket at danne sig et fælles grundlag, som der kan tages udgangspunkt i ved deres videre drøftelser.

Lønstrukturkomitéen har derfor belyst en række forskellige aspekter og perspektiver på de offentlige lønstrukturer og løndannelsen i den offentlige sektor. Arbejdet strækker sig fra historiske afdækninger til et blik på de nuværende lønstrukturer til perspektiver for udviklingen af løndannelsen. Komitéens arbejde tager således udgangspunkt i de nuværende lønstrukturer, hvorfra der både ses tilbage – men også frem.

København, juni 2023
Torben M. Andersen, formand



Medlemmer
og bidragsydere

Lønstrukturkomitéen

Torben M. Andersen (formand, professor i økonomi, Aarhus universitet)

Medlemmer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter

Morten Skov Christiansen (fg. formand, Fagbevægelsens Hovedorganisation)

Rita Bundgaard (sektorformand, HK Stat)

Mona Striib (forbundsformand, FOA)

Grete Christensen (formand, Dansk Sygeplejeråd)

Claus Jensen (formand, Dansk Metal)

Lisbeth Lintz (formand, Akademikerne)

Jacob Holbraad (administrerende direktør, Dansk Arbejdsgiverforening)

Christian Liebing (direktør, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen)

Michael Ziegler (formand for KL's Løn- og Personaleudvalg)

Heino Knudsen (formand for Danske Regioners Løn- og Praksisudvalg)

Ekspertmedlemmer

Mona Larsen (seniorforsker, VIVE)

Mette Ejrnæs (professor i økonomi, Københavns Universitet)

Lisbeth Pedersen (forsknings- og analysechef, VIVE)

Astrid Würtz Rasmussen (lektor i økonomi, Aarhus Universitet)

Lars Andersen (direktør og cheføkonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd)

Henrik Bach Mortensen (konsulent, cand.polit. M.Phil. Economics)

Sekretariatsbetjening

Komitéens og formandens arbejde er udført med bistand fra et uafhængigt sekretariat bestående af: Susanne Sundgaard Hansen (sekretariatschef), Rasmus Vesterlund, Morten Emil Lykke Andersen, Louise Broman Mølbæk, Jannie Kallesøe Pedersen, Theresa Nørregaard Jørgensen og Rasmus Vilain.

Referencegruppe

Jonas Schytz Juul (cheføkonom, Fagbevægelsens Hovedorganisation)

Henrik Würtzenfeld (sekretariatschef, OAO)

Jakob Bang (forhandlingschef, FOA)

Louise Kanstrup Petersen (forhandlingschef, DSR)

Henrik Jensen (organisationssekretær, CO-industri)

Sofie Nilsson (direktør, Akademikerne)

Fini Beilin (direktør, DA)

Kristian Heunicke (direktør, KL)

Rikke Friis (forhandlingsdirektør, Danske Regioner)

Benn Gandløse Vestergaard (kontorchef, MEDST)

Komitéens ekspertmedlemmer samt repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Økonomiministeriet og Kulturministeriet har også deltaget i referencegruppen.

Eksterne bidrag

VIVE: Baggrundsrapporter vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946 og konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked.

Finansministeriet: Baggrundsrapport vedr. rekrutteringsforhold i den offentlige sektor.

DREAM: Tekniske beregningsnotater vedr. baggrundsrapport vedr. effekter og konsekvenser ved ændrede lønstrukturer

ATP og PFA: Teknisk beregningsnotat vedr. værdifastsættelse af tjenestemandspensioner.

Historisk afdækninger

Baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter.

I forbindelse med sekretariatets udarbejdelse af baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau har en ekspertfølgegruppe bidraget med faglig og faktuel sparring til sekretariatets arbejde med baggrundsrapporten. Følgegruppen bestod af: Nana Wesley Hansen, lektor ved Københavns Universitet, Mikkel Mailand, lektor ved Københavns Universitet, Kurt Jacobsen, professor ved Copenhagen Business School, Dorte Pedersen, lektor ved Copenhagen Business School, Flemming Ibsen, Professor emeritus ved Aalborg Universitet, Laust Høgedahl, lektor ved Aalborg Universitet.

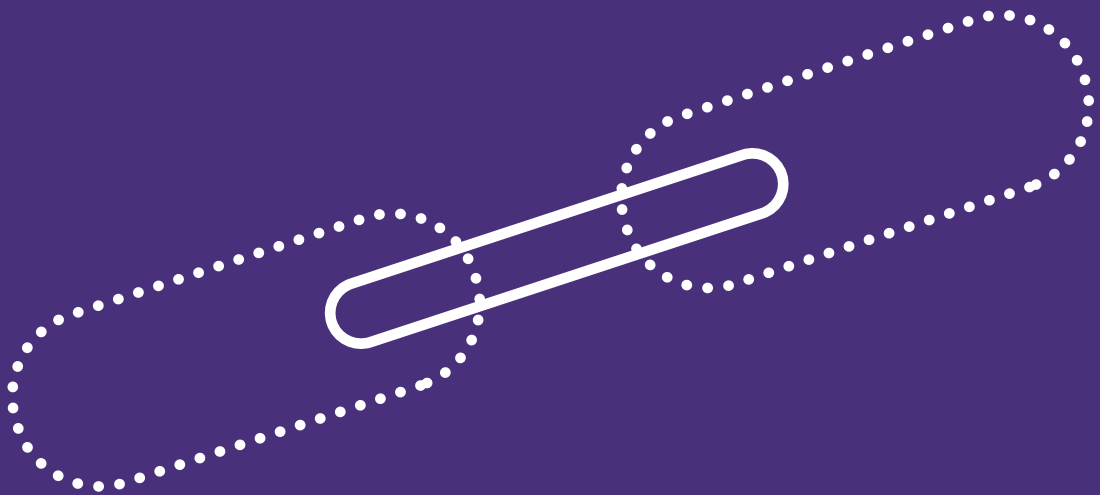
Tak for alle eksterne bidrag.

.....X
.....X
.....X

Indhold

Sammenfatning	14
Indledning – Lønstrukturkomitéens hovedrapport	24
1. Beskrivelse af lønstrukturerne i den offentlige sektor	28
1.1 Grundlaget for og tilgang til opgørelser af løn	29
1.2 Lønniveauer og lønspredning.....	32
1.3 Sammenligning af løn i de offentlige og private personalegrupper.....	43
1.4 Sammenligninger af løn over tid.....	44
2. Det kønsopdelte arbejdsmarked.....	46
2.1 Det kønsopdelte arbejdsmarked og personalegruppernes kønssammensætning.....	47
3. Statistiske analyser af lønstrukturerne.....	54
3.1 Analyser af timeløn på baggrund af ledelsesansvar, erhvervs erfaring og uddannelse	55
3.2 Supplerende analyser.....	71
4. Effekter og dynamikker på arbejdsmarkedet.....	80
4.1 Indledning	81
4.2 Løndannelsen på arbejdsmarkedet generelt og i den offentlige sektor	83
4.3 Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor	87
4.4 Effekter og konsekvenser ved ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor	90
5. Udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer	94
5.1 Indledning	95
5.2 Baggrund for arbejdet	96
5.3 Udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau.....	100
5.4 Udviklingen af kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper	107
5.5 Udviklingen i det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor.....	110
5.6 Perspektiver på udviklingen af kollektive aftaler, lønstrukturer og det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor	111
6. Perspektiver på lønstrukturer og løndannelsen i den offentlige sektor.....	116
6.1 Indledning	117
6.2 Perspektiver på lønstrukturerne i den offentlige sektor.....	117
6.3 Perspektiver på løndannelsen i den offentlige sektor.....	120
6.4 En bæredygtig og fremtidssikret løndannelse	124

7.	Principper og pejlemærker for løndannelsen i den offentlige sektor	128
7.1	Indledning	129
7.2	Fundamentet for løndannelsen i den offentlige sektor – aftalemodellen og den samfundsøkonomiske udvikling	129
7.3	Principper for løndannelsen i den offentlige sektor	131
8.	Idékatalog for udvikling af løndannelsen i den offentlige sektor	140
8.1	Indledning	141
8.2	Idekatalog – Muligheder for at udvikle løndannelsen.....	142
Bilag	Genekompensation og uregistreret over-/merarbejdes betydning for LEU-løn.....	168
	Kommissorium for en lønstrukturkomité i den offentlige sektor	174



Sammenfatning

Lønstrukturkomitéen blev nedsat i oktober 2021 og fik bl.a. til opgave at

- Analysere lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor
- Belyse effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, herunder betydningen for den private sektor
- Belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område

Lønstrukturkomitéen har afsluttet sit arbejde og afrapporterer via en række baggrundsrapporter, eksterne analysebidrag samt en interaktiv, digital lønvisualisering, der opsummerer de deskriptive opgørelser af lønstrukturerne. De centrale perspektiver fra al komitéens arbejde fremgår af komitéens hovedrapport, mens de mere tekniske opgørelser og dybere nuancer fremgår af baggrundsrapporterne. Det følgende giver en kort sammenfatning af komitéens arbejde. Der henvises desuden til opsamlingerne i 'hovedpointer' i starten af kapitlerne 1-5.

Komitéens afrapportering kunne grundlæggende holdes helt kort; den offentlige løndannelse er parternes ansvar og de offentlige lønstrukturer afspejler de valg, prioriteringer og kompromisser, som parterne har kunne opnå enighed om gennem mange års forhandlinger. Den grundlæggende præmis for arbejdet har således været, at lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor er et resultat af parternes prioriteringer og kompromisser set i forhold til udviklingen i den offentlige sektor og den generelle samfundsøkonomiske udvikling.

Det er derfor uden for komitéens sigte og formål at vurdere, hvad der for specifikke personalegrupper udgør en 'korrekt' eller 'retfærdig' løn. Det er på den baggrund heller ikke komitéens opgave at vurdere, hvorvidt personalegrupper har et eventuelt lønmæssigt 'efterslæb' i forhold til andre grupper eller sektorer.

Baggrunden for Lønstrukturkomitéens arbejde er, at parterne har ønsket at danne sig et fælles grundlag, som der kan tages udgangspunkt i ved deres videre drøftelser. Lønstrukturkomitéen har derfor belyst en række forskellige aspekter og perspektiver på de offentlige lønstrukturer og løndannelsen i den offentlige sektor.

Lønstrukturerne i dag – opgørelser og statistiske analyser

Komitéens opgørelser af lønstrukturerne viser grundlæggende en sammenhæng mellem forskellige personalegrupper, som løser forskellige opgaver, og aflønning. Opgørelserne peger på særligt to kendetegn ved lønstrukturerne i den offentlige sektor.

For det første flugter lønstrukturerne i den offentlige sektor med forskelle i uddannelsesniveau. Det vil sige, at personalegrupperne med de højeste gennemsnitslønninger typisk har en lang videregående uddannelse, mens personalegrupperne med de laveste gennemsnitslønninger primært består af ufaglærte eller erhvervsuddannede. Der er imidlertid også lønforskelle

mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveau, som udfører forskellige funktioner og/eller fx har uddannelser med forskellig uddannelseslængde.

For det andet, at der er lønforskelle mellem de enkelte medarbejdere inden for personalegrupperne, dvs. en vis lønspredning. På tværs af personalegrupper, særligt for grupper med uddannelsesniveauer tæt på hinanden, er der således betragtelige overlap i de enkelte medarbejders lønninger. Det vil for eksempel sige, at gennemsnitslønnen for to personalegrupper kan være forskellig samtidig med, at en ganske stor del af medarbejderstaben i de to grupper har lønninger på samme niveau.

Det er forventeligt, at lønstrukturerne mellem personalegrupper flugter med forskelle i uddannelsesniveauet samt, at der inden for hvert uddannelsesniveau vil være forskelle på personalegruppernes lønniveauer – blandt andet afhængig af, hvilke opgaver eller funktioner, der udføres. Løn afspejler således grundlæggende værdiskabelsen af en given arbejdsindsats, som blandt andet afhænger af udbud og efterspørgsel, produktivitet mv. Disse forhold er indlejret i parternes prioriteringer og valg, som også skal ses i forhold til den offentlige sektors karakteristika og den centraliserede løndannelse. Disse forhold indebærer, at lønnen kan forventes at variere – også mellem grupper med det samme uddannelsesniveau – fordi de forskellige grupper udfører forskelligt arbejde.

Der kan desuden være elementer af kompensation for udførelsen af specifikke opgaver, herunder opgaver, der kan betragtes som værende til gene for medarbejderen. Opgørelser med og uden sådanne kompensationselementer kan, hvis det opgøres tilstrækkeligt retvisende, give nye perspektiver på lønsammenligningerne. Det har ikke været muligt for komitéen at opgøre sådanne specifikke kompensationselementer. En sådan opgørelse sætter store datakrav, der ikke opfyldes af det tilgængelige statistiske materiale. Endvidere vil det i praksis være meget vanskeligt at opgøre de specifikke kompensationselementer på en sammenlignelig måde på tværs af forskellige personalegrupper.

For visse grupper er der desuden en særskilt usikkerhed om deres timetal, og konkret vil time-tallet i eksempelvis visse akademiske grupper samt grupper i militæret have et undervurderet timetal, hvilket medfører en overvurderet timeløn. Det skyldes dels, at visse grupper ikke får særskilt betaling for over/merarbejde, men i stedet modtager betaling for en evt. højere arbejdstid i basislønnen, og dels grupper som har rådighedsvagter i deres ansættelsesforhold.

Komitéen har i sine statistiske analyser analyseret overordnede mønstre i lønstrukturerne. Her genfindes sammenhængen mellem uddannelsesniveauerne og gennemsnitslønningerne – også når der tages højde for forskelle i erfaringsniveau og ledelsesansvar. Samtidig peger analyserne på en række andre forhold, som også hænger sammen med lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Komitéens statistiske analyser peger eksempelvis på, at der inden for samme uddannelses- og erfaringsniveau samt ledelsesomfang er en tendens til, at personalegrupper med hhv. en høj andel af kvindeligt ansatte, og hvor en høj andel af de ansatte arbejder på nedsat tid, i gennemsnit har en lavere faktisk løn end en statistisk beregnet løn (LEU-løn), når der tages højde

for deres uddannelses-, erfarings- og ledelseskarakteristika. Analyserne peger også på, at personalegrupper, som hhv. i høj grad er beskæftiget i den private sektor og hvor en stor andel af de ansatte arbejder på fuld tid, i gennemsnit har en højere faktisk løn end en statistisk beregnet løn (LEU-løn), når der tages højde for deres uddannelses- og erfaringsniveau samt omfang af ledelsesansvar.

De statistiske analyser skal desuden ses i lyset af det kønsopdelte arbejdsmarked. Kønsopdelingen ses både mellem den private og offentlige sektor og internt i den offentlige sektor. 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, og mens 8 ud af 10 ansatte i kommuner og regioner er kvinder, er fordelingen i staten tættere på 5 ud af 10. Kønsopdelingen har forskellige konsekvenser på både individ- og samfundsniveau, herunder i forhold til udnyttelse af talentmasse, rekruttering og gennemsnitlige lønforskelle mellem køn. Tendensen til et kønsopdelt arbejdsmarked kan desuden genfindes i de øvrige OECD- og EU-lande, herunder også i de nordiske lande.

Analyserne giver et struktureret perspektiv på lønstrukturerne i den offentlige sektor, men har ikke til formål at konkludere på hensigtsmæssigheden i de sammenhænge og balancer, der er kortlagt. Det er grundlæggende et spørgsmål for arbejdsmarkedets parter.

Løndannelsen – i dag og historisk

Løndannelsen på det danske arbejdsmarked – og i den offentlige sektor – finder sted ud fra en overordnet model, som gennem en årrække har udviklet sig i de nordiske lande. Grundstrukturen er den samme, selvom der er mange specifikke forskelle på tværs af landene, og den har været et afgørende bidrag til en stabil økonomisk udvikling i alle tre lande. Modellens grundprincip er, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstigningstakten for de øvrige dele af arbejdsmarkedet, herunder den offentlige sektor.

Denne model for løndannelsen er tilpasset små og åbne økonomier med store offentlige sektorer. Grundhensynet er at sikre en lønudvikling forenelig med en international konkurrenceevne, og sikre en stabil udvikling mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. Modellen har over tid vist sig at understøtte en stabil økonomisk udvikling, herunder at både arbejdsgivers og arbejdstagers interesser overordnet set har kunnet imødekommes – i den offentlige såvel som i den private sektor.

Ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor vil således også have en række konsekvenser. Konsekvenserne vil afhænge af den konkrete ændring og situation, og kan både være positive og negative. Mest afgørende er det om ændringen medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor overstiger den private lønudvikling eller ej. Er dette tilfældet, vil det have bredere samfundsøkonomiske konsekvenser.

I den offentlige sektor i Danmark er modellen udmøntet med en høj grad af centralisering af løndannelsen. De centrale overenskomstparter er de primære aktører i løndannelsen. Udviklingen i de kollektive aftaler og lønstrukturerne i den offentlige sektor er resultatet af en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter, der er foretaget inden for rammerne af udviklingen af arbejdsmarkedet generelt og den offentlige sektor.

Det kollektive aftalesystem er således udviklet fra et fokus på tjenstemands- til overenskomstsyste­met, navnlig i forlængelse af indførelsen af aftaleretten ved tjenstemandsreformen i 1969, og er særligt i kommuner og regioner/amter blevet formaliseret. Samtidig er løndannelsen løbende blevet udviklet, især ved indførelsen af et lokalt lønelement ("Ny løn") i 1990'erne.

Foruden de centrale forhandlinger, har de enkelte personalegrupper således også haft indflydelse på deres egen lønpakke, herunder balancen mellem løn og øvrige vilkår, og sammensætningen af lønelementer.

Parterne på det offentlige område har historisk kunnet håndtere tværgående spørgsmål og har sikret, at velstandsfremgangen i Danmark også er afspejlet i vilkårene i den offentlige sektor, samt at den offentlige sektor er udviklet i balance med den private. Parterne har haft sværere ved at nå til enighed om håndtering af ønsker om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper. Parternes valg og prioriteringer i løndannelsen har således tenderet mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer. Det er blandt andet kommet til udtryk ved, at parterne i høj grad har prioriteret ens (procentuelle) lønstigninger til alle medarbejdere. Der er dog eksempler på prioritering af midler til specifikke grupper, bl.a. fra de to seneste overenskomstforhandlinger.

Lønstrukturerne i den offentlige sektor i dag afspejler således parternes valg, kompromisser og prioriteringer gennem mange årtiers forhandlinger. Der kan derfor ikke peges på ét enkeltstående nedslagspunkt som det bestemmende for de nuværende lønstrukturer. De nuværende lønstrukturer kan således heller ikke siges at være politisk fastsatte, fx som følge af forskellige tjenstemandsreformer i efterkrigstiden.

Fremadrettede perspektiver – principper, pejlemærker og idékatalog

Mens del I (kapitel 1-5) af komitéens hovedrapport opsummerer perspektiver og implikationer for de eksisterende lønstrukturer, samt opridser komitéens historiske afdækning, fokuseres der i del II (kapitel 6-8) af komitéens hovedrapport på at give perspektiver på de fremadrettede aspekter af løndannelsen.

Løndannelsen kan ikke sættes på formel. Der vil således løbende være behov for at vurdere de aktuelle omstændigheder og de gældende balancer i lønstrukturerne. Det er parternes ansvar at afveje de relevante hensyn gennem de løbende forhandlinger og drøftelser. Samtidig har løndannelsen i den offentlige sektor væsentlig betydning for det danske arbejdsmarked og for den offentlige sektor. Løndannelsen må derfor også forholde sig til udviklingen på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt.

Komitéen har i overvejelserne af disse forhold taget udgangspunkt i to præmisser for løndannelsen i den offentlige sektor:

- Den danske aftalemodel er grundlaget for løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked. Det er parterne, som fastsætter løn og øvrige aftalevilkår på det offentlige arbejdsmarked. Løndannelsen og reguleringen af løn og arbejdsvilkår er parternes ansvar.

- Løndannelsen i den offentlige sektor finder sted under hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling. Lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for den samlede lønstigningstakt i den offentlige sektor.

Med udgangspunkt heri er det parternes ansvar at sikre en løndannelse, som afvejer de relevante hensyn gennem løbende forhandlinger. Med henblik på at understøtte og inspirere parternes fremadrettede drøftelser og forhandlinger har komitéen udarbejdet fire principper for en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse i den offentlige sektor.

De fire principper sammenfatter overordnede krav og hensyn i løndannelsen for at sikre en afvejning af relevante hensyn, at lønstrukturerne understøtter driften og udviklingen af den offentlige sektor samt gennemsigtighed omkring løndannelsen og lønstrukturerne. Principperne fungerer dermed som en rettesnor for parternes fremadrettede forhandlinger, og understøtter parternes vurdering af løndannelsens bæredygtighed i et fremadrettet perspektiv i forhold til den udvikling og de udfordringer, som det offentlige arbejdsmarked står overfor.

Principperne skal ses i sammenhæng og udgør tilsammen et grundlag for at sikre en model for en bæredygtig og fremtidssikret offentlige løndannelse. De enkelte principper er således også delvist overlappende og tiltag, der understøtter ét princip kan også understøtte et andet, mens der omvendt også kan være tilfælde, hvor hensyn til forskellige principper må afvejes.

Principper og pejlemærker for en bæredygtig og fremtidssikret offentlig løndannelse

En bæredygtig løndannelse er parternes ansvar inden for rammerne af den samfundsøkonomiske udvikling



Transparens

En velfungerende og administrerbar løndannelse skal understøttes af transparens om lønninger og løndannelse, herunder et nuanceret og anerkendt grundlag for parternes forhandlinger og for indsigt i lønstrukturene.

Grundlaget skal understøtte indsigt i horisontale og vertikale aspekter af lønstrukturen og indsigt i relationen til den og det øvrige arbejdsmarked.

Parternes afvejninger, valg og prioriteringer i løndannelsen skal være gennemsigtige og gennemskuelige.



Tilpasningsdygtighed

Løndannelsen skal understøtte tilpasning til markedsforhold på arbejdsmarkedet – det offentlige arbejdsmarked skal være attraktivt og den offentlige sektor skal kunne rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft.

Løndannelsen skal understøtte tilpasning til samfundsudviklingen – lønstrukturene skal understøtte udviklingen af den offentlige sektor, herunder efterspørgslen på og kvaliteten af offentlige services.



Proportionalitet og legitimitet

Løndannelsen skal understøtte, at lønningerne står i rimeligt mål til de ansattes kvalifikationer, erfaring, indsats og opgaver, og hensigtsmæssige lønrelationer mellem den offentlige og private sektor.

Løndannelsen og forhandlingsprocessen centralt og lokalt skal understøtte lønstrukturens legitimitet blandt alle parter, de offentligt ansatte og i bredere samfundsmæssig forstand.



Understøtte opgaveløsningen

Løndannelsen skal understøtte, at de offentlige institutioner og den offentlige sektor som helhed kan løfte sine opgaver, og at overenskomsterne kan administreres hensigtsmæssigt.

Løndannelsen skal understøtte, at lønningerne i den offentlige sektor afspejler medarbejdernes indsats, ansvar og bidrag til den samlede opgaveløsning.

Løndannelsen skal motivere og understøtte medarbejdernes fastholdelse og udvikling i jobbet.

Principperne forudsætter en konkretisering og fortolkning i den konkrete forhandlingskonst, ligesom der kan være behov for at afveje hensyn til de respektive principper. Det er komitéens opfattelse, at løndannelsen i den offentlige sektor i dag på lange stræk er forenelig med de fire principper og indeholder en række redskaber, som kan anvendes til at understøtte en løndannelse, som afspejler principperne.

Løndannelsen er parternes ansvar og det er dermed op til parterne at sikre en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse. Her kan principperne, også i sammenhæng med komitéens idekatalog, indgå i parternes overvejelser om muligheder for at udvikle løndannelsen.

Fremadrettede perspektiver – idékatalog

Slutteligt har komitéens arbejde mundet ud i forskellige overvejelser om mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel. Der er ikke tale om anbefalinger, men en oversigt over 15 konkrete udviklingsmuligheder, som udgør et idékatalog for parternes kommende drøftelser og overenskomstforhandlinger.

De forskellige elementer af idékataloget kan grundlæggende opdeles i tiltag, der hhv. adresserer transparensen i løndannelsen, herunder justerede forhandlingsgrundlag, tilpasninger af lønstrukturer mellem personalegrupper samt tilpasninger af lønstrukturer inden for personalegrupper. Elementerne spænder således bredt fra eksempelvis et mere formaliseret grundlag for parternes forhandlinger (fx et Trepartsstatistikudvalg for den offentlige sektor), til større og bedre brug af lokalløn eller mere helhedstænkning i den lokale løndannelse, til overvejelser om justerede reguleringsordninger eller nye beslutningsprocesser.

Der kan være forskellige vurderinger og holdninger til de enkelte elementer i idékataloget, ikke mindst blandt arbejdsmarkedets parter. Nogle af elementerne kan således allerede være i brug i varierende grad – eller været forsøgt ibrugtaget tidligere. Der er dog enighed i komitéen om, at de hver i sær netop udgør muligheder for at tilpasse løndannelsen, men også at idéerne hver i sær kan have forskellige fordele og ulemper. Der er således ikke enighed i komitéen om hensigtsmæssigheden af samtlige muligheder, da de forskellige fordele og ulemper ved idéerne netop vægtes forskelligt blandt komitéens medlemmer.

Hovedformålet med idékataloget er således ikke at fremhæve ét element frem for et andet eller at bedømme hensigtsmæssigheden ved de enkelte tiltag. Det vil som nævnt afhænge af den konkrete situation på arbejdsmarkedet og særligt hvilket princip/-per for løndannelsen, der søges tilgodeset.

Formålet med kataloget er således snarere at fremhæve, at parterne allerede i dag – og således også i fremtiden – har mange forskellige muligheder for at udvikle løndannelsen. Den samfundsøkonomiske udvikling sætter de yderste rammer for løndannelsen, mens parternes interne afvejninger, kompromisser og evne til at opnå enighed danner de indre rammer, barrierer – og muligheder.

Sammenfatning

Komitéen afsluttede sit arbejde i juni 2023. Der har været afholdt 9 komitémøder og 13 referencegruppemøder. Grundet først folketingsvalget i efteråret 2022, dernæst regeringsdannelse efterfulgt af overenskomstforhandlinger i den private sektor, blev der ikke afholdt møder fra oktober 2022 – april 2023, hvor komitéens arbejde var sat på pause.



Indledning
**LØNSTRUKTUR-
KOMITÉENS
HOVEDRAPPORT**

Lønstrukturerne i den offentlige sektor har stor betydning for løsningen af den offentlige sektors opgaver, de offentligt ansatte samt for dansk økonomi og dermed det danske samfund. De er blandt andet afgørende for, at den offentlige sektor kan udvikles og løse de ønskede opgaver, samt for de ansattes arbejdsvilkår og motivation. Der er således mange relevante hensyn at tage i forhold til lønstrukturerne i løndannelsen, som i Danmark er arbejdsmarkedets parter opgave og ansvar. Det betyder også, at der findes mange forskellige forhold af betydning for at vurdere og perspektivere lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor.

Lønstrukturkomitéen blev nedsat i efteråret 2021 i forlængelse af en debat om lønforholdene og lønrelationerne mellem personalegrupperne i den offentlige sektor, i kølvandet på overenskomstforhandlingerne på det offentlige område. Komitéens arbejde bygger videre på Lønkommissionens omfattende arbejde, der blev offentliggjort i maj 2010. Lønkommissionens arbejde har blandt andet været udgangspunktet for store dele af komitéens statistiske analyser, samt for arbejdet med at belyse løndannelsen i den offentlige sektor.

Lønstrukturkomitéens kommissorium (uddrag)

- Analysere lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, bl.a. på baggrund af lønkommissionens arbejde og konklusioner, herunder arbejdet med fastlæggelse af lønbegreber og betydningen af vilkår, som ikke indgår i lønstatistikkerne, sammenligning mellem den offentlige og private sektor, betydningen af beskæftigelsesgrad mv. (...) sammenligninger af lønniveauer og lønudvikling på baggrund af fx uddannelsesniveau, opgaver, anciennitet, fraværs mønstre og ansvar og konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked. Også rekrutteringsforhold på kort og lang sigt (...). Endelig ønskes i sammenhæng med analyserne en historisk afdækning (fra tjenestemandreformerne efter 2. verdenskrig og frem) af udviklingen i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemænd og overenskomstansatte i den offentlige sektor.
- Belyse effekter og konsekvenser af eventuelle ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, herunder betydningen for den private sektor. I arbejdet kan bl.a. indgå konsekvenser af lønmodellerne i den offentlige sektor, herunder reguleringsordningernes betydning for lønudviklingen imellem de enkelte sektorer og inden for de enkelte sektorer, samt finansiering af lønudviklingen på tværs af sektorer.
- Belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område, herunder hvilke muligheder og eventuelle barrierer, der måtte være for løbende eller mere grundlæggende ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Det fulde kommissorium fremgår som bilag til nærværende rapport.

Løndannelsen afspejler et samspil af en række forskellige faktorer, og der er således også flere forskellige tilgange til at analysere og belyse lønrelationerne. I den offentlige sektor er løndannelsen i høj grad centraliseret – det vil sige, at de centrale overenskomstparter er de primære aktører i løndannelsen, og dermed har afgørende indflydelse på lønstrukturerne og deres udvikling.

Løndannelsen er dermed grundlæggende parternes ansvar og lønstrukturernes sammensætning og interne relationer vil til enhver tid afspejle parternes prioriteringer og kompromisser.

Det er blandt andet derfor uden for komitéens sigte og formål at vurdere, hvad der for specifikke personalegrupper udgør en 'korrekt' eller 'retfærdig' løn – det afgør alene parterne. Det er på den baggrund heller ikke komitéens opgave at vurdere, hvorvidt personalegrupper har et eventuelt lønmæssigt 'efterslæb' i forhold til andre grupper.

I stedet har komitéen, med afsæt i opdraget i kommissoriet, fokuseret på at give flere forskellige perspektiver på lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor, som har til formål at give parterne et fælles grundlag og nye og anderledes indsigter. Det omfatter en afdækning og analyse af lønforholdene på det offentlige arbejdsmarked, herunder den historiske udvikling. Hertil har komitéen belyst sammenhængen mellem disse og det øvrige arbejdsmarked, herunder rekrutteringsforhold og betydningen af eventuelle ændringer af lønstrukturerne. Disse to dele af arbejdet er beskrevet i rapportens Del I (kapitel 1-5). Endelig har komitéen belyst muligheder at udvikle af løndannelsen og tilpasse lønstrukturerne i den offentlige sektor. Denne del af arbejdet er beskrevet i rapportens Del II (kapitel 6-8).

Til sammen udgør de forskellige perspektiver på lønstrukturerne og løndannelsen i komitéens arbejde ét samlet, solidt og fagligt funderet grundlag for parternes videre drøftelser og forhandlinger. Det er komitéens intention, at arbejdet kan bidrage til at inspirere parternes udvikling af en fremtidssikret og bæredygtig løndannelsen i den offentlige sektor.

Komitéens afrapportering er organiseret med én hovedrapport, som opsummerer det samlede arbejde, og som bygger på analyser og afdækninger af en række tematikker og spørgsmål, som er beskrevet i 20 baggrundsrapporter. Baggrundsrapporterne uddyber hovedrapportens pointer og er tilgængelige på komitéens hjemmeside. Hensigten med hovedrapporten er at give et overblik over hovedelementerne i komitéens arbejde i et fokuseret og bredt tilgængeligt format. Endelig er komitéens lønopgørelser tilgængelige gennem komitéens interaktive lønvisualiseringsværktøj – se loenstrukturkomiteen.dk

Den samlede afrapportering afspejler således bredden af komitéens opgave, herunder kvalitative analyser samt opgørelser af mere teknisk karakter, og skal betragtes som én samlet pakke.

Lønstrukturkomitéens sammensætning og arbejdsform

Lønstrukturkomitéen består af 6 eksperter med forskellige faglige baggrunde fra universiteter eller andre forskningsorganisationer, samt 10 repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter på det offentlige og private område. Foruden kommissoriets konkrete opdrag afspejler komitéens arbejde derfor også særligt parternes ønsker og fokus.

Arbejdet i komitéen har desuden været organiseret med en referencegruppe, hvor spørgsmål af mere teknisk karakter er blevet drøftet, ligesom referencegruppemøderne har ageret som forberedende møder til møder i komitéen. Komitéens 6 eksperter har også deltaget i referencegruppemøderne og de øvrige komitémedlemmer har kunne udpege repræsentanter til referencegruppen. Hertil har repræsentanter fra relevante ministerier deltaget.

Der er afholdt 9 møder i Lønstrukturkomitéen og 13 møder i referencegruppen. Arbejdet blev afsluttet i juni 2023.

I kapitel 1 beskrives lønstrukturerne i den offentlige sektor med udgangspunkt i statistiske opgørelser og de forbehold, der skal tages i den forbindelse. Der perspektiveres desuden til lønstrukturerne i den private sektor.

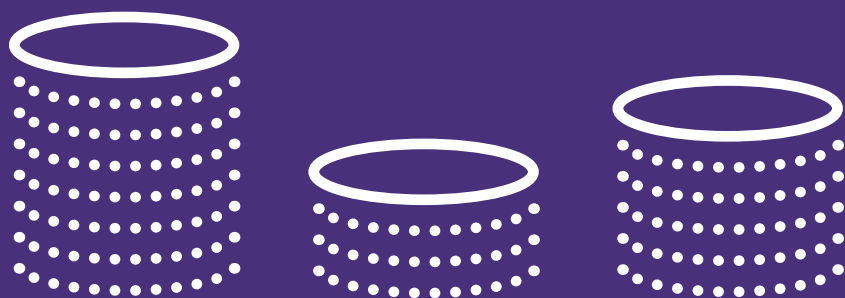
Forholdene omkring det kønsopdelte arbejdsmarked beskrives i kapitel 2, hvor komitéens afdekning af kønssammensætningen i de forskellige personalegrupper indgår og der perspektiveres til den nyere litteratur omkring forklaringer og konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked.

I kapitel 3 beskrives komitéens statistiske analyser, hvor lønstrukturerne analyseres ud fra tre centrale baggrundsfaktorer – ledelsesansvar, erhvervserfaring og uddannelsesniveau. Her perspektiveres desuden til betydningen af øvrige faktorer, der kan have betydning for løndannelsen.

Kapitel 4 diskuterer de forskellige effekter og konsekvenser, der følger af ændrede lønstrukturer og der gives forskellige regneeksempler, herunder af de samfundsøkonomiske konsekvenser.

I kapitel 5 afdækkes udviklingen i kollektive aftaler på det offentlige område for perioden efter anden verdenskrig, og de grundlæggende udfordringer ved at skulle opgøre en lønudvikling over så lang tid beskrives.

I kapitel 6-8, som udgør Del II af komitéens arbejde, diskuteres analyserne mv. fra Del I, og der præsenteres et fundament, samt principper og pejlemærker for en fremtidssikret og bæredygtig løndannelse i den offentlige sektor. Endelig præsenteres et idékatalog med 15 konkrete idéer, som parterne kan anvende til at udvikle løndannelsen og rammerne for løndannelsen i den offentlige sektor.



Beskrivelse af lønstrukturerne i den offentlige sektor

1

1.1 Grundlaget for og tilgang til opgørelser af løn

Komiteen har til opgave at analysere lønstrukturerne i den offentlige sektor, det vil sige lønrelationerne i mellem og inden for de offentlige personalegrupper. Konkret har komitéen afdækket gennemsnitslønninger og lønspredningen for udvalgte personalegrupper, som giver en bred dækning af hele det offentlige arbejdsmarked. Disse grupper er nærmere analyseret som del af en samlet afdækning af lønningerne i den offentlige sektor. Der perspektiveres desuden til lønstrukturerne i den private sektor.

Hovedpointer:

- Gennemsnitslønningerne for de offentlige personalegrupper afspejler blandt andet deres uddannelsesniveauer, men der er også lønforskelle mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveau. De højestlønnede personalegrupper har typisk akademiske uddannelser, og består af en betydelig del ledere, mens de lavestlønnede er enten ufaglærte eller har en kortere erhvervsfaglig uddannelse.
- Læger, officerer og forskere er de højest lønnede blandt de 50 personalegrupper som komitéen har udvalgt (eksklusive offentlige chefer), mens pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter er de lavest lønnede. Hovedparten af de øvrige personalegrupper har gennemsnitslønninger mellem 200-300 kr. eller 250-350 kr. i timen afhængigt af lønbegreb¹.
- Gennemsnitslønningerne dækker over en lønspredning, og på tværs af personalegrupper med forskellige gennemsnitslønninger er der således medarbejdere som tjener det samme. Lønspredningen afspejler blandt andet gruppernes og lønpakkernes sammensætning og forskelle i lokal løn.
- Gennemsnitslønnen er højere i den private sektor end i den offentlige, mens medianlønnen er omtrent ens. Det dækker over, at de laveste lønnede har en relativ lavere timeløn samt at de højeste lønnede har en relativ højere timeløn i det private sammenlignet med den offentlige sektor. For en række personalegrupper er lønniveauerne ens, men for de højestlønnede grupper dog typisk højere i den private sektor.
- Det har, som følge af grundlæggende tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer, ikke været muligt at opgøre en retvisende lønudvikling over tid for personalegrupperne i komitéens arbejde. I stedet er lønstrukturerne opgjort i henholdsvis 2010 og i 2019. Mens enkelte grupper er placeret hhv. højere eller lavere i 'hierarkiet', er det overordnede billede af lønstrukturerne i de to år ensartet.

¹ Komitéens analyser baserer sig på to lønbegreber; den standardberegnete timefortjeneste og den præsterede timefortjeneste, som Lønkommissionen også anvendte. Forskellen mellem de to lønbegreber afspejler primært den betalte fravær. Se boks 1.2 for en nærmere beskrivelse af lønbegreberne.

Boks 1.1**Oversigt over baggrundsrapporter til kapitel 1**

- Baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor
- Baggrundsrapport vedr. udfordringer ved opgørelse af timeløn ifm. uregistreret over-/merarbejde
- Baggrundsrapport vedr. sammenligning af lønstrukturer mellem offentlig og privat sektor
- Baggrundsrapport vedr. værdifastsættelse af tjenestemandspensioner
- Baggrundsrapport vedr. øvrige ansættelsesvilkår
- Baggrundsrapport vedr. personalegoder
- Baggrundsrapport vedr. tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer ved opgørelser af lønudviklinger
- Baggrundsrapport vedr. teknisk afgrænsning af personalegrupper i den offentlige sektor

Løn består af mange elementer og opgøres ikke på samme måde for alle personalegrupper. Det kan have betydning, når lønnen sammenlignes mellem grupper. Eksempelvis får nogle personalegrupper tillæg for at arbejde på særlige tidspunkter (fx aften-/nat-/weekendarbejde), mens dette for andre vil være inkluderet i basislønnen. Nogle personalegrupper har en tydeligt defineret arbejdstid, og får særskilt betaling for over-/merarbejde, mens andre grupper – særligt blandt akademiske grupper – har en mere flydende arbejdstid, hvor over-/merarbejde fx vil være afspejlet i den faste basisløn, men ikke blive særskilt kompenseret. I de tilfælde vil timeantallet være undervurderet, hvilket betyder, at timelønnen vil være overvurderet. Øvrige forhold spiller også ind på den samlede lønpakke.

Opgørelserne af løn i dette kapitel kortlægger de faktiske lønninger opdelt på personalegrupper, mens resultaterne af komitéens statistiske analyser mv. af lønningerne præsenteres i kapitel 3. Det er i øvrigt muligt at tilgå nogle af de centrale opgørelser af lønstrukturene på Lønstrukturkomitéens interaktive hjemmeside: loenstrukturkomiteen.dk. Det bemærkes i den forbindelse, at opgørelserne skal ses i sammenhæng med en række fortolkningsmæssige og tekniske forhold, som er kort beskrevet nedenfor og udfoldet detaljeret i komitéens baggrundsrapporter.

Komitéens lønopgørelser er udarbejdet på baggrund af Danmarks Statistiks Lønstatistik, som er baseret på indberetninger fra løncentraler i både den offentlige og private sektor. Løn består af mange elementer, men ikke alle er afspejlet i Danmarks Statistiks officielle lønstatistik. Der er derfor forhold omkring aflønningen som medfører en vis usikkerhed omkring opgørelserne, og som bør tages i betragtning ved fortolkningen. Lønstrukturkomitéen har i forlængelse af Lønkommissionens arbejde, så vidt muligt søgt at afdække og beskrive disse forhold. De enkelte forhold og problemstillinger beskrives i deres respektive baggrundsrapporter.² Derudover kan der være særlige vilkår/forhold³, der ikke eller kun delvist afspejles i lønstatistikken, men som kan have betydning for løndannelsen.

² Baggrundsrapporterne omfatter 1) Uregistreret over- og merarbejde, 2) Værdifastsættelse af tjenestemandspensioner, 3) Øvrige ansættelsesvilkår, 4) Personalegoder og 5) Sammenligning af lønstrukturer mellem offentlig og privat sektor.

³ Øvrige vilkår omfatter flere forhold, fx konkrete fraværsrettigheder, vilkår for seniorer, barselvilkår mv.

Analyserne i Lønstrukturkomitéens arbejde tager udgangspunkt i de to lønbegreber standardberegnet timefortjeneste og fortjeneste pr. præsteret time, som det også blev gjort i og anbefalet af Lønkommissionen⁴. Den primære forskel på de to lønbegreber er hvilke timer, der indgår i beregningen. Den præsterede timefortjeneste indeholder de timer, hvor lønmodtageren faktisk har været på arbejde, mens den standardberegnete timefortjeneste omfatter alle timer, hvortil der er knyttet en betaling – uanset om lønmodtageren har været på arbejde eller ej. Forskellen mellem de to lønbegreber afspejler derfor primært betalt fravær.

De to lønbegreber beskriver forskellige perspektiver særligt på lønniveauerne, og kan også vise sig i lønstrukturerne, og de to begreber supplerer derfor hinanden. Se boks 1.2 og fx Lønkommissionens kapitel 2 for nærmere beskrivelse af lønbegreberne. Der er tale om timelønsbegreber, så der kan laves sammenligninger for lønmodtagere med forskelligt arbejdsomfang. På denne måde undgås det at sammenligne månedsløn eller årsløn for en person, der arbejder fuldtid, med en person, der arbejder på nedsat tid, ligesom brugen af timelønsbegreber gør det muligt at sammenligne en person, der arbejder hele året, med en person, der kun har arbejdet en del af året.

For visse grupper er der en særsomt usikkerhed om deres timetal, og konkret vil timetallet i eksempelvis visse akademiske grupper samt grupper i militæret have et *undervurderet* timetal, hvilket medfører en *overvurderet* timeløn. Årsagerne til problematikken skyldes dels at visse grupper ikke får særsomt betaling for over-/merarbejde, men modtager i stedet betaling for en evt. højere arbejdstid i basislønnen, og dels grupper som har rådighedsvagter i deres ansættelsesforhold. Problematikken gælder begge lønbegreber. Se mere i *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor* og i *baggrundsrapport vedr. udfordringer ved opgørelser af timeløn i forbindelse med uregistreret over-/merarbejde*.

Enkelte personalegrupper er ansat som tjenestemænd, og har derfor tjenestemandspensioner, mens de resterende personalegrupper primært har arbejdsmarkedspensioner. For at sikre en så retvisende sammenligning af de to typer af personalegrupper, har Lønstrukturkomitéen indhentet bidrag fra ATP og PFA til at foretage et aktuarmæssigt skøn for værdifastsættelse af tjenestemandspensioner, som er indarbejdet i de gennemsnitlige lønninger, jf. *baggrundsrapport vedr. værdifastsættelse af tjenestemandspensioner*.

⁴ I Lønkommissionen rapport var de deskriptive analyser også opgjort for lønnen ekskl. genetillæg.

Boks 1.2**Beskrivelse af lønstatistikken, lønbegreber og lønelementer**

Det statistiske datagrundlag for Lønstrukturkomitéens arbejde er Danmarks Statistiks årlige lønstatistik. Alle opgørelser og analyser er foretaget på løndata fra 2019, medmindre andet er angivet.

For at kunne sammenligne lønnen for lønmodtagere med forskellige aflønningsformer og beskæftigelsesgrader, opgøres løn som timeløn. Lønnen består af en række elementer, herunder basisfortjeneste, pension, over- og merarbejde, genetillæg mv. Lønnen er således den samlede fortjeneste, som lønmodtageren modtager fra sin arbejdsgiver, for et givent stykke arbejde. Fortjenestens sammensætning og antallet af timer, der divideres med til opgørelse af timeløn, afhænger af det valgte lønbegreb. Lønstrukturkomitéens arbejde baserer sig på to lønbegreber, som viser forskellige aspekter og dermed supplerer hinanden:

Standardberegnet timefortjeneste: Er et tilnærmet mål for lønmodtagerens fortjeneste pr. betalt time ekskl. overarbejdstimer. Lønbegrebet er stort set upåvirket af fravær og overarbejde og kan derfor være mere genkendeligt for lønmodtageren. Det omfatter timefortjenesten for de timer, der er afregnet til normal sats (1:1). Det har derfor ingen betydning om lønmodtageren har fravær eller får overarbejde honoreret til en højere sats. I opgørelsen kan der dog være en mindre påvirkning fra pension af overarbejds- og fraværsmønstre. For timelønnede hvor der kan være andre forhold for betaling af fravær, kan fravær have en mindre påvirkning på den standardberegnete timefortjeneste.

Fortjeneste pr. præsteret time: Er et tilnærmet mål for lønmodtagerens gennemsnitlige fortjeneste pr. arbejdet time. Fravær i forbindelse med fx ferie, sygdom, barsel mv. afspejles her ved en højere fortjeneste pr. præsteret time (fordi antallet af præsterede timer er lavere for en given løn). Opgørelsen omfatter timefortjenesten for alle timer og alle underliggende løn- og ansættelsesvilkår, der indberettes til lønstatistikken.

Den primære forskel på de to lønbegreber er hvilke timer der indgår i beregningen. Fortjeneste pr. præsteret time indeholder de timer, hvor lønmodtageren faktisk har været på arbejde, mens den standardberegnete timefortjeneste omfatter alle timer, hvortil der er knyttet en betaling i lønstatistikken, uanset om lønmodtageren har været på arbejde eller ej. Derfor afspejler forskellen mellem de to lønbegreber primært betalt fravær.

Betalt spisepause indgår i lønstatistikken som præsterede timer, mens det er uvist i hvilket omfang den kan betragtes som faktisk arbejdstid. Komitéen har derfor også særskilt behandlet forhold omkring den betalte spisepause, jf. baggrundsrapport vedr. sammenligning af lønstrukturer mellem offentlig og privat sektor.

1.2 Lønniveauer og lønspredning

Lønstrukturene i den offentlige sektor opgøres for personalegrupper, som har forskellige karakteristika. Lønmodtagerne inden for mange personalegrupper har nogenlunde samme uddannelse(niveau) og varetager forholdsvist ensartede opgaver, mens andre personalegrupper er mere sammensatte. Konkret er der foretaget en teknisk afgrænsning af 50 personalegrupper, der baserer sig på oplysninger som fx stillingskoder, overenskomstområder og jobfunktioner, jf. *baggrundsrapport vedr. teknisk afgrænsning af personalegrupper i den offentlige sektor*. Personalegrupperne omfatter omkring 80 pct. af alle offentligt ansatte.

Gennemsnitsløn dækker over spredning

Lønnen varierer på tværs af og inden for personalegrupper i den offentlige sektor. Det dækker dels over individuelle karakteristika for lønmodtagere, efterspørgsel fra arbejdsgivere ligesom historiske aftaler, prioriteringer og kompromiser gennem resultater af forhandlinger mellem

arbejdsmarkedets parter også kan have betydning. Individuelle karakteristika dækker bl.a. over forskelle i ledelses-, erfarings- og uddannelsesniveau. Konkret er gennemsnitslønnen eksempelvis højere for personalegrupper med højere uddannelsesniveau, hvilket kan skyldes flere forhold, fx at uddannelse kan være med til at øge den enkelte medarbejders bidrag til værdiskabelsen på arbejdspladsen. Men variationen i lønningerne kan også dække over andre forhold såsom forskelle i personlige karakteristika, arbejdsfunktioner eller forhold vedrørende arbejdsmarkedet, herunder udbud og efterspørgsel af en given arbejdskraft.

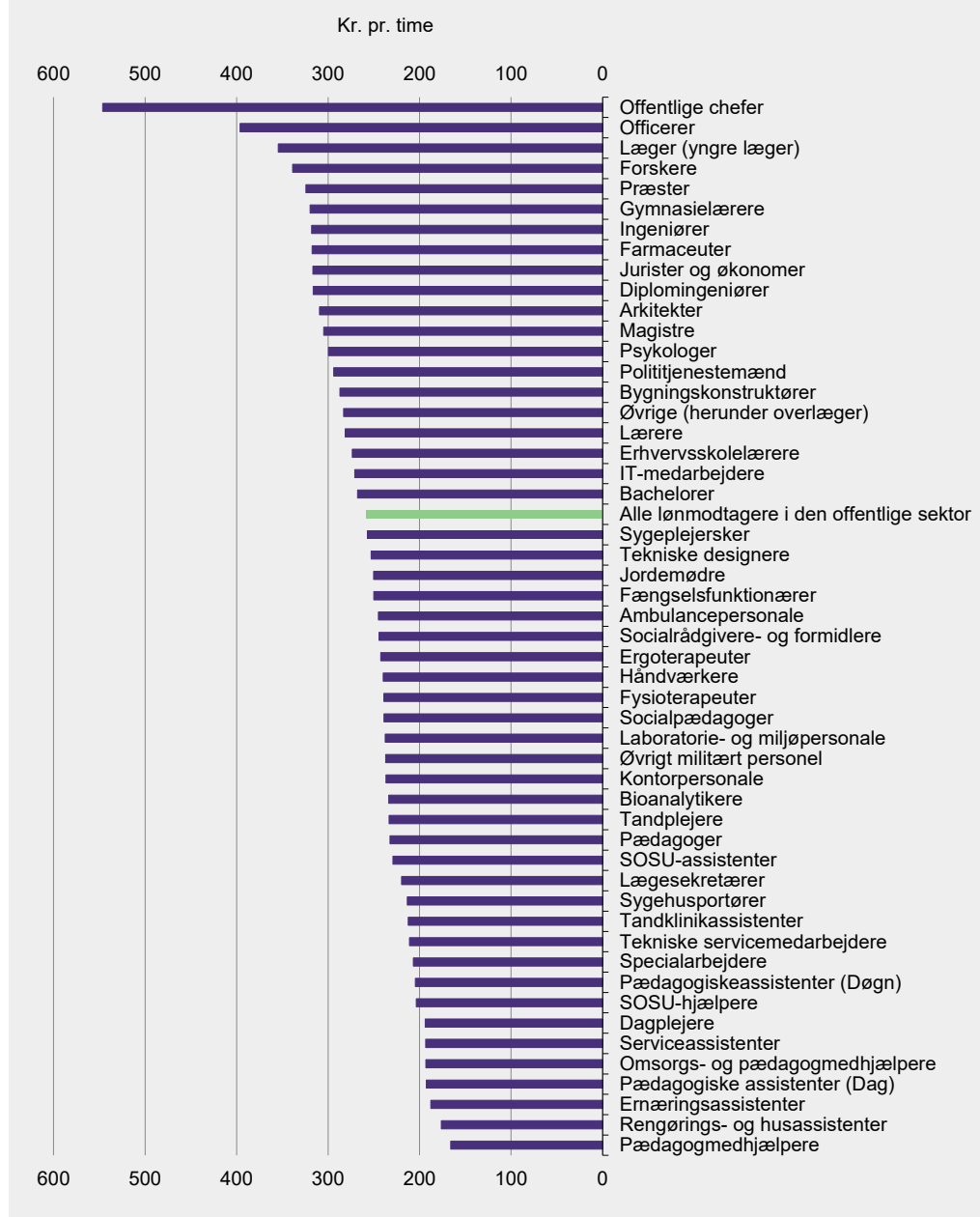
Gennemsnitslønnen er højest for personalegrupperne offentlige chefer, officerer, læger og forskere og er for disse grupper 340-540 kr. for den standardberegnete timefortjeneste og 400-630 kr. for fortjenesten pr. præsterede time. Disse grupper er alle kendetegnet ved i gennemsnit at have et højt uddannelsesniveau (ofte en lang videregående uddannelse eller mere) og ved, at relativt mange i grupperne har ledelsesansvar.

Modsat er lønnen lavest for grupperne pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter, omsorgs- og pædagogmedhjælpere samt ernæringsassistenter, hvor den er 165-190 kr. for den standardberegnete timefortjeneste samt 195-230 kr. for fortjenesten pr. præsterede time, *jf. figur 1.1 og 1.2*. Disse arbejdsfunktioner er kendetegnet ved at have et begrænset uddannelseskrav og ingen ledelsesansvar.

Der er herudover et større antal personalegrupper med gennemsnitslønninger mellem 200 og 300 kr. for den standardberegnete timefortjeneste og mellem 250 og 350 kr. for fortjenesten pr. præsteret time.

Figur 1.1

Gennemsnitslønninger opdelt på personalegrupper, standardberegnet timefortjeneste

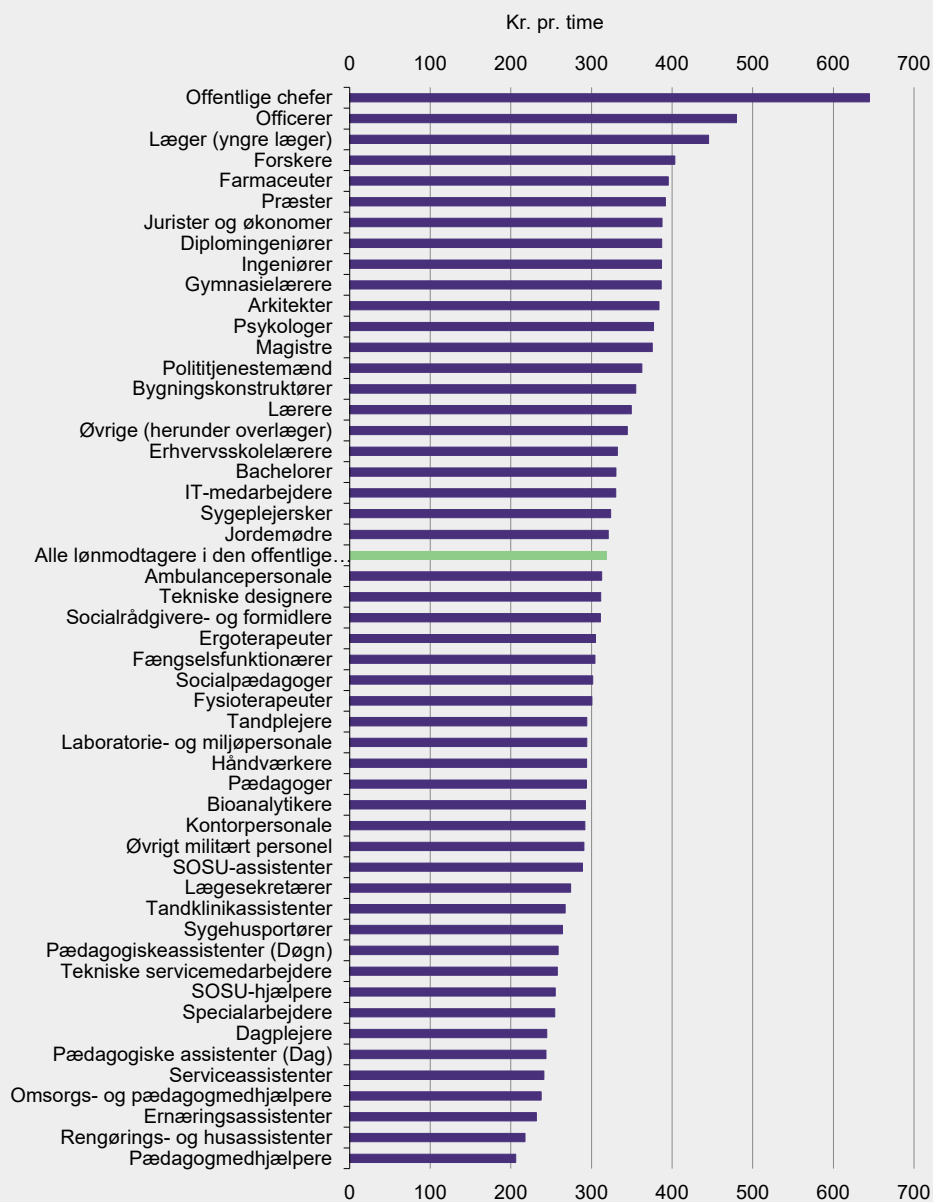


Anm.: "Øvrige" er gruppen af offentligt ansatte, der ikke indgår i én af komitéens 50 personalegrupper. Se desuden *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturen i den offentlige sektor* samt *lønstrukturkomiteen.dk*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Figur 1.2

Gennemsnitslønninger opdelt på personalegrupper, fortjeneste pr. præsteret time



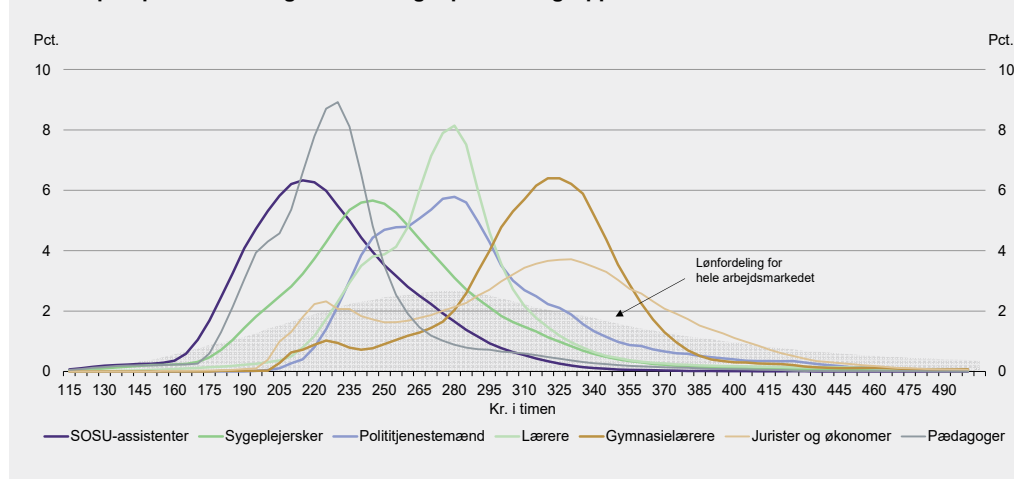
Anm.: "Øvrige" er gruppen af offentligt ansatte, der ikke indgår i én af komitéens 50 personalegrupper. Se desuden *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturen i den offentlige sektor* samt *lønstrukturkomiteen.dk*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Den gennemsnitlige løn dækker over en spredning i lønningerne inden for personalegruppen, og spredningen varierer betydeligt på tværs af personalegrupper. En relativ stor lønspredning dækker over, at der vil være relativt mange medarbejdere i gruppen med en løn, som enten er noget højere eller lavere i forhold til gennemsnittet. Der er eksempelvis større lønspredning inden for gruppen af jurister/økonomer end blandt lærere. Det kan afspejle, at der er flere forskellige typer ansatte i førstnævnte gruppe, fx fuldmægtige henholdsvis special- og chefkonsulenter. Modsat kan gruppen af lærere være sammensat af medarbejdere med mere ens 'lønpakke'. Forskelle i lønspredning kan også afspejle forskellige udmøntninger af lokalløn inden for personalegrupperne eller forskellige prioriteringer og kompromiser ved forhandlinger gennem tiden.

Figur 1.3

Eksempler på lønfordelinger for udvalgte personalegrupper



Anm.: Standardberegnet timefortjeneste. Se de resterende gruppers lønfordeling med begge lønbegreber på lønstrukturkomiteen.dk.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Lønspredningen inden for personalegrupperne afspejler også, at personalegrupperne kan være sammensat af forskellige typer af medarbejdere, eksempelvis lønmodtagere med og uden ledelsesansvar. Selvom ledere typisk har en højere løn, gælder det dog for størstedelen af personalegrupperne, at den gennemsnitlige løn for hele personalegruppen ligger meget tæt på lønnen for personer uden ledelsesansvar, jf. *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturene i den offentlige sektor*. Det skyldes, at andelen af personer med ledelsesansvar i hver personalegruppe typisk er lille.

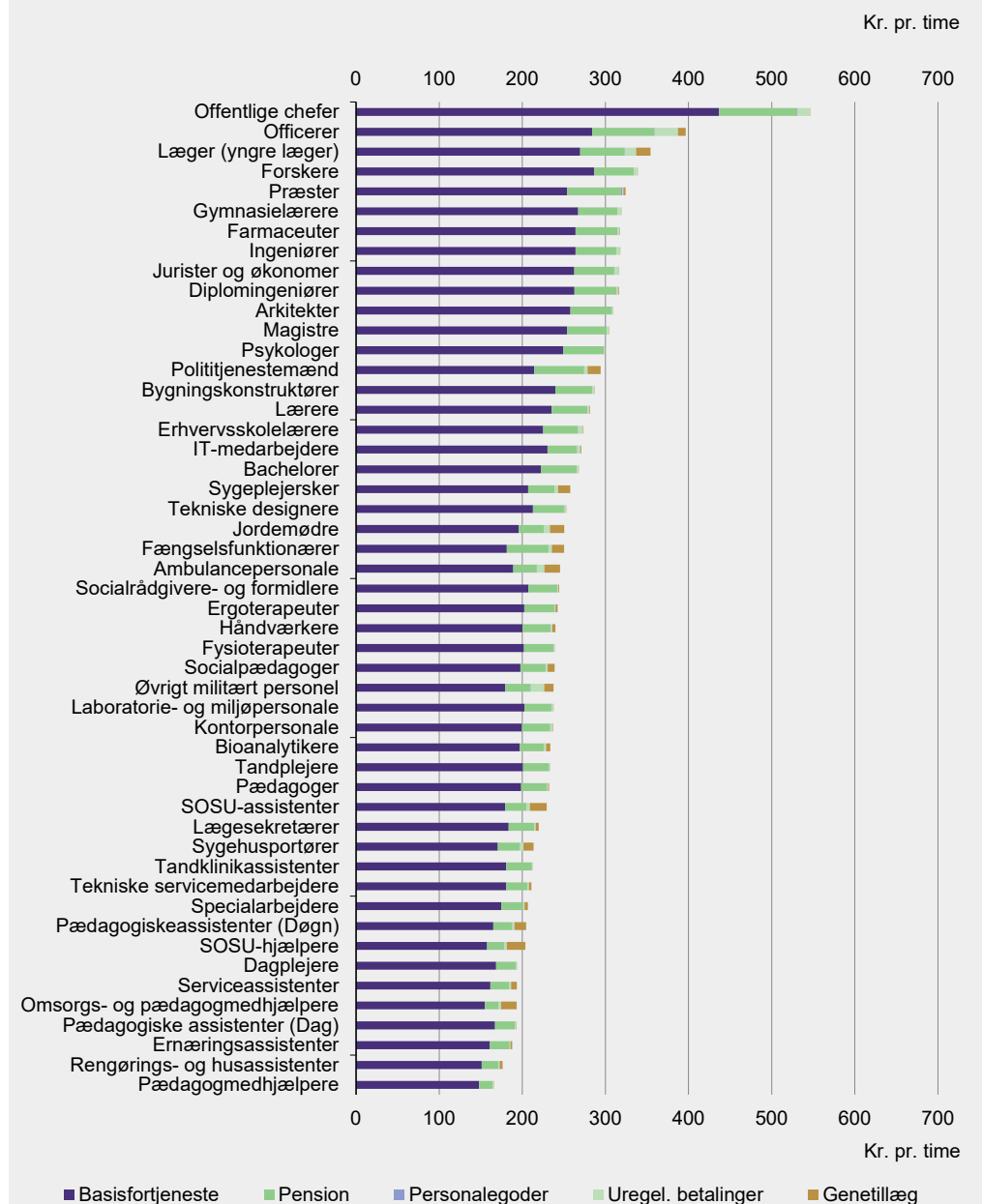
Løn er sammensat af flere elementer

Løn består for de fleste lønmodtagere af flere lønelementer, fx udgør pension mellem 7,5 og 17,4 pct. af den samlede timeløn, mens genetillæg/særydelser udgør mellem 0 og 12 pct. af den samlede timeløn på tværs af personalegrupperne. Det er dog basisfortjenesten der udgør

langt størstedelen af lønnen, *jf. figur 1.4-1.5*. Basisfortjenesten dækker også over flere lønkomponenter, herunder grundløn, forskellige tillæg for kvalifikationer, anciennitet, ferie mm. Forskelle i lønsammensætningen kan bl.a. afspejle parternes prioriteringer, kompromiser og forskelle i lønmodellen for den enkelte personalegruppe, som igen kan afspejle arbejdsopgavernes karakter, arbejdsvilkår mm. Sammensætningen af 'lønpakken' har dermed også betydning for den enkeltes incitamenter, herunder i forhold til fastholdelse, motivation mv.

Figur 1.4

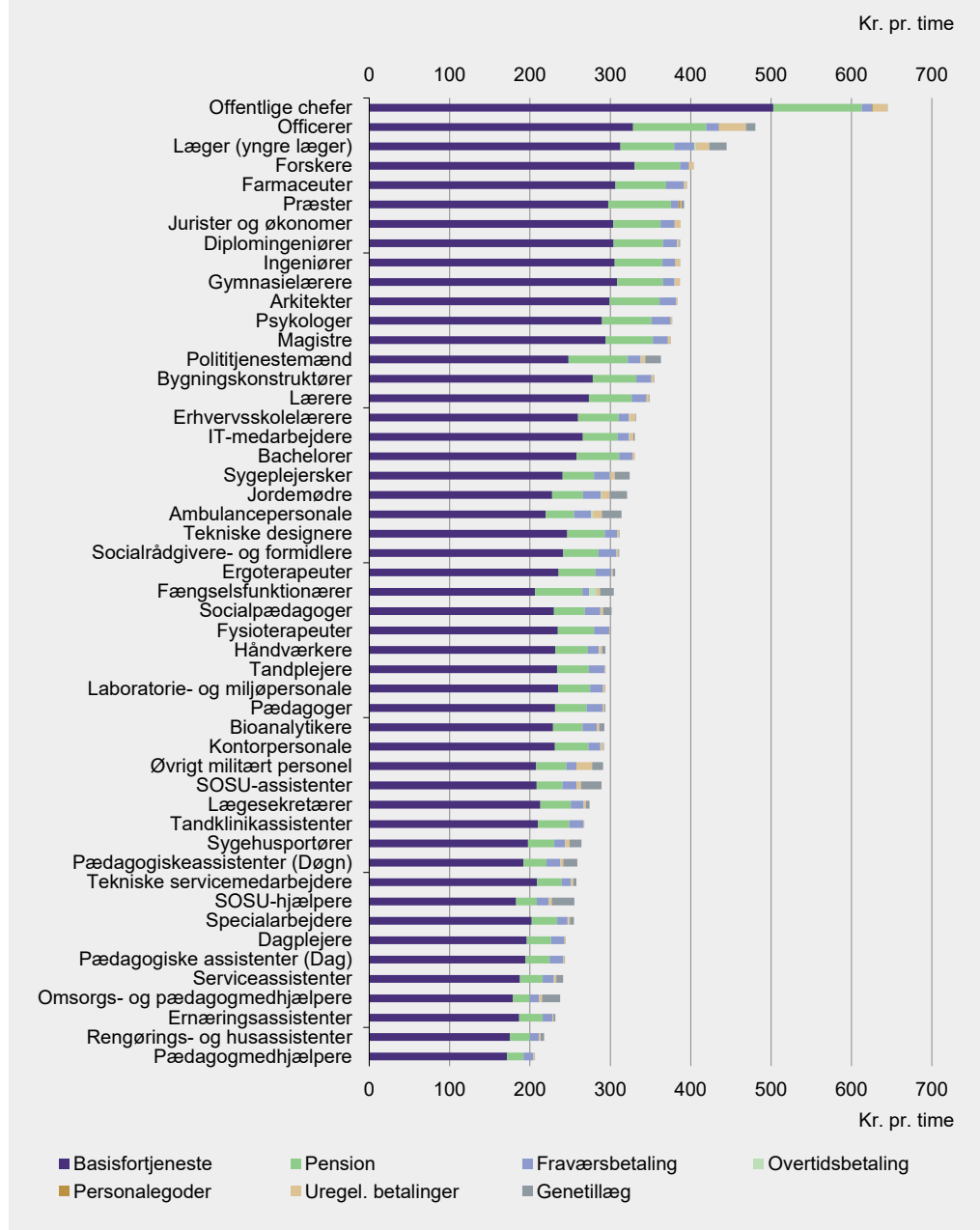
Den samlede løn opdelt på delelementer, standardberegnet timefortjeneste



Anm.: Se desuden *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturen i den offentlige sektor* samt *lønstrukturkomiteen.dk*.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Figur 1.5

Den samlede løn opdelt på delelementer, fortjeneste pr. præsteret time



Anm.: Se desuden *baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturerne i den offentlige sektor* samt *lønstrukturkomiteen.dk*.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Ved sammenligning af løn på tværs af grupper skal man som nævnt holde sig for øje, at lønnen typisk er sammensat forskelligt fra gruppe til gruppe og at de enkelte elementer kan variere i størrelse/værdi på tværs af grupper. Nogle grupper har måske prioriteret en højere grundløn kombineret med lavere tillæg og omvendt. Det afspejler parternes prioriteringer og kompromiser gennem mange forhandlinger. Hertil kommer, at nogle grupper har mulighed for at modtage særlige tillæg som kompensation for specifikke forhold omkring opgavevaretagelsen, fx hvis arbejdet foregår om natten eller i weekenden, der almindeligvis betragtes som generfuldt. For andre grupper kan den kompensation være indeholdt i grundlønnen. Man skal derfor holde sig disse forhold for øje, når man sammenligner lønninger på tværs af grupper, jf. boks 1.3.

Boks 1.3

Genekompensation

Løn kan anses som en generel kompensation for et udført stykke arbejde, hvor lønnen kan opdeles som summen af specifikke funktioner og opgaver knyttet til jobbet, herunder forskellige specifikke gener ved jobbet. Opgørelser med og uden sådanne specifikke kompensationslementer kan, hvis det opgøres tilstrækkeligt retvisende, være med til at give yderligere perspektiver på lønsammenligninger på tværs af personalegrupper. I så fald vil det således være muligt at udsondre den del af lønnen, som kan henføres til konkrete 'objektive' gener ved arbejdet, fx arbejde uden for normale arbejdstider eller arbejde med støjgener.

Det er dog afgørende at sondre mellem kompensation for gener som et teoretisk begreb og som et statistisk begreb. Det kan netop være vanskeligt at afgrænse et statistisk begreb, der afspejler den 'objektive' værdi af genekomponenten, og som dermed muliggør lønsammenligninger på tværs af personalegrupper. Hertil kommer, at 'lønpakkerne' er sammensat forskelligt på tværs af personalegrupperne, hvilket afspejler parternes prioriteringer og kompromiser, men også, at forskellige jobfunktioner eksempelvis fordrer forskellige arbejdstidsregler og aflønningsformer.

Nogle grupper har fx aftalt specifikke former for tillæg mv., der er knyttet direkte til det udførte arbejde (fx tillæg for at arbejde aften, nat og i weekender)¹. Det gælder særligt for de grupper, hvor det er en integreret del af jobfunktionen, at en del af arbejdet foregår uden for almindelig arbejdstid (fx sygeplejersker, SOSU-grupperne, læger, polititjenestemænd, fængselsfunktionærer mv.). Tillæggene har ikke nødvendigvis samme størrelse på tværs af grupper. En polititjenestemand's tillæg for fx at arbejde om natten svarer med andre ord ikke til en sygeplejerskes tillæg for at arbejde om natten, hvilket afspejler parternes prioriteringer og kompromiser for så vidt angår forholdet mellem hhv. grundløn og eventuelle tillæg for den enkelte gruppe. Andre grupper kan desuden – i stedet for særskilte tillæg – have et element af 'genekompensation' som en del af basislønnen, fx som kompensation for, at der ikke er aftalt en øvre arbejdstid (ansatte på 'jobløn').

Det understreger, at opgørelser uden 'genetillæg' jf. Danmarks Statistiks afgrænsning, vanskeliggør sammenligninger på tværs af grupperne da det er uklart, hvilke lønelementer, der sammenlignes og om de samme elementer indgår for alle grupper.

Anm.: Se desuden baggrundsrapport vedr. genekompensation. Baggrundsrapporten tager udgangspunkt i de statistiske oplysninger for den offentlige sektor.

- 1) Der kan endvidere aftales løn som kompensation for at stille sig til rådighed for et job, hvor der kan forekomme gener i arbejdet for eksempel ved at stå til rådighed for ekstra arbejde eller for arbejde på ubekvemme tidspunkter i særlige tilfælde. Tillægget gives her, uanset om de pågældende udfører arbejde med disse specifikke gener.

Den offentlige sektor består af tre delsektorer; regioner, kommuner og staten. Omtrent halvdelen af de 50 personalegrupper er i væsentligt omfang beskæftiget i mindst to af delsektorerne. Der er ikke nogen systematik i, at lønninger for de viste grupper er højere eller lavere i én delsektor frem for en anden. Der er dog også en række forhold, som gør det svært direkte at sammenligne lønninger på tværs af sektorer, da det kan være forskelligartede opgaver, som varetages i de forskellige sektorer, *jf. baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturerne i den offentlige sektor*.

Komitéens analyser er foretaget på løndata fra 2019, da disse data har været tilgængelige i hele komitéens arbejdsperiode. Data for 2020 og 2021 blev tilgængelige undervejs, og der er derfor også for god ordens skyld opgjort gennemsnitslønninger for komitéens 50 personalegrupper i 2021. Med undtagelse af nogle enkelte grupper, ligner lønstrukturen i 2021 til forveksling lønstrukturen i 2019, *jf. boks 1.4*.

Boks 1.4

Lønstrukturen er omtrent den samme i 2021 som i 2019

I forbindelse med det omfattende arbejde med afgrænsningen af de 50 offentlige personalegrupper, der blev foretaget i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, er der taget udgangspunkt i lønoplysninger (stillingskoder, skalatrin, funktionskoder mv.) fra 2019. I nærværende boks er afgrænsningen videreført til 2021-data.

Lønstrukturen er omtrent den samme i 2021 som i 2019

Der er nogle få grupper, som rykker enkelte pladser op eller ned i lønhierarkiet, fx rykker diplomingeniører, pædagoger, it-medarbejdere og jurister/økonomier op (opnår en relativt højere løn) opgjort ved den standardberegnete timefortjeneste, mens bl.a. øvrigt militært personel rykker ned i hierarkiet ved den. Det bemærkes i denne forbindelse, at mange af personalegrupperne har meget sammenlignelige timelønninger og få kroners ændringer fra år til år vil dermed resultere i 'omrokeringer'.

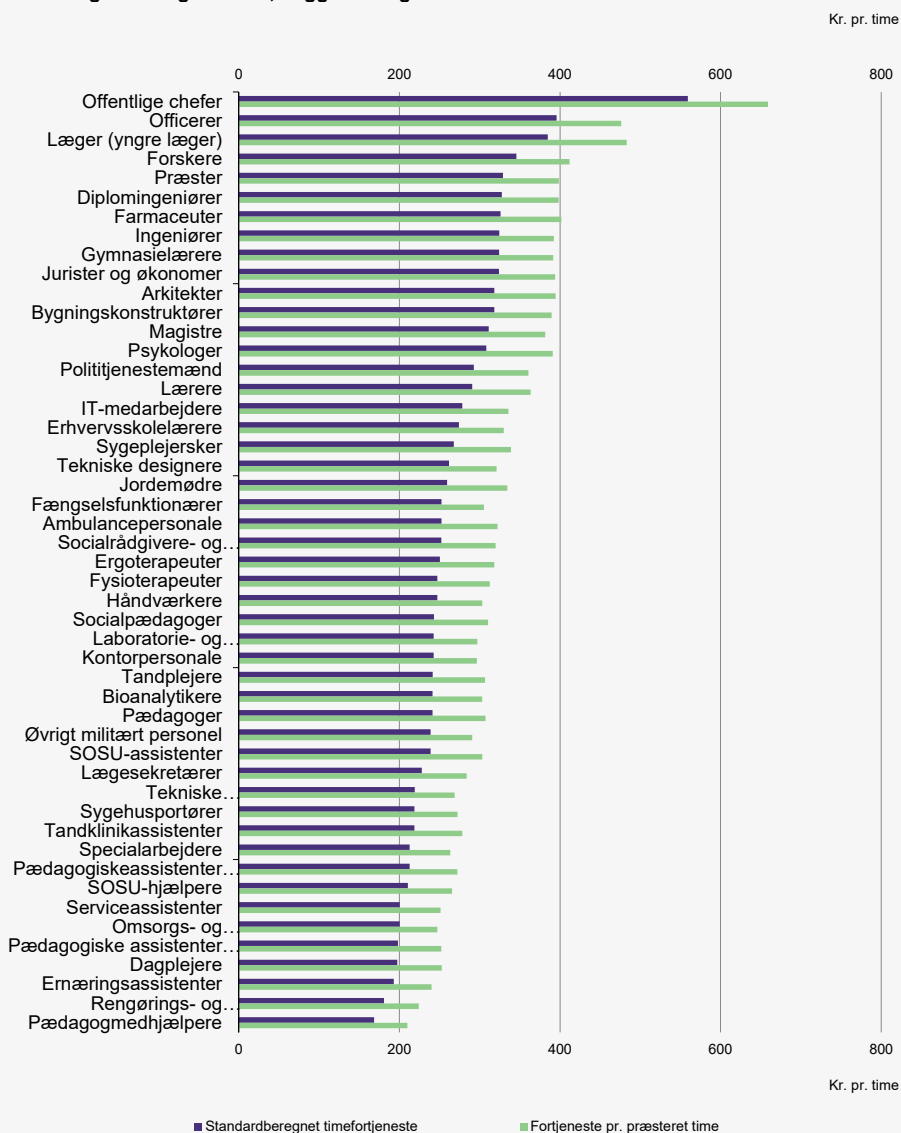
Ændringer i gennemsnitslønnen på personalegruppeniveau kan afspejle flere ting. Det kan dels skyldes en relativt højere lønudvikling for nogle grupper sammenlignet med andre, fx gennem målrettede prioriteringer, tillæg mv., og dels at der kan forekomme ændringer i sammensætningen af gruppen, fx ændrede uddannelses- og anciennitetssammensætninger, som således kan give gennemslag til lønninger. Det kan fx være tilfældet, hvis der kommer relativt flere medarbejdere til med høj anciennitet, som isoleret set kan være med til at trække lønningerne opad, mens det modsatte billede selvfølgelig også kan gøre sig gældende. Man skal dermed være meget påpasselig med at drage for håndfaste konklusioner på baggrund af sådanne ændringer i lønhierarkiet.

Boks 1.4 (fortsat)

Lønstrukturen er omtrent den samme i 2021 som i 2019

Figur a

Gennemsnitlige lønninger i 2021, begge lønbegreber



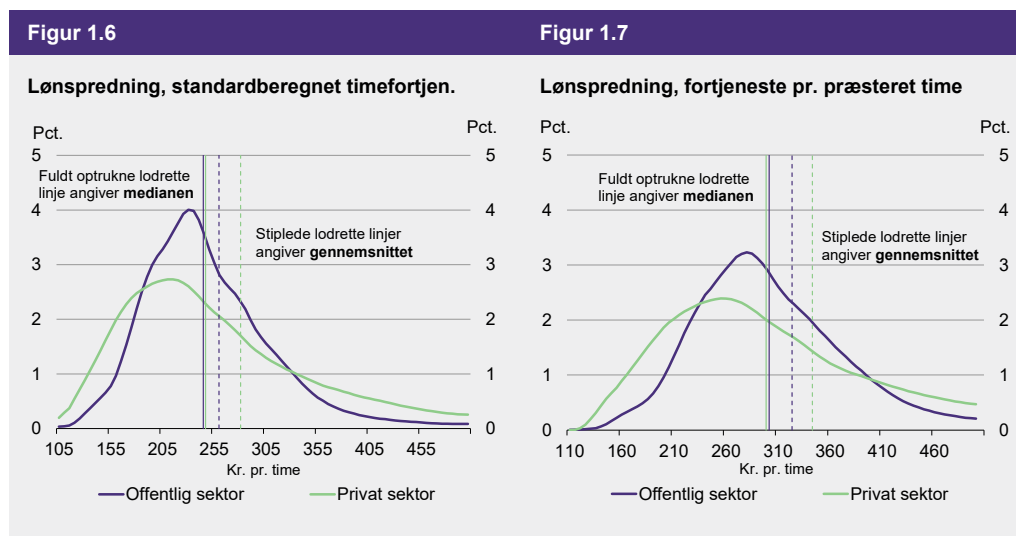
Anm.: Personalegrupperne følger samme metode til afgrænsningen som i 2019, jf. *baggrundsrapport vedr. teknisk afgrænsning af personalegrupper i den offentlige sektor*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2021).

1.3 Sammenligning af løn i de offentlige og private personalegrupper

Selvom der er forskelle mellem den offentlige og private sektor er det interessant at sammenholde den offentlige og private lønstruktur. Der er dog også udfordringer ved at sammenligne mellem offentligt og privatansatte. Dels tekniske udfordringer ved at afgrænse personalegrupper ens, og dels at ellers sammenlignelige personalegrupper kan varetage forskellige funktioner i de to sektorer. Se *baggrundsrapport vedr. offentlig/privat-sammenligning* samt *baggrundsrapport vedr. øvrige ansættelsesvilkår* for forbehold vedr. gruppernes afgrænsning og sammenligninger mellem offentlige og private personalegrupper.

Gennemsnitslønnen er lavere i den offentlige sektor sammenlignet med den private for hele arbejdsmarkedet, mens medianlønnen – dvs. lønnen præcis i midten af lønfordelingen, hvor den ene halvdel tjener mindre, og den anden tjener mere – er omtrent ens i de to sektorer. Lønspredningen i den offentlige sektor er mindre end i den private sektor, hvor der både er flere, der har en relativ lav timeløn, men også flere, der har en relativ høj timeløn sammenlignet med den offentlige sektor. Gennemsnitslønnen er således ca. 257 kr. i den offentlige sektor og 279 kr. i den private sektor for den standardberegnete timefortjeneste, mens den er henholdsvis 318 og 337 kr. for fortjeneste pr. præsteret time, jf. figur 1.6 og 1.7.



Anm.: Gini-koefficienten, et meget brugt spredningsmål, viser, at lønspredningen er højere (23,32 pct. til venstre og 23,27 til højre) i den private sektor end i den offentlige sektor (14,96 pct. til venstre og 15,56 til højre).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

Ses der på personalegrupper i de to sektorer er gennemsnitslønningerne umiddelbart på et mere sammenligneligt niveau, dog med undtagelse af de akademiske grupper, for hvem lønnen i den private sektor generelt er højere.

Forskellene kan dække over flere forhold, fx forskelle i uddannelses- og erfaringssammensætningen eller opgavevaretagelse på tværs af de to sektorer. Se i øvrigt papir om offentlig-private lønsammenligninger. Lønspredningen (fx målt ved Gini-koefficienten) er større i den private sektor end i den offentlige sektor. Det afspejler, at en større andel af lønmodtagerne i den private sektor enten har relativt lave eller relativt høje lønninger sammenlignet med lønmodtagere den offentlige sektor, hvor der omvendt er relativt flere med "middellønninger."

1.4 Sammenligninger af løn over tid

Lønstrukturene i den offentlige sektor kan over tid udvikle sig af en lang række årsager. At opgøre denne udvikling er imidlertid forbundet med væsentlige tekniske – og ikke mindst fortolkningsmæssige – udfordringer. Det skyldes blandt andet, at personalegruppernes sammensætning kan ændre sig betydeligt fra år til år. Lønstrukturkomitéen har derfor ikke været i stand til at opgøre én samlet lønudvikling for personalegrupperne, *jf. baggrundsrapport vedr. tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer ved opgørelser af lønudviklinger*.

I lyset af udfordringerne omkring opgørelser af lønudviklingen over tid for personalegrupperne, er gennemsnitslønningerne for de enkelte personalegrupper illustreret ved et nedslag i hhv. 2010⁵ og 2019. Konklusionerne vil afhænge af de valgte nedslagsår og skal foretages med stor forsigtighed. Overordnet set viser opgørelserne, at lønstrukturene i 2010 og 2019 er relativt ensartede, *jf. baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor*. Der er dog for nogle personalegrupper sket ændringer i forhold til placering i 'hierarkiet' mellem 2010 og 2019, som kan skyldes konkrete forhold for personalegruppen⁶.

⁵ Personalegrupperne er afgrænset tilbage til 2010, og det har ikke været muligt at afgrænse grupperne længere tilbage i tid – bl.a. som følge af et stort databrud i disco-koderne, som anvendes til at afgrænse personalegrupper.

⁶ Fx har gymnasielærere, præster og til dels lærere på grundskoleniveau relativt højere lønniveauer i 2019 end i 2010 sammenlignet med de øvrige grupper. Det kan bl.a. afspejle konvertering af visse arbejdstidsregler til løn i perioden.



Det kønsopdelte arbejdsmarked

2

2.1 Det kønsopdelte arbejdsmarked og personalegruppernes kønssammensætning

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj grad af kønsopdeling hvilket vil sige, at kvinder og mænd i høj grad arbejder i forskellige brancher og sektorer. Det bliver betegnet som en *horisontal* kønsopdeling, mens der også forekommer *vertikal* kønsopdeling hvilket vil sige, at mænd i højere grad end kvinder besidder chefstillinger og ledelsespositioner.

Det er et mønster, der kan føres tilbage til efterkrigstiden og fra perioden, hvor både den offentlige beskæftigelse samt kvindernes erhvervsfrekvens steg markant og hvor mange kvinder fik beskæftigelse i den offentlige sektor, jf. *baggrundsrapport vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946 (VIVE)*. Tendensen til et kønsopdelt arbejdsmarked kan desuden genfindes i de øvrige OECD- og EU-lande, herunder også i de nordiske lande. Samtidig ses der dog en vis udvikling i kønsopdelingen af forskellige personalegrupper på arbejdsmarkedet, herunder i den offentlige sektor.

Hovedpointer:

- Kønsopdelingen af arbejdsmarkedet ses både mellem den private og offentlige sektor og internt i den offentlige sektor. 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, og mens 8 ud af 10 ansatte i kommuner og regioner er kvinder er fordelingen i staten tæt på 5 ud af 10. En lignende kønsopdeling ses desuden også i andre lande, herunder de nordiske.
- Ser man på udviklingen i kønssammensætningen i komitéens personalegrupper, er der siden 2010 sket ændringer af kønssammensætningen af flere grupper – især har de akademiske grupper og offentlige chefer haft en tilgang af kvinder.
- Kønsopdelingen har forskellige konsekvenser på både individ- og samfundsniveau, herunder i forhold til udnyttelse af talentmasse, rekruttering og gennemsnitlige lønforskelle mellem køn.
- En af det danske arbejdsmarkeds styrker er en høj mobilitet. Et kønsopdelt arbejdsmarked kan hæmme mobiliteten, være en hindring for en optimal allokering af arbejdskraft og skabe flaskehalse.
- Forskningen peger på flere mulige forklaringer på kønsopdelingen, der i sidste ende er et samspil mellem flere faktorer, herunder familieplanlægning, uddannelsesvalg mm. Der er for eksempel en vis enighed om, at kønsopdelingen begynder allerede i uddannelsesårene, hvor mænd og kvinder gennemfører forskellige uddannelser.

Boks 2.1**Relevante baggrundsrapporter vedr. det kønsopdelte arbejdsmarked**

Dette kapitel præsenterer hovedpointerne fra komitéens arbejde om det kønsopdelte arbejdsmarked. Beskrivelsen i dette kapitel trækker på forskellige baggrundsrapporter, hvor overvejelserne og afdækningen er uddybet:

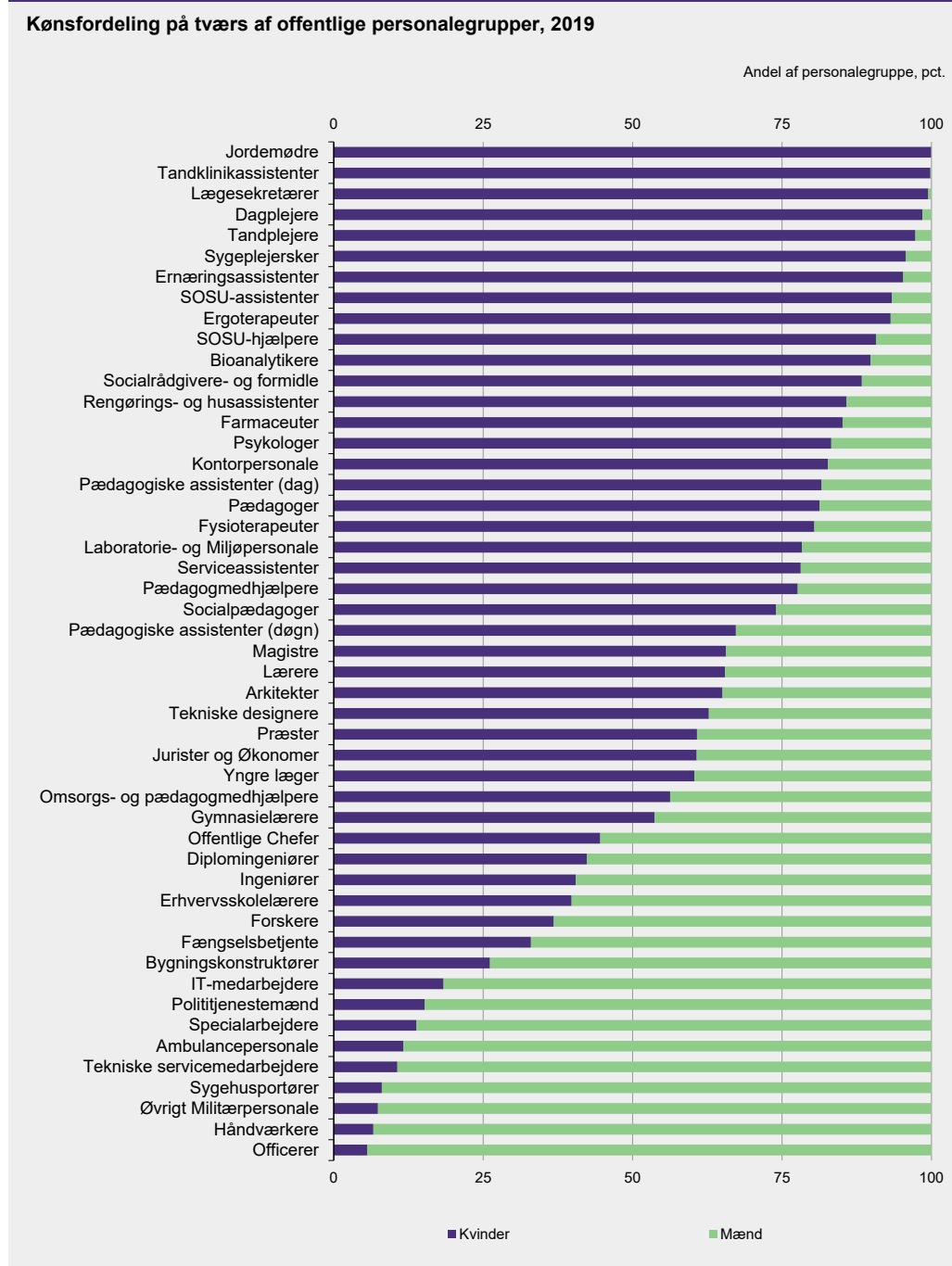
- Baggrundsrapport vedr. forklaringer på og konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked (VIVE)
- Baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)
- Baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor
- Baggrundsrapport vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946 (VIVE)

Kønsopdelingen på det danske arbejdsmarked er udtalt både mellem den private sektor og offentlige sektor, mens også internt i den offentlige sektor. Der er relativt flere mænd ansat i den private sektor, men der forekommer også personalegrupper i den offentlige sektor, hvor langt de fleste ansatte er mænd. Det gælder for eksempel inden for politiet og forsvaret. Det typiske billede i den offentlige sektor er dog, at langt de fleste offentlige ansatte er kvinder. 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, hvilket i høj grad gør sig gældende i regionerne og kommunerne, mens kønsfordelingen i staten er tættere på 50-50. Der er dog for få statsligt ansatte til, at det for alvor kan rykke ved det samlede billede.

Inden for nogle af de store personalegrupper i den offentlige sektor er væsentlig mere end 70 pct. af gruppen kvinder. Det gælder fx for sygeplejerskerne, pædagogerne, jordemødrene, kontorphonale og SOSU-assistentene/-hjælperne. Som nævnt består politiet og forsvaret i høj grad af mandlige ansatte, mens gymnasielærere og offentlige chefer er de to grupper, der er tættest på en 50-50-fordeling, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1

Kønsfordeling på tværs af offentlige personalegrupper, 2019



Anm.: Opgjort ved antal fuldtidspersoner.

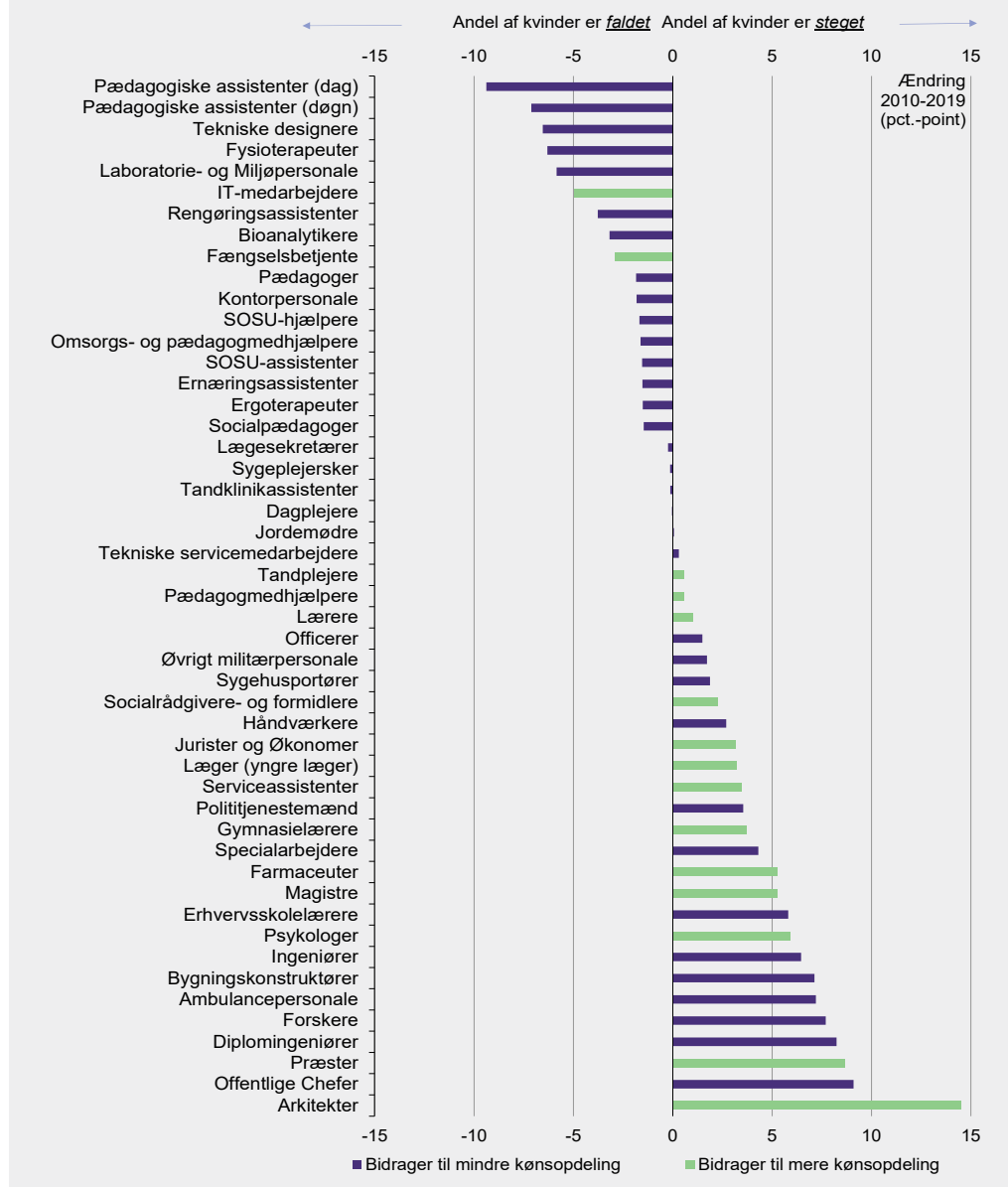
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Kønsfordelingen i personalegrupperne i den offentlige sektor er ikke speciel følsom over for opgørelsestidspunktet, dog med undtagelse af nogle enkelte grupper, som over en lang tidsperiode (siden efterkrigstiden) er gået fra at være besat primært af mænd til i dag at have en majoritet af kvinder blandt de ansatte. Det gælder fx for lærerne, gymnasielærerne og de yngre læger.

Det har i forbindelse med komitéens arbejde kun været muligt at afgrænse komitéens personalegrupper tilbage til 2010. Inden for de sidste 10 år er der sket mindre forskydninger i kønsfordelingen for de offentlige grupper. For de fleste grupper er kvindeandelen *steget*, det er særligt en tendens for mange af de akademiske grupper (fx forskere og ingeniører) og for gruppen af offentlige chefer, sidstnævnte kan ses som tegn på opbrud i den vertikale kønsopdeling. Opgørelsen kan dog ikke konkludere noget generelt om udviklingen i den vertikale kønsopdeling på det offentlige arbejdsmarked. Der er også små tegn på, at der er flere mænd på vej ind i nogle af de klassisk kvindedominerede grupper, herunder pædagog- og SOSU-grupperne, *jf. figur 2.2*.

Figur 2.2

Ændringer i kønssammensætning, 2010-2019



Anm.: Bidrag til hhv. "mindre" og "mere" kønsopdeling viser, hvorvidt gruppen har bevæget sig hhv. tættere på eller længere væk fra en 50/50-fordeling. Pædagogiske assistenter (døgn) samt Ambulancepersonale kan ikke afgrænses tilbage til 2010, hvorfor ændringen fra 2014 indgår for disse grupper. Nogle personalegrupper er relativt små (fx Arkitekter og pædagogiske assistenter) og ændringer i procentpoint skal derfor ses i det lys. Den overordnede kønsfordeling i den offentlige sektor har været omtrent uforandret i perioden, og forskelle i tilgang af hhv. mænd og kvinder i figuren viser dermed også, at personalegrupperne har forskellig (absolut) størrelse.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Konsekvenser af det kønsopdelte arbejdsmarked

Som nævnt er det kønsopdelte arbejdsmarked ikke kun et dansk fænomen, men kan findes i mange andre lande, herunder de øvrige OECD- og EU-lande¹. Da et kønsopdelt arbejdsmarked kan have store konsekvenser for de enkelte individer samt for samfundsøkonomien, er der både i den internationale og den danske forskning påpeget en række årsager og forklaringer på det kønsopdelte arbejdsmarked.

Når dele af arbejdsmarkedet i høj grad udgøres af ét køn, har det betydning for rekrutteringsgrundlaget i bred forstand og for allokering af talentmasse og jobmatches på arbejdsmarkedet. Gode jobmatches sikrer, at humankapitalen anvendes bedst muligt og giver den enkelte mulighed for at udnytte sine evner og bringe sine kompetencer i spil.

En af det danske arbejdsmarkeds styrker og kendetegn er en høj mobilitet mellem brancher og sektorer, og et kønsopdelt arbejdsmarked kan hæmme mobiliteten, og være en hindring for en efficient allokering af arbejdskraft og skabe flaskehalse, når kun halvdelen af arbejdsstyrken i udgangspunktet er tilgængelig for specifikke jobfunktioner. Såfremt kønsopdelingen medfører, at kvinder og mænd ikke udnytter deres humankapitel optimalt, så vil det desuden have konsekvenser for den individuelle og samlede værdiskabelse.

Foruden konsekvenserne på arbejdsmarkeds- og samfunds niveau, har et kønsopdelt arbejdsmarked også konsekvenser for det enkelte individ. Det kan for eksempel gælde for de individer, som ikke oplever at passe ind i kønsstereotype forventninger og, at de derfor ikke føler sig inkluderet på en arbejdsplads, hvor det modsatte køn er overrepræsenteret.

En anden konsekvens for det enkelte individ er de gennemsnitlige lønforskelle mellem kønnene, som i flere studier i høj grad er kædet sammen med det kønsopdelte arbejdsmarked. Det er vigtigt at sondre imellem lønforskelle som en konsekvens af det kønsopdelte arbejdsmarked og løndiskrimination mellem kønnene. Lønkommissionen havde blandt andet til opgave at undersøge, hvorvidt der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område. Kommissionen kom frem til, at det meget begrænsede antal af anlagte sager (færre end 10 på det tidspunkt) indikererede, at der ikke er problemer med overholdelse af ligelønsloven på det offentlige område².

De overordnede lønforskelle mellem kønnene er således ikke umiddelbart forbundet med løndiskrimination baseret på det enkelte individs køn, men med en stærk tendens til, at kvinder i højere grad er beskæftigede i fag og brancher, hvor lønnen er lavere relativt til andre brancher. Da der i strukturerne på arbejdsmarkedet ligger et *element af valg*, og et udtryk for individuelle præferencer, kan den horisontale kønsopdeling opfattes som legitim. Det kan dog diskuteres, i hvor høj grad disse valg kan siges at være 'aktive valg' eller om de afspejler de normer og strukturer, der findes i samfundet, den sociale arv mellem

¹ Se fx "Gender segregation in the labour market", European Commission (2009).

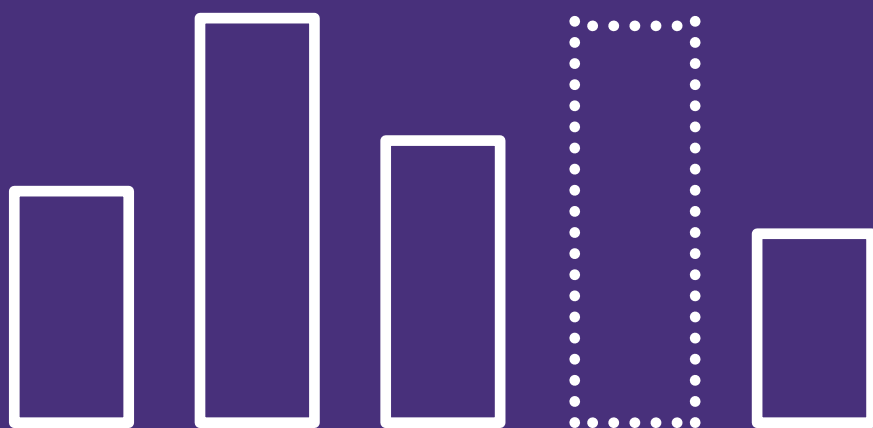
² Det er dog vigtigt at bemærke, at det i praksis ikke vil være muligt at afvise, at der finder løndiskrimination sted på det danske arbejdsmarked, da vurderingen netop beror på en juridisk vurdering af de sager, der faktisk bliver fremført.

børn og forældre mv. Der kan således være faktorer, der både påvirker kønsopdelingen og de 'valg', der træffes. Uanset udgangspunktet kan det således fortsat diskuteres, hvorvidt de afledte lønforskelle mellem kønnene afspejler hensigtsmæssige balancer.

Der er delte meninger om årsagerne og forklaringerne på, at mænd og kvinder arbejder i forskellige brancher. Der er dog en bred enighed om, at forskellene opstår allerede i ungdoms- og uddannelsesårene, hvor der også er tale om en kønsopdeling.

Forklaringer på det kønsskæve uddannelsesvalg kan således i nogen grad deles op i hhv. individuelle og strukturelle faktorer. Under de individuelle faktorer hører kønsforskelle i præferencer og interesser, der dog også skal ses i sammenhæng med den pågående diskussion om betydningen af hhv. arv og miljø i opvæksten. Derfor skal de individuelle faktorer ses i sammenhæng med de mere strukturelle faktorer som kønsroller og normer i samfundet, social mobilitet, betydningen af samfundsindretningen, herunder velfærdsinstitutionernes betydning, uddannelsesinstitutionernes tilbud mv.

Der er også enighed om, at arbejdsfordelingen i familien – og især i forbindelse med forældreskabet – har betydning for det kønsopdelte arbejdsmarked. Der er dermed en gensidig afhængighed og samspil mellem en række faktorer, hvor mænd og kvinders uddannelsesvalg og familieplanlægning, normer på arbejdsmarkedet og institutionelle forhold er vævet sammen i et større net.



Statistiske analyser af lønstrukturerne

3

3.1 Analyser af timeløn på baggrund af ledelsesansvar, erhvervserfaring og uddannelse

I kapitel 1 beskrives de overordnede lønstrukturer på baggrund af en kortlægning af de faktiske lønninger på personalegruppeniveau mv. Der er lønforskelle både på tværs af og inden for personalegrupperne, som kan afspejle flere forhold, blandt andet forskelle i uddannelsesniveau, erfaring, ledelsesansvar mv.

For at skabe et overblik over betydningen af disse tre faktorer for lønstrukturerna har komitéen foretaget en række statistiske analyser. Der findes mange forskellige tilgange til at analysere lønstrukturer med hver deres formål og sigte. Komitéen har valgt en todelt tilgang med fokus på en gængs og relativ simpel tilgang, som ved en statistisk model illustrerer betydningen af ledelsesansvar, erhvervserfaring, og uddannelse for forskellene i løn på tværs af personalegrupper. Denne model suppleres med en række analyser med henblik på at belyse yderligere forhold som potentielt kan hænge sammen med lønningerne, herunder forskelle i arbejdsopgaver og ansvar.

Hovedpointer

- En betydelig del (omkring halvdelen) af variationen i lønnen mellem medarbejdere og personalegrupper kan henføres til forskelle i ledelsesansvar samt erfarings- og uddannelsesniveau (LEU¹-faktorerne).
- Sammenhængen mellem LEU-faktorerne og løn er grundlæggende robust – det anvendte mål for uddannelse kan dog have en vis betydning for resultaterne.
- Et højere uddannelsesniveau er generelt forbundet med højere løn, omend lønforskellene ikke er ens mellem de forskellige uddannelsesniveauer. Det største 'spring' i 'løneffekten' af uddannelse findes mellem MVU- og LVU-gruppen.
- Der er forskelle på de faktiske lønninger og de beregnede LEU-lønninger (LEU-afvigelserne) på tværs af medarbejdere og personalegrupper. LEU-afvigelserne kan både være positive og negative, da der måles i forholdet til gennemsnittet. Derfor giver afvigelserne kun information om den *relative* betydning af LEU-faktorer for de enkelte personalegrupper, og ikke om den *absolutte* betydning.
- LEU-afvigelserne afspejler således, at LEU-faktorerne kan have forskellig betydning for specifikke personalegrupper, og der kan være øvrige forhold af betydning for lønningerne, som ikke opfanges af modellen. Det kan fx være indholdet af arbejdsopgaverne og det medfølgende ansvar eller omfanget af efter- og videreuddannelse, som også må forventes at have betydning for lønningerne i den offentlige sektor.

¹ LEU bruges her som forkortelse for Ledelsesansvar, Erhvervserfaring og Uddannelse.

- LEU-afvigelserne skal desuden ses i lyset af de faktiske lønforskelle, der også er mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveau. De forskellige uddannelsesniveauer dækker over forskellige typer af uddannelser, fx med forskellige uddannelsesretninger/indhold og varierende uddannelseslængder.
- Lønnen afspejler kompensation for de konkrete opgaver, som medarbejderen udfører. Forskelle i disse mellem personer og personalegrupper, herunder kompensation for eventuelle gener forbundet med arbejdet, er afspejlet i LEU-afvigelserne.
- Resultaterne fra de supplerende analyser viser bl.a., at grupper, der har relativt mange kvinder ansat, relativt mange ansatte på nedsat tid, eller hvor størstedelen af jobfunktionen er ansat i den offentlige sektor, i gennemsnit har lavere faktisk løn end beregnet LEU-løn.

Boks 3.1**Relevante baggrundsrapporter vedr. statistiske analyser af lønstrukturene**

Dette kapitel præsenterer hovedpointerne fra komitéens arbejde med statistiske analyser af lønstrukturene. Beskrivelsen i dette kapitel trækker på forskellige baggrundsrapporter, hvor overvejelserne og afdækningen er uddybet:

- Baggrundsrapport vedr. genekompensation
- Baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1)
- Baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)
- Baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor
- Baggrundsrapport vedr. sammenligning af lønstrukturer mellem offentlig og privat sektor

De statistiske analyser i dette kapitel baserer sig på opgørelserne i kapitel 1. Som beskrevet i kapitel 1 er det derfor nødvendigt at være opmærksom på, at der er visse tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer forbundet med opgørelsen af løn og arbejdstimer. Som tidligere nævnt, er der eksempelvis visse udfordringer forbundet med opgørelsen af det faktiske timetal for visse personalegrupper, der ikke får særskilt betaling for over/merarbejde, men i stedet modtager betaling for en evt. højere arbejdstid i basislønnen, hvilket medfører, at timelønnen for nogle grupper overvurderes. Herudover får nogle personalegrupper tillæg for at arbejde på særlige tidspunkter (fx aften-/nat-/weekendarbejde), mens dette for andre vil være inkluderet i basislønnen, hvilket man skal holde sig for øje, når man sammenligner lønninger på tværs af grupper, jf. boks 1.3. Disse forbehold vil også gøre sig gældende i de statistiske analyser.

Faktorer med betydning for løn og løndannelse

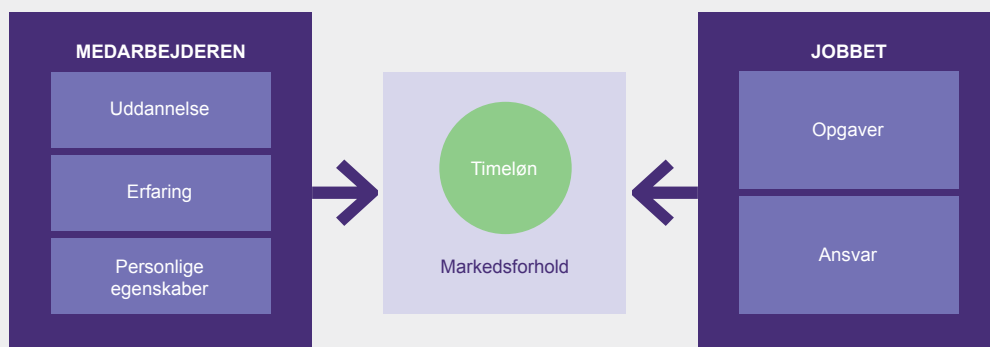
Aflønningen af den enkelte medarbejder kan grundlæggende betragtes som kompensation for udførelsen af arbejde. Personer kan have forskellige præferencer og kompetencer, som kan matche dem med forskellige passende job og dertilhørende lønninger.

Løn afspejler dermed en kombination af dels kompensation af medarbejderens individuelle bidrag til opgaveløsningen (her kaldet *kompetencer* i bred forstand) og dels kompensation for udførelse af et specifikt job. Både medarbejderens kompetencer og de forskellige job "handles" på arbejdsmarkedet, som påvirkes af udbud og efterspørgsel, jf. figur 3.1. Et større udbud af en given arbejdskraft vil alt andet lige begrænse lønnen og omvendt. Modsat vil mere efterspørgsel efter en given arbejdskraft være med til at øge lønningerne, og omvendt.

Medarbejderens kompetencer, både de brede og snævre, afhænger af flere faktorer, herunder særligt uddannelse og erhvervserfaring. De bredere kompetencer kan bruges på tværs af arbejdsfunktioner, mens de mere snævre kun kan anvendes ved at udføre specifikke arbejdsfunktioner. I begge tilfælde kan kompetencerne enten være en forudsætning for at medarbejderen kan varetage arbejdsfunktionen, eller gøre medarbejderen i stand til at løse opgaven hurtigere eller med højere kvalitet. Kompensationen for udførelsen af et specifikt job afhænger af arbejdsopgavernes karakter og de omkringliggende vilkår, fx markedsforhold, herunder hvor mange der kan udføre det givne job. Tilsvarende vil arbejdsopgaver, som er mindre tiltalende af forskellige årsager, fx som følge af stort arbejdspress eller skæve arbejdstider, alt andet lige aflønnes højere. I praksis er det ikke muligt fuldstændig at adskille det ene fra det andet og udlede, hvor stor en del af aflønnningen, der afspejler henholdsvis medarbejderens egne kompetencer og de arbejdsopgaver, der udføres.

Figur 3.1

Løn bestemmes af forhold omkring den specifikke medarbejder og jobbet



Kilde: Egen illustration.

Med henblik på at belyse overordnede træk ved lønstrukturerne i den offentlige sektor tages der i komitéens analyser først og fremmest udgangspunkt i de tre førnævnte faktorer, uddannelse, erhvervserfaring og ledelsesansvar – elementer, der desuden kan genfindes i overenskomsternes opbygning. Analyserne har således primært fokus på forhold knyttet til medarbejderen, mens forhold knyttet til det konkrete job (med undtagelse af ledelsesansvar) ikke belyses direkte i de statistiske analyser.

De tre faktorer er mål for forhold, hvor der i litteraturen er bred enighed om, at de har stor betydning for løndannelsen, og som kan kvantificeres. Og dels fordi det, i modsætning til fx medarbejdernes konkrete arbejdsopgaver, faktisk arbejdstid mv., er oplysninger, som bliver indsamlet konsistent på tværs af personer, hvilket mindsker den statistiske usikkerhed. Samtidig viser komitéens analyser, at en ganske stor del af variationen i lønningerne kan henføres til forskelle i de tre faktorer.

Modellen (LEU-modellen) bekræfter de forventede sammenhænge, nemlig at lønnen i gennemsnit stiger med mere uddannelse og mere erhvervserfaring, og at det også er forbundet med en højere løn at have ledelsesansvar.

Ifølge modellen kan omkring halvdelen af variationen i lønnen henføres til forskelle i de tre LEU-faktorer. Disse forskelle kan afspejle specifikke forhold for de enkelte personalegrupper i forhold til betydningen af ledelsesansvar, uddannelse og erhvervserfaring, men også andre forhold kan have betydning for gennemsnitslønnen for en personalegruppe.

LEU-modellen er således ikke et forsøg på at "sætte løn på formel", eller at beregne en "korrekt" eller "retfærdig" løn. Modellen er relativ simpel og afspejler få centrale faktorer betydning for løn med det formål at belyse de tre LEU-faktorer betydning for lønningerne i den offentlige sektor. Det giver et grundlag for at diskutere aflønning på tværs af personalegrupper. Der er også andre centrale faktorer, som bidrager til lønforskelle inden for samme uddannelses- og erfaringsniveau og ledelsesansvar, fx medarbejdernes forskellige arbejdsopgaver og ansvaret forbundet med disse.

Afgrænsningen og opgørelsen af uddannelse er central i LEU-modellen, og der er derfor særligt fokus på resultaternes robusthed overfor forskellige uddannelsesmål, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2

Afgrænsning og opgørelse af uddannelsesniveau

Uddannelse kan afgrænses på flere måder. Medarbejderen kan for det første have flere uddannelser (på forskellige niveauer) eller en uddannelse, som ikke er direkte relevant i dennes nuværende stilling. Det kan i nogle tilfælde være den *højeste* fuldførte uddannelse, som er relevant for ens job, mens det andre gange kan være den *senest* fuldførte uddannelse, hvis medarbejderen fx har videreuddannet sig eller skiftet branche senere i arbejdslivet. I nogle tilfælde er medarbejderens uddannelse ikke direkte relevant i jobbet. Her kan det fx i højere grad være det typiske uddannelsesniveau for personalegruppen, som den ansatte er en del af, der er det mest relevante mål for uddannelse. For det andet kan uddannelse opgøres både ved en kategori/niveau eller varighed opgjort i antal år under uddannelse (normeret uddannelseslængde).

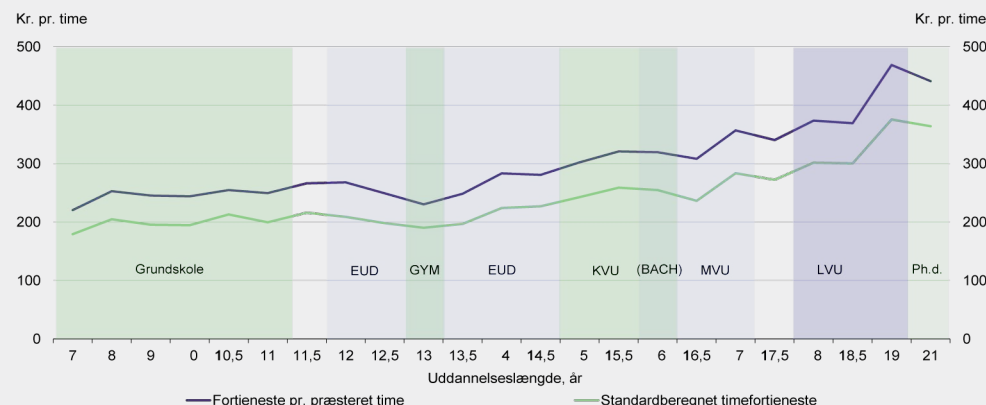
Hvis man anvender *uddannelseslængde* som uddannelsesmål, sammenlignes uddannelsernes gennemsnitlige løneffekt af uddannelse pr. år – her antages det implicit, at ét års uddannelse giver samme højere (eller lavere) udbytte, uafhængigt af hvilken uddannelse, der er tale om. Det vil fx sige, at ét år på en KVVU-uddannelse "svarer til" ét år på en universitetsuddannelse, eller at ét år på EUD. Det har den fordel, at man hermed får et mål for betydningen af forskelle i uddannelseslængde. Det kan omvendt diskuteres om en sådan direkte sammenligning er meningsfuld i det danske uddannelsessystem – hvor der fx findes forskellige typer og niveauer af uddannelser – og dermed om en sådan linearitet er en retvisende antagelse.

Når man anvender uddannelseskategorier tages der højde for, at der generelt set er forskelle i uddannelseslængden på tværs af uddannelsesstyper/niveauer, og samtidigt at der kan være særlige karakteristika (herunder konkrete arbejdsmarkedsforhold) ved uddannelserne inden for hver af kategorierne. Således kommer man ud over problemet med, at det ofte er svært at sidestille år under uddannelse på tværs af uddannelsesstyper. Gennemsnitslønningerne i den offentlige sektor fordelt på uddannelseslængde indikerer (med visse variationer) ligeledes, at de i høj grad følger uddannelsesniveauerne, jf. figur a.

Det kan for nogle medarbejdere og personalegrupper være forbundet med visse usikkerheder at opgøre det nøjagtige uddannelsesniveau eller uddannelseslængde. Fx har polititjenestemænd som udgangspunkt en kort videregående uddannelse, mens deres omfang af voksen- og efteruddannelse er underreporteret – også som følge af, at efteruddannelsen foregår på Politiskolen og derfor ikke er akkrediteret – hvilket betyder, at deres uddannelsesniveau er undervurderet, jf. baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor.

Figur a

Den gennemsnitlige timeløn opdelt på antal år under uddannelse



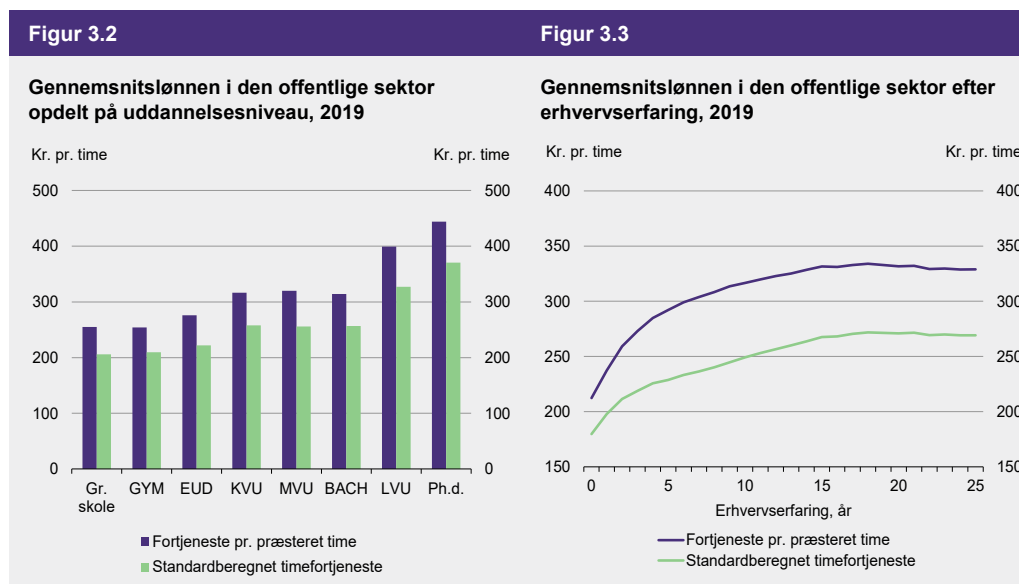
Kilde: Se desuden baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1).

LEU-modellens grundlæggende antagelser, forudsætninger og valg af afgrænsninger er uddybet og diskuteret i *baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1)*.

Gennemsnitsløn og LEU-faktorerne

Ser man indledningsvist på de 'rå' gennemsnit for de ansatte i den offentlige sektor fremgår det, at et højere uddannelsesniveau og mere erhvervserfaring er forbundet med en højere gennemsnitlig timeløn. I de 'rå' gennemsnit er der således ikke taget højde for, at der kan være forskelle med hensyn til erhvervserfaring og ledelsesansvar på tværs af grupperne, jf. senere afsnit om 'LEU-modellens resultater'.

På tværs af de otte uddannelsesniveauer er gennemsnitslønnen lavest for de personer, der har grundskole som højest fuldførte uddannelse, mens den er højest for personer med en ph.d.-grad, jf. *figur 3.2*. Medarbejdere med flere års erhvervserfaring har i gennemsnit en højere timeløn end deres mindre erfarne kollegaer. Den gennemsnitlige timeløn stiger mest i de første år af arbejdslivet og "flader ud" efter cirka 15-20 år. De første 5 år stiger timelønnen i gennemsnit med 10-16 kr. om året alt efter lønbegreb, mens den stiger med 3-4 kr. fra 11 til 15 års erfaring, jf. *figur 3.3*.



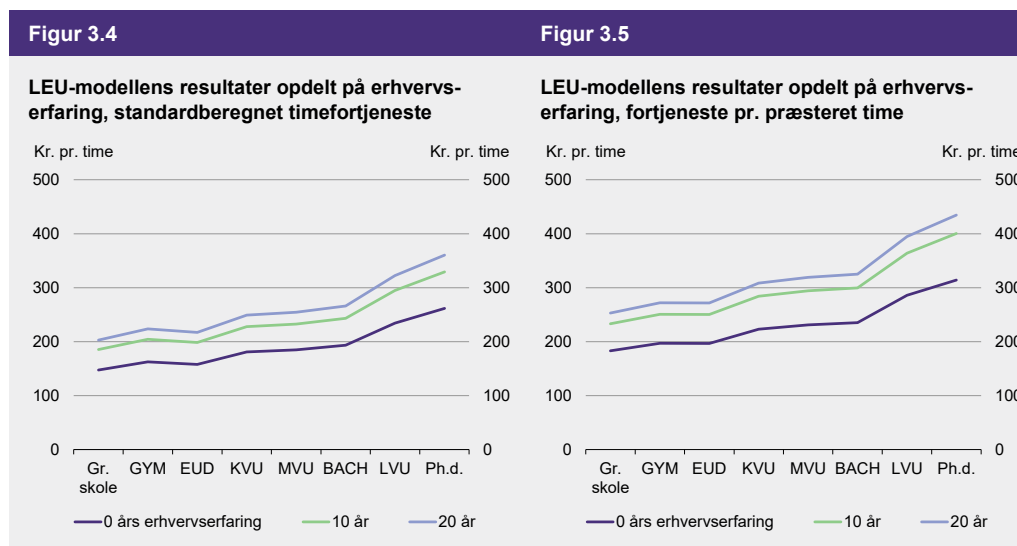
Anm.: Opgjort på baggrund af højeste fuldførte uddannelse for alle offentlige lønmodtagere ekskl. elever og unge under 18 år. Erhvervserfaring beregnes på baggrund af antallet af år lønmodtageren har indbetalt ATP-bidrag (variablen ERHVERV fra IDA-registret). Det bemærkes, at polititjenestemændene indgår som KVV-gruppe, men at der er usikkerhed omkring deres højeste fuldførte uddannelsesniveau, da deres omfang af voksen- og efteruddannelse er underrapporteret – også som følge af, at efteruddannelsen foregår på Politiskolen og derfor ikke er akkrediteret – hvilket betyder, at deres uddannelsesniveau er undervurderet, jf. boks 2 i baggrundsrapport vedr. beskrivelse af lønstrukturer i den offentlige sektor. Det medfører et relativt højt uddannelsesafkast for KVV-gruppen, da polititjenestemændene udgør en stor andel heraf.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Den faktiske gennemsnitsløn stiger med 6-9 pct. svarende til 12-22 kr. (afhængig af løn-begreb) for lønmodtagere med grundskole/gymnasial uddannelse som højst fuldførte uddannelse til en erhvervsfaglig uddannelse (EUD). Stigningen er højere (ca. 15-16 pct. svarende til 36-41 kr.) fra lønmodtagere med en erhvervsfaglig uddannelse til en kort videregående uddannelse (KVV), mens lønniveauerne er omtrent de samme for lønmodtagere med en KVV, mellemlang videregående- (MVU) samt bacheloruddannelse. Gennemsnitslønnen er 25-28 pct. højere for ansatte med en lang videregående uddannelse (LVU) sammenlignet med MVU-gruppen svarende til ca. 70-85 kr. Medarbejdere med en Ph.d. (højeste uddannelsesniveau) har 11-13 pct. højere gennemsnitsløn end ansatte med en LVU svarende til 43-45 kr.

LEU-modellens resultater

LEU-modellen finder de forventede sammenhænge, nemlig at lønnen i gennemsnit stiger med mere uddannelse og mere erhvervserfaring, jf. figur 3.4 og 3.5. Modellen finder også, at det er forbundet med en højere løn at have ledelsesansvar.



Anm.: Figurene afspejler resultaterne fra modellen i trin 1. LEU-modellen estimeres i logaritmisk skala og modellens antagelser, forudsætninger og valg af afgrænsninger er uddybet i *baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af timeløn (trin 1)*.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

LEU-modellen finder overordnet set, at 'afkastet'² af uddannelse er stigende med uddannelsesniveauet. Der er dog forskelle på 'afkastet' mellem uddannelsesniveauerne, for eksempel er 'afkastet' for hhv. KVV, MVU og bacheloruddannelserne omtrent ens (omend svagt stigende), hvorefter 'afkastet' igen stiger med en LVU og Ph.d. Dette er i tråd med de faktiske gennemsnitslønninger på uddannelsesniveau, *jf. ovenfor*.

Det er forventeligt, og i tråd med gængs økonomisk teori, at der er en positiv løneffekt ved stigende uddannelsesniveau, men det er ikke givet hvor stor effekten "bør være" eller kan forventes at være. Det kan i udgangspunktet ikke antages, at 'hoppet' vil eller bør være ens fra niveau til niveau, og dette er for eksempel heller ikke tilfældet i den private sektor. Det kan imidlertid diskuteres, hvorvidt forskellene i 'løneffekterne' mellem uddannelsesniveauerne, herunder mellem særligt KVV-gruppen, MVU-gruppen og LVU-gruppen, afspejler hensigtsmæssige balancer.

Som nævnt kan omkring halvdelen af variationen i lønnen henføres til de tre LEU-faktorer. På baggrund af den statistiske model er det muligt at beregne den del af alle medarbejders individuelle løn, der i gennemsnit kan henføres til LEU-faktorerne, her betegnet som den beregnede LEU-løn. De beregnende LEU-lønninger kan bl.a. bruges som udgangspunkt for at vurdere om andre faktorer ud over uddannelse, erfaring og ledelsesansvar kan have betydning for lønnen. Analyser som disse kan fx illustrere mønstre i forskellene

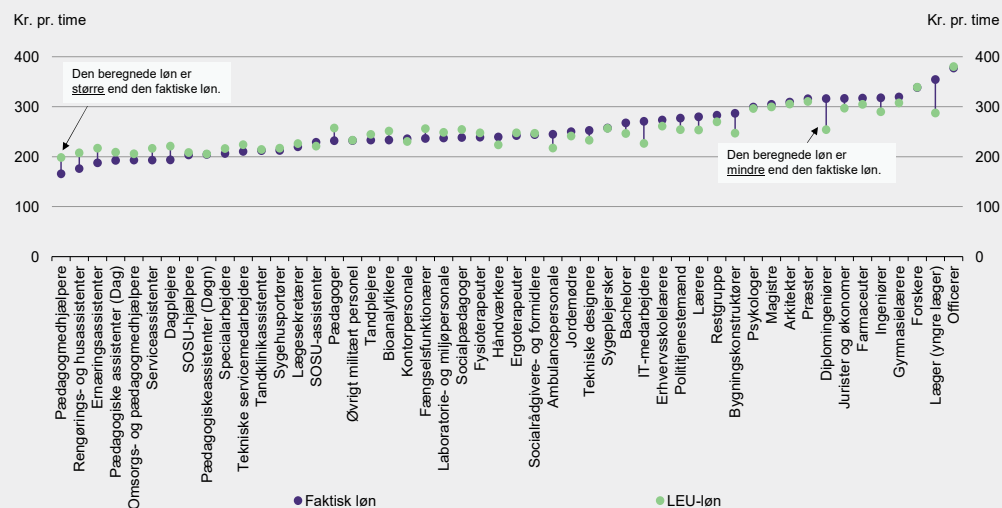
² Betegnelse 'afkast' kan antyde en kausal sammenhæng, hvilket ikke er intentionen. 'Afkastet' skal her forstås som modellens estimerede løneffekt af uddannelse, når der samtidig tages højde for erhvervs-erfaring og ledelsesansvar.

i den faktiske løn og beregnede LEU-løn – kaldet *LEU-afvigelser*³ – på tværs af udvalgte grupper, fx personalegrupper.

Den gennemsnitlige beregnede (LEU-)løn er tæt på den gennemsnitlige faktiske løn på tværs af personalegrupperne. Man skal være opmærksom på, at gennemsnittet dækker over en vis spredning inden for grupperne. Den grundlæggende model opfanger således væsentlige faktorer i løndannelsen, *jf. figur 3.6*. Der er dog grupper som i gennemsnit har en højere eller lavere faktisk løn end den beregnede LEU-løn, hvilket afspejler den del af lønnen, som modellen ikke tager højde for. Det kan blandt andet skyldes individuelle karakteristika, at der inden for personalegrupperne varetages forskellige opgaver, eller at uddannelse, erfaring og ledelsesansvar har større eller mindre betydning for specifikke grupper, end de har i gennemsnit for alle medarbejdere. Det følger således af modellen, at de samlede LEU-afvigelser i gennemsnit er nul.

Figur 3.6

Gennemsnitlige LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper



Anm.: LEU-afvigelsen er angivet som forskellen mellem den faktiske løn og den såkaldte LEU-løn. Illustrationen tager her udgangspunkt i opgørelsen med den standardberegnete timefortjeneste, men alle analyser er foretaget på begge timebegreber. Den lodrette linje mellem de to punkter angiver den gennemsnitlige forskel mellem beregnet og faktisk timeløn for personalegruppen. Det kaldes også 'residualen' fra modellen. LEU-afvigelse er transformeret fra logaritmisk skala, som dermed undervurderer LEU-lønnen en smule i forhold til den faktiske løn, *jf. boks 1A i baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af timeløn i den offentlige sektor (trin 1)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

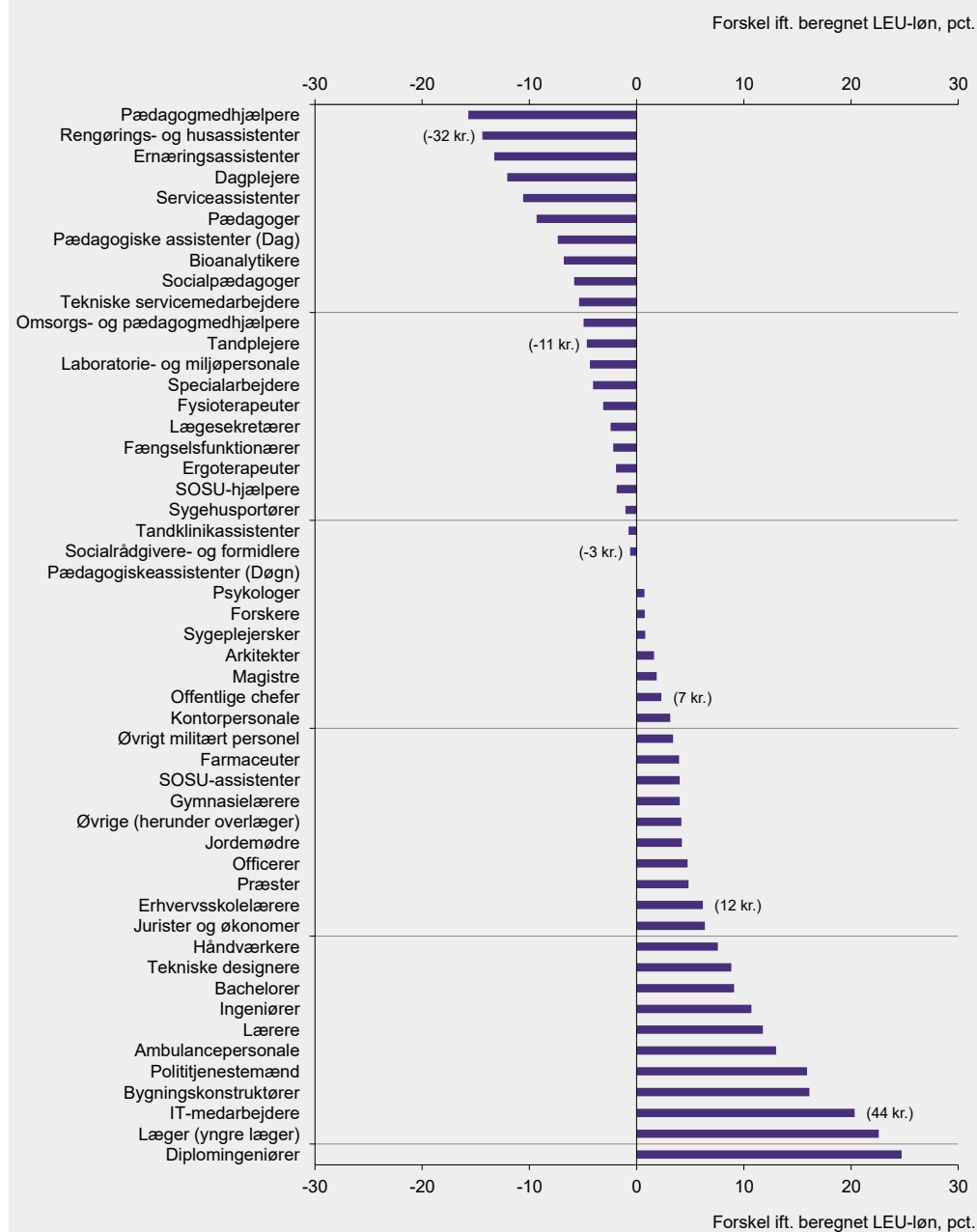
³ Bliver teknisk set betegnet som 'residualer'.

Der er forskel på, hvor stor afstanden er mellem den faktiske og den beregnede LEU-løn på tværs af personalegrupper, altså hvor store eller små LEU-afvigelserne er. LEU-afvigelserne er eksempelvis i gennemsnit mindre end nul for pædagogmedhjælpere og ernæringsassistenter, dvs. at den faktiske løn i gennemsnit er *mindre* end den beregnede LEU-løn. Omvendt har fx læger og lærere i gennemsnit positive forskelle, dvs. den faktiske løn i gennemsnit er *større* end den beregnede LEU-løn, *jf. figur 3.7*. LEU-afvigelserne indikerer, at de tre LEU-faktorer aflønnes forskelligt fra den gennemsnitlige aflønning på tværs af grupper – eller, at der er nogle yderligere forhold ud over uddannelse, erhvervserfaring og ledelsesansvar, som har betydning for lønningerne. Det kan fx være markedsforhold, de konkrete opgaver som medarbejderne eller personalegrupper løser og ansvaret knyttet til disse.

Det kan også dække over den måde modellens variable er opgjort eller afgrænset på. For eksempel vil medarbejdere med en længere uddannelse end det typiske eller krævede uddannelsesniveau for et givent job, typisk opnå en relativt lav løn i forhold til deres uddannelsesniveau. Det kan fx gælde for en medarbejder, der har en MVU som højest fuldført uddannelse og som arbejder som pædagogmedhjælper.

Figur 3.7

LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper, standardberegnet timefortjeneste

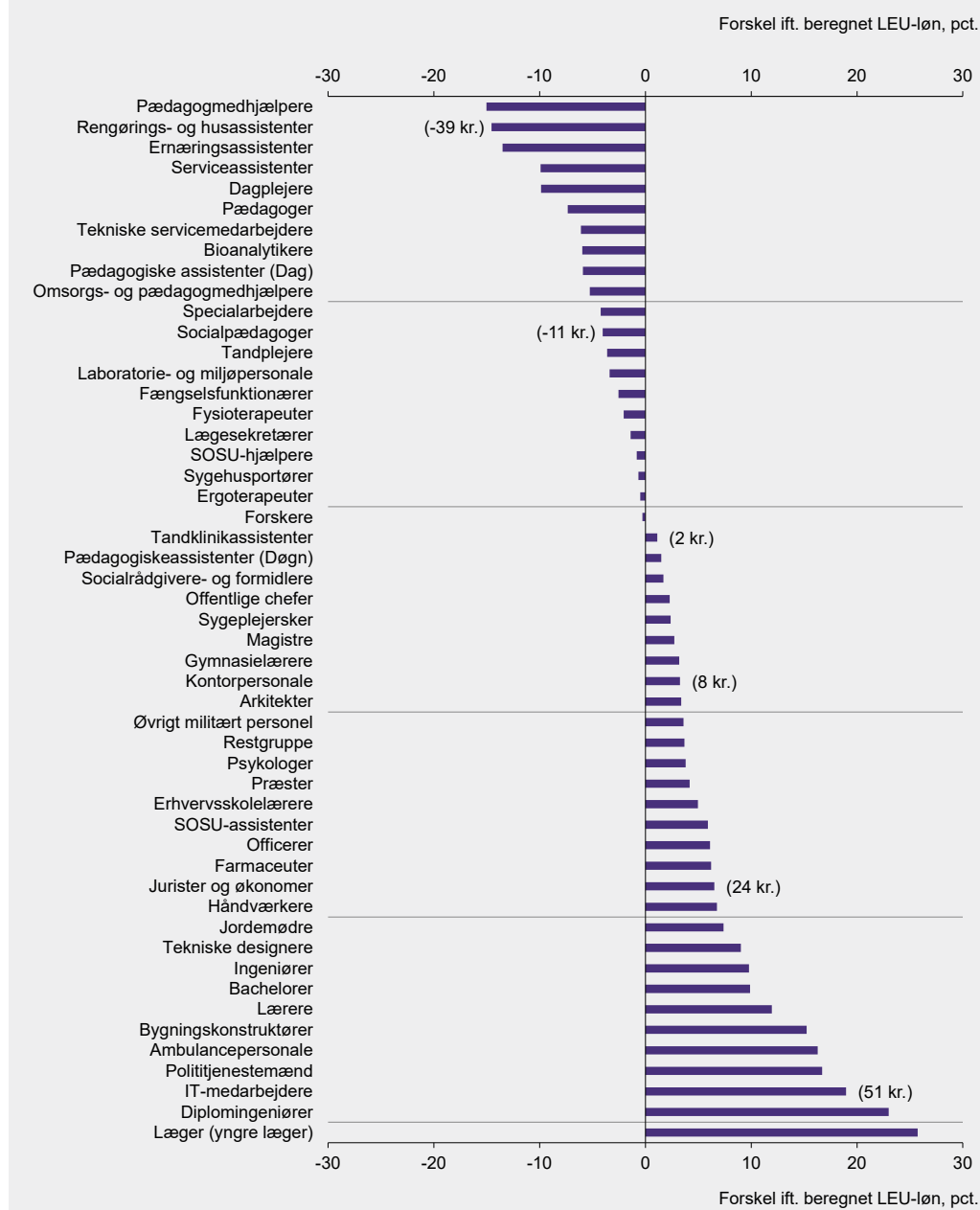


Anm.: Se desuden baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af timeløn i den offentlige sektor (trin 1).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Figur 3.8

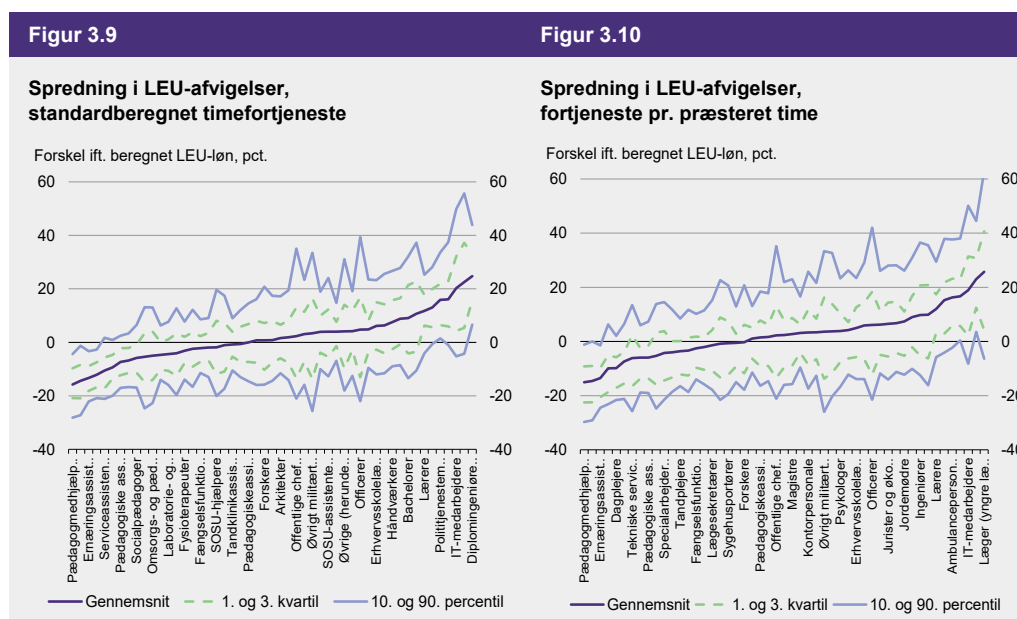
LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper, fortjeneste pr. præsteret time



Anm.: Se desuden baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af timeløn (trin 1).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

For alle personalegrupper er der variationer i lønningerne omkring gennemsnittet, jf. kapitel 1, og der er dermed også variationer i LEU-afvigelse. For størstedelen af personalegrupperne findes således medarbejdere, som inden for et relativt snævert spænd (mellem 1. og 3. kvartil), har både positive og negative LEU-afvigelser, jf. figur 3.9 og 3.10. Der er dog personalegrupper, hvor størstedelen enten har positive LEU-afvigelser, fx læger, diplomingeniører og IT-medarbejdere, eller negative LEU-afvigelser, fx pædagogmedhjælper, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter.



Anm.: LEU-afvigelsen er angivet som forskellen mellem den faktiske løn og den såkaldte LEU-løn. Figuren er en illustration af variationen i LEU-afvigelse inden for personalegrupperne, hvorfor alle personalegrupper ikke er skrevet ud på 1. akse. 1. kvartil angiver afvigelsen inden for gruppen, hvor 25 pct. har mindre LEU-afvigelser, mens 3. kvartil angiver afvigelsen, hvor 25 pct. har større LEU-afvigelser. 10. percentil angiver afvigelsen inden for gruppen, hvor 10 pct. har mindre LEU-afvigelser og omvendt med 90. percentil.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

LEU-afvigelserne er et teknisk begreb, som ikke nødvendigvis er særligt interessant på medarbejder-niveau eller for én enkelt personalegruppe, men de kan give et billede af eventuelle systematikker i lønstrukturene fx på tværs af personalegrupper, jf. fx de supplerende analyser nedenfor. Det er dog vigtigt at være opmærksom på fortolkningen af de enkelte LEU-afvigelser, jf. boks 3.3.

Boks 3.3

Fortolkning af LEU-afvigelse

Forskellen på den faktiske løn og LEU-lønnen betegnes som LEU-afvigelsen. Afgigelse af afspejler de mange andre forhold, som også er med til at påvirke lønnen, fx særlige markedsforhold og medarbejderens arbejdsopgaver og ansvar.

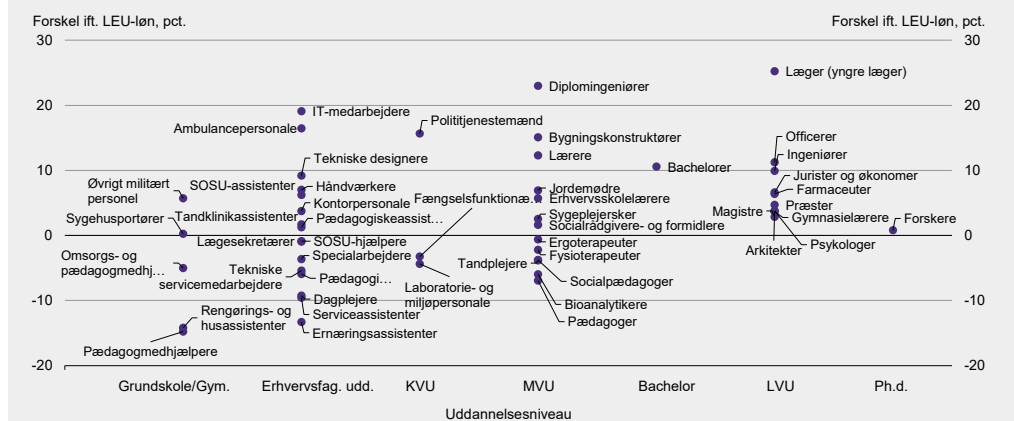
Hvis alle LEU-afvigelse var nul ville det svare til, at alle medarbejdere med samme uddannelsesniveau, erhvervs erfaring og ledelsesansvar havde præcis den samme løn – eller, at de tre faktorer blev aflønnet helt ens på tværs af personalegrupper. Det er med andre ord forventeligt, at der forekommer positive og negative LEU-afvigelse, da de afspejler alle de andre forhold ud over LEU-faktorerne, der påvirker løndannelsen. Man kan derfor heller ikke læse ud af LEU-afvigelse, hvorvidt det er de samme forhold, der gør sig gældende, når to forskellige personalegrupper fx har positive LEU-afvigelse. Man kan kun aflæse, at her er andre faktorer i spil, der påvirker løndannelsen. Nogle grupper vil desuden have LEU-afvigelse, der er tæt på nul uden, at man kan konkludere, at det udelukkende er LEU-faktorerne, der er bestemmende for lønnen. Der kan fx være faktorer med modsatte effekter, der medfører, at gruppen samlet set har LEU-afvigelse omkring nul – ligesom der inden for gruppen vil være spredning i LEU-afvigelse, sådan at nogle medarbejdere har positive afvigelse og andre negative.

Uddannelseskategorier

Det er desuden vigtigt at holde sig for øje, at når medarbejdernes uddannelse opgøres som uddannelseskategorier så vil LEU-afvigelse centrere sig omkring nul for hver enkelt uddannelseskategori. Det vil sige, at afvigelse både summerer til nul for alle medarbejdere samlet set – men også, at de summerer til nul blandt alle medarbejdere inden for hver uddannelseskategori. Det betyder, at alle uddannelsesgrupper per konstruktion vil indeholde medarbejdere med hhv. positive og negative afvigelse. Det følger med andre ord af modellens konstruktion, at det ikke kan forekomme, at fx alle medarbejdere med en EUD eller LVU har positive LEU-afvigelse, jf. figur a. Alle medarbejdere med en LVU er dog ikke nødvendigvis ansat i en typisk akademiker-personalegruppe, jf. nedenfor.

Figur a

LEU-afvigelse opdelt på personalegrupper og typisk uddannelsesniveau for gruppen



Boks 3.3 (fortsat)**Fortolkning af LEU-afvigelserne**

Når det for eksempel fremgår af figuren, at de personalegrupper, hvor medarbejderne typisk har en LVU, alle har positive LEU-afvigelser skal man være opmærksom på, at disse grupper ikke rummer samtlige medarbejdere med en LVU. Ud af alle offentligt ansatte med en LVU er knap 17 pct. beskæftiget i en personalegruppe, hvor en LVU *ikke* er det typiske uddannelsesniveau, men i stedet et lavere uddannelsesniveau. At de typiske LVU-personalegrupper i gennemsnit har positive LEU-afvigelser indikerer dermed, at de øvrige medarbejdere med en LVU, der ikke er ansat i en af de typiske LVU-personalegrupper, i gennemsnit har negative LEU-afvigelse. Med andre ord opnår de en mindre løneffekt af deres uddannelse, end de øvrige medarbejdere med en LVU.

LEU-afvigelser og lønforskelle på tværs af uddannelseskategorier

Når uddannelse opgøres som uddannelseskategorier følger det desuden, at modellen ikke forholder sig til forskelle i lønniveauerne på tværs af uddannelseskategorierne. Det vil sige, at man fx ikke ud af LEU-afvigelserne kan se, at MVU-gruppens løneffekt af uddannelse er lavere end LVU-gruppen, eller at EUD-gruppens løneffekt af uddannelse er lavere end MVU-gruppens. LEU-afvigelserne skal derfor ses i sammenhæng med opgørelserne af løneffekterne af uddannelse, jf. figur 3.4 og 3.5.

Følsomhedsanalyser og robusthedstjek

Da LEU-modellen følger et relativt simpelt setup og resultaterne er centrale i de statistiske analyser, har komitéen foretaget en række robusthedstjek og følsomhedsanalyser af modellens resultater og bærende antagelser.

Analysens resultater er overordnet set robuste over for diverse ”stresstests”, ligesom der i øvrigt i nogen grad findes lignende sammenhænge mellem løn og LEU-faktorerne på det private arbejdsmarked. Der er omvendt også nogle følsomhedsanalyser, som påvirker modellens resultater nok til, at der for enkelte personalegrupper sker en tilstrækkelig stor ændring af deres gennemsnitlige LEU-afvigelser i forhold til de andre.

Inden for visse personalegrupper kan der være store forskelle i de ansattes uddannelsesniveau. Det gør sig fx gældende for gruppen af pædagogmedhjælpere og rengørings- og husassistenter, hvor der ikke er et formelt krav eller en forventning om et givent uddannelsesniveau. Det adskiller sig fra andre grupper, hvor en specifik uddannelse er et krav i sig selv eller et krav for at opnå fx autorisation, hvilket gør sig gældende for sygeplejersker, jordemødre, ingeniører osv. Det betyder overordnet set, at der inden for visse grupper kan forekomme mere eller mindre udbredt ”overuddannelse”, mens det modsatte typisk ikke forekommer (eksempler på undtagelser er timelønnede (ikke-uddannede) lærere og ikke-uddannede SOSU-hjælpere).

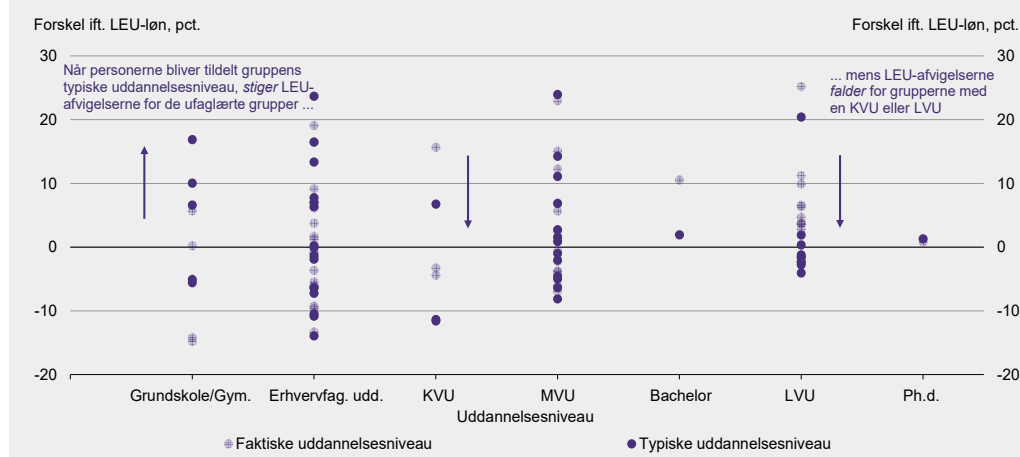
Det har betydning for modellens resultater, når LEU-afvigelserne fx opdeles på personalegrupper, fordi der – særligt blandt de grupper, hvor der ikke er formelle uddannelseskrav – er flere ansatte med et relativt højt uddannelsesniveau. Og disse personer vil, ifølge LEU-modellen, opnå et relativt lavere afkast af deres uddannelse, hvormed forskellene mellem den faktiske løn og den beregnede LEU-løn øges for hele gruppen, jf. også boks 3.3.

For at undersøge betydningen af dette, er der foretaget en analyse hvor de ansattes *faktiske* uddannelsesniveau erstattes med det *typiske* uddannelsesniveau⁴ inden for personalegruppen. Denne ændring påvirker som forventet LEU-afvigelse, jf. figur 3.11.

En del personalegrupper uden formelle uddannelseskrav opnår mere positive LEU-afvigelser, fx pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter, omsorgs- og pædagogmedhjælpere samt sygehusportører. Personalegrupper med videregående uddannelser får reduceret LEU-afvigelserne. Det gælder især for ansatte med korte videregående og lange videregående uddannelse, som fx er læger, officerer, polititjenestemænd og fængselsfunktionærer.

Figur 3.11

Ændringer i LEU-afvigelser opdelt på personalegruppe ift. model med typisk uddannelsesniveau



Anm.: "Faktisk uddannelsesniveau" viser LEU-afvigelser pba. de enkelte ansattes faktiske uddannelsesniveau, mens "Typisk uddannelsesniveau" viser LEU-afvigelser fra en model, hvor de enkelte ansatte er blevet tildelt gruppens typiske uddannelsesniveau. Se desuden figur 27 og 28 i *baggrundsrapport om statistiske analyser af timeløn (trin 1)* for yderligere figurer. Den "typiske" uddannelse opgøres her som det mest udbredte uddannelsesniveau (over 50 pct. af gruppen). Se desuden boks 2 i *baggrundsrapport om statistiske analyser af timeløn (trin 1)*.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre (2019).

LEU-modellens resultater bør tolkes varsomt blandt andet som følge af, at modellen følger et relativt simpelt setup, der ikke søger at forklare eller redegøre for alle aspekter af løndannelsen, men i stedet udlede nogle generelle sammenhænge knyttet til nogle centrale faktorer. Modellen giver et indblik i LEU-faktorerens betydning som et vigtigt input til at forstå og analysere lønstrukturene.

⁴ Den "typiske" uddannelse opgøres her som det mest udbredte uddannelsesniveau (over 50 pct. af gruppen). Det typiske uddannelsesniveau inden for en personalegruppe svarer ikke nødvendigvis til det formelle uddannelseskrav – det gælder fx for specialarbejdere og dagplejere, hvor der som udgangspunkt ikke er noget formelt uddannelseskrav, men hvor den mest udbredte uddannelse er en erhvervsfaglig uddannelse som højest fuldførte uddannelsesniveau. Se desuden boks 2 i *baggrundsrapport vedr. statistiske analyser af timeløn i den offentlige sektor (trin 1)*.

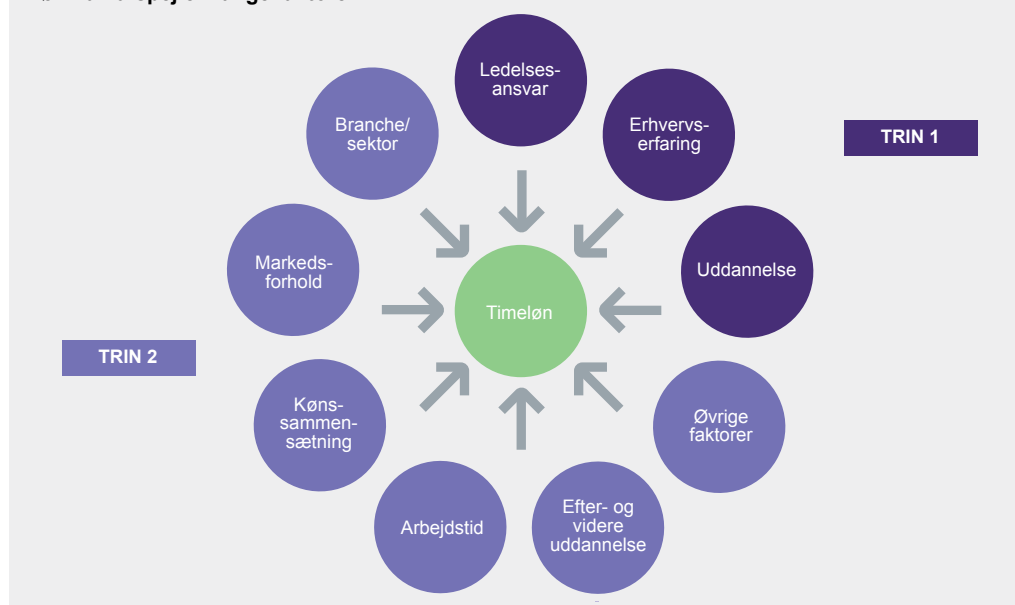
Der er desuden andre faktorer ud over LEU-faktorerne, der kan tænkes at have en indvirkning på lønnen, men hvor målbarheden eller kausaliteten er mindre klar. Nogle af disse faktorer undersøges i de supplerende analyser.

3.2 Supplerende analyser

De tre LEU-faktorer er centrale, men langt fra udtømmende i forhold til at belyse alle aspekterne af løndannelsen. LEU-analyserne (trin 1) suppleres derfor med øvrige analyser, hvor resultaterne fra LEU-modellen nuanceres ved hjælp af yderligere faktorer, *jf. figur 3.12*.

Figur 3.12

Løn kan afspejle mange faktorer



Komiteén har i supplerende analyser inddraget yderligere aspekter, som kan hænge sammen med løn, herunder kønsfordelingen i personalegrupperne, markedsforhold, arbejdstid, voksen og efteruddannelse mv. I nogle analyser sammenholdes LEU-afvigelse fra LEU-modellen med mål for de øvrige faktorer, mens andre analyser er mere deskriptive. Desuden er de undersøgte supplerende analyser ikke udtømmende.

Analyserne peger på nogle mønstre i lønstrukturene i den offentlige sektor, men det er generelt svært at adskille mange af disse forhold og derfor kan sammenhængene ikke tolkes som årsagssammenhænge. Resultaterne kan dog perspektiveres af teoretiske overvejelser omkring retningen.

Kønssammensætning, markedsforhold og arbejdstid

Mænd og kvinder opnår i gennemsnit forskellige lønninger. Det skyldes blandt andet, at personalegrupper aflønnes forskelligt og at mænd og kvinder ikke er fordelt ligeligt mellem personalegrupperne, *jf. kapitel 2*. Køn indgår ikke som forklarende variabel i LEU-modellen, da der ikke er (økonomisk) teoretiske begrundelser for, at køn i sig selv har betydning for den enkeltes løn. Det er dog veletableret, at det kønsopdelte arbejdsmarked bidrager til gennemsnitlige lønforskelle mellem kønnene.

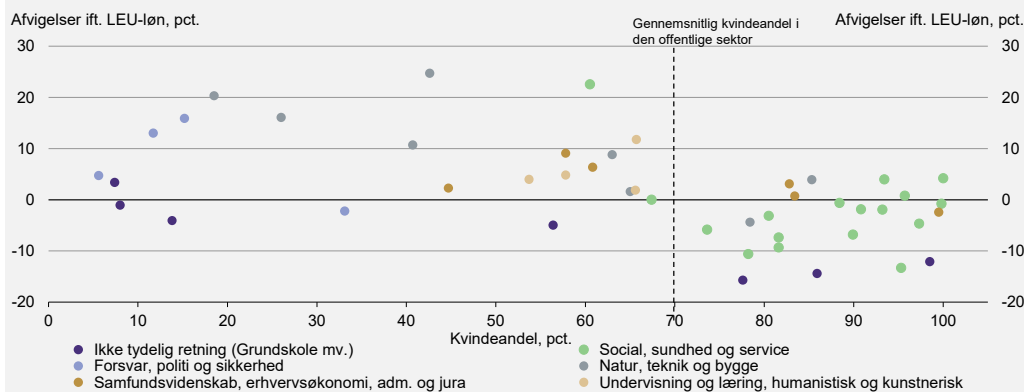
Hvis man holder andelen af kvinder i personalegruppen op mod de gennemsnitlige LEU-afvigelser, viser det en negativ sammenhæng mellem de to. Det vil sige, at der ses en tendens til, at personalegrupper, hvor størstedelen af de ansatte er kvinder, i højere grad har lavere (eller negative) LEU-afvigelser – det vil sige, at deres faktiske løn er lavere end LEU-lønnen.

Der er dog ikke en jævn kontinuert sammenhæng mellem en voksende andel af kvinder i grupperne og faldende LEU-afvigelser. Resultaterne indikerer i stedet, at der er et ”spring” (diskontinuitet) i sammenhængen mellem de to – for grupperne med en kvindeandel mellem 0 og 70 pct. er LEU-afvigelserne typisk *positive* eller omkring nul. For grupperne med en kvindeandel mellem 70 og 100 pct. er LEU-afvigelserne typisk *negative* eller nul, *jf. figur 9 i baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2) samt figur 3.13*.

De supplerende analyser viser som sagt kun observerede sammenhænge og der kan ikke på dette grundlag etableres årsagssammenhænge. Det hænger blandt andet sammen med, at de supplerende faktorer, der belyses, også kan hænge sammen med andre faktorer af betydning for løndannelsen. Ser man eksempelvis på gruppernes fagområder som en yderligere dimension, kan man se, at størstedelen af de grupper, der har flere end 70 pct. kvinder ansat, er uddannet inden for social-, sundhed- eller serviceområdet, *jf. figur 3.13*.

Figur 3.13

LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper og kvindeandel i gruppen



Anm.: Hver prik viser én personalegruppe. Uddannelsesretning er vist for den typiske uddannelse inden for personalegruppen.

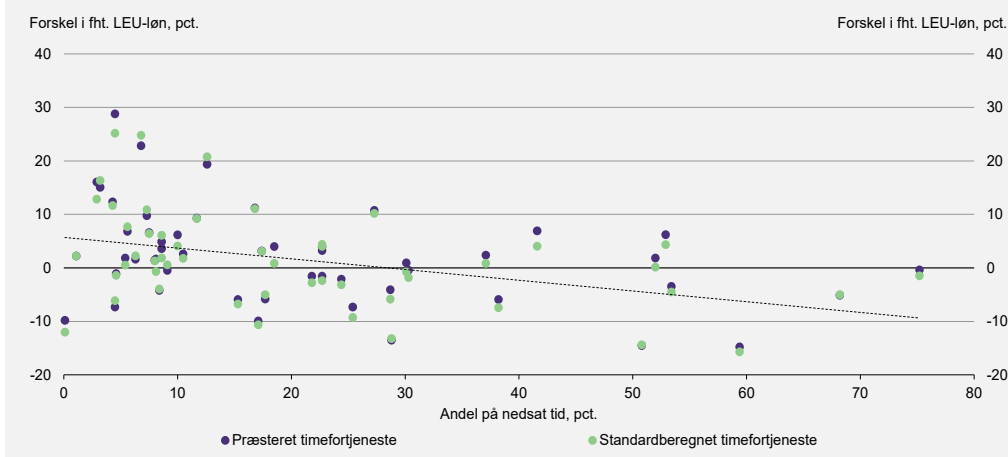
Se desuden *baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)*.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Tilsvarende observeres en negativ sammenhæng mellem LEU-afvigelserne og andelen af personalegruppen, der er ansat på nedsat tid. Den er dog ikke udtalt og er primært drevet af, at grupperne med relativt store (positive) LEU-afvigelser også er kendetegnet ved at have relativt mange fuldtidsansatte, jf. figur 14 i *baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)* samt figur 3.14.

Figur 3.14

LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper og andel på nedsat tid



Anm.: 'Nedsat tid' er her afgrænset som ansættelsesforhold på 32 timer om ugen eller derunder. Se i øvrigt *baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)*.

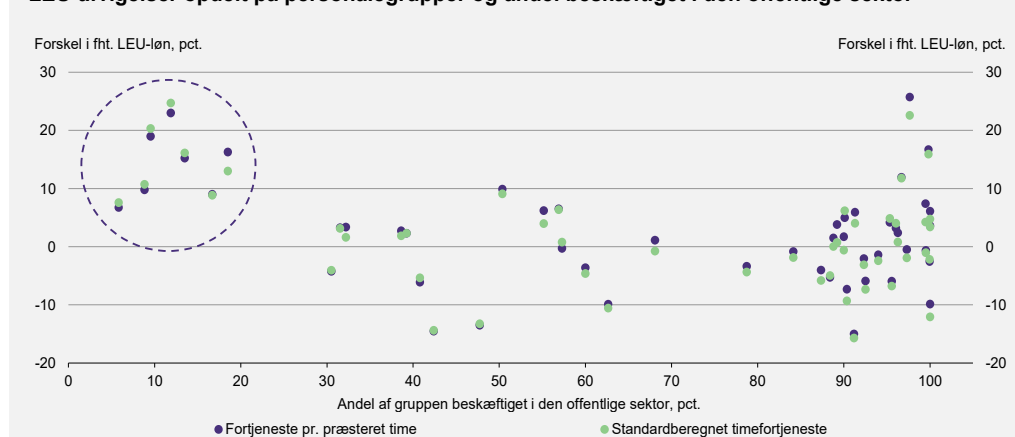
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Resultaterne peger desuden på, at nedsat tid ikke i sig selv giver lavere timeløn (når der er taget højde for LEU-faktorerne), men at personalegrupper, hvor relativt mange er ansat på nedsat tid, generelt er forbundet med lave eller negative LEU-afvigelser.

De supplerende analyser undersøger også betydningen af personalegruppernes markedsforhold og arbejdstid. For så vidt angår markedsforhold undersøges det, hvorvidt gruppernes konkurrencesituation i forhold til den private sektor⁵ hænger sammen med LEU-afvigelserne. En forventning kunne være, at de personalegrupper, som også er beskæftiget i den private sektor, alt andet lige ville have en højere løn, fordi der her (i modsætning til personalegrupper, der altovervejende er beskæftiget i den offentlige sektor) kan opstå konkurrence på tværs af sektorer om arbejdskraften (og omvendt). Der observeres en sådan sammenhæng, dog tydeligst i spændet med grupper, hvor 0-20 pct. af gruppen er ansat i den offentlige sektor, jf. figur 20 i baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2) samt figur 3.15. Der er således også grupper, der hovedsageligt er beskæftiget i den offentlige sektor, der har positive LEU-afvigelser.

Figur 3.15

LEU-afvigelser opdelt på personalegrupper og andel beskæftiget i den offentlige sektor



Anm.: Se desuden baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2).

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

De ovenstående supplerende analyser viser observerede sammenhænge og der kan ikke på dette grundlag etableres egentlige årsagssammenhænge.

⁵ I analyserne målt som andelen af jobfunktionen (afgrænset ved DISCO-koder for at kunne afgrænse ens på tværs af sektorer), der er beskæftiget i den offentlige sektor. Sundhedspersonale er eksempelvis primært ansat i den offentlige sektor, og for politi og militær er 100 pct. ansat i den offentlige sektor, mens de akademiske grupper og tekniske fag i høj grad også er ansat i den private sektor.

Branche- og sektoranalyser, voksen-/efteruddannelse samt opgaver og ansvar

Som en del af de supplerende analyser er der desuden foretaget sammenligninger af forskellige branche- og sektorforhold. Som nævnt i kapitel 1, kan det være relevant at sammenholde lønstrukturerne i den offentlige sektor med den private sektor. Der er dog flere tilgange til dette, da det kan være vanskeligt at etablere 1:1-sammenligninger, der kan tolkes meningsfuldt.

For eksempel kan lønforskelle knyttet til *uddannelsesniveau* mellem den offentlige og private sektor dække over, at der udføres forskellige jobfunktioner inden for et givet uddannelsesniveau, som aflønnes forskelligt. Sammenligner man i stedet *jobfunktioner* (personalegrupper), kan nogle forskelle også dække over, at personalegrupperne arbejder i forskellige brancher. Og endelig kan der inden for de samme *brancher* være forskelle i de ansattes uddannelsessammensætning og opgaveløsning. I denne del af de supplerende analyser er der derfor foretaget yderligere sammenligninger mellem brancher og sektorer, som kan supplere sammenligningerne på tværs af personalegrupper, jf. *baggrundsrapport vedr. sammenligning af lønstrukturer mellem offentlig og privat sektor*.

Der er generelt set en højere gennemsnitsløn i den private sektor, mens medianlønnen i de to sektorer stort set er sammenfaldende. Forskellene i gennemsnitsløn bliver generelt mindre, når der sammenlignes inden for uddannelsesniveau, brancher og inden for personalegrupper. Sammenligninger på uddannelsesniveau skal tolkes varsomt, da der sker en sammenblanding af jobfunktioner (og dermed også personalegrupper). Med det forbehold in mente, har MVU-gruppen den største lønforskel til den private sektor. Særligt på personalegruppeniveau er forskellene mindre og der ses en generel tendens til, at den største lønforskel mellem den offentlige og private sektor findes blandt personalegrupper med lange videregående uddannelser.

Voksen- og efteruddannelse (VEU) spiller en central rolle i uddannelsessystemet, ligesom det er en tilbagevendende prioritering for parterne i overenskomstforhandlingerne. Grundet mangel på valide og fyldestgørende data på dette område, er det ikke muligt at foretage egentlige analyser, herunder LEU-analyser, på VEU-området⁶. Den manglende systematiske indsamling af data om deltagelse i VEU samt det forhold, at nogle videreuddannelser foregår uden for akkrediteringssystemet, gør desuden, at det samlede uddannelsesniveau for nogle grupper vil være undervurderet, jf. *boks 4 i baggrundsrapport vedr. supplerende analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 2)*.

Foruden udfordringer med mangelfulde data kan der også være aspekter ved løndannelsen, som kan være vanskelig i det hele taget at *opgøre*. Det er eksempelvis mål for den type *opgave*, som den enkelte person udfører, eller det *ansvar* som vedkommende har i sin opgaveløsning. I de supplerende analyser diskuteres mulige sammenhænge mellem henholdsvis opgaver/ansvar og løn. Således kan specifikke opgaver eller specifikt ansvar aflønnes forskelligt. Der kan desuden være særskilt kompensation⁷ for at udføre specifikke

⁶ Danmarks Statistiks registre indeholder kun oplysninger om VEU fra offentlige udbydere.

⁷ Jf. teori om *compensating wages* og *baggrundsrapport vedr. genekompensation*.

opgaver, hvortil der er knyttet et genefuldt element – fx støjgener eller arbejde på ubekvemme tidspunkter, jf. boks 3.3. Der er dog også udfordringer knyttet til denne type opgørelser, jf. nedenfor. Komitéen har konstateret, at et egentligt og bredt anerkendt 'jobvurderingsværktøj' for danske jobs ikke eksisterer⁸. Der gives i stedet eksempler på eksisterende 'jobvurderingsværktøjer' fra hhv. Sverige og USA.

Genekompensation

Med udgangspunkt i Danmarks Statistiks afgrænsning af 'genetillæg' er der foretaget en række supplerende opgørelser, samt en robusthedsanalyse af LEU-modellen, hvor komponenten 'genetillæg' er taget ud. Det har selvsagt betydning for gennemsnitslønnen for de grupper, der modtager 'genetillæg', hvis denne fjernes, jf. figur 7 i baggrundsrapport om genekompensation. Der er effekter både for grupper der modtager og ikke modtager 'genetillæg'. LEU-afvigelseerne falder for de grupper, der modtager 'genetillæg', og fordi LEU-afvigelseerne på tværs af alle personalegrupper samlet set summerer til nul, hvilket er en forudsætning for modellen, må LEU-afvigelseerne for de øvrige grupper forøges, jf. figur 13 i baggrundsrapport om genekompensation. Der har blandt andet betydning for mange af de akademiske grupper samt fx lærere og pædagoger, der ikke modtager særskilt 'genetillæg', men som dog godt kan have elementer af 'genekompensation' indlejret i deres basisløn eller tillæg. Disse forhold er uddybet i hovedrapportens bilag 1.

Det understreger, at opgørelser uden 'genetillæg' jf. Danmarks Statistiks afgrænsning, vanskeliggør sammenligninger på tværs af grupperne da det er uklart, hvilke lønelementer, der sammenlignes og om de samme elementer indgår for alle grupper.

Opsamling

De statistiske analyser er foretaget på baggrund af en simpel model, der udsunder de dele af lønforskellene, der kan henføres til hhv. ledelsesansvar, uddannelsesniveau og erhvervs erfaring. Der tages dermed ikke højde for, at de ansatte fx løser forskellige opgaver eller har forskelligt ansvar (ud over ledelsesansvar). Betydningen af disse forskelle kan forventes at være afspejlet i LEU-afvigelseerne.

Modellen er robust overfor diverse robusthedstests. Dog har det relativ stor betydning for de enkelte grupper, hvis uddannelse i stedet afgrænses som (normeret) uddannelseslængde eller hvis individernes uddannelse i stedet opgøres som det typiske uddannelsesniveau for gruppen.

Analyserne peger samlet set i retning af, at en stor del af variationen i lønnen i den offentlige sektor kan henføres til forskelle i hhv. ledelsesansvar, uddannelsesniveau og er-

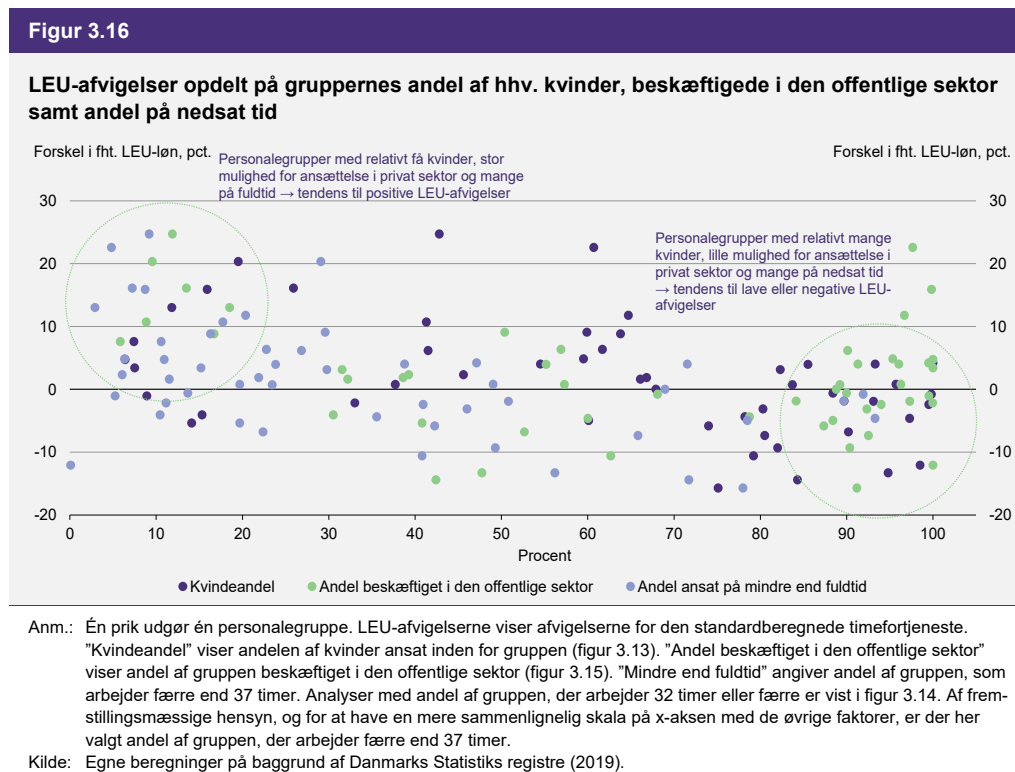
⁸ Det er vanskeligt at etablere og vedligeholde jobvurderingsværktøjer, jf. også omtalen af "Stillingsvurderingsrådet" i baggrundsrapport vedr. udvikling i kollektive aftaler. Sådanne værktøjer må nødvendigvis bygge på tilgængelige oplysninger om de forskellige jobs og må tilsvarende bero på nogle konkrete valg af fx hvilke parametre, der er relevante, hvilken score de forskellige jobs har på hver parameter og hvordan de forskellige parametre skal vægtes. Det er vigtigt at holde sådanne valg og antagelser for øje, når man vurderer relevansen af de forskellige værktøjer, idet alle jobvurderingsværktøjer i sidste ende afhænger af en eller flere person(er)s (fx eksperter eller medarbejderes/arbejdsgivers) subjektive vurdering af parametre og vægte.

hvervserfaring, mens der stadig for nogle personalegrupper efterlades en betydelig variation, der må forklares af andre faktorer, herunder parternes løbende prioriteringer og kompromiser.

De supplerende analyser søger derfor at kaste lys over, hvordan yderligere faktorer (ud over LEU-faktorerne) eventuelt også kan være afspejlet i lønstrukturerne. Det er vanskeligt at drage håndfaste konklusioner på denne baggrund, da de supplerende analyser ikke etablerer årsagssammenhænge, men kun belyser observerede sammenhænge. Hertil kommer, at nogle af de belyste faktorer kan være indbyrdes korrelerede, og at andre faktorer, der ikke er undersøgt, også kan hænge sammen med forskelle i lønningerne.

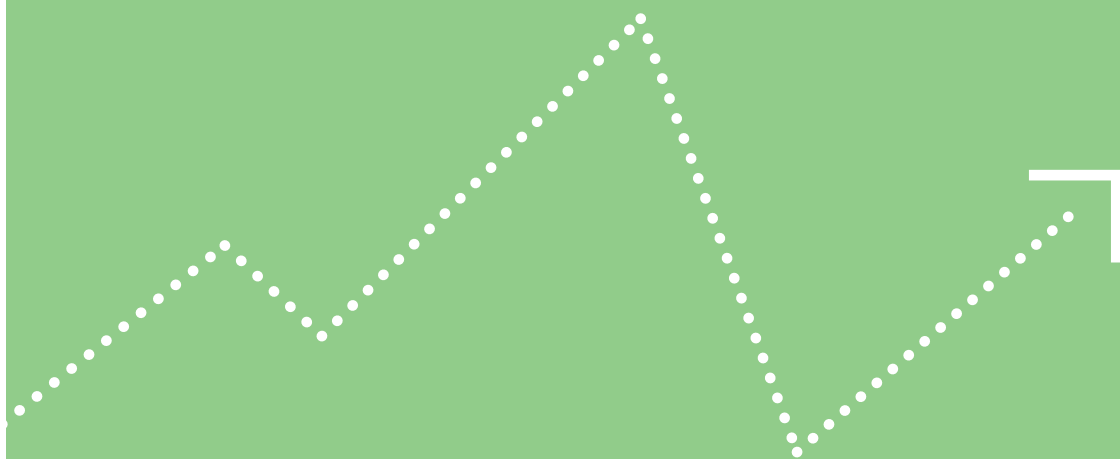
De tre supplerende analyser af betydningen af henholdsvis andelen af kvinder, gruppernes markedsforhold samt udbredelsen af nedsat tid blandt grupperne peger alle i retning af en negativ sammenhæng med LEU-afvigelse. Det vil sige, at der er tendens til, at personalegrupper der henholdsvis har relativt mange kvinder ansat, har relativt mange ansatte på nedsat tid, eller har jobfunktioner, der hovedsageligt retter sig mod den offentlige sektor, har en lavere faktisk løn end den beregnede LEU-løn. Det vil sige at disse grupper sammenlignet med de offentlige personalegrupper som helhed i gennemsnit har et relativt lavere lønniveau end andre grupper med samme uddannelses- og erfaringsniveau samt andel af ledere. Dette kan afspejle eventuelle ubalancer i lønstrukturerne eller andre forhold, der har betydning for løndannelsen, men som ikke indgår i LEU-modellen.

For at illustrere denne sammenhæng, er figurer 3.13-3.15 samlet i én figur, jf. figur 3.16.



Foruden de supplerende analyser, der holder øvrige faktorer op imod LEU-afvigelserne, giver de supplerende analyser også perspektiver på betydningen af henholdsvis voksen- og efteruddannelse, sammenhænge mellem løn og opgaver/ansvar samt komitéens tilgang til genekompensation. Det er også væsentlige perspektiver, som LEU-afvigelserne også skal ses i forhold til. Hvis en personalegruppe eksempelvis har et underrapporteret omfang af VEU, vil det (alt andet lige) betyde positive LEU-afvigelser, fordi LEU-modellen ikke har mulighed for at tage højde for gruppens (reelle) uddannelsesniveau. Tilsvarende kan en personalegruppe have en faktisk løn, der ligger meget tæt på den beregnede LEU-løn (dvs. LEU-afvigelse omkring nul), mens en del af den faktiske løn afspejler kompensation for specifikke forhold, som ikke gør sig gældende for andre grupper. Endelig kan personalegrupper med samme LEU-baggrund udføre forskellige opgaver og med forskelligt ansvar, hvilket kan hænge sammen med forskelle i de faktiske lønninger.

Analysen i dette kapitel tilvejebringer et nuanceret og oplyst grundlag for sammenligninger af lønstrukturen i den offentlige sektor. Analysen kan således bidrage til parternes videre drøftelse af løndannelsen samt balancer og afvejninger i lønstrukturen i den offentlige sektor.



Effekter og dynamikker på arbejdsmarkedet

4

4.1 Indledning

Komitéen har belyst dynamikker på det danske og særligt det offentlige arbejdsmarked. Konkret har komitéen belyst effekter og konsekvenser ved ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor, og rekrutteringsforholdene i den offentlige sektor. Arbejdet udgør et grundlag for at drøfte sammenhængen mellem løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor og det øvrige arbejdsmarked, den offentlige sektors opgaveløsning og samfundsøkonomien bredt set. Komiteens analyser præsenteres i dette kapitel og er mere indgående beskrevet i en række baggrundsrapporter *jf. boks 4.1*.

Hovedpointer:

- Den offentlige løndannelse afspejler en grundlæggende nordisk model, hvor den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter rammerne for lønudviklingen.
- Modellen understøtter dansk konkurrenceevne, stabil prisudvikling og balance i udviklingen af den offentlige og private sektor. Dermed understøttes rekrutteringsmulighederne i den offentlige sektor og det sikres, at de offentligt ansatte får del i lønstigninger, som følger af produktivitetsudviklingen i den private sektor.
- Rekrutteringsforholdene i den offentlige sektor afhænger af situationen på arbejdsmarkedet, herunder aktuelle konjunkturforhold. Over tid afhænger rekrutteringsforholdene i den offentlige sektor særligt af den demografiske udvikling, og for mange personalegrupper også af antallet af nyuddannede.
- Ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil have en række konsekvenser. De kan være både positive og negative, og vil afhænge af den konkrete ændring og situation. Mest afgørende er det om ændringen medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor overstiger den private eller ej. Er dette tilfældet vil det have bredere samfundsøkonomiske konsekvenser.
- Ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor kan, hvis de harmonerer med de underliggende markedsforhold, blandt andet bidrage til en bedre fordeling af arbejdskraft i den offentlige sektor, understøtte hensigtsmæssige incitamenter og en tættere sammenhæng mellem løn og produktivitet.

Boks 4.1**Relevante baggrundsrapporter vedrørende dynamikker på arbejdsmarkedet**

Dette kapitel præsenterer hovedpointerne fra komitéens arbejde med dynamikker på arbejdsmarkedet. Beskrivelsen i dette kapitel trækker på forskellige baggrundsrapporter, hvor overvejelserne og analyserne er uddybet:

- Baggrundsrapport vedr. analyse af rekrutteringsforhold på kort og lang sigt
- Baggrundsrapport vedr. effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor
- Baggrundsrapport vedr. nordiske erfaringer og perspektiver på offentlig løndannelse
- Baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på overordnet niveau

Pointerne perspektiveres desuden til den måde som parterne historisk har udmøntet løndannelsen i den offentlige sektor. Alle komitéens baggrundsrapporter findes på komitéens hjemmeside.

Det danske – og navnlig det offentlige – arbejdsmarked er kendetegnet af, at arbejdsmarkedets parter spiller en afgørende rolle i løndannelsen og i reguleringen af øvrige vilkår.

Løndannelsen i den offentlige sektor finder hovedsageligt sted ved de centrale overenskomstforhandlinger mellem de faglige organisationers forhandlingsfællesskaber og deres respektive arbejdsgivermodparter i stat, kommuner og regioner.

Det styrende princip for den overordnede løndannelse i den offentlige sektor er, at den samlede lønudvikling i den offentlige sektor følger lønudviklingen i den private sektor. Dette afspejler et tilsvarende princip i den private sektor, hvor de mest konkurrenceudsatte brancher sætter lønstigningstakten for de øvrige dele af sektoren, og modsvarer desuden tilsvarende modeller i Sverige og Norge. Denne 'model' har en række fordele. Den understøtter dansk konkurrenceevne, stabil udvikling i priser, løn og offentlige finanser, samt balance imellem udviklingen af den offentlige og private sektor, herunder den offentlige sektors rekrutteringsmuligheder. I bredere forstand kan modellen betragtes som en del af en økonomisk stabilitetspolitik, som understøtter gode rammebetingelser for vækst og udvikling. Inden for den overordnede løndannelse aftaler parterne fordelingen af lønmidler – og eventuelle ændringer af lønstrukturerne. Desuden sker der løbende en vis lokal løndannelse, som også kan have indflydelse på lønstrukturerne i den offentlige sektor. Ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil medføre en række effekter og konsekvenser, for eksempel for fordelingen af arbejdskraft (rekruttering mv.) og opgaveløsningen i den offentlige sektor samt konkurrenceforholdene mellem den offentlige og private sektor. De konkrete effekter og konsekvenser vil i høj grad afhænge af den konkrete ændring og dens kontekst – mest afgørende om den sker inden for rammerne af det styrende grundprincip om, at lønudviklingen i den offentlige sektor følger lønudviklingen i den private sektor, eller ej.

Det er komplekse temaer, som kan belyses fra flere forskellige perspektiver. Komitéen har på den baggrund anlagt en tilgang, som belyser de underliggende dynamikker og et muligt udfaldsrum for betydningen af ændringer i den offentlige lønstruktur, med henblik på at understøtte parternes videre drøftelser. I sammenhæng med analyserne præsenteres desuden komitéens analyse af rekrutteringsforholdene på kort og lang sigt.

4.2 Løndannelsen på arbejdsmarkedet generelt og i den offentlige sektor

Løndannelsen på det danske arbejdsmarked følger en model, som bygger på grundlæggende principper og hensyn. Grundprincippet er, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter rammerne for lønstigningstakten for det øvrige arbejdsmarked, herunder den offentlige sektor. Denne fastsættes ud fra grundlæggende hensyn til dansk konkurrenceevne, og følger over tid udviklingen i værdien af arbejdskraftens indsats - dvs. arbejdskraftens produktivitet og prisen på de varer og services, som produceres. Grundprincippet har rødder tilbage til 1950'erne og 1960'erne, og har været udmøntet forskelligt over tid, men blev konkretiseret i fælleserklæringen fra 1987.

Tilsvarende modeller findes i for eksempel Norge og Sverige, hvor der dog er væsentlige forskelle i dens udmøntning, herunder på løndannelsen i den offentlige sektor¹. I Danmark er modellen udmøntet ved, at de økonomiske rammer² aftales med udgangspunkt i den forventede private lønudvikling kombineret med reguleringsordningerne, som løbende udligner eventuelle forskelle på lønudviklingen i den offentlige og private sektor, *jf. boks 4.2*.

¹ Denne model for løndannelsen kan ses som en (central) del af en bredere samfundsøkonomisk model – den skandinaviske inflationsmodel – som har været central for den økonomiske udvikling siden anden verdenskrig. Se desuden *baggrundsrapport vedr. nordiske erfaringer og perspektiver på offentlig løndannelse*.

² De økonomiske rammer er et begreb, som anvendes ved overenskomstforhandlingerne til at beskrive den samlede forventede lønudvikling eller værdien af øvrige vilkårsforbedringer, som en overenskomstaftale (på aftaletidspunktet) forventes at medføre.

Boks 4.2

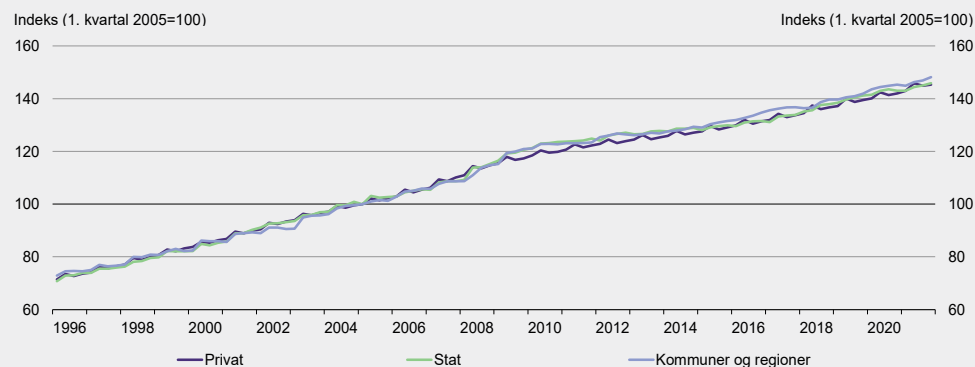
Modellen for løndannelsen i den offentlige sektor

Hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor finder sted ved de centrale overenskomstforhandlinger i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Her aftaler parterne en økonomiske ramme, som er udtryk for de forventede løn- og vilkårsforbedringer i den kommende overenskomstperiode, med udgangspunkt i forventningerne til den samfundsøkonomiske udvikling, og særligt den forventede lønudvikling i den private sektor.

Ud over størrelsen på den økonomiske ramme aftaler de centrale parter – dvs. forhandlingsfællesskaberne og de respektive arbejdsgivere – også fordelingen af rammen på forskellige typer af forbedringer, herunder generelle procentuelle lønstigninger til alle og midler til specifikke formål eller personalegrupper. Parterne har siden 1984 også aftalt reguleringsordninger, som løbende udligner eventuelle forskelle mellem lønudviklingen i den private sektor og i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Hvis lønudviklingen i en given offentlig delsektor har været lavere end den private sektor udmøntes en yderligere lønstigning, og hvis den har været højere fradrages en del af en allerede aftalt lønstigning. Endelig indgår der også skøn over den såkaldte reststigning, som afspejler lokal løndannelse og eventuelle ændringer i personalesammensætningen over tid, i forhandlingen af den økonomiske ramme.

På den måde understøtter løndannelsen i den offentlige sektor en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den offentlige og private sektor, hvilket også har været tilfældet historisk, jf. figur a.

Figur a

Lønudvikling i den private sektor, stat samt kommuner og regioner i henhold til det implicitte lønindeks

Opgørelsen i figur a er baseret på Danmarks Statistiks implicitte lønindeks, som siden 1995/1999 har ligget til grund for reguleringsordningen. Der findes andre statistikker, som belyser lønudviklingen på det danske arbejdsmarked. Det gælder Danmarks Statistiks standardberegnedes lønindeks (som dog aktuelt er sat på pause i forbindelse med et serviceeftersyn) og for den private sektor også Dansk Arbejdsgiverforenings lønindeks. De forskellige opgørelser anvender forskellige metoder, datagrundlag og procedurer, som kan have betydning for den opgjorte lønudvikling. Fremstillingen af lønudviklingen i figur a skal ses i lyset af, at de implicitte lønindeks historisk har været grundlaget for reguleringsordningerne, samt af de pt. udgår de aktuelt tilgængelige kilder.

Anm.: Ikke sæsonkorrigerede tal opgjort ved Danmarks Statistiks implicitte lønindeks. Lønudviklingen i kommuner og regioner er opgjort samlet, da der først findes separate statistikker for hver af delsektorerne fra 2007 og frem.

Kilde: Danmarks Statistik.

Denne model for den offentlige løndannelse har mange fordele. Den understøtter dansk økonomis konkurrenceevne relativt til udlandet, hvilket er afgørende for en lille åben økonomi, som den danske. At de offentlige lønstigninger følger de private lønstigninger bidrager desuden til en relativt stabil udvikling i priser og gode rammebetingelser for vækst og udvikling i dansk økonomi. Modellen understøtter også balance i udviklingen mellem den offentlige og private sektor i forhold til for eksempel rekruttering, ved at sikre, at der ikke opbygges systematiske forskelle mellem lønudvikling i de to sektorer. Endvidere bidrager modellen til en stabil udvikling i de offentlige finanser. Løndannelsen i den offentlige sektor skal således ses i bred sammenhæng, og som en afgørende faktor for en stabil økonomisk udvikling.

På det private arbejdsmarked indebærer markedsdynamikkerne og en relativt decentral løndannelse, at lønningerne løbende kan tilpasses til konjunkturer og forskydninger i markedsforhold mellem brancher mv. Dermed understøttes en effektiv og hensigtsmæssig allokering af arbejdskraften.

I den offentlige sektor findes ikke tilsvarende markedsdynamikker. Løndannelsen kan derfor ikke på samme måde knyttes direkte til udviklingen i værdiskabelsen knyttet til arbejdsindsatsen. Det veludbyggede danske velfærdssamfund, som blandt andet understøtter den private sektor, medfører endvidere, at den offentlige sektor er en stor arbejdsgiver. Den offentlige løndannelse har også derfor væsentlig betydning for dansk økonomi og den offentlige sektors udvikling.

Det forhold, at de offentlige lønstigninger bestemmes af lønstigningerne i den private sektor har en række implikationer. De gennemsnitlige private lønstigninger følger de gennemsnitlige prisstigninger (inflation) og produktivitetsstigninger i den private sektor. Når de offentlige lønstigninger følger de private, får de offentlige ansatte på samme måde lønstigninger svarende til de gennemsnitlige prisstigninger (inflation) og produktivitetsstigninger i den private sektor.

Det sikrer i udgangspunktet, at der ikke opstår systematiske forskelle i lønudviklingen, der kan påvirke rekrutteringsmulighederne generelt på tværs af de to sektorer. Det indebærer samtidig, at reallønstigningerne i den offentlige sektor følger den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i den private sektor, der primært drives af ny teknologi og et øget uddannelses/kvalifikationsniveau. På den måde sikres, at den generel udvikling i for eksempel uddannelsesniveauet og krav på arbejdsmarkedet afspejles i lønudviklingen i den offentlige sektor.

Disse sammenhænge er knyttet til den *gennemsnitlige* udvikling. I den offentlige sektor kan der være områder, der enten har en højere eller lavere produktivitetsudvikling end den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i den private sektor. Det indebærer, at det bliver relativt dyrere (billigere) at producere varer og tjenester, på områder hvor produktivitetsudviklingen er lavere (højere) end gennemsnittet i den private sektor.

For mange serviceydelser – både i den offentlige og den private sektor – gælder, at 'produktionen' af ydelserne er relativt arbejdskraftintensiv, og det derfor er sværere at øge

produktiviteten. Produktivitetsudvikling på disse områder vil derfor ofte være under gennemsnittet på arbejdsmarkedet som helhed, og serviceydelserne bliver dermed relativt dyrere i takt med stigende produktivitet i samfundet. Da mange serviceopgaver udføres i den offentlige sektor er dette en særlig udfordring for den offentlige sektor. Denne dynamik indebærer enten øgede omkostninger eller reducerede tilbud (mængde eller kvalitet) af serviceydelserne.

Sådanne ændringer af de relative priser på varer/services vil i et privat marked påvirke forbrugernes efterspørgsel, mens dette ikke på samme måde er tilfældet i den offentlige sektor. Den enkelte borger ser – i modsætning til de politiske beslutningstagere – således ikke den egentlige pris på offentlige services og tjenesteydelser, som hovedsageligt er betalt over skatten. Ved et givent offentligt budget kan ændringer af de relative priser imidlertid få betydning for omfanget eller kvaliteten af service, som kan udbydes.

I praksis er det forbundet med væsentlige udfordringer at måle produktivitetsudviklingen i den offentlige sektor, da dens services og tjenesteydelser i modsætning til den private sektors varer og services ikke handles på et marked. I praksis vil det dermed være vanskeligt at bestemme for eksempel udviklingen i de relative priser for services og tjenesteydelser på tværs af den offentlige sektor.

Hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor finder sted ved de centrale overenskomstforhandlinger. Komitéens afdækning af udviklingen i kollektive aftaler, som er beskrevet i kapitel 5, indikerer, at parterne i høj grad har prioriteret ens generelle (procentuelle) lønstigninger på tværs af personalegrupper og medarbejdere, herunder gennem de aftalte reguleringsordninger. Afdækningen viser, at der også har været en udvikling af løndannelsen, særligt ved indførelsen af et element af lokal løndannelse fra 1990'erne og frem, med henblik på at skabe tættere sammenhæng mellem løn og lokale behov/prioriteter.

Endelig viser afdækningen, at der inden for rammerne af løndannelsen i den offentlige sektor i nogen grad har været mulighed for ændringer af lønstrukturerne indenfor og mellem personalegrupper. Dels ved, at der centralt er aftalt puljer til særlige grupper/formål, og dels ved puljer til organisationsforhandlinger, som har skabt mulighed for de enkelte personalegrupper til at tilpasse lønstrukturerne inden for gruppen. Inden for den grundlæggende model for løndannelsen på det danske arbejdsmarked, og dens udmøntning i den offentlige sektor, er der således mulighed for ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Løndannelsen har dog i høj grad været udmøntet med ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper, som således generelt set følger den gennemsnitlige udvikling i produktivitet og priser i den private sektor. Det indebærer risiko for ubalancer i lønstrukturerne over tid og for at arbejdskraften ikke kan allokeres hensigtsmæssigt i den offentlige sektor, fordi de relative lønninger forbliver omtrent uændrede.

4.3 Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor

Rekrutteringsforholdene i den offentlige sektor afhænger grundlæggende af den generelle beskæftigelsessituation på det danske arbejdsmarked, herunder konjunkturforhold, udviklingen i arbejdsudbud mv. Der er imidlertid også en række karakteristika ved den offentlige sektor, som kan have særlig betydning for rekrutteringsforholdene (udbud og efterspørgsel) på det offentlige arbejdsmarked.

Efterspørgslen efter arbejdskraft i den offentlige sektor drives primært af ændringer i det offentlige forbrug, herunder eventuelle politiske tiltag rettet mod ændringer i den offentlige beskæftigelse. Efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft afhænger desuden også af tilrettelæggelsen af opgaveløsningen og demografiske forhold.

Efterspørgslen efter arbejdskraft følger med andre ord det planlagte udbud af forskellige offentlige services og tjenesteydelser, herunder også behovet for personale i understøttende funktioner, der ikke direkte udbyder offentlige services.

Efterspørgslen kan for eksempel ændres hvis befolkningens demografi ændres sådan, at der er et øget behov for nogle typer af services og tjenesteydelser, for eksempel services rettet mod ældre. Efterspørgslen efter arbejdskraft i den offentlige sektor kan også afhænge af konkrete politiske initiativer. For eksempel øges efterspørgslen efter pædagoger, når der politisk efterspørges en større andel af pædagogisk personale på daginstitutionerne, eller efterspørgslen efter skattemedarbejdere øges, når der ønskes en styrkelse af skattevæsnet.

Udbuddet af forskellige typer af arbejdskraft på det offentlige arbejdsmarked bestemmes til dels af forskellige faktorer afhængigt af, hvilken type arbejdskraft der er tale om. Det kan for eksempel have betydning i hvilket omfang arbejdskraften forudsætter en given uddannelse eller særlige kompetencer, samt i hvilket omfang arbejdskraften beskæftiges i både den offentlige og private sektor.

For mange typer af arbejdskraft i den offentlige sektor vil udbuddet afhænge af antallet af ny-uddannende inden for relevante uddannelser, graden af fastholdelse efter endt uddannelse og aldersfordelingen blandt de beskæftigede. Antallet af nyuddannede har således betydning for hvor mange nye medarbejdere, der tilgår arbejdsmarkedet og som kan rekrutteres til den offentlige sektor. Graden af fastholdelse efter endt uddannelse har betydning for i hvilket omfang medarbejdere med de relevante kompetencer fortsætter med at udbyde den givne type af arbejdskraft. Herudover har aldersfordelingen blandt de nuværende beskæftigede betydning for, hvor længe de kan forventes at fortsætte med at udbyde deres arbejdskraft.

For ufaglært arbejdskraft vil udbuddet selvsagt ikke afhænge af antallet af nyuddannede, men vil i stedet hænge sammen med omfanget af personer i arbejdsstyrken med de relevante kvalifikationer eller mulighed for at tillære disse. For typer af arbejdskraft, som beskæftiges i både den offentlige og private sektor, vil udbuddet desuden afhænge af, hvor

meget arbejdskraft den private sektor aftager, og i hvilken grad den offentlige sektor kan tiltrække arbejdskraft fra den private sektor.

Udbuddet af en given type af arbejdskraft afhænger desuden af hvor mange timer hver medarbejder udbyder – det såkaldte effektive arbejdsudbud. Det afhænger fx af i hvilket omfang medarbejdere vælger eller har mulighed for arbejde på fuld tid eller nedsat tid, og desuden af omfanget af sygefravær blandt medarbejderne.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at rekrutteringsforholdene og de enkelte faktorer, som påvirker disse, løbende ændres og at fx personers valg om at udbyde en given arbejdskraft ikke er statisk. Der er fx tegn på, at yngre personer i højere grad end ældre skifter fra den offentlige til private sektor, mens ældre hyppigere end yngre skifter den anden vej.

Afdækning af aktuelle rekrutteringsforhold

Komitéen har med henblik på at illustrere faktorer, som påvirker rekrutteringsforholdene i den offentlige sektor, samt for at belyse de aktuelle rekrutteringsforhold og udvikling af disse på længere sigt, fået udarbejdet en analyse heraf fra Finansministeriet, *jf. baggrundsrapport vedr. rekrutteringsforhold i den offentlige sektor*.

Analysen har konkret søgt at belyse den aktuelle rekrutteringssituation på det danske arbejdsmarked samt udbuds- og efterspørgselsforholdene for seks personalegrupper (sygeplejersker, pædagoger, lærere, social- og sundhedsassistenter, læger og hvor muligt jurister og økonomer)³. Analysen finder for det første, at den aktuelle konjunktur- og beskæftigelsessituation medfører et kapacitetspres både på det offentlige og det private arbejdsmarked. Mellem 40 og 50 pct. af virksomhederne inden for industri, byggeri og serviceerhverv angiver mangel på arbejdskraft som en produktionsbegrænsede faktor. Blandt de seks offentlige personalegrupper peger analysen på, at der er i 2021 var udfordringer med at finde kvalificeret arbejdskraft for særligt social og sundhedsassistenter og sygeplejersker, opgjort ved såkaldte forgæves rekrutteringer⁴. Omfanget af forgæves rekrutteringer svinger fra år til år. For eksempel var omfanget af forgæves rekrutteringer i 2020 for de to grupper på samme niveau som for læger og jurister/økonomer.

I forhold til det effektive arbejdsudbud peger analysen på visse forskelle i den gennemsnitlige arbejdstid for medarbejdere i den private sektor og de tre offentlige delsektorer.

³ Bemærk, at analysen tager udgangspunkt i den beskæftigede befolkning i år 2019 og medtager den faktiske tilgang til velfærdsuddannelserne frem til og med 2020, og tager dermed ikke højde for den realiserede udvikling i tilgangen til uddannelserne i 2021 og 2022, hvor særligt optaget på en række "velfærdsuddannelser" faldt i forhold til de foregående år. Optagelsen af nye studerende på de videregående uddannelser er generelt set faldet i 2022 sammenlignet med forrige år, hvilket bl.a. skal ses i lyset af genåbningen efter Covid-19, og et generelt øget optag i årene op til. Disse udsving medfører betydelig usikkerhed omkring den fremtidige udvikling i optagelsen af studerende på de videregående uddannelser. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at afgøre om faldet i optagelsen på uddannelserne er af varig eller midlertidig karakter. I det omfang at optagelsen på uddannelserne fremadrettet vil ligge på et lavere niveau end forudsat i analysen, vil det isoleret set betyde, at udbuddet vil vokse mindre frem mod 2030. Omvendt vil analysen undervurdere udbuddet, hvis optagelsen vender tilbage til den historisk opadgående trend for flere af uddannelserne.

⁴ En forgæves rekruttering dækker over tilfælde hvor en stilling enten ikke kan besættes eller hvor stillingen besættes af medarbejdere, der ikke har de efterspurgte kvalifikationer.

Navnlig er den gennemsnitlige arbejdstid en smule lavere blandt kommunalt og til dels regionalt ansatte end blandt statsligt og privat ansatte, især når der tages højde for sygefravær. Det afspejler blandt andet, at ansættelse på nedsat tid er mere udbredt i kommuner og regioner end i staten og den private sektor. Der ses desuden forskelle i udbredelsen af ansættelse på nedsat tid blandt de undersøgte personalegrupper, hvor arbejde på nedsat tid i højere grad er udbredt blandt pædagoger, sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og social og sundhedshjælpere, end blandt andre personalegrupper.

Analysen viser desuden visse forskelle i mobiliteten ind og ud af de undersøgte personalegrupper. Der er således relativt flere som bevæger sig ind i gruppen af jurister og økonomer end blandt de øvrige grupper. På tværs af personalegrupperne forbliver hovedparten dog beskæftigede inden for samme gruppe over en femårig periode. På baggrund af de faktorer, som er beskrevet ovenfor, er der i analysen endeligt udarbejdet en *mekanisk* fremskrivning af udbuddet og efterspørgslen efter de udvalgte personalegrupper frem til 2030⁵. Fremskrivningen tager ikke højde for eventuelle ubalancer mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft i dag. Den viser, at der under de givne antagelser og forudsætninger vil være omtrent *samme* udvikling i udbud og efterspørgsel af lærere, PAU-assistent⁶, pædagoger og sygeplejersker. For disse grupper peger fremskrivningen således på en balanceret udvikling i rekrutteringsforholdene frem mod 2030, som dermed er uændrede i forhold til situationen i dag, hvor der for blandt andet sygeplejersker ses rekrutteringsudfordringer.

Fremskrivningen viser omvendt en *mindre* vækst i udbuddet af end i efterspørgslen efter social- og sundhedsassistenter samt social og sundhedshjælpere. For disse grupper peger fremskrivningen således på en forværring af rekrutteringssituationen frem mod 2030. Endelig viser fremskrivningen en *større* vækst i udbuddet af end efterspørgslen efter læger, og peger dermed på en forbedret rekrutteringssituation for læger frem mod 2030. Det understreges i analysen, at der er tale om en mekanisk fremskrivning og *ikke* en prognose, og at fremskrivningen er forbundet med væsentlig usikkerhed. Metoden og antagelser er beskrevet nærmere i *baggrundsrapport vedr. rekrutteringsforhold i den offentlige sektor*.

Da relativt mange jurister og økonomer er beskæftiget i den private sektor, er det ikke med den anlagte tilgang muligt at foretage en tilsvarende fremskrivning for jurister og økonomer. En anden del af analysen viser dog, at der forventes en svag stigning i antallet af offentligt beskæftigede med en kandidatuddannelse frem mod 2030. Denne stigning er mindre end den forventede stigning i udbuddet af kandidatuddannede. Det indebærer et stigende udbud af kandidatuddannede for den private sektor.

⁵ Bemærk, at analysen tager udgangspunkt i data for uddannelsesoptag i 2020, og dermed ikke tager højde for udviklingen i optaget på de respektive uddannelser herefter.

⁶ Pædagogiske assistenter (PAU-assistenten), er en pædagogisk stilling og en erhvervsuddannelse.

4.4 Effekter og konsekvenser ved ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor

Lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor spiller en afgørende rolle for dansk økonomi, arbejdsmarked og den offentlige sektors udvikling. Effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor skal således ses i sammenhæng med løndannelsen på det danske arbejdsmarked, som beskrevet i afsnit 4.2, herunder sammenhængen mellem den offentlige og private sektor og den offentlige sektors karakteristika.

En ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil have effekter og konsekvenser for det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor, samt for det private arbejdsmarked og potentielt også for samfundsøkonomien i bredere forstand. De konkrete effekter og konsekvenser, kan have både en positiv og negativ karakter, og vil afhænge af den konkrete ændring af lønstrukturerne samt den kontekst, som den finder sted i.

Den mest afgørende faktor er hvorvidt ændringen af lønstrukturerne medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor overstiger lønudviklingen i den private sektor eller ej. Med andre ord om ændringen bryder med den overordnede model for løndannelsen på det danske arbejdsmarked. Medfører ændringen, at den offentlige lønudvikling overstiger den private, kan det få bredere samfundsøkonomiske konsekvenser.

Nedenfor beskrives først effekter og konsekvenser af ændringer af lønstrukturerne inden for rammerne af den overordnede model for løndannelsen på det danske arbejdsmarked, og herefter beskrives yderligere konsekvenser, såfremt den offentlige lønudvikling overstiger den private. Ændringerne af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil have konsekvenser for en række forhold, for eksempel:

- Fordelingen af arbejdskraften (ændrede rekrutterings- og fastholdelsesmuligheder)
- Forholdet mellem løn og produktivitet
- Konkurrenceforholdene mellem den offentlige og private sektor
- Opgavetilrettelæggelsen i den offentlige sektor
- Medarbejdernes motivation

De konkrete konsekvenser vil afhænge af den situation som ændringen af lønstrukturerne finder sted i, navnlig om ændringen harmonerer med de underliggende markedsforhold, og dermed om den for eksempel bidrager til en mere hensigtsmæssig fordeling af arbejdskraften.

En ændring af lønstrukturerne inden for rammerne af den private lønudvikling – den grundlæggende model for løndannelsen – forudsætter ikke særskilt finansiering og vil ikke umiddelbart have bredere samfundsøkonomiske konsekvenser. Nogle grupper vil således have en relativt højere lønstigning, mens andre har en relativt lavere lønstigning end den offentlige sektor som helhed. Der indebærer, at de effekter og konsekvenser, der

gør sig gældende for grupper, der opnår højere lønstigninger, umiddelbart modsvares af modsatrettede effekter for de grupper, der opnår relativt lavere lønstigninger.

En ændring af lønstrukturerne vil påvirke rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne for de forskellige personalegrupper. Over tid muliggør det en anden allokering af arbejdskraft på arbejdsmarkedet, som fx i højere grad understøtter, at den offentlige sektor kan udbyde de ønskede services og tjenesteydelser. Rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne forbedres for de grupper, der opnår en relativt større lønstigning. Det modsatte vil gøre sig gældende for de grupper, der opnår en relativt lavere lønstigning⁷.

Konsekvenserne af ændrede lønstrukturer kan også afhænge af, om ændringen udligner en opstået lønforskel mellem den private og offentlige sektor for personalegrupper. I så fald vil ændringen af de offentlige lønstrukturer så at sige 'genoprette' den offentlige sektors konkurrenceposition i forhold til den givne arbejdskraft. Hvis ikke vil den øge de offentlige lønninger relativt til de private, og dermed resultere i en forbedret konkurrenceposition for den offentlige sektor. Dette kan understøtte den offentlige sektors mulighed for at rekruttere den givne arbejdskraft i tilstrækkeligt omfang, men kan også føre til løn-lønspiraler⁸ – som kan påvirke omkostningsudviklingen i dansk økonomi. En sådan effekt kan blandt andet afhænge af, i hvilket omfang en given arbejdskraft efterspørges på det private marked.

En ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor kan have konsekvenser for forholdet mellem løn og produktivitet for forskellige personalegrupper i den offentlige sektor. Dermed kan omkostningerne ved at udbyde forskellige offentlige services og tjenesteydelser ændres, hvilket har betydning for mulighederne for at udbyde disse. Ændrede lønstrukturer kan også have konsekvenser for opgavetilrettelæggelsen i den offentlige sektor. De vil således gøre det henholdsvis mere eller mindre fordelagtigt at anvende specifik arbejdskraft i opgaveløsningen – så der i højere grad anvendes den arbejdskraft, der bliver relativt billigere.

Ændringer kan grundlæggende ske af markedsmæssige eller øvrige hensyn. Begge tilfælde kan bero på legitime hensyn og have både positive og negative konsekvenser, men der gælder særlige forhold omkring ændringer af lønstrukturerne, som sker af ikke-markedsmæssige hensyn.

⁷ De forbedrede rekrutteringsmuligheder følger blandt andet af bedre muligheder for at tiltrække arbejdskraft fra andre områder. De kan på kort sigt dog også hænge sammen med, at flere medarbejdere vælger at arbejde flere timer (hvilket forbedrer rekrutteringsmulighederne) eller færre timer (hvilket forværrer rekrutteringsmulighederne) når lønniveauet øges. Sådanne indkomst- og substitutionseffekter som gør sig gældende generelt og ikke kun ved ændrede lønstrukturer.

⁸ En løn-lønspiral er en situation, hvor en stigning i lønningerne for en gruppe eller i en given sektor giver anledning til øgede lønkrav i andre dele af økonomien, fordi de relative lønninger ændres på en måde, som ikke kan henføres til objektive faktorer eller opfattes som sådan. Imødekommelse af sådanne nye lønkrav kan herefter medføre yderligere lønkrav, og på den måde igangsættes en opadgående "spiral". Risikoen for sådanne dynamikker vil være særligt udtalt på et arbejdsmarked hvor medarbejderne lægger stor vægt på de relative lønninger, da en ændring af disse derfor vil afføde lønkrav for at genoprette de tidligere relative lønninger. Fænomenet kan være særligt relevant i en situation, hvor den offentlige og private sektor er tæt forbundne, idet der ikke i den offentlige sektor, på samme måde som i den private sektor, er markedsmæssige begrænsninger på udviklingen i de offentlige lønninger.

For det første vil ændringen af lønstrukturerne umiddelbart opnå det ønskede hensyn fx forhandlingsmæssige eller solidaritetshensyn. For det andet er det særligt vanskeligt at belyse konsekvenserne ved denne type af ændringer, særligt da ændringerne ikke nødvendigvis er drevet af de underliggende markedsforhold, altså udbuddet og efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft.

Er det ikke tilfældet, kan ændringerne af lønstrukturerne medføre utilsigtede ubalancer og få konsekvenser for fx opgavevaretagelsen i den offentlige sektor, udbuddet af offentlige services og tjenesteydelser samt konkurrencen i forhold til den private sektor. Hvis ændringerne af lønstrukturerne, herunder deres størrelsesorden, ikke opfattes som velbegrundede eller legitime, kan det desuden påvirke løndannelsen bredt set, herunder i den private sektor, da det kan give anledning til højere lønkrav fra andre grupper.

Reguleringsordningerne udligner forskellene mellem den gennemsnitlige private lønudvikling og den gennemsnitlige lønudvikling i hver af de offentlige delsektorer. Hvis en personalegruppe i den offentlige delsektor har en højere lønudvikling end gennemsnittet, vil det således trække lønudviklingen i hele den offentlige delsektor op. Det vil isoleret set ændre forholdet mellem lønudviklingen i den private sektor og den givne offentlige delsektor, hvilket påvirker udmøntningerne fra reguleringsordningerne, som bliver mindre positive eller mere negative end ellers. Dette mindsker isoleret set lønstigningerne for alle personalegrupper i den givne sektor, omend den gennemsnitlige lønudvikling i delsektoren stadig øges samlet set.

Ændringen af lønstrukturerne *inden for* én personalegruppe vil ikke have en sådan effekt på lønrelationerne mellem personalegrupper. Desuden adskiller en sådan ændring af lønstrukturerne sig ved ikke at forudsætte relativt lavere lønstigninger i andre personalegrupper, men kun inden for personalegruppen, samt ved i højere grad at give mulighed for at afspejle eventuelle produktivitetsforskelle mellem medarbejderne inden for en personalegruppe.

Såfremt en ændring af lønstrukturerne medfører, at lønningerne i den offentlige sektor stiger hurtigere end lønningerne i den private sektor, kan det i tillæg til ovenstående have visse yderligere konsekvenser. De konkrete effekter og konsekvenser vil særligt afhænge af to forhold.

For det første, skal en 'merlønstigning' finansieres, og effekterne afhænger af den konkrete finansieringsform. For det andet hvorvidt en relativt højere lønudvikling i den offentlige sektor medfører såkaldte spill-over effekter til den private sektor – det vil sige om de 'smitter af' på den private sektor og leder til højere private lønstigninger. En række forhold omkring dansk økonomi peger i retning af, at spill-over-effekter må forventes i et vist omfang. Det er dog forbundet med betydelige vanskeligheder at bestemme det konkrete omfang af sådanne effekter, blandt andet da de vil afhænge af den konkrete situation, herunder også om og hvordan ændringen er finansieret.

Lønstrukturkomitéen har indhentet bidrag fra DREAM-gruppen for at belyse konsekvenserne ved et regneeksempel, hvor de offentlige lønninger øges mere end de private, uden

at dette medfører spill-over-effekter, og et regneeksempel hvor dette medfører spill-over-effekter⁹.

I det første regneeksempel er der foretaget beregninger under antagelse af forskellige finansieringskilder: 1) ikke finansieret, 2) finansieret ved øget bundskat eller 3) finansieret ved lavere offentlig beskæftigelse. Afhængig af finansieringen vil ændringen af lønstrukturerne have forskellige effekter og påvirke dansk økonomi forskelligt. I første eksempel reduceres den finanspolitiske holdbarhed, mens den er omtrent uændret i andet eksempel, og forbedres i det tredje eksempel.

I det andet regneeksempel er der foretaget en beregning af effekter og konsekvenser af en ufinansieret lønstigning til de offentligt ansatte, som er én pct. højere end den private lønudvikling, som medfører spill-overeffekter på den private lønudvikling.

Beregningerne viser, at der med udgangspunkt i en neutral konjunktursituation vil være en positiv effekt på beskæftigelsen på kort sigt, som dog forsvinder over tid i takt med, at eksporten reduceres. På lang sigt vil det private lønniveau være marginalt højere, mens den strukturelle beskæftigelse reduceres med ca. 8.000 fuldtidsbeskæftigede, og den finanspolitiske holdbarhed forværres.

Hvis en ændring af lønstrukturerne omvendt skulle medføre, at lønudviklingen i den offentlige sektor måtte blive lavere end lønudviklingen i den private sektor, vil det alt andet lige have modsatte konsekvenser i forhold til dem, der er beskrevet her.

⁹ Regneeksemplerne er i lighed med andre økonomiske modeller udført under en standardantagelse om, at den offentlige beskæftigelse fastsættes politisk. Ændringen af de relative lønniveauer mellem den offentlige og private sektor i regneeksemplerne medfører således ikke en større offentlig beskæftigelse eller ændret service.



Udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer

5

5.1 Indledning

Lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor i dag afspejler mange års udvikling af kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. En udvikling som har fundet sted i samspil med den generelle samfundsøkonomiske udvikling og særligt udviklingen på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor. For dels at beskrive denne udvikling samt for at sætte komitéens øvrige arbejde i et historisk perspektiv, har komitéen afdækket udviklingen i kollektive aftaler i perioden fra 2. verdenskrig til de seneste overenskomstforhandlinger i 2021. Dette kapitel præsenterer hovedpointerne fra komitéens afdækning, som er udfoldet i tre baggrundsrapporter med forskellige perspektiver på udviklingen, *jf. boks 5.1*.

Hovedpointer:

- Udviklingen i de kollektive aftaler og lønstrukturerne i den offentlige sektor er resultatet af en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter, der er foretaget, hovedsageligt af de centrale aftaleparter, inden for rammerne af udviklingen af arbejdsmarkedet generelt og den offentlige sektor.
- Det kollektive aftalesystem er udviklet fra et fokus på tjenestemandssystem til overenskomstsyste­met, herunder i forlængelse af indførelsen af aftaleretten ved tjenstemandsreformen i 1969, og er særligt i kommuner og regioner/amter blevet formaliseret. Samtidig er løndannelsen løbende udviklet, især ved indførelsen af et lokalt element ("Ny løn") i 1990'erne.
- Parterne på det offentlige område har kunnet håndtere tværgående spørgsmål og har sikret, at velstands­frem­grangen i Danmark også er afspejlet i vilkårene i den offentlige sektor, samt at den offentlige sektor er udviklet i balance med den private. Parterne har haft svæ­rere ved at nå til enighed om håndtering af ønsker om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper. Det afspejler blandt andet, at parterne i høj grad har prioriteret ens (procentuelle) lønstigninger til alle medarbejdere, mens der dog er eksempler på prioritering af midler til specifikke grupper, bl.a. fra de to seneste overenskomstforhandlinger.
- De enkelte personalegrupper har haft indflydelse på deres egen lønpakke, herunder balancen mellem løn og øvrige vilkår, og sammensætningen af lønelementer.
- Lønstrukturerne i den offentlige sektor i dag afspejler parternes valg og prioriteringer samt indgåede kompromisser gennem mange årtiers forhandlinger. Der kan derfor ikke peges på ét enkeltstående nedslagspunkt som bestemmende for de nuværende lønstrukturer. De nuværende lønstrukturer kan således heller ikke siges at være politisk fastsatte, fx som følge af forskellige tjenestemand­reformer i efterkrigstiden.

Boks 5.1**Relevante baggrundsrapporter vedr. udviklingen i kollektive aftaler**

Dette kapitel præsenterer hovedpointerne fra komitéens arbejde med afdækningen af udviklingen i kollektive aftaler i den offentlige sektor fra 1946 til 2021. Beskrivelsen i dette kapitel trækker på forskellige baggrundsrapporter, hvor overvejelserne og afdækningen er uddybet:

- Baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau.
- Baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper.
- Baggrundsrapport vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946.

5.2 Baggrund for arbejdet

Lønstrukturkomitéen blev blandt andet nedsat i lyset af en debat om lønrelationerne på det offentlige arbejdsmarked. Debatten havde en række forskellige aspekter. Et af temaerne, som særligt var i fokus, var historikken for lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder hvilke beslutninger, der er blevet truffet om de relative lønninger gennem tiden, og i hvilket omfang de relative lønninger¹ har forandret sig over tid.

Et af de nedslagspunkter, der blev fremhævet i debatten, var processen omkring tjenestemandssreformen i 1969, og navnlig hvilken betydning lønindplaceringerne i selve reformen, samt eventuelle afledte effekter på tilsvarende lønindplaceringer for øvrige offentligt ansatte, har haft for de nuværende lønstrukturer i den offentlige sektor.

Debatten tog blandt andet udgangspunkt i en analyse fra Institut for Menneskerettigheder, som for 13 udvalgte personalegrupper søgte at belyse sammenhængen mellem lønindplaceringer i 1969 og 2019, *jf. boks 5.2*.

¹ Med ændringer i relative lønninger menes, hvorvidt en eller flere grupper har oplevet en relativ større/mindre lønfremgang end andre grupper. Konstante relative lønninger betyder dermed, at alle grupper har oplevet samme (relative) lønfremgang.

Boks 5.2

Institut for Menneskerettigheds analyse af udvalgte personalegruppers lønninger i 1969 og 2019

Institut for Menneskerettigheder udgav i 2020 en analyse af de relative lønninger for 13 udvalgte personalegrupper i henholdsvis 1969 og 2019. Konkret søger analysen på baggrund af betænkningen fra tjenestemandskommissionen af 1965, samt supplerende materiale så som overenskomster mv., at opgøre gennemsnitslønninger for de 13 personalegrupper i 1969, og sammenligne disse med løndata fra Danmarks Statistik i 2019. På den baggrund illustrerer analysen et 'lønhierarki' blandt de 13 personalegrupper i 1969 og 2019. Desuden søges disse sat i forhold til uddannelseskrav for de funktioner, som personalegrupperne udfører.

Analysen peger på, at mens der over tid har været visse ændringer af de relative lønninger for de 13 personalegrupper, så er der også en forholdsvis tæt sammenhæng mellem de relative lønninger i 1969 og i 2019. Samtidig peger analysen på, at de af personalegrupperne, der i 1969 bestod af relativt mange kvinder havde relativt lavere lønindplaceringer end de af grupperne, som bestod af relativt mange mænd. Desuden viser analysen, at kønssammensætningen i flere af grupperne er ændret i perioden, således at der i dag er relativt flere kvinder end i 1969.

Forfatterne beskriver blandt andet hvordan opgørelsen af lønniveauerne i 1969 er forbundet med vanskeligheder i lyset af manglen på sammenlignelige løn- og beskæftigelsesstatistikker, og tilsvarende, at analysen ikke ser på øvrige faktorer, som kan have betydning for lønniveauerne, ud over uddannelse. Desuden er analysen begrænset til de udvalgte personalegrupper, og ser fx ikke på lønrelationerne i forhold til det private arbejdsmarked eller den resterende del af den offentlige sektor. Forfatterne opfordrer til mere forskning på området.

Institut for menneskerettigheds analyse er et resultat af et stort historiefagligt forskningsarbejde. Der er således også tale om et meget omfattende spørgsmål, som indebærer afdækning af en række gensidigt afhængige forløb over den relativt lange tidsperiode, som tilsammen har ledt til udviklingen af løn og øvrige vilkår i den offentlige sektor.

Udviklingen af løn og øvrige vilkår afspejler således et samspil mellem en række faktorer, såsom udviklingen af det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor, det indbyrdes samspil mellem forskellige personalegruppers historiske udvikling og frem for alt arbejdsmarkedets parter løbende forhandlinger, prioriteringer og kompromisser.

Samtidig udfordres en afdækning af udviklingen i kollektive aftaler, og især udviklingen i lønstrukturer, grundlæggende af, at relevant kildemateriale enten er svært tilgængeligt eller ikkeeksisterende. Der findes således ikke relevant data på individniveau så langt tilbage i tiden, og lønopgørelser er derfor afhængige af for eksempel skalatrin-optegnelser i tjenestemandsløvene, daværende overenskomster, oplysninger fra de forskellige fagorganisationers arkiver mv. Dette indebærer blandt andet, at der alene kan opgøres et udfaldsrum for lønniveauerne og ikke de faktiske lønniveauer². Hertil kommer, at arbejdsmarkedet, den offentlige sektor generelt, sammensætningen af lønnen i den offentlige sektor og opgaveløsningen i forskellige dele af sektoren, var af en grundlæggende anden karakter i efterkrigstiden end i dag, hvilket vanskeliggør en sammenligning over så lange tidsperioder, for eksempel mellem to nedslagspunkter, der dækker mere end 50 år. Muligheden for at belyse udviklingen i lønstrukturer over tid vanskeliggøres ligeledes af forskellige sammensætningseffekter, jf. også *baggrundsrapport vedr. tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer ved opgørelser af lønudviklinger*.

Samlet set kan der således ikke på baggrund af analysen drages entydige konklusioner om betydningen af tjenestemandreformen i 1969 for lønhierarkiet i den offentlige sektor i dag.

Kilde: Institut for menneskerettigheder (2020): "Kvindefag i historisk skruetvinge". Af analysen fremgår, at historiker Astrid Elkjær har indgået i projektet og at hendes forskning var finansieret af Ligelønsalliancen, som består af en række faglige organisationer, herunder FOA, BUPL, Socialpædagogerne og Sundhedskartellet. Institut for Menneskerettigheder har det redaktionelle ansvar for analysen.

² Det er for eksempel muligt at finde start- og slutlønninger, men ikke oplysninger om hvor mange medarbejdere, der er ansat på forskellige trin eller som modtager eventuelle tillæg. Selvom løndannelsen i 1960'erne var centraliseret, særligt sammenlignet med i dag, er det således ikke muligt at opgøre de faktiske gennemsnitslønninger for forskellige personalegrupper.

Lønstrukturkomitéen har blandt andet til opgave at udarbejde en ”afdækning af den historiske udvikling i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemands- og overenskomstansatte” i perioden fra anden verdenskrig til i dag. Det har, henset til grundlæggende kilde- og fortolkningsmæssige begrænsninger, som uddybes nedenfor, ikke været muligt at foretage en kvantitativ afdækning af udviklingen i lønstrukturerne i den offentlige sektor inden for rammerne af komitéens arbejde.

Som det fremgår af boks 5.1 og nedenfor har komitéen tilgået den historiske afdækning ved at dele den op i tre dele:

Del I – Udviklingen i kollektive aftaler på overordnet/centralt niveau

Komitéens historiske afdæknings *første del*³ har fokuseret på udviklingen i de overordnede ændringer i kollektive aftaler i den offentlige sektor og specifikke temaer, som har spillet en rolle for udviklingen. Det vil for eksempel sige de ændringer, der er aftalt mellem de centrale overenskomstparter, eller i perioden før 1969 i én af de tre tjenestemandsreformer, der har været gennemført siden anden verdenskrig. Afdækningen belyser desuden hvordan der gennem perioden har eksisteret forskellige reguleringsmekanismer, som løbende har haft afgørende indflydelse på lønningerne i den offentlige sektor. Endelig indeholder afdækningen en beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer i perioden fra 1989-2021.

Læs hele afdækningen i *baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på overordnet/centralt niveau*.

Del II – Udviklingen i kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper

Afdækningens *anden del*⁴ har fokuseret på udviklingen af kollektive aftaler for 17⁵ personalegrupper fordelt på de tre offentlige delsektorer. Konkret er der som led i afdækningen så vidt muligt indsamlet kildemateriale fra de enkelte personalegruppers forhandlinger i perioden fra 1969 til 2021. På den baggrund er de aftalte ændringer af løn og øvrige vilkår samt toneangivende krav fra arbejdstager- og arbejdsgiverside for hver af personalegrupperne så vidt muligt beskrevet og sammenholdt.

Læs hele afdækningen i *baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper*. Bemærk, at afdækningen, henset til arbejdets omfang og karakter, er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, og ikke af komitéens sekretariat.

³ Afdækningen er udarbejdet af komitéens sekretariat i samarbejde med en arbejdsgruppe med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, med løbende inddragelse i form af faglig og faktuel sparring af en ekspertfølgegruppe.

⁴ Afdækningen er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter.

⁵ Det har henset til det betydelige arbejde med identifikation og gennemgang af kildemateriale, som afdækningen forudsætter, ikke været muligt at foretage afdækningen for alle de 50 offentlige personalegrupper, som indgår i komitéens arbejde med de aktuelle lønstrukturer. De 17 grupper er udvalgt med henblik på repræsentation af dels antalsmæssigt store grupper og dels grupper med forskellig uddannelsesbaggrund.

Del III Udviklingen af det offentlige arbejdsmarked siden 1946

Udviklingen af kollektive aftaler i den offentlige sektor skal ses i sammenhæng med udviklingen af det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor, som er beskrevet i afdækningens *tredje del*. Konkret belyser denne del af afdækningen udviklingen af 'velfærdssamfundet', herunder udbygningen af det offentlige arbejdsmarked, samt betydningen af den teknologiske udvikling og udviklingen i uddannelsesniveauet på det offentlige såvel som det private arbejdsmarked i perioden siden 1946. Afdækningen er udarbejdet af VIVE efter opdrag fra komitéen.

Læs hele afdækningen i *baggrundsrapport vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946*.

Grundlæggende udfordringer omkring afdækning af udviklingen i lønstrukturer

Som beskrevet ovenfor har komitéen også haft til opgave at afdække udviklingen i lønstrukturer i perioden fra anden verdenskrig til i dag. En sådan afdækning udfordres grundlæggende af særligt to forhold. For det første af manglen på tilgængeligt og sammenligneligt kildemateriale. For det andet af grundlæggende metodiske og fortolkningsmæssige udfordringer knyttet til opgørelser af lønniveauer over tid og særligt så lange tidsperioder, som der er tale om her.

Komitéen har afsøgt en række mulige kilder til at belyse spørgsmålet, herunder Danmarks Statistiks statistikker (fx løn- og indkomststatistikkerne), parternes forhandlingsstatistikker og tjenestemandskommissionsbetænkninger samt overenskomster. De forskellige mulige kilder har forskellige begrænsninger, og navnlig indeholder ingen af dem et konsistent og sammenligneligt kildegrundlag til sammenligning af lønninger på tværs af perioden. Forhandlingsstatistikkerne er således den statistik, som med en vis konsistens dækker den længste tidsperiode (fra ca. 1980 og frem), men er dog fortsat – som det også er gældende for de øvrige kilder – begrænset af grundlæggende metodiske og fortolkningsmæssige begrænsninger, herunder navnlig to forhold.

For det *første* forandres personalegruppers funktion, opgaver mv. over tid. Selvom nogle personalegrupper fx har samme navn(e) over hele perioden betyder det ikke nødvendigvis, at de udfører samme typer af opgaver. For det *andet* kan sammensætningen af personalegrupperne også ændres over tid – der kan fx komme relativt flere eller færre specialiserede medarbejdere eller medarbejdere med høj eller lav anciennitet. De to forhold betyder, at det ikke umiddelbart er muligt at afgøre om en ændring i lønningerne fra én periode til en anden afspejler en lønforbedring eller en ændring i gruppens sammensætning eller funktion⁶.

På baggrund af de grundlæggende datamæssige og metodiske udfordringer forbundet med opgørelse af udviklingen i lønstrukturer, har det ikke været muligt at foretage en sådan afdækning inden for rammerne af komitéens arbejde.

⁶ For nærmere beskrivelse af tekniske forhold omkring opgørelser af lønudvikling se også *baggrundsrapport vedr. tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer ved opgørelse af lønudvikling*.

Der er således ikke et statistisk grundlag for at konkludere i hvilket omfang lønstrukturerne er betydeligt forandret i perioden 1946 til i dag. Spørgsmålet er i stedet, så vidt muligt, søgt belyst historisk i forbindelse med afdækningen af udviklingen af kollektive aftaler.

5.3 Udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau

Udviklingen i kollektive aftaler siden anden verdenskrig kan inddeles i tre overordnede perioder, som er karakteriseret ved forskellige udviklingstræk og ved forskellige organiseringer af det offentlige arbejdsmarked:

- **Første periode (1945-1969):** Tjenestemandssystemet er omdrejningspunktet for ændringer af løn og øvrige ansættelsesvilkår, herunder de tre tjenstemandsreformer, men også ved løbende regulering/forhandling.
- **Anden periode (1970-1990):** Indførelsen af aftaleret i 1969 medfører, at overenskomstsystemet formaliseres og udbygges og løbende bliver et mere centralt omdrejningspunkt. Perioden er præget af svære samfundsøkonomiske forhold og et relativt højt konfliktniveau på arbejdsmarkedet generelt.
- **Tredje periode (1990-2021):** Overenskomstsystemet er nu frem for tjenestemandssystemet omdrejningspunktet for ændringer af løn og øvrige ansættelsesvilkår, mens der samtidig aftales en vis decentralisering af løndannelsen (dvs. forhandlinger på lokalt niveau) og nye tematikker som fx arbejdsmarkedspensioner bliver en del af forhandlingerne.

Hovedpointer fra perioden 1945 til 1969

Efter afslutningen af anden verdenskrig gennemgår det danske samfund og den offentlige sektor en markant udvikling, som skaber nye forudsætninger for løn og øvrige ansættelsesvilkår i den offentlige sektor. Denne udvikling udfordrede på nogle punkter det eksisterende tjenestemandssystem – som blandt andet derfor var genstand for tre reformer i 1946, 1958 og 1969.

Ved reformerne blev der på baggrund af betækningsarbejde vedtaget visse ændringer af tjenestemandsgruppernes lønninger, og af hvordan lønningerne løbende skulle reguleres. Reformerne havde i udgangspunktet direkte betydning for vilkårene for de statsansatte tjenestemænd, men fik også indirekte betydning for vilkårene for ansatte i kommuner og amter.

Mellem reformerne blev lønningerne løbende reguleret med udgangspunkt i de principper, der var vedtaget ved reformerne, mens der også løbende var forhandlinger om løntilæg i takt med overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked. Der var tale om forhandlinger mellem tjenestemændenes centralorganisationer og regeringen om et oplæg, som blev endeligt vedtaget i folketinget.

Særligt i slutningen af perioden skete en stigning i brugen af overenskomstansættelser i den offentlige sektor. Dette var særligt udbredt blandt akademikere, men også for andre

grupper, som fx på sygehusområdet, for kontorpersonale samt faglærte og ufaglærte. Disse grupper og deres arbejdsgivere aftalte således uden for tjenestemandssystemet løn og øvrige ansættelsesvilkår. Tjenestemandssystemet var dog rammesættende for udviklingen på det offentlige område.

Ved tjenestemandsreformen i 1946 var fokus på at 'genoprette' de offentligt ansattes lønninger efter blandt andet høje prisstigninger under besættelsen. Hovedtrækkene i det lønsystem, som var blevet fastlagt i 1931, blev overordnet set fastholdt. De justeringer, der blev foretaget kom særligt de yngre og lavestlønnede tjenestemænd til gode. Efter reformen blev tjenestemændenes lønninger løbende reguleret ved graduerede kronebeløb, hvilket indebar en relativt større lønstigning til de lavestlønnede.

Ved tjenestemandsreformen i 1958 blev der indført et nyt og forenklet lønsystem samt løbende reguleringsmekanismer. Ved reformen overgik man til et bruttolønsprincip⁷. Tidligere tillæg bortfaldt stort set, og den løbende regulering skulle nu ske af bruttolønnen. Denne regulering skete procentuelt for hovedparten af tjenestemændene, hvorfor de relative lønninger i modsætning til tidligere løbende blev fastholdt. I sammenhæng med reformen blev arbejdstiden reduceret for ikke-akademiske tjenestemandsgupper. Efter reformen i starten af 60'erne var der i forlængelse af høje lønstigninger i den private sektor diskussioner om hvorvidt og hvordan tjenestemændenes lønninger kunne øges til samme niveau. Dette lykkedes i det store hele i 1965. Blandt akademikergupperne var der dog fortsat utilfredshed med lønningerne, hvilket blandt andet bidrog til udbredelsen af overenskomstansættelser (med højere lønniveauer) for disse grupper.

Ved tjenestemandsreformen i 1969 blev der indført visse justeringer af lønniveauer for tjenestemandsansatte i staten, en revision af tjenestemændenes pensionsordning og, som noget nyt, aftaleret i forhold til spørgsmålet om lønindplaceringer.

I forhold til lønindplaceringerne blev der, i forlængelse af ønsker fra både centralorganisationerne og statens side, foretaget en "genopretning" af lønniveauerne i forhold til tilsvarende privatansatte og overenskomstansatte i den offentlige sektor. Dermed søgte reformen at gøre tjenestemandsansættelse attraktiv igen. Det indebar særligt lønstigninger til de højestlønnede. De relative lønninger mellem personalegrupper byggede i høj grad på de lønninger, som blev fastsat i 1958.

Som noget nyt indførtes med reformen et såkaldt stillingsvurderingssystem. Det havde til formål løbende at kunne vurdere statslige tjenestemandsstillinger ud fra en række parametre, med henblik på eventuel ændring af lønningerne. Systemet forudsatte enighed mellem parterne, og det viste sig at være en ressourcekrævende proces at vurdere stillinger. Systemet fik blandt andet derfor ikke den store betydning – hvilket også kan ses i lyset af aftalerettens udbredelse.

⁷ Princippet indebar, at lønningerne i al væsentlighed ikke længere skulle opdeles i forskellige elementer, fx grundløn og tillæg som det havde været tilfældet tidligere, men i stedet tage udgangspunkt i én samlet bruttoløn.

Større betydning fik indførelsen af aftaleret i forhold til løn og øvrige spørgsmål, som havde været et centralt krav fra centralorganisationerne. Det betød, at tjenestemændenes vilkår fremadrettet skulle aftales mellem regeringen og centralorganisationerne. Dette indebar desuden, at de lønninger, som blev fastsat i reformen, var midlertidige og kun gældende indtil der blev indgået aftale mellem parterne. På det kommunale og amtslige område blev der i forlængelse af reformen foretaget en aftalemæssig oversættelse, herunder for de personalegrupper, som ikke fandtes på det statslige område. Stillingsvurderingssystemet blev dog ikke overført til disse sektorer.

Reformen tog – som det også var tilfældet for de to forudgående reformer – udgangspunkt i et længerevarende forudgående kommissionsarbejde, *jf. boks 5.3*.

Efter reformen valgte en række akademikergrupper ved overenskomstforhandlinger i 1969 at strejke, da de opfattede reformen som en trussel mod fortsat overenskomstansættelse. Resultatet blev, at en række akademiske stillinger fortsat skulle ansættes på overenskomst, og dermed blev retten til overenskomstansættelse for disse sikret og til dels udvidet.

Boks 5.3

Tjenestemandskommission fra 1965 og tjenestemandreformen af 1969

I 1965 nedsatte regeringen en tjenestemandskommission, som oprindeligt primært havde fokus på spørgsmål i relation til tjenestemændenes pensioner, herunder i sammenhæng med indførelsen af folkepension og ATP. Senere blev arbejdet udvidet til også at omhandle spørgsmål om løn.

Kommissionen bestod af medlemmer udpeget af regeringen, medlemmer udpeget af partigrupperne i Folketinget samt medlemmer udpeget af tjenestemandorganisationerne. Ikke alle tjenestemandorganisationer var repræsenteret i kommissionen, blandt andet havde Dansk Sygeplejeråd vurderet, at det i lyset af det begrænsede antal statsansatte sygeplejersker, ikke var hensigtsmæssigt at deltage i kommission. Blandt medlemmerne i kommissionen var der bred enighed om anbefalingerne i betænkningen, og der blev ikke foretaget væsentlige ændringer i den efterfølgende politiske beslutningsproces i Folketinget.

De lønindstillinger, som kommissionen anbefalede, afhang af flere forhold – blandt andet medlemskab af en centralorganisation eftersom forhandlingsret og dermed større mulighed for indflydelse, blev opnået gennem et sådant medlemskab af en centralorganisation. Det var desuden afgørende at sikre enighed om funktionsområdets betydning og medarbejdernes kvalifikationer. Lønindstillingerne indebar, i forlængelse af ønsker fra både centralorganisationerne og statens side, en "genopretning" af lønniveauerne i forhold til tilsvarende privatansatte og overenskomstansatte i den offentlige sektor. Lønindstillingerne var midlertidige og kun gældende indtil der blev indgået aftale mellem parterne.

Hovedpointer fra perioden 1970 til 1990

Efter indførelsen af aftaleretten i 1969 blev der etableret centrale forhandlinger i staten samt i kommuner/amter, hvor der blandt andet med oprettelsen af kommunernes lønningsnævn i 1970 blev opbygget et parallelt forhandlingssystem til det statslige.

Forhandlingerne skete i udgangspunktet med tjenestemændene, hvorefter det typisk blev anbefalet at overføre resultatet til øvrige grupper. Det indebar, at de overenskomstansatte for-

handlede på baggrund af tjenestemændenes resultat, og at forhandlingerne foregik først i staten og herefter i kommuner/amter. I praksis var der dog – i stigende grad gennem perioden – en vis koordination mellem overenskomst- og tjenestemandsansattes organisationer og på arbejdsgiverside ved forhandlingerne.

Udviklingen i perioden præges af de samfundsøkonomiske forhold, herunder oliekriserne i 1970'erne og den høje inflation. Den daværende dyrtidsregulering, som sikrede de offentligt (og privat) ansatte lønstigninger når priserne steg, var til diskussion og blev justeret flere gange blandt andet ved tilbagevenden til regulering i kr./øre frem for procent i 1975. Det skabte utilfredshed blandt de mellem- og højere lønnede, da det for disse indebar reallønsnedgang. Derfor indførtes også en såkaldt taktregulering, som supplerede dyrtidsreguleringen, og sikrede de offentligt ansatte en vis (procentuel) andel af lønudviklingen på det private arbejdsmarked

Tilsvarende var utilfredsheden med lønindplaceringerne i forlængelse af reformen i 1969 genstand for diskussioner mellem parterne. Dette ledte blandt andet til lønløft for en række personalegrupper på sundhedsområdet i både 1971 og efter konflikt også i 1973/1974⁸. Tilsvarende var der på undervisningsområdet diskussioner om undervisningstimetallet, som næsten endte i konflikt, men dog fandt en forhandlet løsning.

I slutningen af 1970'erne førte regeringen en stram indkomstpolitik, for at håndtere den økonomiske situation med høj inflation, som indebar lave lønstigninger i den private og offentlige sektor. Det ledte i 1979 til kortvarig konflikt, heriblandt for tjenestemænd, hvilket var kontroversielt og ledte til oprettelsen af tjenestemand retten.

Uroen omkring forhandlingerne i 1970'erne skabte en opfattelse af, at aftalemodellens fremtid var på spil. Det ledte til en revitalisering af det private overenskomsts system, og medførte også en vilje til at finde løsninger på det offentlige område. Forhandlingerne i de to sektorer fandt sted inden for samme tidsrum, med en klar rækkefølge i aftaleindgåelsen – det private, staten og så kommuner/amter.

I 1981 blev der indgået forlig på det offentlige område, som indebar at den lønforskel, der var opstået mellem de offentligt og privat ansatte, blev udlignet for de lavest lønnede og mindsket for de højest lønnede. Ved forhandlingerne i 1983 og 1985 var der igen fokus på indkomstpolitik fra den nye regering, hvilket medførte relativt begrænsede lønstigninger. I 1983 medførte forhandlingerne konflikt blandt socialrådgiverne og yngre læger, og i 1985 endte forhandlingerne med et lovindgreb, som omfattede både den offentlige og private sektor. Indgrebet omfattede en løntilpasningsklausul som erstattede taktreguleringen og dyrtidsregulering, som blev afskaffet.

Den løbende lønregulering skete fortsat som en kombination af kroner/øre og procent, hvilket var til diskussion, da særligt de højt lønnede ønskede større grad af procentuel regulering. Ved

⁸ Efter konflikten blev de nederste løntrin for sygeplejersker, fysioterapeuter, ergoterapeuter og jordemødre afskaffet, og startlønnen dermed forhøjet.

forhandlingerne i 1987 blev der således aftalt tilpasningsklausul (den senere reguleringsordning), som medførte, at den offentlige lønudvikling løbende blev reguleret op eller ned i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Ved forhandlingerne i 1989 blev det såkaldte store velfærdsforlig aftalt, hvor der for første gang blev indgået forlig først på det kommunale område. Der blev blandt andet aftalt løn under barsel og udbredelse af arbejdsmarkedspensioner. Over de to forhandlingsrunder blev arbejdstiden desuden reduceret til 37 timer pr. uge.

Regeringen lavede i slutningen af 80'erne indkomstpolitikken, hvilket skal ses i sammenhæng med indgåelsen af fælleserklæringen mellem regeringen og parterne på det private område, *jf. boks 5.4*. Fælleserklæringen har siden haft afgørende betydning for løndannelsen og udbygningen af arbejdsmarkedspensionssystemet på det danske arbejdsmarked.

Boks 5.4

Fælleserklæringen af 1987

Den 8. december 1987 indgik arbejdsmarkedets parter og Schlüter-regeringen en trepartsaftale, der kendes som Fælleserklæringen af 1987. Det blev i fælleserklæringen slået fast, at regeringen og parterne var enige om, "at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen i landet ikke overstiger udlandets". Dette skal ses i samtidens kontekst med en forværret økonomisk situation og en fælles accept af et behov for at forbedre konkurrenceevnen.

Fælleserklæringen bekræftede dermed hensynet til at holde lønstigninger under omkostningsudviklingerne i lande, som Danmark konkurrerede med, og at lønstigningerne i det offentlige ikke må overstige den private sektors lønudvikling. Det har haft betydning siden for den centraliserede løndannelse i det offentlige. Med aftalen lagde man desuden grunden til indførelsen af obligatoriske arbejdsmarkedspensioner på både det private og det offentlige område, som forhandles mellem parterne.

Hovedpointer fra perioden 1990 til 2021

I denne periode bliver forhandlingerne mellem de overenskomstansatte og arbejdsgiverne om drejningspunktet for udviklingen af kollektive aftaler i den offentlige sektor. Decentralisering af løndannelsen, opbygningen af arbejdsmarkedspensioner og indførelsen af 'velfærdsgoder' er centrale temaer i forhandlingerne. I perioden har der med jævne mellemrum været konflikter for specifikke personalegrupper blandt andet som følge af diskussioner om de relative lønninger mellem personalegrupper. Der har dog ikke været tværgående konflikter på et helt arbejdsgiverområde. Desuden medfører strukturreformen i 2007 en omstrukturering af forhandlingerne, idet de nyoprettede regioner bliver et selvstændigt forhandlingsområde.

I 1990'erne indføres de nye lønsystemer, som indebærer, at en del af løndannelsen sker lokalt på den enkelte arbejdsplads, hvor der aftales løn mellem ledelsen og en repræsentant for den faglige organisation eller den enkelte medarbejder. Det store gennembrud for disse lønsystemer, særligt på det kommunale/amtslige område, kom i 1997/1999. Den løbende udbygning af den lokale løndannelse fortsatte op igennem 00'erne frem til forhandlingerne i 2008.

Forhandlingerne i 1990'erne og 00'erne var desuden påvirket af en række konflikter og svære forhandlinger på det kommunale/amtslige område. Dette gælder blandt andet forhandlingerne i 1995, hvor Dansk Sygeplejeråd og bioanalytikerne strejkede, som blev udvidet med lockout,

samt i 1999 hvor Dansk Sygeplejeråd og Radiografrådet strejkede. I første tilfælde blev konflikten afsluttet ved lov og sygeplejerskerne opnåede efter et udredningsarbejde en yderligere lønstigning mod imødekommelse af nogle arbejdsgiverskrav, mens konflikterne i 1999 blev afsluttet ved lov uden yderligere forbedringer. Der var desuden løbende uenigheder om folkeskolelærernes arbejdstid efter overgangen til det kommunale område, som dog i alle tilfælde endte i forlig.

Forhandlingerne i 2002 var også konfliktfulde på det kommunale/amtslige område, som for første gang ledte til, at samtlige gruppers forhandlinger endte i forligsinstitutionen. Her lykkedes det forligsmanden at udarbejde et samlet og sammenkædet mæglingsforslag efter accept fra alle tre hovedorganisationer, som med snævert flertal blev vedtaget.

Forhandlingerne i 2008 blev også særdeles konfliktfulde med diskussioner om særligt 'ligeløn' som tema. Som optakt til forhandlingerne var der i 2007 trepartsforhandlinger på det offentlige område om kvalitetsreformen. Der blev indgået forlig på alle tre områder, med relativt høje lønstigninger i kommuner og regioner end i staten, som følge af en forhøjelse af den særlige feriegodtgørelse. FOA, BUPL og Sundhedskartellet ønskede yderligere lønforbedringer med henvisning til 'ligeløn' og stemte nej til forligene. Efter en længerevarende konflikt blev der indgået forlig med yderligere lønstigninger i forhold til forligene på det kommunale og regionale område.

Kort efter forliget i 2008 medførte finanskrisen i efteråret 2008 et betydeligt tilbageslag af dansk økonomi. Det medførte et begrænset økonomisk råderum for forhandlingsrunderne i 2011 og 2013. Ved forhandlingerne i 2013 blev lærernes arbejdstidsregler igen genstand for hårde forhandlinger. Efter der var indgået forlig for de øvrige organisationer blev der varslet lockout mod blandt andet lærerne i folkeskolen og ikke-akademiske lærere i staten. Efter fire ugers konflikt afsluttede folketinget konflikten ved en lov, som fastsatte arbejdstidsregler omfremt svarende til aftalen for statens tjenestemænd og en række andre overenskomstansatte i staten.

Ved forhandlingerne i 2015 og 2018 var omfanget af lønstigninger et centralt tema, idet der var uenighed om hvorvidt den forskel, der var opstået mellem den offentlige og private lønudvikling efter 2008, var udlignet i tilstrækkelig grad. Diskussionerne mandede blandt andet ud i, at reguleringsordningen blev aftalt videreført i asymmetrisk form⁹ – det såkaldte privat-lønsværn – samt i staten en hensigtserklæring om at udligne forskellene helt ved den kommende forhandling. Diskussionerne fortsatte i 2018, og ledte blandt andet til visse tekniske uenigheder om opgørelser af lønudviklingen. Som dog blev afklaret mellem parterne.

⁹ Ordningen indebar, at hvis den offentlige lønudvikling var højere end den private, så blev den fulde forskel udlignet året efter, mens 80 pct. af forskellen blev udlignet hvis den private lønudvikling var højere end den offentlige.

Herudover var forhandlingerne i 2018 karakteriseret ved et stærkt sammenhold på lønmodtagersiden på tværs af delsektorerne som følge af musketereden¹⁰, som gik på tre hovedkrav; en løsning på ovenstående diskussion, samt en eksplicitering af retten til betalt spisepause og en aftale om lærernes arbejdstid. Efter lange forhandlinger og konfliktvarsler på alle tre områder blev der indgået forlig, som imødekom de første to hovedkrav, mens der blev nedsat en kommission, som skulle se på lærernes arbejdstid, og som ledte til nye aftaler. I kommunerne blev det desuden aftalt, at afsætte en pulje svarende til 0,3 pct. af lønsummen til en rekrutteringspulje, som gik til lønforbedringer for grupper på ældre- og sundhedsområdet.

Senest var der offentlige overenskomstforhandlinger i 2021. Disse var særligt præget af Covid-19 pandemien, som medførte særligt stor usikkerhed om den økonomiske udvikling. Der blev indgået forlig på alle tre områder. Dansk Sygeplejeråd stemte nej til forliget, og senere også til forligsmandens mæglingsforslag, og strejkede for at opnå et bedre resultat. Efter ca. 10 ugers strejke greb folketinget ind i konflikten og ophævede mæglingsforslaget til lov. I den forbindelse nedsatte regeringen Lønstrukturkomitéen.

Lønstigninger og reguleringsmekanismer

Den offentlige løndannelse har i den afdækkede periode taget udgangspunkt i, at lønudviklingen i den offentlige sektor bør følge lønudviklingen i den private sektor.

Dette har som beskrevet ovenfor været udmøntet på forskellig vis gennem historien. Fra 1946 til 1976 blev det blandt andet udmøntet ved, at lønningerne i både den offentlige og private sektor blev reguleret i forhold til prisudviklingen, den såkaldte dyrtidsregulering. *Dyrtidsreguleringen* blev fra 1976 til 1987 suppleret med en *taktregulering*, som regulerede de offentlige lønninger i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Siden 1984 har de offentlige parter aftalt *reguleringsordninger*, som regulerer lønningerne i den offentlige sektor i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Dyrtidsreguleringen har i perioder været udmøntet i kroner/øre – hvilket mindsker den relative forskel mellem højere og lavere lønnede – og i andre perioder været udmøntet i procent, hvilket opretholder den relative forskel mellem personalegrupper.

Reguleringsmekanismerne har været et supplement til de lønstigninger og ændringer af løn niveauer, der har været aftalt i den offentlige sektor, som ligeledes har været udmøntet på forskellig vis. Siden midten af 80'erne er disse blevet aftalt i form af de såkaldte økonomiske rammer. Disse økonomiske rammer har haft forskellige elementer, herunder generelle lønstigninger (som siden 1989 har været ens procentuelle lønstigninger til alle), reguleringsordninger og midler til specifikke formål (for eksempel pensionsopbygning for visse grupper, ændringer af overenskomsterne for de enkelte personalegrupper, midler målrettet puljer til bestemte grupper og på det kommunale/regionale område også forlods-afsatte midler til lokal løn).

¹⁰ Sammenholdet skal desuden ses i sammenhæng med optakten til forhandlingerne, for eksempel eksempler på opsigelse af kutymefridagene jule- og nytårsaften samt grundlovsdag, samt den statslige arbejdsgivers meddelelse i efteråret 2017 om, at man anså den betalte spisepause i den statslige sektor som hjemlet i lokale kutymer på de enkelte arbejdspladser, samt parternes forskellige perspektiver på en fælles hensigtserklæring aftalt ved OK15.

Sammensætningen af de økonomiske rammer i perioden 1989 til 2021 viser, at parterne særligt har prioriteret ens tværgående lønstigninger til alle medarbejdere og personalegrupper. Der imidlertid også har været afsat visse midler til målrettede formål, som i et vist omfang har kunnet anvendes til ændringer af lønrelationer mellem personalegrupper, men primært inden for personalegrupper. Afdækningen viser desuden vægtningen mellem generelle lønstigninger og puljer til forskellige formål har varieret over tid. Det har ikke været muligt at afdække økonomiske rammer før 1989.

Det har ikke været muligt at opgøre den nøjagtige fordeling af de aftalte lønmidler mellem personalegrupper, men afdækningen viser dog en tendens til at en stor andel af lønmidlerne har været aftalt udmøntet som ens procentuelle lønstigninger for alle personalegrupper. Det har, jf. kapitlets indledning, ikke været muligt at foretage en egentlig kvantitativ analyse af lønudviklingen eller af udviklingen i de relative lønninger.

Afdækningens første del, herunder afdækningen af udviklingen i de økonomiske rammer indikerer dog, at den aftalte fordeling af lønmidlerne i perioden 1989-2021 alt andet lige har bidraget til at videreføre de eksisterende relative lønninger mellem personalegrupper. Herudover findes en række eksempler på, at der er aftalt særlige lønpuljer eller vilkår, som udelukkende eller især kom én eller flere personalegrupper til gode. Dette har fx været tilfældet i de to seneste forlig (OK18 og OK21), hvor der på det kommunale og regionale område har været aftalt rekrutterings- og strategipuljer til bl.a. personalegrupper på sundhedsområdet. Disse har dog, relativt til de samlede aftalte lønstigninger, haft en begrænset størrelse. Samtidig har lønudvikling fundet sted på de enkelte arbejdspladser, som kan have haft betydning for lønrelationerne også mellem personalegrupperne.

Dette skal ses i sammenhæng med de forskellige modeller for udmøntning af generelle lønreguleringer i perioden før 1989 i kr./øre henholdsvis procent. Som beskrevet ovenfor, har disse bidraget til henholdsvis at mindske den relative forskel mellem højere og lavere lønnede og opretholde den relative forskel mellem personalegrupper. Endelig er der også inden for de enkelte personalegrupper aftalt udviklinger af overenskomsterne i form af forskellige lønmodeller, samt foretaget andre prioriteringer tilpasset de konkrete vilkår for de enkelte personalegrupper, jf. nedenfor.

5.4 Udviklingen af kollektive aftaler for udvalgte personalegrupper

I tillæg til de overordnede og tværgående emner, som har været omdrejningspunktet for udviklingen af kollektive aftaler på centralt niveau, har en væsentlig del af udviklingen også fundet sted i forhandlinger mellem de enkelte personalegrupper og deres respektive arbejdsgivere.

Disse forhandlinger sker inden for rammerne af de samlede forhandlinger. Det indebærer, at det økonomiske mulighedsrum for forhandlingerne mellem den enkelte personalegruppe og arbejdsgiveren er betinget af de prioriteringer mv., som er aftalt i de centrale forhandlinger med forhandlingsfællesskaber/centralorganisationer. Dette gælder navnlig prioriteringen af henholdsvis generelle lønstigninger – til alle medarbejdere – og midler til forhandling mellem

den enkelte personalegruppe og arbejdsgiver for eksempel til ændringer af personalegruppens lønpakke. De enkelte personalegrupper og arbejdsgivere har dog uafhængigt heraf mulighed for at omprioritere inden for de eksisterende aftaler, og aftale vilkårsændringer uden økonomisk betydning.

Afdækningen af personalegruppernes¹¹ krav ved forhandlingerne viser, at der generelt har været lagt vægt på lønforbedringer (grundløn, tillæg mv.). Nogle personalegrupper har herudover haft krav om særlige lønstigninger til deres grupper, fx på baggrund af ”ligeløn” eller en fra deres perspektiv mere ”solidarisk” lønudvikling. Andre grupper har også lagt vægt på regler omkring arbejdstid eller kompetenceudvikling.

Nogle toneangivende krav fra arbejdsgiverne har omvendt fx været en ”ansvarlig” lønudvikling, og herudover forenkling af overenskomsterne og mulighed for større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen. Afdækningen giver et billede af parternes respektive prioriteringer og kompromisser, mens det dog har været vanskeligt at pege på de særligt væsentlige krav tilbage i tid, herunder som følge af manglende kilder.

På tværs af de 17 udvalgte personalegrupper, som har indgået i afdækningen, har der løbende været aftalt en række ændringer af løn og øvrige vilkår¹². Der har dog ikke har været aftalt ændringer ved alle forhandlinger, hvilket bl.a. afspejler samspillet med de centrale forhandlinger. De hyppigst forekommende typer af ændringer på tværs af personalegrupperne, er ændringer af personalegruppernes grundlønninger, hvilket også er gældende for stort set alle personalegrupperne enkeltvis. Der har ofte været tale om ændringer af gruppernes start- eller slutløn. Fra 1989 og frem, det vil sige efter fælleserklæringen, aftales desuden ændringer og udbygninger af arbejdsmarkedspensioner for en række personalegrupper. Dette skal ses i sammenhæng med ambitionen om udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne i netop fælleserklæringen, og er særligt gældende på det kommunale og amtslige/regionale område.

Ser man på tværs af de tre offentlige sektorer tegner afdækningen et billede af, at der blandt de udvalgte personalegrupper på statens område i større udstrækning end på det kommunale og amtslige/regionale område har aftalt ændringer af centralt aftalte tillæg. Omvendt har personalegrupperne og arbejdsgiverne i kommuner og amter/regioner i større udstrækning aftalt ændringer af særydelser. Dette forhold skal ses i sammenhæng med, at der blandt de *udvalgte personalegrupper* i kommuner/regioner er relativt flere, som vanligvis arbejder uden for normal arbejdstid.

¹¹ I afdækningen indgår 17 udvalgte personalegrupper på tværs af de tre offentlige områder: jurister og økonomer, gymnasielærere, kontorpersonale, fængselsfunktionærer, rengøringsassistenter, sygeplejersker, pædagoger, administrativt personale, socialrådgivere, social og sundhedsassistenter, serviceassistenter, specialarbejde (faglærte og uaglærte), socialpædagoger, bioanalytikere, lægesekretærer samt hus- og rengøringsassistenter.

¹² I afdækningen er ændringer af løn og øvrige vilkår grupperet i fire typer: 1) Grundløn, som er den del af lønnen som alle medarbejdere får. Niveaue kan afhænge af fx stilling og anciennitet. 2) Pensionsvilkår, som er den del af lønnen, der indbetales til pension. 3) centralt aftalte tillæg, som er den del af lønnen som følger af betemmelser i de enkelte overenskomster, som giver ret til løntillæg under visse betingelser, fx tillæg for varetagelse af særlige funktioner eller for specifikke kvalifikationer. 4) Særydelser, som er den del af lønnen, som følger af den enkelte gruppes overenskomst, og som giver ret til udbetalinger i specifikke tilfælde fx arbejde på ubekvemme tidspunkter.

Alle de udvalgte personalegrupper har på et tidspunkt i den afdækkede periode aftalt at overgå til de såkaldte nye lønsystemer (Ny løn), som giver mulighed for løbende lokal løndannelse, *jf. boks 5.5*. Personalegrupperne er overgået til Ny løn på forskellige tidspunkter, og personalegrupperne på statens område er generelt overgået senere end i personalegrupperne i kommuner og regioner. Fælles for alle personalegrupperne er, at de i forbindelse med overgangen til Ny løn har reduceret deres tidligere overenskomstsikrede lønde, mod at disse lønmidler i stedet udmøntes efter lokal aftale. Dette typisk ved, at anciennitetsbestemte lønstigninger reduceres eller i enkelte tilfælde helt fjernet, så lønforløbet bliver kortere.

Boks 5.5

Lokal løndannelse i den offentlige sektor – de nye lønsystemer (Ny løn)

Løndannelsen i den offentlige sektor har historisk set i høj grad været baseret på centralt aftalte lønforløb med løbende anciennitetsbestemte lønstigninger. I 1990'erne blev der indført et element af lokal løndannelse i den offentlige sektor, de såkaldte nye lønsystemer eller "Ny løn". I perioden herefter er forskellige personalegrupper overgået til Ny løn på forskellige tidspunkter, sådan at hovedparten af de offentligt ansatte i dag er omfattet af disse.

I de nye lønsystemer har den enkelte ansatte, eller dennes faglige organisation, mulighed for at aftale lønforbedringer med ledelsen på den enkelte offentlige arbejdsplads. Disse kan aftales i form af varige løntillæg eller engangsbetalt. Den enkelte ansatte er herudover garanteret en given løn gennem overenskomsterne, som forhandles af de centrale overenskomstparter.

Tanken var, at de nye lønsystemer skulle understøtte mulighederne for rekruttering og fastholdelse, samspillet mellem løn og målsætninger på den enkelte institution samt balance mellem løn og kvalifikationer, ansvar mv. Ny løn giver mulighed for løndifferentiering mellem medarbejdere/grupper på den enkelte arbejdsplads, og minder dermed om løndannelsen på minimallønsområdet i den private sektor, omend omfanget af lokal løndannelse er væsentligt mindre i den offentlige sektor, og at der er forskellige dynamikker i de to sektorer, herunder som følge af reguleringsordningen.

I forbindelse med overgangen til Ny løn er det typisk aftalt at reducere den tidligere overenskomstsikrede løn. Der blev aftalt forskellige lønmodeller for forskellige personalegrupper. For nogle grupper blev der aftalt en grundløn, hvorefter resten af løndannelsen skal aftales lokalt. For andre grupper blev der aftalt at forkorte anciennitetsforløb, at indføre et garanti-/kvalifikationslønsystem over en årrække eller intervalløn, mod at de lønmidler, der før var knyttet til den overenskomstsikrede løn fremadrettet udmøntes lokalt.

Ovenfor er nogle af de generelle forhold omkring udviklingen af personalegruppernes kollektive aftaler fremhævet, mens en detaljeret beskrivelse findes i *baggrundsrapport om udviklingen i udvalgte personalegruppers kollektive aftaler*. Det skal bemærkes, at denne del af afdækningen af den historiske udvikling er forbundet med visse begrænsninger bl.a. da der primært har været fokus på *typer af ændringer* af ansættelsesvilkår, mens *ændringernes omfang* ikke kan sammenlignes 1:1. Der er desuden en vis usikkerhed omkring, hvorvidt afdækningen, særligt tidligt i perioden, er fuldt udtømmende, henset til blandt andet manglende kilder.

5.5 Udviklingen i det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor

Den offentlige sektor og det offentlige arbejdsmarked har – ligesom det øvrige danske arbejdsmarked – gennemgået en markant udvikling siden anden verdenskrig. I perioden er den offentlige sektor løbende blevet udbygget til den, vi kender i dag. Udviklingen er særligt udtalt i 1960'erne og 1970'erne, hvor udbuddet af offentlige services og tjenesteydelser udvides betydeligt. Det er for eksempel i denne periode, at det offentlige udbud af dagtilbud for børn samt af ældreomsorg udvides markant, *jf. baggrundsrapport vedr. det offentlige arbejdsmarked og udviklingen i velfærdsstaten siden 1946*.

Denne vækst i udbuddet af offentlige services og tjenesteydelser modsvares samtidig af en betydelig vækst i den offentlige beskæftigelse. Fra midten af 1960'erne til midten af 1980'erne går den offentlige beskæftigelse således fra at udgøre omkring 12 pct. af den samlede beskæftigelse til knap 30 pct. som det også er tilfældet i dag. Væksten i den offentlige beskæftigelse ses blandt andet i en betydelig vækst i antallet af ansatte på sygehuse, i daginstitutioner og i ældreomsorgen. I samme periode steg erhvervsfrekvensen for kvinder fra ca. 45 pct. til ca. 70 pct., mens der for mænd var et mindre fald i erhvervsfrekvensen til ca. 85 pct. Forskellen mellem mænd og kvinders erhvervsfrekvens blev dermed mindsket væsentligt. En tilsvarende udvikling fandt sted i de øvrige nordiske lande, men ikke generelt i for eksempel OECD-landene.

Denne udvikling sker simultant og skal ses i sammenhæng med, at andelen af kvinder beskæftiget på det danske arbejdsmarked øges betydeligt. En del af de funktioner, som nu blev udbudt i den offentlige sektor, var således tidligere varetaget af kvinder uden for arbejdsmarkedet. Udbuddet af disse services i den offentlige sektor gjorde det muligt for både kvinder og mænd at finde beskæftigelse på arbejdsmarkedet, hvilket i praksis særligt havde betydning for kvinderne, som dels fandt beskæftigelse i den voksende private sektor og dels i den offentlige sektor.

Ud over ændringen i omfanget af det offentlige arbejdsmarked har der også fundet en betydelig udvikling sted i indholdet af de funktioner og opgaver, som den offentlige sektor varetager. I takt med det stigende velstandsniveau har der således løbende været en stigende kvalitet af de offentlige services og tjenesteydelser, og en professionalisering af det offentlige arbejdsmarked, parallelt med en tilsvarende udvikling på det private arbejdsmarked. Dette har desuden været understøttet af parternes løbende fokus på kompetenceudvikling.

Dette skal blandt ses i sammenhæng med det generelt stigende uddannelsesniveau på det danske arbejdsmarked, som også kommer til udtryk blandt personalegrupperne i den offentlige sektor. En betydeligt større andel af medarbejderne på arbejdsmarkedet har således i dag uddannelser, som giver dem kompetencer, der kræves i deres job. I 1945 var det for eksempel omkring 5 pct. af de 20-årige, som havde en gymnasial uddannelse, mens dette tal i 2020 var omkring 55 pct. Tilsvarende har væsentligt flere i dag en videregående uddannelse. For flere af personalegrupperne kommer dette desuden til udtryk i, at de relevante uddannelser enten er blevet oprettet som egentlige uddannelser (fx social- og sundhedsuddannelserne) eller blevet forlænget (fx mange af de i dag mellemlange videregående uddannelser) og indgår som et krav for stillingskategorien i overenskomsten.

Udviklingen i uddannelsesniveauet på det danske arbejdsmarked generelt og i den offentlige sektor skal desuden ses i sammenhæng med den teknologiske udvikling forstået bredt. Den teknologiske udvikling har således muliggjort og været muliggjort af den velstandsstigning, som har fundet sted gennem stigende produktivitet. Den løbende teknologiske udvikling gør det således muligt at løse en række forskellige opgaver på nye måder, samt at løse helt nye opgaver, hvilket har bidraget til at øge produktiviteten i opgaveløsningen. Denne udvikling har muliggjort lønstigninger bredt set på arbejdsmarkedet. Samtidigt medfører dette større krav til medarbejdernes kompetencer for at kunne varetage forskellige jobs, hvilket er blevet modsvaret af et højere uddannelsesniveau.

Samlet set har den teknologiske udvikling således muliggjort en højere produktivitet, og dermed en højere aflønning af medarbejderne, men har samtidig nødvendiggjort et vist kompetenceniveau for at kunne komme i betragtning til og varetage en række jobs. Der er således en vekselvirkning mellem teknologisk vækst og uddannelse, som både understøtter og ”konkurrerer” med hinanden. Dette har været gældende på det offentlige såvel som det private arbejdsmarked.

5.6 Perspektiver på udviklingen af kollektive aftaler, lønstrukturer og det offentlige arbejdsmarked og den offentlige sektor

Komiteéns afdækning tegner et billede af, hvordan udviklingen af kollektive aftaler på det offentlige arbejdsmarked efter anden verdenskrig har fundet sted inden for rammerne af en grundlæggende udvikling af det danske arbejdsmarked og den offentlige sektor. Udviklingen afspejler blandt andet de centrale parter og enkelte personalegruppers løbende forhandlinger og prioriteringer. Parterne på det offentlige område har historisk valgt en forhandlingsmodel kendetegnet ved en centralisering af løndannelsen, herunder ved, at der forhandles samlet for stort set alle medarbejdere i hver af de offentlige delsektorer. Det adskiller sig blandt andet fra det private arbejdsmarked, hvor løndannelsen i dag i højere grad er lokal. Det indebærer, at de centrale overenskomstparter i den offentlige sektor igennem perioden og særligt siden indførelsen af aftaleretten i 1969 har haft mulighed for at tage stilling til de relative lønninger mellem personalegrupper.

Parterne har inden for den danske aftalemodel generelt været i stand til at løse en række problemstillinger og spørgsmål samt sikret en udvikling af løn og øvrige vilkår i den offentlige sektor, som afspejler velstandsudviklingen i samfundet generelt.

Udviklingen af kollektive aftaler afspejler desuden udviklingen af den offentlige sektor. For eksempel gav væksten i den offentlige beskæftigelse i starten af perioden anledning til væksten i overenskomstansættelser, hvilket over tid blev omdrejningspunktet for kollektive aftaler i den offentlige sektor. Senere gav et stigende fokus på modernisering af den offentlige sektor anledning til en vis grad af decentralisering og fleksibilitet i løndannelsen op gennem 1990’erne.

Samtidig er udviklingen af kollektive aftaler i den offentlige sektor sket i sammenhæng med udviklingen på arbejdsmarkedet generelt. Dette gælder dels det løbende samspil mellem det offentlige og private arbejdsmarked, herunder 'koordinationen' og i dele af perioden samtidigheden af overenskomstforhandlingerne, og princippet om en tilnærmelsesvis parallel offentlig og privat lønudvikling. Det kommer også til udtryk ved fremkomsten af velfærdselementer i overenskomsterne, herunder navnlig udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner efter fælleserklæringen i 1987. Endelig afspejler det sig ved, at det generelt stigende uddannelsesniveau og teknologiske niveau på det danske arbejdsmarked også har øget forudsætningerne for beskæftigelse i den offentlige sektor bredt set, samt bidraget til at øge kvaliteten af den offentlige service og produktiviteten i den offentlige sektor.

Udviklingen af kollektive aftaler har endvidere løbende været påvirket af parternes organisering. Dette gælder navnlig udviklingen fra et forhandlingssystem centreret omkring tjenestemændene i starten af perioden til det nuværende, som er centreret omkring de overenskomstsansatte. Det kommer også til udtryk i den stigende selvstændighed og indflydelse for det kommunale/amtslige/regionale område i løbet af perioden. Endelig kommer det navnlig til udtryk ved, at organiseringen blandt arbejdstagerorganisationerne og udviklingen i denne har haft betydning for prioriteringer og valg i forhandlingerne.

Afdækningen viser, at parterne gennem aftalemodellen overordnet set har sikret, at velstands fremgangen i Danmark også er afspejlet i forbedrede vilkår i den offentlige sektor, og at den offentlige sektor har kunnet udvikles i balance med den private. Et tema som gennem perioden dog har været væsentligt i udviklingen af kollektive aftaler, er vanskeligheder ved at håndtere nogle personalegruppers ønske om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper. Disse ønsker er dels kommet til udtryk ved, at "ligeløn" og tilsvarende spørgsmålet om en mere "solidarisk" lønudvikling, for eksempel mellem lavt- og højt lønnede løbende, har været et tema for forhandlingerne.

Disse temaer har for eksempel givet anledning til en række konflikter for enkelte personalegrupper gennem historien – og for nogle personalegrupper ad flere omgange. Disse konflikter, og aktualiseringen af temaerne, har ført til visse imødekommelser af personalegruppernes krav om relativt større lønstigninger, men ikke i et omfang, som har imødekommet kravene til fulde. Mens parterne gennem aftalemodellen har kunnet løse generelle og tværgående problemstillinger, og herigennem kunnet indgå generelle forlig, har de haft vanskeligere ved at nå til enighed om at håndtere specifikke personalegruppers udfordringer, hvilket har givet anledning til en række konflikter for enkelte personalegrupper. Det forhold, at parterne har haft vanskeligere ved at håndtere specifikke personalegruppers udfordringer skal ses i sammenhæng med, at håndtering af sådanne udfordringer inden for forhandlingsmodellen forudsætter, at de bredt set blandt de forskellige personalegrupper anerkendes og opfattes som legitime, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet.

Det har, jf. kapitlets indledning, ikke været muligt at foretage en egentlig kvantitativ analyse af lønudviklingen eller af udviklingen i de relative lønninger. Afdækningens første del, herunder afdækningen af udviklingen i de økonomiske rammer indikerer dog, at den

aftalte fordeling af lønmidlerne i perioden 1989-2021 alt andet lige har bidraget til at videreføre de eksisterende relative lønninger mellem personalegrupper. I perioden før 1989, har det ikke været muligt for parterne eller ved hjælp af øvrige kilder, at afdække den aftalte fordeling af lønmidler. Afdækningen viser dog eksempler på særlige lønløft til visse personalegrupper for eksempel i årene efter reformen i 1969, samt at der i perioden på arbejdsmarkedet generelt og i den offentlige sektor har været foretaget lønregulering i henholdsvis kr./øre. og pct. Dette har bidraget til henholdsvis at mindske den relative forskel mellem højere og lavere lønnede og at opretholde den relative forskel mellem personalegrupper.

De enkelte personalegrupper og deres arbejdsgivere har inden for rammerne af de samlede forhandlinger og de centrale parters prioriteringer haft indflydelse på deres løn- og ansættelsesvilkår. Dette gælder ikke mindst sammensætningen af personalegruppernes lønpakker. Udviklingen i lønrelationerne i den offentlige sektor over tid skal således blandt andet ses i lyset af, at parterne har prioriteret ens procentuelle lønstigninger til alle grupper højt, frem for fx at adressere ønsker om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper. Dette forhold kan desuden ses i sammenhæng med, at der særligt mellem arbejdstagerorganisationerne ikke har været enighed om legitimiteten af ønskerne eller behovet for ændringer af de relative lønninger.

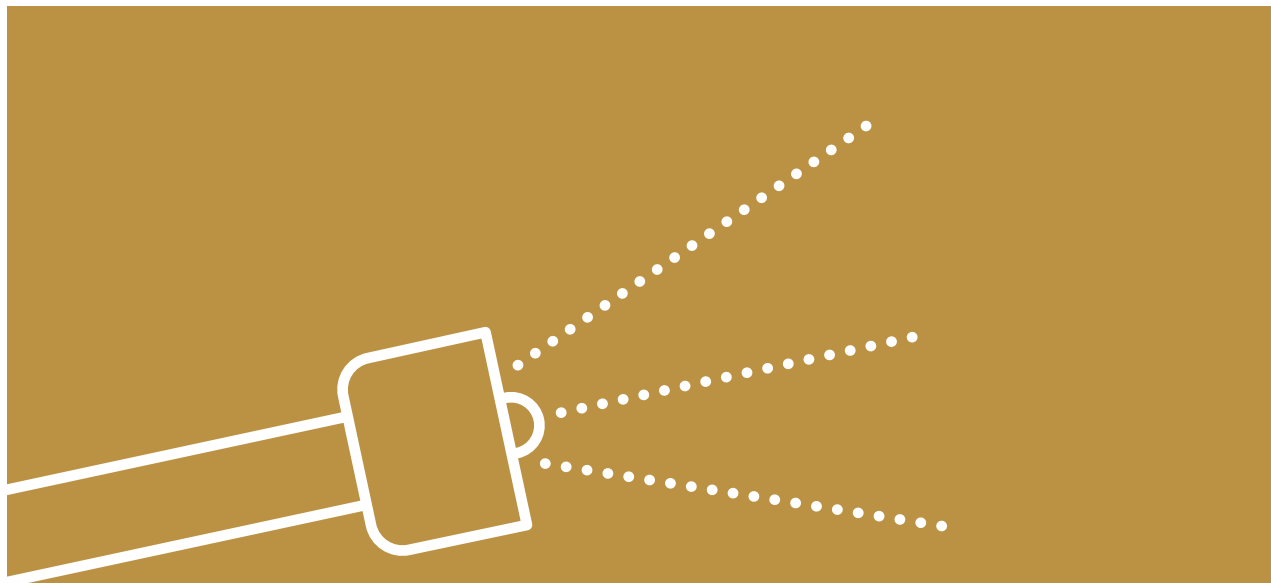
Afdækningen viser således hvordan de nuværende kollektive aftaler, herunder løn- og øvrige vilkår for de respektive personalegrupper, er resultatet af en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem parterne.

Disse kompromisser er indgået inden for rammerne af den generelle udvikling på det danske arbejdsmarked, herunder lønudviklingen i den private sektor, og har været påvirket af udviklingen af den offentlige sektor samt af parternes organisering.

I relation til spørgsmålene om hvilke beslutninger, der er blevet truffet om de relative lønninger gennem tiden, og i hvilket omfang de relative lønninger har forandret sig over tid, giver afdækningen af udviklingen i kollektive aftaler visse, men ikke entydige svar.

- For det første viser den, at kvantitative analyser af sådanne spørgsmål og tolkningen af disse er forbundet med grundlæggende udfordringer. Det skyldes blandt andet mangel på relevant kildemateriale, men også, at arbejdsmarkedet i dag er fundamentalt anderledes end i 1946.
- For det andet, at mens det ikke har været muligt at afdække den nøjagtige udvikling i lønstrukturerne i den offentlige sektor, indikerer afdækningen dog at parterne har prioriteret en ens fordeling af lønmidlerne mellem personalegrupper.
- For det tredje viser afdækningen, at udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturerne afspejler en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem parterne, som løbende har taget stilling til og prioriteret mellem aktuelle problemstillinger.

Lønstrukturerne i den offentlige sektor i dag afspejler parternes valg og prioriteringer samt indgåede kompromisser gennem mange årtiers forhandlinger. Der kan derfor ikke peges på ét enkeltstående nedslagspunkt, som det bestemmende for de nuværende lønstrukturer. De nuværende lønstrukturer kan således heller ikke siges at være politisk fastsatte, fx som følge af forskellige tjenestemandsreformer i efterkrigstiden.



Perspektiver på lønstrukturer og løndannelsen i den offentlige sektor

6

6.1 Indledning

Del II (kapitel 6-8) af komitéens arbejde belyser de fremadrettede perspektiver på løndannelsen i den offentlige sektor. Sammen med del I (kapitel 1-5), som belyser balancerne i de nuværende lønstrukturer, dynamikkerne på arbejdsmarkedet og parternes historiske prioriteringer, udgør komitéens samlede arbejde et grundlag for parternes videre drøftelser af løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Som udgangspunkt for arbejdet med at belyse fremadrettede muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor, diskuterer dette kapitel centrale perspektiver på lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor – dette gøres med udgangspunkt i gennemgangen og diskussionen i Del I.

Boks 6.1

Oversigt over baggrundspapirer til kapitel 6

Kapitlet skal ses i sammenhæng med kapitel 1-5 og de relevante baggrundsrapporter til disse. Hertil er sammenligningen mellem den offentlige løndannelse i Danmark, Sverige og Norge i *baggrundsnotat vedr. nordiske perspektiver på offentlig løndannelse*, relevant kontekst for diskussionen.

6.2 Perspektiver på lønstrukturerne i den offentlige sektor

På det danske arbejdsmarked er det parterne, der regulerer løn og øvrige ansættelsesvilkår, og det er dermed også parternes løbende forhandlinger og aftaler, som driver udviklingen i lønstrukturerne. Komitéens afdækning af udviklingen i kollektive aftaler viser således også, at de nuværende lønstrukturer afspejler arbejdsmarkedets parter beslutninger, prioriteringer og kompromisser som afspejlet i de indgåede overenskomster gennem tiden. Det er resultaterne af disse processer og forhandlinger, som undersøges i komitéens arbejde med opgørelser og analyser af lønstrukturerne.

Komitéens opgørelser af lønstrukturerne i den offentlige sektor peger på særligt to kendetegn ved lønstrukturerne i den offentlige sektor. For det første flugter lønstrukturerne mellem personalegrupper i den offentlige sektor med forskelle i uddannelsesniveau, mens der imidlertid også er lønforskelle mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveauer, som udfører forskellige funktioner og/eller har forskellig uddannelseslængde.

For det andet, at der er lønforskelle mellem de enkelte medarbejdere inden for personalegrupperne, dvs. en vis lønspredning. På tværs af personalegrupper, særligt for grupper med uddannelsesniveauer tæt på hinanden, er der betragtelige overlap i de enkelte medarbejders lønninger. Det vil for eksempel sige, at den højestlønnede tredjedel af SOSU-assistenterne har sammenfaldende timelønninger med den lavestlønnede tredjedel af sygeplejerskerne. Lønspredningen inden for personalegrupperne er større for nogle grupper end andre, hvilket blandt andet afhænger af, hvor sammensat medarbejdergruppen og/eller typerne af opgaver i

personalegruppen er. Lønspredningen i den offentlige sektor som helhed er, sammenlignet med den private sektor, forholdsvis sammenpresset.

Personalegrupperne med de højeste gennemsnitslønnings har typisk en lang videregående uddannelse, mens personalegrupperne med de laveste gennemsnitslønnings primært består af ufaglærte eller erhvervsuddannede. I midten af lønstrukturerne findes personalegrupper, som typisk har kort- eller mellemlang videregående uddannelse. Her er der ikke et entydigt hierarki mellem uddannelsesniveauerne, da nogle personalegrupper med mellemlange videregående uddannelser har lavere gennemsnitslønnings end visse grupper med korte videregående uddannelser. Det gælder særligt for polititjenestemænd, som formelt har en kortvideregående uddannelse¹.

Dette overordnede kendetegn dækker imidlertid over visse forskelle i gennemsnitslønnings mellem personalegrupper med samme typiske uddannelsesniveau. Det er særligt udtalt blandt personalegrupper med en erhvervsuddannelse. Her har IT-medarbejdere og ambulancepersonale for eksempel relativt høje gennemsnitslønnings, mens ernærings- og serviceassistenter har relativt lavere gennemsnitslønnings i forhold til de øvrige grupper med erhvervsuddannelser. Lønforskellene mellem personalegrupper med erhvervsuddannelser skal ses i lyset af, at indholdet af erhvervsuddannelserne er forskellige og blandt andet også varierer betydeligt i uddannelseslængde. Tilsvarende er der forskelle på gennemsnitslønnings inden for gruppen med mellemlange videregående uddannelser, hvor bioanalytikere og pædagoger har relativt lavere gennemsnitslønnings end de øvrige personalegrupper med en mellemlang videregående uddannelse, mens diplomingeniører, bygningskonstruktører og lærere har relativt højere gennemsnitslønnings.

Sammenlignet med den private sektor har de fleste personalegrupper umiddelbart et tilsvarende lønniveau i den offentlige sektor. Der er dog en tendens til, at de højere lønnede og de akademiske personalegrupper har højere lønniveauer i den private end i den offentlige sektor.

Det er forventeligt, at lønstrukturerne mellem personalegrupper flugter med forskelle i uddannelsesniveauet samt, at der inden for hvert uddannelsesniveau vil være forskelle på personalegruppernes lønniveauer – blandt andet afhængig af, hvilke opgaver, ansvar eller funktioner, der udføres. Løn afspejler således grundlæggende værdiskabelsen af en given arbejdsindsats, som blandt andet afhænger af udbud og efterspørgsel, produktivitet mv. Den offentlige sektors karakteristika² og den centraliserede løndannelse betyder endvidere, at arbejdsmarkedets parter prioriteringer, kompromisser og valg er afgørende for lønforholdene. Disse forhold indebærer, at lønnen kan forventes at variere også mellem grupper med det samme uddannelsesniveau, fordi de forskellige grupper udfører forskelligt arbejde.

¹ Som beskrevet i kapitel 1 skal polititjenestemændenes lønniveau ses i sammenhæng med en udbredt grad af efteruddannelse på diplomniveau. Lønniveauerne for personalegrupperne, der typisk har korte videregående uddannelser, skal desuden ses i sammenhæng med de særlige pensionsforhold for polititjenestemænd og fængselsfunktionærer, som begge har tjenestemandspensioner.

² Den offentlige sektor har som beskrevet i kapitel 4 en række karakteristika som har betydning for løndannelsen, herunder navnlig at de offentlige services ikke sælges på et marked, hvorfor der ikke findes et direkte mål for værdiskabelsen forbundet med udførelsen af disse.

Komitéen har i sine analyser undersøgt overordnede mønstre i lønstrukturerne, *jf. kapitel 3*. Her genfindes sammenhængen mellem uddannelsesniveauerne og gennemsnitslønningerne – også når der tages højde for erfaringsniveau og ledelsesansvar. Samtidig peger analyserne på en række andre forhold, som også hænger sammen med lønstrukturerne i den offentlige sektor

Komitéens statistiske analyser peger eksempelvis på, at der inden for samme uddannelses- og erfaringsniveau samt ledelsesomfang er en tendens til, at personalegrupper med hhv. en høj andel af kvindeligt ansatte³, og hvor en høj andel af de ansatte arbejder på nedsat tid, i gennemsnit har en relativt lavere (eller sammenlignelig) løn end øvrige grupper med tilsvarende uddannelses-, erfarings- og ledelseskarakteristika. Analyserne peger også på, at personalegrupper, som hhv. i høj grad er beskæftiget i den private sektor og hvor en stor andel af de ansatte arbejder på fuld tid, i gennemsnit har relativt højere lønninger end øvrige grupper, når der tages højde for deres uddannelses- og erfaringsniveau samt omfang af ledelsesansvar⁴.

Sammenhængen mellem lønstrukturerne og personalegruppernes kønssammensætning skal desuden ses i sammenhæng med det kønsopdelte arbejdsmarked – som beskriver det forhold, at mænd og kvinder, som følge af en række faktorer såsom uddannelses- og beskæftigelsesvalg mv., er skævt fordelt på arbejdsmarkedet i forhold til sektorer, brancher, arbejdsfunktioner mv. For eksempel består størstedelen af de personalegrupper, som er uddannet inden for social, sundhed eller service, hovedsageligt af kvindeligt ansatte. Der findes en betydelig forskning om det kønsopdelte arbejdsmarked, som peger på en række forskellige faktorer, som bidrager til forskelle i uddannelses og beskæftigelsesvalg. Dette gælder dels individuelle faktorer, såsom forskelle i præferencer eller interesser, og dels strukturelle faktorer såsom kønsroller og normer i samfundet samt arbejdsdelingen i familierne.

Det er vigtigt at være opmærksomhed på, at komitéens analyser af forhold med potentiel betydning for løndannelsen (ud over uddannelse, erfaring og ledelsesansvar) ikke er udtømmende. Også andre forhold må forventes at hænge sammen med lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder forhold, der af tekniske årsager ikke har kunnet indgå direkte i komitéens analyser. Det gælder først og fremmest betydningen af de opgaver, som den enkelte medarbejder udfører og det ansvar disse er forbundet med. I mangel af et tilstrækkeligt retvisende statistisk eller øvrigt sammenligningsgrundlag for typer af opgaver er det således ikke muligt at sammenligne betydningen af forskellige opgaver mellem for eksempel personalegrupper.

Der kan være elementer af kompensation for udførelsen af specifikke opgaver, herunder opgaver, der kan betragtes som værende til gene for medarbejderen. Opgørelser med og uden sådanne kompensationselementer kan, hvis det opgøres tilstrækkeligt retvisende, give nye perspektiver på lønsammenligningerne. Det har ikke været muligt for komitéen at opgøre sådanne specifikke kompensationselementer, både fordi det sætter store krav til det tilgængelige statistiske grundlag, men også fordi det i praksis vil være meget vanskeligt at opgøre de specifikke kompensationselementer på en sammenlignelig måde på tværs af

³ Flere af disse personalegrupper har desuden uddannelsesretninger inden for social-, sundheds- og serviceområdet.

⁴ Analyserne er foretaget enkeltvist – dog er der overlap mellem personalegrupper med en høj andel af kvindeligt ansatte og personalegrupper, hvor arbejde på nedsat tid er udbredt, og omvendt.

forskellige personalegrupper. Der er dog foretaget deskriptive analyser på baggrund af oplysningerne om ”genetillæg” i Danmarks Statistiks lønstatistik.

De mønstre i lønstrukturerne, som komitéens analyser afdækker, kan således hænge sammen med forskelle i de opgaver som medarbejderne udfører. Der kan desuden være andre mønstre, som hænger sammen med forskelle i opgaver og ansvar, som komitéen ikke har kunnet belyse. Endelig har det ikke været muligt at inkludere alle former for uddannelse i analyserne, og mønstrene i lønstrukturerne kan dermed også hænge sammen med forskelle i omfanget af eksempelvis videre- og efteruddannelse.

Analyserne giver et struktureret perspektiv på lønstrukturerne i den offentlige sektor, men har ikke til formål at konkludere på hensigtsmæssigheden i de sammenhænge, der er kortlagt.

6.3 Perspektiver på løndannelsen i den offentlige sektor

Løndannelsen på det danske arbejdsmarked – og i den offentlige sektor – finder sted ud fra en overordnet model, som gennem en årrække har udviklet sig i de nordiske lande. Grundstrukturen er den samme, selvom der er mange specifikke forskelle, og den har været et afgørende bidrag til en stabil økonomisk udvikling i Danmark, Sverige og Norge, *jf. boks 6.2*. Modellens grundprincip er, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstigningstakten for de øvrige dele af arbejdsmarkedet, herunder den offentlige sektor.

Denne model for løndannelsen er tilpasset små og åbne økonomier med store offentlige sektorer. Grundhensynet er at sikre en lønudvikling forenelig med en international konkurrenceevne, og sikre en stabil udvikling mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. Modellen har over tid vist sig at understøtte en stabil økonomisk udvikling, herunder at både arbejdsgivers og arbejdstagers interesser overordnet set har kunnet imødekommes – i den offentlige såvel som i den private sektor.

I den offentlige sektor i Danmark er modellen udmøntet med en høj grad af centralisering af løndannelsen. De centrale overenskomstparter er de primære aktører i løndannelsen. Parterne har historisk prioriteret ens procentuelle lønstigninger på tværs af medarbejdere og personalegrupper højt⁵, herunder gennem reguleringsordningerne, som løbende udligner eventuelle forskelle på lønudviklingen i den offentlige og private sektor. Siden slutningen af 1990'erne har der været aftaler om mulighed for lokal løn i den offentlige sektor, som med variation mellem personalegrupperne udgør ca. 10 pct. af lønnen i dag.

Parterne har været i stand til at løse en række tværgående problemstillinger og spørgsmål, og har generelt sikret en udvikling af løn og øvrige vilkår i den offentlige sektor, som afspejler den økonomiske udvikling i samfundet. Omvendt har parterne inden for denne model haft vanskeligere ved at nå til enighed om større ændringer af lønstrukturen på tværs af personalegrupper.

Den centraliserede løndannelse og parternes prioriteringer inden for løndannelsen har en række implikationer. For det første indebærer den, at de offentligt ansatte alt andet lige opnår lønstigninger svarende til gennemsnittet i den private sektor. Mens lønudviklingen i den private sektor dækker over større variationer mellem fx brancher afhængig af markedsforhold, produktivitetstigninger mv., er dette således ikke i samme grad tilfældet i den offentlige sektor, hvor personalegrupperne typisk har fået samme procentvise lønstigning. Der har dog været eksempler på prioritering af midler til specifikke formål og personalegrupper.

Da løndannelsen i den private sektor, gennem produktivitetsudviklingen, over tid primært drives af ny teknologi og øget uddannelsesniveau indebærer modellen, at den generelle udvikling på arbejdsmarkedet afspejles i de offentlige lønninger. Når de private lønninger stiger, som følge af fx teknologiske fremskridt og stigende uddannelsesniveau, afspejles dette således også i lønningerne i den offentlige sektor. Omvendt afspejles forskelle i produktivitetsvæksten mellem personalegrupper i den offentlige sektor sig ikke umiddelbart i løndannelsen, jf. ovenfor.

⁵ I forbindelse med komitéens historiske afdækning af udviklingen i kollektive aftaler har det kun været muligt for parterne at indhente informationer om de aftalte lønstigninger tilbage til 1989. For dette baseres afdækningen primært på sekundære kilder, som bl.a. viser, at der gennem tiden har været aftalt lønstigninger i både kr./øre og procentuelt. Se desuden kapitel 5 for nærmere beskrivelse.

Boks 6.2

Nordiske perspektiver på løndannelsen i den offentlige sektor

Trods institutionelle forskelle følger løndannelsen på det danske, norske og svenske arbejdsmarked, herunder i den offentlige sektor, en grundlæggende model, som er tilpasset små åbne økonomier. I alle tre lande udgør lønudviklingen i den konkurrenceudsatte del af den private sektor en ramme eller norm for lønudviklingen på det øvrige arbejdsmarked, herunder i den offentlige sektor. Den præcise indretning af denne "model" for løndannelsen varierer på tværs af landene, herunder fastlæggelsen af normen (hvh. industri eller hele den private sektor) og hvorvidt denne udmøntes ved koordinering og/eller reguleringsmekanismer. Modellen har i alle tre lande bidraget til en stabil lønudvikling og dermed en stabil udvikling i økonomien og de offentlige finanser. Der er væsentlige forskelle på den konkrete indretning af løndannelsen i den offentlige sektor inden for den overordnede model, som kan medføre forskellige udfordringer, fordele og ulemper.

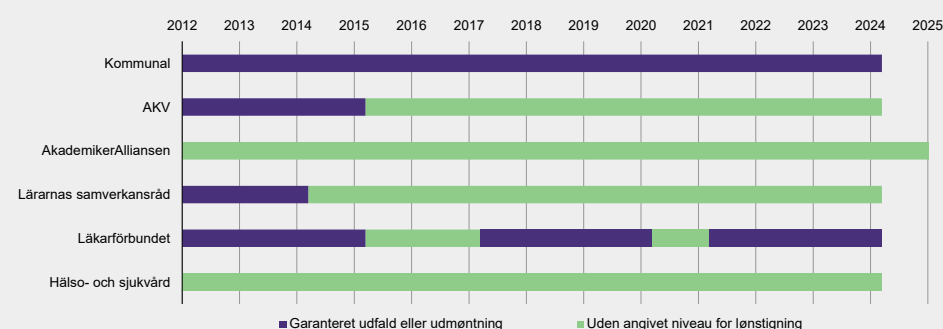
Sverige

Efter en periode med høje løn- og prisstigninger indgik parterne på industriens område i 1997 "industriavtalet", der indeholdt regler for både forhandlinger og konflikter. Aftalen er fornyet to gange siden, men med samme hovedformål om at sikre en ansvarlig lønudvikling, hvor lønudviklingen i industrien er normsættende for den øvrige del af arbejdsmarkedet.

På det offentlige område - for både stat, regioner og kommuner - er der en accept af lønnormen, som, afhængig af typen af overenskomst, afspejles forskelligt. Overenskomsterne indeholder forskellige lønsystemer, der kan opdeles i syv typer, som spænder fra central lønfastsættelse med en generel lønstigningstakt for alle, til en decentral lønfastsættelse (cifrerløse aftaler) uden begrænsninger og/eller garantier for lønfastsættelsen. De offentlige ansatte er stort set alle ansat på aftaler med individuel løndannelse uden en garanteret individuel lønstigning, og lidt over halvdelen på aftaler, hvor lønstigninger aftales lokalt. Typen af aftale er løbende til forhandling og aftales fra periode til periode. De enkelte faggruppers typer af aftaler har også varieret over de senere år, fx har lægerne løbende skiftet fra aftaler med og uden garanterede lønstigninger/udmøntning, mens fagforeningen Kommunal i hele perioden siden 2012 har haft aftaler med garanterede lønstigninger og Akademikeralliancen har haft aftaler uden garanterede lønstigninger, jf. figur a.

Figur a

Udvikling i typer (garanteret/ikke garanteret lønstigning) af hovedoverenskomster på SKR, 2012-2025



Anm.: "Kommunal": Fagforbund for primært offentligt ansatte (0,5 mio. medlemmer), "AKV": Forhandlingsfællesskab mellem Akademi kerförbundet SSR, Vision, Ledarna samt Fackförbundet Scen och film (ca. 165.000 medlemmer i alt), "AkademikerAlliansen": Forhandlingsfællesskab mellem 16 ST SACO-forbund (ca. 65.000 medlemmer i alt), "Lärarnas samverkansråd": Forhandlingsfællesskab mellem Lärarpförbundet och Lärarnas Riksförbundet (ca. 200.000 medlemmer), "Läkarpförbundet": Lægernes fagförbundet (ca. 56.000 medlemmer), "Hälso- och sjukvård": Siden 2019 kun Vårdförbundet (ca. 114.000 medlemmer) - tidligere også inkl. Fysioterapeuterne.

Kilde: Sveriges kommuner og regioner (SKR).

Boks 6.2 (fortsat)**Norge**

Løndannelsen i Norge er baseret på den såkaldte "frontfagsmodel" for at sikre en ansvarlig løndannelse, herunder en konkurrencedygtig privat sektor. Modellen indebærer at den konkurrenceudsatte industri først indgår overenskomster, og at resultatet herfra udgør en norm (frontfagsrammen) for det øvrige arbejdsmarked i forhold til løn og andre forhold som fx pension. Over tid har der været ændringer i den præcise definition af frontfagene, men siden 2012 har det været industrioverenskomsten, der har defineret frontfagsrammen.

Alle ansatte i den offentlige sektor er omfattet af kollektive overenskomster. Overenskomstforhandlingerne i den offentlige og private sektor er tidsmæssigt synkroniserede med toårige aftaler. Hertil er der "mellemopgør" efter et år, hvor alene løn forhandles på lokalt niveau. Overenskomstfornyelserne forhandles typisk samlet mellem hovedorganisationerne, og det er altid tilfældet for "mellemopgørene".

Anm.: Se desuden baggrundsrapport vedr. nordiske perspektiver på offentlig løndannelse.

Forholdene omkring løndannelsen i den offentlige sektor skal ses i sammenhæng med den offentlige sektors særlige karakteristika. Den offentlige sektors services handles ikke på et marked med en prissætning af værdien af de enkelte services, men bestemmes i stedet politisk. Opgavernes omfang og udførelse – og dermed den offentlige sektors behov for arbejdskraft – afhænger af en politisk prioritering. Disse karakteristika medfører blandt andet, at det er forbundet med store vanskeligheder at måle produktiviteten i den offentlige sektor, herunder omfanget af kvalitetsforbedringer i offentlige services. Af disse årsager kan lønudviklingen i den offentlige sektor derfor ikke på samme vis som i den private sektor knyttes til produktivtetsudviklingen.

Når råderummet for lønændringer i den offentlige sektor er givet af lønudviklingen i den private sektor, og typisk har været udmøntet ved ens procentuelle lønstigninger, indebærer det, at lønændringerne drives af den gennemsnitlige produktivtetsudvikling i den private sektor, og ikke den specifikke produktivtetsudvikling på et enkelt område. Dermed ændres omkostningerne på forskellige services på de områder, hvor produktivtetsudviklingen i den offentlige sektor afviger fra den gennemsnitlige produktivtetsudvikling i den private sektor. Det kan påvirke opgavevaretagelsen og serviceudbuddet i den offentlige sektor.

Løndannelsen i den offentlige sektor sikrer således ikke *i sig selv*, at lønstrukturerne tilpasses til de underliggende markedsforhold (for eksempel rekrutteringsforhold). Dette følger til dels af den offentlige sektors grundvilkår og karakteristika, hvor der ikke sker en markeds-mæssig værdifastsættelse af de forskellige services, men hvor efterspørgslen efter forskellige services mv. følger af politiske (demokratiske) processer og prioriteringer. Samtidig hænger den potentielt manglende tilpasning til underliggende markedsforhold sammen med den måde løndannelsen i den offentlige sektor hovedsageligt har været udmøntet på. Det betyder ikke, at de offentlige lønstrukturer nødvendigvis er ude af trit med de underliggende markedsforhold, men blot at der kun i begrænset omfang er mekanismer i løndannelsen, der sikrer tilpasning af lønstrukturerne internt i den offentlige sektor til de underliggende markedsforhold. Der er således risiko for, at lønstrukturerne over tid ikke følger med udviklingen i samfundet eller på arbejdsmarkedet.

Den overordnede model for løndannelsen på det danske arbejdsmarked er også i den offentlige sektor konsistent med, og giver mulighed for, ændringer af lønstrukturerne både på tværs af og inden for personalegrupper.

De konkrete effekter af sådanne ændringer afhænger af de udløsende faktorer, herunder hvorvidt ændringerne harmonerer med de underliggende markedsforhold. Dette gælder både for personalegrupper, som opnår en relativt højere eller lavere lønstigning end ellers. Det er derfor afgørende, hvorvidt løntilpasningen understøtter en bedre sammenhæng mellem udbud og efterspørgsel efter forskellige typer af medarbejdere i den offentlige sektor. Gør den det, vil det bidrage til en mere hensigtsmæssig fordeling af arbejdskraft, samt understøtte driften og udviklingen af den offentlige sektor, ved at afspejle fx forskelle i efterspørgsel efter forskellige velfærdsydelser og -services i prioriteringen af lønmidlerne.

Lønændringer der bryder med grundprincippet om, at lønudviklingen i den offentlige sektor over tid følger lønudviklingen i den konkurrenceudsatte del af den private sektor, vil have bredere samfundsøkonomiske konsekvenser, herunder for allokeringen af arbejdskraft mv.

6.4 En bæredygtig og fremtidssikret løndannelse

Lønstrukturerne i den offentlige sektor afspejler balancer mellem en række forskellige hensyn og forhold, som arbejdsmarkedets parter har kunnet nå til enighed om inden for rammerne af den samfundsøkonomiske udvikling.

Sammenhængene flugter med forhold, som teoretisk forventes at hænge sammen med aflønningen. Komitéens analyser viser også, at der er forhold i lønstrukturerne, som ikke direkte kan henføres til de undersøgte faktorer, men som blandt andet kan hænge sammen aflønningen af forskellige opgaver, for eksempel mellem personalegrupper med samme typiske uddannelses- eller erfaringsniveau. Endelig belyser analyserne lønstrukturerne i relation til udvalgte perspektiver såsom uddannelse, køn, arbejdstid og markedsforhold.

Komitéens analyser har til hensigt at give nye perspektiver på lønstrukturerne og bidrage til et samlet vidensgrundlag for parternes videre drøftelser. Analyserne belyser dermed balancerne i lønstrukturerne i den offentlige sektor, men har ikke til hensigt at konkludere på hensigtsmæssigheden af disse. Det kan for eksempel ikke på baggrund af analyserne afgøres, hvorvidt aflønningen af medarbejdere med forskellige uddannelsesniveauer er hensigtsmæssige eller ej i forhold til fx efterspørgslen på eller udbuddet af arbejdskraften inden for disse grupper. Eller om aflønningsprofilen af erfaring understøtter hensigtsmæssige incitamenter. Listen af analyserede forhold er desuden ikke udtømmende i forhold til faktorer, der kan være relevante for løndannelsen.

Hvorvidt de nuværende lønstrukturer afspejler en hensigtsmæssig afvejning af de relevante hensyn eller ej, er i den danske aftalemodel grundlæggende et spørgsmål for arbejdsmarkedets parter. Komitéens arbejde viser, at løndannelsen i den offentlige sektor giver parterne mulighed for løbende at aftale ændringer af lønstrukturerne. I forhold til de relative lønninger mellem personalegrupper ses imidlertid få og begrænsede eksempler på ændringer. Parternes

valg, prioriteringer og kompromiser i løndannelsen har således tenderet mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer.

Samtidig har lønstrukturerne i den offentlige sektor betydning for mulighederne for at drive og udvikle den offentlige sektor - som både påvirker og påvirkes af udviklingen på arbejdsmarkedet og i samfundet. Disse forhold er i løbende forandring i takt med ændringer i befolkningens sammensætning, politiske ønsker, de offentligt ansattes sammensætning, teknologien, den økonomiske situation mv.

En lønstruktur i den offentlige sektor, som på ét tidspunkt er afstemt efter de aktuelle omstændigheder risikerer dermed løbende at komme ud af takt, hvis ikke parterne løbende tager aktiv stilling til lønstrukturerne. Det kan eksempelvis give udslag i, at der opstår rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper. Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer derfor risiko for, at der opstår ubalancer som følge af udviklingen i samfundet og på arbejdsmarkedet.

Den historiske udvikling af aftalemodellen i den offentlige sektor har vist, at parterne *kan* udvikle løndannelsen, herunder i lyset af netop ændrede forhold i og omkring den offentlige sektor. Der er også forskelle på løndannelsen i den offentlige og private sektor, der, som inspiration kan tjene som ét eksempel på en anderledes udmøntning af løndannelsen inden for rammerne af den danske aftalemodel⁶.

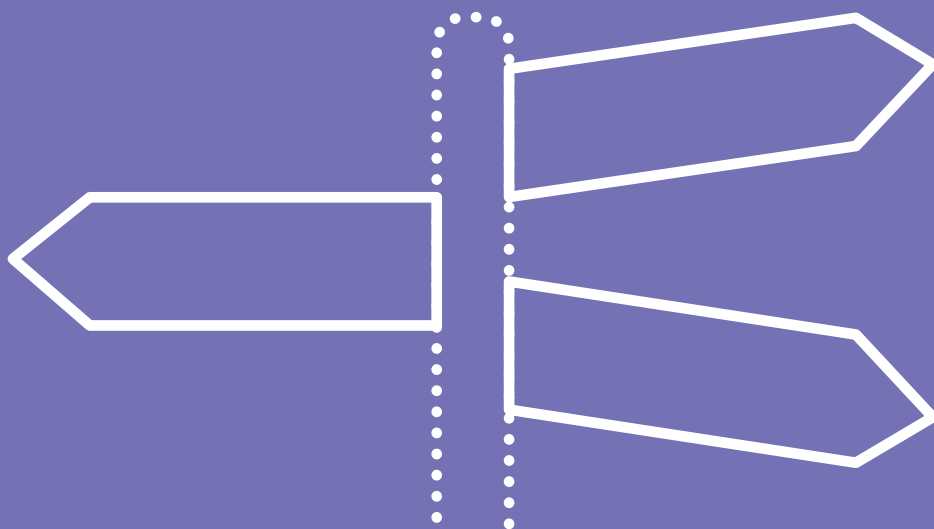
Samtidig adskiller løndannelsen i den offentlige sektor i Sverige og Norge sig væsentlig fra løndannelsen i den offentlige sektor i Danmark, også selvom den finder sted inden for sammenlignelige rammer. For eksempel sker løndannelsen i Sverige i højere grad ved lokale forhandlinger uden garanterede lønstigninger for de enkelte ansatte. Det giver mulighed for en større fleksibilitet. I Norge forhandles lønudviklingen hyppigere, hvilket giver mulighed for hurtigere og mere fleksibel tilpasning til ændrede forhold. I begge lande er der desuden en mere formaliseret udarbejdelse af grundlag for drøftelser og forhandlinger af lønstrukturerne.

Modellerne for den offentlige løndannelse i de to lande kan ikke umiddelbart overføres 1:1 til Danmark. De tjener dog som yderligere eksempler på, hvordan offentlig løndannelse også kan indrettes inden for rammerne af en aftalebaseret model, hvor den private sektor sætter lønstigningstakten for økonomien.

Perspektiverne på lønstrukturerne og løndannelsen i dette kapitel opsummerer komitéens analytiske arbejde. Det giver anledning til at overveje de nuværende lønstrukturer og udformningen af løndannelsen i den offentlige sektor i lyset af den løbende udvikling af arbejdsmarkedet i almindelighed og den offentlige sektor i særdeleshed. Med andre ord, hvorvidt løndannelsen i den offentlige sektor er bæredygtig på lang sigt – om den er fremtidssikret.

⁶ Der er dog som beskrevet grundlæggende forskelle på den offentlige og private sektor, som bl.a. påvirker rammerne for lokal løndannelse. I den private sektor giver den enkelte virksomheds udvikling og resultater således et rum for lokal løndannelse, mens den i den offentlige sektor, i fraværet af en sådan mekanisme, afhænger af de fastsatte budgetter.

Det er komitéens hensigt, at analyserne kan give arbejdsmarkedets parter en fælles reference-ramme for deres videre drøftelser. I de følgende to kapitler præsenteres først en reference-ramme for at drøfte løndannelsen i den offentlige sektor i form af centrale principper og pejle-mærker for den offentlige løndannelse. Herefter præsenteres et idékatalog med 15 konkrete udviklingsmuligheder, som parterne kan benytte (enkeltvist eller i kombination) for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor. Hvert af disse tiltag indebærer forskellige muligheder for at understøtte en aktiv stillingtagen til lønstrukturerne og har forskellige fordele og ulemper.



Principper og pejlemærker for løndannelsen i den offentlige sektor

7

7.1 Indledning

Løndannelsen på det danske arbejdsmarked er grundlæggende et anlæggende mellem arbejdsmarkedets parter. Den finder i både den offentlige og private sektor sted inden for rammerne af den samfundsøkonomiske udvikling. I den offentlige sektor indebærer det, at den samlede lønudvikling i den offentlige sektor følger lønudviklingen på det private arbejdsmarked. I praksis udmøntes dette ved, at løndannelsen i henholdsvis staten, kommunerne og regionerne sikrer en lønudvikling, som er tilnærmelsesvis parallel med lønudviklingen i den private sektor. Dette grundlæggende fundament for løndannelsen i Danmark er udgangspunktet for komitéens arbejde, herunder arbejdet med at belyse muligheder for at udvikle løndannelsen inden for den danske aftalemodel.

Den offentlige sektors størrelse og indretning er et resultat af politiske prioriteringer og en central del af det danske velfærdssamfund. Den offentlige sektor leverer centrale services og velfærdsydelser til befolkningen, og understøtter således også den private sektor. For at kunne levere dette er den offentlige sektor afhængig af en række forskellige typer af arbejdskraft. Løndannelsen i den offentlige sektor har derfor afgørende betydning for mulighederne for at drive og udvikle den offentlige sektor.

Det er løndannelsens natur at måtte afveje forskellige hensyn og prioritere inden for en økonomisk ramme. Det er derfor også afgørende, at løndannelsen understøtter lønstrukturer, som står i rimeligt mål til de ansattes kvalifikationer mv., og som opfattes som legitime. Endelig forudsætter en velfungerende løndannelse at parterne, medarbejderne og offentligheden har indsiget i både løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Løndannelsen kan ikke sættes på formel. Der vil løbende være behov for at vurdere de aktuelle omstændigheder og de gældende balancer i lønstrukturerne. Det er parternes ansvar at afveje de relevante hensyn gennem deres løbende forhandlinger. Samtidig har løndannelsen i den offentlige sektor væsentlig betydning for det danske arbejdsmarked og for den offentlige sektor. Løndannelsen må derfor også forholde sig til udviklingen på arbejdsmarkedet og i samfundet.

Med henblik på at understøtte parterne i at sikre en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse, har komitéen derfor udarbejdet fire principper for løndannelsen i den offentlige sektor.

7.2 Fundamentet for løndannelsen i den offentlige sektor – aftalemodellen og den samfundsøkonomiske udvikling

Den danske model er kendetegnet ved arbejdsmarkedets parters centrale rolle i reguleringen af løn og øvrige vilkår på arbejdsmarkedet (aftalemodellen), og det er kernen i den danske aftalemodel. Den danske model er, som del af en konsensustradition endvidere kendetegnet ved brugen af trepartsaftaler, navnlig i spørgsmål, der er lovregulerede, *jf. boks nedenfor*.

Boks 7.1**Brugen af trepartsaftaler i den danske model**

Trepartsaftaler er et væsentligt element i den danske model, og er for eksempel mere udbredte i Danmark end i Sverige. Ved trepartsaftaler indgår arbejdsmarkedets parter og den siddende regering aftaler, som adresserer problemstillinger, der går på tværs af de spørgsmål som parterne regulerer i deres aftaler og som reguleres ved lov. Aftalerne har typisk karakter af, at alle parter bidrager til en samlet løsning. Gennem årene har der været en række eksempler på trepartsaftaler - mest nævneværdigt fælleserklæringen fra 1987, som siden har udgjort en grundsten for løndannelsen på det danske arbejdsmarked. Aftalerne har haft forskellige formål og fokuspunkter, og har været af mere eller mindre strukturel karakter. Mens nogle primært har været rettet mod den private sektor, har andre, som for eksempel i forbindelse med kvalitetsreformen fra 2007, primært været rettet mod den offentlige sektor.

Samspillet mellem arbejdsmarkedets parters regulering i aftalemodellen (som afspejlet i forhandlinger og aftaler), og brugen af trepartsaftaler er ikke entydigt, og afhænger af den konkrete kontekst og problemstilling. Det klare udgangspunkt for aftalemodellen er dog, at parterne alene regulerer en række spørgsmål, herunder navnlig lønforholdene på arbejdsmarkedet.

Dette er således en forudsætning for en velfungerende aftalebaseret regulering af løn og øvrige vilkår på arbejdsmarkedet, som har en række fordele:

- De løbende forhandlinger sikrer, at parternes respektive interesser aggregeres og at der er et forum, hvor arbejdstager og arbejdsgiver kan drøfte og afveje disse.
- Aftalebaseret regulering understøtter løndannelsens legitimitet, da de enkelte medarbejdere og virksomheder/institutioner har mulighed for at få hørt deres ønsker, ligesom resultatet på arbejdstagerside godkendes ved afstemning.
- Den aftalebaserede regulering af løn og øvrige vilkår understøtter en konsensustradition, hvor parterne gennem tillidsfulde forhandlinger indgår kompromisser og afvejer relevante hensyn.
- Den aftalebaserede regulering af løn og øvrige vilkår understøtter og forudsætter specifikt for den offentlige sektor armslængde mellem den politiske ledelses funktion som repræsentant for borgerne og som arbejdsgiver for de offentligt ansatte.

Aftalemodellen betyder således, at parterne kan samle de centrale interesser, afveje disse gennem løbende kompromisser, og have en gensidig forventning om også fremadrettet at kunne indgå kompromisser, der imødekommer deres respektive behov. Det gælder både behov som det endnu ikke måtte have været muligt at nå til enighed om, og fremtidige behov og løsninger på fremtidige udfordringer.

Mens der findes flere modeller for reguleringen af løn og øvrige vilkår på arbejdsmarkedet, har den danske aftalemodel gennem en årrække vist sin evne til at sikre en samfundsøkonomisk ansvarlig udvikling i løn og øvrige vilkår til gavn for både arbejdsgivere og arbejdstagere. Aftalemodellens succes skal blandt andet ses i lyset af den konsensus om rammerne for lønudviklingen, der i forskellig grad har været mellem parterne siden 1960'erne, og navnlig efter

fælleserklæringen i 1987. Den har flere elementer, men indebærer grundlæggende, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstigningstakten for det øvrige arbejdsmarked, herunder den offentlige sektor. Samtidig understøtter modellen, at lønudviklingen i den offentlige sektor følger med lønudviklingen i den private sektor.

Der er således et klart fundament for løndannelsen i den offentlige sektor, som komitéen og parterne støtter, og som gennem afvejning af centrale hensyn over tid har vist sig at understøtte en fordelagtig udvikling af løn og øvrige vilkår for alle parter. Dette fundament har to jævnbyrdige elementer:

1. Den danske aftalemodel er grundlaget for løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked. Det er parterne, som fastsætter løn og øvrige aftalevilkår på det offentlige arbejdsmarked. Løndannelsen og reguleringen af løn og arbejdsvilkår er parternes ansvar.
2. Løndannelsen i den offentlige sektor finder sted under hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling. Lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for den samlede lønstigningstakt i den offentlige sektor.

Inden for dette fundament er det parternes ansvar at sikre en løndannelse, som afvejer de relevante hensyn gennem løbende forhandlinger. Med henblik på at understøtte og inspirere parternes fremadrettede drøftelser og forhandlinger har komitéen udarbejdet fire principper for en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse i den offentlige sektor.

De fire principper understøtter en løndannelse, som sikrer en afvejning af relevante hensyn, at lønstrukturerne understøtter driften og udviklingen af den offentlige sektor, og gennemsigtighed omkring løndannelsen og lønstrukturerne. Principperne fungerer dermed som en retningsgiver for parternes fremadrettede forhandlinger, og understøtter parternes vurdering af løndannelsens bæredygtighed. Principperne har samtidig en overordnet karakter, og kan gøres til genstand for parternes løbende fortolkning.

Overvejelserne bag principperne præsenteres nedenfor, hvorefter hvert af de fire principper uddybes og beskrives.

7.3 Principper for løndannelsen i den offentlige sektor

Løndannelsen i den offentlige sektor skal opfylde flere hensyn. Grundlæggende skal den understøtte parternes respektive behov og mål for udviklingen af løn og øvrige vilkår i den offentlige sektor, samt sikre lønstrukturer, som understøtter driften og udviklingen af den offentlige sektor og en effektiv allokering af arbejdskraft.

Inden for denne ramme vil der være forskellige hensyn, som ønskes håndteret ved en given forhandling. Disse kan alle være velbegrundede og relevante, men der vil ofte være behov for at afveje de forskellige hensyn mod hinanden med henblik på at nå et kompromis, som i størst mulig grad imødekommer flest mulige hensyn. Det er parternes opgave og ansvar at tage stilling til disse afvejninger.

Tilsvarende har nogle hensyn en karakter, som forudsætter, at de håndteres over længere tid. Det ses for eksempel i forhold til hensynet om udbredelsen og udbygningen af arbejdsmarkedspensioner siden fælleserklæringen i 1987, der, selvom alle parter generelt bakker op om hensynet, har taget mange overenskomstforhandlinger for at nå til det nuværende niveau. En vilkårsændring i den størrelsesorden forudsætter, når andre relevante hensyn skal varetages samtidig, således en passende tilpasningsperiode.

For at understøtte parterne i deres afvejninger har komitéen udarbejdet fire gensidigt afhængige principper. Principperne skal ses i sammenhæng og udgør tilsammen et grundlag for at sikre en model for en bæredygtig og fremtidssikret offentlige løndannelse. De enkelte principper er således også delvist overlappende og tiltag, der understøtter ét princip kan også understøtte et andet, mens der omvendt også kan være tilfælde, hvor hensyn til forskellige principper må afvejes.

Principperne har en overordnet karakter og understøttes af en række pejlemærker, som kan fungere som en form for retningsgiver i parternes fremadrettede forhandlinger, *jf. figur 7.1*.

Figur 7.1

Principper og pejlemærker for løndannelsen i den offentlige sektor

En bæredygtig løndannelse er parternes ansvar inden for rammerne
af den samfundsøkonomiske udvikling



Transparens

En velfungerende og administrerbar løndannelse skal understøttes af transparens om lønninger og løndannelse, herunder et nuanceret og anerkendt grundlag for parternes forhandlinger og for indsigt i lønstrukturene.

Grundlaget skal understøtte indsigt i horisontale og vertikale aspekter af lønstrukturen og indsigt i relationen til den og det øvrige arbejdsmarked.

Parternes afvejninger, valg og prioriteringer i løndannelsen skal være gennemsigtige og gennemskuelige.



Tilpasningsdygtighed

Løndannelsen skal understøtte tilpasning til markedsforhold på arbejdsmarkedet – det offentlige arbejdsmarked skal være attraktivt og den offentlige sektor skal kunne rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft.

Løndannelsen skal understøtte tilpasning til samfundsudviklingen – lønstrukturene skal understøtte udviklingen af den offentlige sektor, herunder efterspørgslen på og kvaliteten af offentlige services.



Proportionalitet og legitimitet

Løndannelsen skal understøtte, at lønningerne står i rimeligt mål til de ansattes kvalifikationer, erfaring, indsats og opgaver, og hensigtsmæssige lønrelationer mellem den offentlige og private sektor.

Løndannelsen og forhandlingsprocessen centralt og lokalt skal understøtte lønstrukturens legitimitet blandt alle parter, de offentligt ansatte og i bredere samfundsmæssig forstand.



Understøtte opgaveløsningen

Løndannelsen skal understøtte, at de offentlige institutioner og den offentlige sektor som helhed kan løfte sine opgaver, og at overenskomsterne kan administreres hensigtsmæssigt.

Løndannelsen skal understøtte, at lønningerne i den offentlige sektor afspejler medarbejdernes indsats, ansvar og bidrag til den samlede opgaveløsning.

Løndannelsen skal motivere og understøtte medarbejdernes fastholdelse og udvikling i jobbet.

Principperne forudsætter en konkretisering og fortolkning i den konkrete forhandlingskontekst, ligesom der kan være behov for at afveje hensyn til de respektive principper. Det er komitéens opfattelse, at løndannelsen i den offentlige sektor i dag på lange stræk er forenelig med de fire principper og indeholder en række redskaber, som kan anvendes til at understøtte en løndannelse, som afspejler principperne.

Løndannelsen er parternes ansvar og det er dermed op til parterne at sikre en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse. Her kan principperne, også i sammenhæng med komitéens idekatalog, indgå i parternes overvejelser om muligheder for at udvikle løndannelsen.

Nedenfor præsenteres komitéens overvejelser om hver af de fire principper.

Transparens

En velfungerende løndannelse forudsætter et klart og gennemsigtigt grundlag for drøftelser og forhandlinger om lønstrukturerne. Transparente processer, som giver parterne, medarbejderne og offentligheden indsigt i afvejningerne i forhandlingerne, fremmer samtidig forståelse og accept af forhandlingernes resultater.

For så vidt angår *grundlaget* for forhandlingerne vedrører dette især det statistiske grundlag for drøftelser af lønstrukturerne, navnlig lønstatistikker. Der kan også være andre relevante statistikker, som kan bidrage til at belyse konteksten for forhandlingerne fx statistikker, der belyser den bredere økonomiske udvikling, udviklingen i rekrutteringsforholdene på arbejdsmarkedet mv.

Der findes allerede i dag et indgående arbejde med udarbejdelse af relevante lønstatistikker på henholdsvis det statslige og kommunale/regionale område, som anvendes som grundlag for parternes forhandlinger og til løbende at understøtte indblik i lønstrukturerne. Endvidere har parterne tradition for et løbende teknisk og statistisk forberedelsesarbejde op mod overenskomstforhandlingerne, som blandt andet indebærer drøftelse af visse statistiske opgørelser. Desuden har der på ad hoc basis været nedsat forskellige partsfælles tekniske udredningsarbejder. På det kommunale/regionale/statslige område er denne praksis for statistisk og teknisk samarbejde i nogen grad formaliseret i de senere år. Der er dog tale om et arbejde, der i nogen grad har ad hoc karakter og som primært henvender sig til parterne. Der kan dermed være potentiale for at udvikle og udvide dette, så det i højere grad kan understøtte transparens omkring lønstrukturerne i bredere forstand.

Komitéen har i forbindelse med sit arbejde for eksempel identificeret udfordringer knyttet til transparens omkring lønstrukturerne i den offentlige sektor. Dette gælder både *horisontalt*, for eksempel i forhold til grundlaget for at sammenligne aflønningen af arbejde på forskellige tidspunkter af døgnet/ugen eller af særlig karakter, og *vertikalt* for eksempel mellem uddannelses- og erfaringsniveauer eller ansættelsesformer. Hertil er der udfordringer forbundet med sammenligninger mellem offentlig og privat lønudvikling. Udfordringerne gælder både i forhold til kildegrundlag, som muliggør udarbejdelse af de relevante opgørelser, men også i forhold til en formaliseret og bredt anerkendt behandling. I den forbindelse vil enighed om klare og tydeligt afgrænsede begreber og definitioner også kunne understøtte en velfungerende løndannelse i den offentlige sektor.

For så vidt angår processerne omkring løndannelsen giver partsystemet, herunder de centrale forhandlinger, i høj grad mulighed for indsigt i processerne omkring forhandlingerne. Samtidig kan en centraliseret løndannelse medføre en vis distance mellem hhv. afvejningerne i løndannelsen og den enkelte medarbejder eller offentligheden bredt set. Der kan således være potentiale for i højere grad at understøtte indsigt i processerne omkring forhandlingerne og løndannelsen. Dette kan dels ses i sammenhæng med den måde løndannelsen udmøntes på, og hvorvidt denne i tilstrækkelig grad er gennemskuelig og forståelig, men også understøttes af øget tydelighed og indblik i parternes afvejninger ved forhandlingerne.

Tilpasningsdygtighed

Den offentlige sektor er i høj grad afhængig af kvalificeret arbejdskraft for at kunne udbyde sine services. Lønstrukturerne i den offentlige sektor skal derfor understøtte, at den offentlige sektor er attraktiv og kan rekruttere og fastholde den nødvendige og relevante arbejdskraft.

Da behovet for arbejdskraft i den offentlige sektor blandt andet afhænger af udviklingen i samfundet og befolkningen, samt politiske prioriteringer, og da arbejdsmarkedet samtidig løbende udvikles i takt med strukturelle forandringer blandt andet i forlængelse af teknologiske fremskridt samt i takt med konjunktur- og konkurrenceforhold, er der behov for tilpasningsdygtighed i løndannelsen i den offentlige sektor.

Den offentlige løndannelse indgår i et løbende samspil med den øvrige samfundsøkonomi og det private arbejdsmarked. Når der sker ændringer i samfundet eller på arbejdsmarkedet påvirker det balancen mellem disse og de offentlige lønstrukturer. Det betyder for eksempel, at en lønstruktur, som på ét tidspunkt gør det muligt for den offentlige sektor at fx rekruttere og fastholde de relevante typer af arbejdskraft, ikke nødvendigvis vil kunne dette på et senere tidspunkt. Derfor må løndannelsen i den offentlige sektor understøtte en løbende tilpasning af lønstrukturerne.

Der kan være flere kilder til, at lønstrukturerne kommer ud af takt med det øvrige samfund eller arbejdsmarked.

Én kilde kan være ændringer i lønstrukturerne på det private arbejdsmarked. Her kan ændringer i de private lønstrukturer medføre, at den offentlige sektors rekrutterings- eller fastholdelsesmuligheder ved de nuværende lønstrukturer forbedres eller forringes for forskellige typer af arbejdskraft. Det kan således give anledning til rekrutteringsudfordringer for visse grupper, eller lede til, at andre grupper betales en højere løn end nødvendigt for at rekruttere den givne arbejdskraft.

En anden kilde kan være ændringer i samfundet bredt set, som påvirker efterspørgslen efter forskellige services eller funktioner i den offentlige sektor. Det kan for eksempel være tilfældet hvis sammensætningen af befolkningen ændres, så der i højere grad efterspørges services, som retter sig mod fx ældre borgere. Det vil medføre en større efterspørgsel efter arbejdskraften, der udfører disse services. Det kan også være en situation, hvor borgernes ønsker ændres, så der politisk efterspørges mere af en given service eller funktion i den offentlige sektor. Dette vil på samme vis øge efterspørgslen efter arbejdskraften, der udfører denne service eller

funktion. I begge disse eksempler er det ikke sikkert, at lønstrukturerne gør det muligt at rekruttere og fastholde tilstrækkeligt arbejdskraft, herunder at tilrettelægge arbejdet som ønsket. Hvis ikke lønstrukturerne tilpasses, enten gennem de centrale forhandlinger eller gennem muligheden for lokal løndannelse, er der dermed risiko for, at de kommer ud af takt med markedsforholdene og den offentlige sektors behov.

En tredje kilde kan være ændringer af for eksempel teknologisk karakter, som medfører andre muligheder for tilrettelæggelse af opgaveløsningen i den offentlige sektor. Det kan for eksempel give anledning til øget efterspørgsel efter specifikke kompetencer. Hvis ikke dette afspejles i lønstrukturerne kan de over tid komme ud af takt med markedsforholdene. Dette kan desuden skabe et behov for opkvalificering af medarbejdere med henblik på at udvikle og forbedre opgaveløsningen og de offentlige serviceydelser.

Det er således afgørende, at løndannelsen i den offentlige sektor er tilpasningsdygtig, sådan at lønstrukturerne løbende kan tilpasses til ændringer i samfundet og på arbejdsmarkedet.

Proportionalitet og legitimitet

En velfungerende løndannelse forudsætter, at lønstrukturerne, som løndannelsen medfører, er forståelige og accepterede. En sådan forståelse og accept forudsætter, at lønstrukturerne afspejler forholdene på arbejdsmarkedet.

Løndannelsen i den offentlige sektor skal derfor understøtte lønstrukturer, som er proportionale i den forstand, at aflønningen står i rimeligt mål til medarbejdernes opgaver, kvalifikationer og erfaring, indsats og resultater, samt at aflønningen samtidig afspejler behovet for og tilgængeligheden af den givne arbejdskraft. Det vil også understøtte legitimiteten af de afvejninger, der ligger til grund for lønstrukturerne, selvom der fortsat kan være forskellige opfattelser af lønstrukturenes legitimitet fra person til person.

Hvis ikke lønstrukturerne afspejler de grundlæggende forhold på arbejdsmarkedet, gennem en rimelig proportionalitet, vil det give anledning til flere uhensigtsmæssigheder. For det første vil der være risiko for, at medarbejderne opfatter balancerne i lønstrukturerne som illegitime. Det kan i sig selv være problematisk, og kan også medføre krav om ændringer af lønstrukturerne, ændrede præferencer for arbejdstid samt mindske medarbejdernes motivation i arbejdet.

For det andet kan det påvirke arbejdsgivernes tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, hvis lønstrukturerne ikke afspejler de grundlæggende forhold på arbejdsmarkedet. Det kan for eksempel medføre, at visse typer af arbejdskraft erstattes med andre (billigere) typer, fordi de aflønnes højere end deres kvalifikationer mv. tilsiger. Lønstrukturer, som ikke er ”proportionale”, vil dermed bidrage til at skævvride efterspørgslen efter arbejdskraft, og kan resultere i en uhensigtsmæssig allokering af arbejdskraft i forhold til opgaven og brugernes/aftagerens behov.

For det tredje kan en aflønning, som ikke afspejler de grundlæggende forhold på arbejdsmarkedet, påvirke mulighederne for at rekruttere specifikke typer af arbejdskraft, herunder for

den private sektor, og også herigennem bidrage til en uhensigtsmæssig allokering af arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Det kan komme til udtryk ved, at det på kort sigt ikke er muligt at tiltrække den nødvendige arbejdskraft til en given opgave for eksempel fordi de relevante medarbejdere vælger anden beskæftigelse eller at arbejde færre timer. På længere sigt kan det også komme til udtryk ved, at der opstår et mismatch mellem optaget på forskellige uddannelser og efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

Parallelt med princippet om proportionalitet er det også afgørende, at den offentlige løndannelse opfattes som legitim. Dette understøttes ved en løndannelse, som sikrer proportionalitet i lønstrukturerne, samt ved den aftalebaserede løndannelse, som muliggør inddragelse af relevante parter og hensyn i samlede kompromisser. Specifikt for den offentlige sektor forudsætter det dog *også* et element af accept i den bredere offentlighed. Dette ændrer ikke ved, at det grundlæggende er parternes ansvar at vurdere balancerne i lønstrukturerne, men det medfører et vist behov for hensyntagen til, at lønstrukturerne også bredt set opfattes som balance-rede og rimelige i en skattefinansieret sektor. Der kan for eksempel være et hensyn til et vist mådehold i aflønningen af højtbetalte medarbejdere, som ikke i samme grad gør sig gældende i den private sektor.

Princippet om proportionalitet og legitimitet indebærer således, at løndannelsen skal understøtte lønstrukturer, som afspejler medarbejdernes kvalifikationer, erfaringer, indsats og resultater samt tilgængeligheden af den givne type af arbejdskraft og generelt understøtter, at ensartede jobfunktioner på det offentlige og private arbejdsmarked samlet set aflønnes på omtrent samme niveau.

Endelig skal princippet om proportionalitet og legitimitet også ses i sammenhæng med for-handlingsprocessen – både de centrale overenskomstforhandlinger og de løbende lokale for-handlinger på den enkelte arbejdsplads. Det er således afgørende for forståelsen og accepten af løndannelsen, at der opleves et reelt forhandlingsrum både centralt og lokalt, og at parter-nes afvejninger mellem forskellige hensyn er transparente og velbegrundede. Det er samtidig vigtigt, at der er generelt accept af behovet for at tilpasse lønstrukturerne efter centrale eller lokale ønsker og behov.

Understøtte opgaveløsningen

Opgaveløsningen i den offentlige sektor beror i høj grad på medarbejderne i den offentlige sektors bidrag, og aflønningen udgør en stor andel af de offentlige forbrugsudgifter. Derfor er det også afgørende, at løndannelsen og lønstrukturerne understøtter opgaveløsningen i den offentlige sektor.

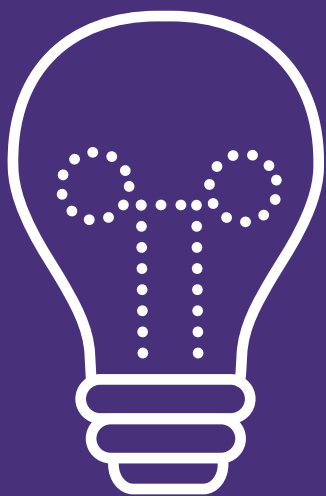
Løndannelsen har afgørende betydning for udformningen af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Afhængig af hvordan lønstrukturerne udformes, vil det indebære forskellige incita-menter for medarbejdere og arbejdsgivere. Disse incitamenter kan i større eller mindre grad understøtte adfærd, som bidrager til, at den enkelte offentlige institution, eller den offentlige sektor som helhed, kan løse sine opgaver med højest mulig kvalitet.

For eksempel kan resultatafhængige lønelementer, hvis de anvendes korrekt og opgaven tillader det, give nogle medarbejderne et incitament til at gøre en ekstra indsats på udvalgte fokusområder, samt bidrage til tydelig afstemning af forventninger mellem medarbejdere og ledelse.

Lønstrukturernes udformning har også have betydning for medarbejderes incitament til at forblive i en given stilling/på en given arbejdsplads, og dermed udbygge de relevante kompetencer for jobbet. Det er for eksempel afgørende, at lønstrukturerne giver medarbejderne incitament til løbende udvikling, for eksempel ved at dygtiggørelse gennem jobbet eller efter- og videreuddannelse også afspejles i aflønningen. Løndannelsen bør desuden understøtte, at medarbejdere/medarbejdergrupper, der påtager sig eller pålægges særligt ansvar i opgaveløsningen, også oplever, at dette afspejles i aflønningen.

Endelig skal løndannelsen også ses i sammenhæng med regler og vilkår knyttet til opgaveløsningen. Disse bør så vidt muligt også indrettes så de understøtter den offentlige sektors og de offentlige institutioners opgaveløsning. Det indebærer blandt andet, at reglerne skal være administrerbare og indebære mindst muligt administration. Det indebærer endvidere, at regler og vilkår ikke lægger unødige bånd på opgavetilrettelæggelsen, men tvært imod understøtter en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet og effektiv anvendelse af medarbejdernes ressourcer.

Samlet set indebærer princippet om, at løndannelsen skal understøtte opgaveløsningen således, at lønningerne i den offentlige sektor afspejler medarbejdernes bidrag til opgaveløsningen, understøtter medarbejdernes udvikling i jobbet, og at regler og øvrige vilkår indrettes med henblik på at understøtte opgaveløsningen.



Idékatalog for udvikling af løndannelsen i den offentlige sektor

8

8.1 Indledning

Arbejdsmarkedets parter er grundlæggende lykkedes med at sikre en udvikling af løn og vilkår, inden for rammerne af den danske aftalemodel, som har givet de offentligt ansatte del i velstandsudviklingen og har understøttet opgaveløsningen og udviklingen af den offentlige sektor. Udviklingen er sket i balance med udviklingen af det private arbejdsmarked og har bidraget til den overordnede økonomiske stabilitet. Samtidig har parterne løftet en række tværgående problemstillinger, og har for eksempel været afgørende i udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner og understøttet udviklingen af kompetencer i den offentlige sektor. Den danske aftalemodel er således en succes – i den offentlige såvel som den private sektor.

Samtidig er det vigtigt løbende at tage stilling til den måde modellen udmøntes på ikke mindst i relation til løndannelsen. Dette er særligt vigtigt i de kommende år, hvor arbejdsmarkedet og den offentlige sektor i høj grad påvirkes af den demografiske udvikling, og hvor kravene til udviklingen og kvaliteten af offentlige sektor til stadighed øges.

Kapitel 6 og 7 har præsenteret komitéens perspektiver på lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor, samt komitéens oplæg til principper og pejlemærker for en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse i den offentlige sektor. Dette er udgangspunktet for komitéens tilgang til den opgave, der er stillet i komitéens kommissorium, med at:

”Belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område, herunder hvilke muligheder og eventuelle barrierer, der måtte være for løbende eller mere grundlæggende ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor.”

Dette kapitel præsenterer komitéens overvejelser om muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel. Der er ikke tale om anbefalinger, men en oversigt over 15 konkrete udviklingsmuligheder, som udgør et idékatalog for parternes kommende drøftelser og overenskomstforhandlinger.

Der er forskellige vurderinger og holdninger til de enkelte elementer i idékataloget blandt arbejdsmarkedets parter. Der er dog enighed i komitéen om, at de hver i sær netop udgør muligheder for at tilpasse løndannelsen, men også at idéerne hver i sær kan have forskellige fordele og ulemper. Der er således ikke enighed i komitéen om hensigtsmæssigheden af samtlige muligheder, da de forskellige fordele og ulemper ved idéerne netop vægtes forskelligt blandt komitéens medlemmer. Idékataloget er ikke udtømmende fsva. mulige veje til at udvikle løndannelsen og er dermed et input til parternes fremadrettede overvejelser og drøftelser.

Idéerne præsenteres i generel form som grundlag for parternes videre overvejelser og diskussioner. Der er derfor ikke foretaget nærmere analyser af den forventede betydning af tiltagene, da de netop vil afhænge af hvordan de udformes og udmøntes. Idékataloget beskriver i stedet de overordnede muligheder og generelle perspektiver på deres fordele og ulemper.

Opgaven med at prioritere og gensidigt afveje, hvilke hensyn der prioriteres i forbindelse med fremtidens løndannelse, ligger i den danske aftalemodel hos aftaleparterne.

Komitéens afdækning fokuserer på muligheder for at udvikle løndannelsen inden for de grundlæggende principper for løndannelsen på det danske arbejdsmarked – at løndannelsen er parternes ansvar, og at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstignings-takten for det øvrige arbejdsmarked. Med andre ord, at den samlede lønudvikling i den offentlige sektor følger lønstigningerne i den private sektor.

Der kan sondres mellem tilpasninger af lønstrukturerne på et overordnet niveau, dvs. mellem personalegrupper eller typer af arbejdskraft, og på specifikt niveau dvs. mellem medarbejdere inden for samme personalegrupper, fx mellem mere eller mindre specialiserede eller erfarne medarbejdere. Nedenfor præsenteres idéerne i komitéens idekatalog kort med udgangspunkt i tre udviklingspunkter for løndannelsen:

- Transparens og forhandlingsgrundlag
- Balancerede lønstrukturer og tilpasning af lønstrukturer mellem personalegrupper
- Balancerede lønstrukturer og tilpasning af lønstrukturer *inden for* personalegrupper

De enkelte idéer og muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor, herunder overvejelser om deres fordele og ulemper, er nærmere uddybet i komitéens katalog, som udgør komitéens samlede idékatalog til parterne. I dette kapitel gives en overflyvning og en generel beskrivelse af idéerne. Beskrivelsen skal ses i sammenhæng med selve idékataloget, som indeholder væsentlige nuancer, herunder navnlig overvejelser om fordele og ulemper ved de enkelte idéer.

Boks 8.1

Oversigt over baggrundspapirer til kapitel 8

Overvejelserne, som præsenteres i kapitel 8 skal ses i sammenhæng med kapitel 7, og de relevante baggrundsrapporter til disse. Desuden er komitéens overvejelser om indretningen af lønstrukturerne, aflønningsformer, lønforløb mv. inden for personalegrupperne i *baggrundsrapport vedr. overenskomsternes sammensætning* også relevant.

Overvejelserne skal desuden ses i sammenhæng med analyse og afdækningsarbejdet i kapitel 1-5, herunder de statistiske analyser af lønstrukturerne (kapitel 3), samspillet mellem den offentlige løndannelse og det øvrige arbejdsmarked (kapitel 4), den historiske afdækning af parternes udmøntning af løndannelsen (kapitel 5).

8.2 Idekatalog – Muligheder for at udvikle løndannelsen

Der er allerede i dag en række muligheder for at tilpasse løndannelsen i den offentlige sektor. Disse muligheder kan udnyttes i større udstrækning, med udgangspunkt i principperne omtalt ovenfor, som del af en fremtidssikret og bæredygtig offentlig løndannelse. Der er desuden muligheder for større eller mindre justeringer af løndannelsen og de processuelle rammer for

denne, som yderligere kan understøtte et fremtidssikret og bæredygtigt system for fastsættelse af lønningerne i den offentlige sektor.

Der kan sondres mellem ændringer, som justerer balancerne i løndannelsen og ændringer, som mere grundlæggende vil ændre løndannelsen. Begge typer af redskaber indebærer potentiale for aktiv stillingtagen og mulighed for ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Herudover kan rammerne og processerne omkring løndannelsen ændres, hvilket også kan understøtte en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse.

De forskellige tiltag og overvejelser kan ses enkeltvist, men kan også kombineres og dermed ses som udtryk for forskellige udviklingsspor for løndannelsen i den offentlige sektor, for eksempel afhængig af hvilke styrker og udfordringer, der ses i forhold til løndannelsen i dag.

Udviklingsmuligheder – transparens og forhandlingsgrundlag

Den aftalebaserede regulering af løn og øvrige vilkår har en række fordele i forhold til at understøtte inddragelse og transparens i løndannelsen. Samtidig har komitéen med sit arbejde kunnet konstatere visse udfordringer i forhold til opgørelser og sammenligninger af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Dette gælder i forhold til opgørelser og sammenligninger af arbejdstid og opgørelse og sammenligninger af lønninger mellem medarbejdere, som i større eller mindre grad modtager kompensation for specifikke gener knyttet til opgaveløsningen.

Styrket indsigt i lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder et bredt anerkendt og accepteret statistikgrundlag, har afgørende betydning for diskussioner af lønrelationerne i den offentlige sektor og eventuelle behov for tilpasninger. En styrket transparens omkring lønstrukturerne og løndannelsen kan desuden styrke løndannelsens og lønstrukturernes legitimitet ved at give de enkelte medarbejdere og arbejdsgivere mulighed for at forstå og diskutere balancerne og afvejningerne i lønstrukturerne. Det kan for eksempel understøttes gennem indsigt i beslutningsprocesserne og afvejningerne i løndannelsen i den offentlige sektor.

Der findes flere eksisterende tiltag mellem parterne, som understøtter transparens omkring løndannelsen og lønstrukturerne. Komitéen har identificeret og drøftet tre konkrete muligheder for at udvikle løndannelsen og dermed styrke transparensen og grundlaget for løndannelsen i den offentlige sektor:



Formaliseret og styrket samarbejde om grundlag for forhandlinger og drøftelser om lønstrukturer i den offentlige sektor ved udarbejdelse af officiel lønstatistik og -rapporter, som på baggrund af bredt anerkendte principper og begreber giver et nuanceret billede af lønstrukturerne og løndannelsen.

Dette kan fx ske ved udvikling af samarbejdet mellem parterne ved etableringen af et statistikudvalg svarende til den private sektor (trepartsstatistikudvalget), eller ved en uafhængig tredjepart som i Sverige og til dels Norge.



Understøttelse af parternes løbende afvejninger ved indførelse af ét sæt af faste (objektive) indikatorer for fx rekrutterings-, markeds-, produktivitets- eller efterspørgselsforhold, som parterne orienterer sig mod i forhandlingerne.

Der kan for eksempel arbejdes med indikatorerne efter et 'følg-eller-forklar-princip', hvor parterne med udgangspunkt i indikatorerne forklarer og begrundes afvejningerne i løndannelsen.

Der kan desuden være særlige hensyn til grundlaget for den del af løndannelsen, som finder sted på de enkelte arbejdspladser. Dette gælder dels tilgængeligheden af statistiske oplysninger mv. om de relevante lønforhold for begge parter, men også de processuelle og formelle rammer for den lokale løndannelse. Mens der allerede i dag findes regler og rammer for den lokale løndannelse, kan det, med henblik på yderligere at understøtte en vel-fungerende lokal løndannelse, overvejes at:



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.

De tre tiltag kan samtidig styrke løndannelsens og lønstrukturernes legitimitet. De vil for eksempel sikre et fælles udgangspunkt for diskussioner om lønstrukturernes og modvirke eventuelle uenigheder, som beror på forskellige opgørelser af lønstrukturernes. Det vil styrke forståelsen for balancerne i lønstrukturernes. Tiltagene vil samtidig bidrage til indsigt i afvejninger i forhandlingerne, hvilket også understøtter forståelsen af løndannelsen og lønstrukturernes blandt medarbejdere, arbejdsgivere og i befolkningen bredt set. Omvendt kan et (for) formaliseret arbejde med transparens og grundlaget for løndannelsen medføre risiko for at aktuelle udviklingstendenser oversees, eller at ikke målbare forhold undervurderes. Yderligere overvejelser om ideernes fordele og ulemper fremgår af komitéens idekatalog.

Udviklingsmuligheder – Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer mellem personalegrupper

Løndannelsen i den offentlige sektor skal ses i sammenhæng med den offentlige sektors karakteristika. Navnlig medfører de, at løndannelsen ikke på samme måde som i den private sektor kan knyttes direkte til udviklingen i værdien af medarbejdernes bidrag til opgaveløsningen. Løndannelsen i den offentlige sektor stiller dermed særligt store krav til parterne i forhold til løbende at afveje forskellige hensyn og søge at tage højde for udviklingen i disse. Det udelukker ikke, at den offentlige løndannelse kan afspejle udbud og efterspørgsel. De offentlige arbejdsgivere kan for eksempel bruge løn som et værktøj til at rekruttere og fastholde de medarbejdere, de har brug for til at løse givne opgaver.

Den centraliserede løndannelse i den offentlige sektor giver alt andet lige gode muligheder for at tilpasse lønstrukturerne mellem personalegrupper på tværs af arbejdspladser og arbejdsgivere. Den lokale løndannelse kan omvendt være et centralt værktøj til at understøtte tilpasninger af lønstrukturerne på den enkelte arbejdsplads og/eller i den enkelte kommune, region, ministerområde mv. Parterne på det offentlige arbejdsmarked har ved de centrale forhandlinger historisk prioriteret en forholdsvis stor del af lønmidlerne til ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper.

Løndannelsen har dermed tenderet mod at videreføre de tidligere afvejninger i lønstrukturerne. Det kan være en udfordring i forhold til at sikre balance mellem lønstrukturerne i den offentlige sektor og det omkringliggende samfund og arbejdsmarked.

Ubalancer kan for eksempel lede til rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer i dele af den offentlige sektor, som kan have betydning for lønstrukturernes evne til at understøtte opgaveløsningen i den offentlige sektor. Samtidig kan ubalancer mellem lønstrukturerne og de gældende arbejdsmarkedsforhold udfordre medarbejderes og arbejdsgivers opfattelse af løndannelsens legitimitet.

Den offentlige sektors og den offentlige løndannelses karakteristika medfører samtidig, at, når det skal sikres, at de offentlige lønstigninger følger de privat lønstigninger, så kan væsentlige ændringer af lønstrukturerne mellem personalegrupper på tværs af arbejdspladser og arbejdsgivere umiddelbart bedst opnås ved de centrale forhandlinger. Der er for eksempel ikke en mekanisme, som kan fastsætte et mulighedsrum (budget) for lokal løndannelse på forskellige offentlige institutioner, sådan som efterspørgslen efter virksomhedernes varer kan i den private sektor. Den lokale løndannelse giver dog mulighed for at afspejle lokale forhold i løndannelsen, herunder rekrutteringsbehov, mens reguleringsordningerne bidrager til at korrigere eventuelle afvigelser mellem den offentlige og private lønudvikling. Gennem den lokale løndannelse kan der således også ske tilpasning af lønstrukturerne mellem personalegrupper på tværs af arbejdspladser.

Det er vigtigt, at lønstrukturerne, også i den offentlige sektor, løbende følger med udviklingen og afspejler det øvrige arbejdsmarked, samfundet og opgaveløsningen i den offentlige sektor.

Bl.a. rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer kan være et tegn på ubalancer i lønstrukturerne. De hænger dog også tæt sammen med flere andre forhold, som for eksempel arbejdsmiljø, øvrige vilkår, karrieremuligheder samt uddannelse- og videreuddannelsesmønstre. Tilpasninger af lønstrukturerne kan være et vigtigt redskab for at imødegå rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer, men kan typisk ikke stå alene, og vil ofte få størst effekt hvis øvrige barrierer eller udfordringer samtidig mindskes.

Samtidig hænger rekrutteringsforholdene for forskellige personalegrupper, på arbejdsmarkedet generelt og navnlig på det offentlige arbejdsmarked, sammen. Store ændringer af lønstrukturerne for at adressere ubalancer for én eller flere personalegrupper kan således betyde, at der efterfølgende skabes rekrutteringsudfordringer for andre personalegrupper. Når der tages stilling til lønstrukturerne er det derfor vigtigt, at løndannelsen ikke ender på en zig-zag kurs, men at der er en vis kontinuitet.

De fleste medarbejdere vil under normale omstændigheder¹ have en forventning om (som minimum) at opretholde reallønnen - det vil sige, at lønnen stiger i samme takt som priserne. En lønudvikling svarende til prisudviklingen kan dermed være en forudsætning for, at løndannelsen opleves som legitim og for opretholdelse af rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne. Det kan også betyde, at større ændringer af lønstrukturerne må ske over flere overenskomstforhandlinger, så tilpasningen sker på en måde, der afbalancerer de forskellige hensyn i løndannelsen.

Tilpasning af lønstrukturerne vil skulle ske ved en differentieret anvendelse af lønmidlerne, så nogle medarbejdere eller personalegrupper opnår højere lønstigninger i en periode end andre. Der findes flere veje til at opnå en sådan løndifferentiering på. Komitéen har identificeret fire mulige tilgange, som kan tages i brug:



Større tværgående fokus i forhandlingerne i staten, kommunerne og regionerne giver mulighed for sammentænkning i forhold til for eksempel rekrutteringsudfordringer og løndifferentiering mellem personalegrupper på tværs af sektorer, samt et større mulighedsrum for løndifferentiering.

Dette kan fx ske ved, at de forskellige parter aftaler differentierede lønudviklinger i mellem delsektorerne, hvilket giver mulighed for at adressere behov i de enkelte delsektorer, mens den samlede lønudvikling i den offentlige sektor fortsat finder sted inden for rammerne af den samlede private lønudvikling.

¹ Som beskrevet i kapitel 4 og baggrundsrapport vedr. effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor følger reallønslohudviklingen i den private sektor produktivitetudviklingen på lang sigt. Der kan være særlige tilfælde hvor priserne i kortere perioder stiger mere end lønningerne. Det var for eksempel tilfældet i årene efter finanskrisen, og aktuelt i 2022-2023 som følge af de ekstraordinært store stigninger i energipriserne efter krigsudbruddet i Ukraine.

En sådan ændring vil umiddelbart også forudsætte, at de aftalte reguleringsordninger justeres i henhold hertil. En anden vej til øget løndifferentiering er gennem justering af reguleringsordningerne, fx så de i højere grad tager højde for forskellene i lønudviklingen mellem personalegrupper, områder mv. i den private sektor, fremfor som i dag alene den 'gennemsnitlige lønudvikling':

E

Justering af reguleringsordningerne, så de i højere grad understøtter tilpasning af lønstrukturene. Der findes flere modeller, fx differentierede reguleringsordninger eller ordninger, der inden for den overordnede ramme sikrer en vis lønstigning til alle (fx reallønstigning), og herudover lønstigninger til specifikke formål såsom rekruttering.

En tredje vej til øget løndifferentiering mellem personalegrupper kan være ved direkte at aftale en større differentiering ved de centrale forhandlinger, fx på baggrund af specifikke hensyn:

F

Lønmidlerne ved de centrale forhandlinger fordeles mellem personalegrupperne efter specifikke hensyn, for eksempel afhængig af udviklingen i lønningerne for specifikke personalegrupper i den private sektor, eller i tråd med objektive indikatorer, jf. punkt B ovenfor.

En sådan fordeling vil i sagens natur afspejle de centrale parterers hensyn og kompromisser i den givne forhandling, og giver kun i begrænset omfang mulighed for at tage højde for lokale/individuelle forhold. Der kan i de centrale forhandlinger også skeles til sammensætningen af personalegruppernes samlede lønpakke i forbindelse med fordelingen af lønmidler med henblik på fx understøttelse til specifikke tilpasningsbehov:

G

Fordeling af lønmidlerne ved de centrale forhandlinger ses i sammenhæng med sammensætningen af personalegruppernes samlede lønpakke, så midlerne bruges der hvor de bedst understøtter tilpasningsbehovet, for eksempel til typer af medarbejdere eller til løsning af opgaver, der er særligt efterspurgt inden for en personalegruppe.

Mulighederne for at aftale en differentieret anvendelse af lønmidlerne hænger også sammen med beslutningsprocesserne i forhandlingerne. En aftale er en samlet afvejning af forskellige hensyn, som ikke nødvendigvis tilgodeser de enkelte personalegruppers eller arbejdsgiveres hensyn fuldt ud. Det er derfor vigtigt, at beslutningsprocesserne er legitime og ikke i sig selv udgør en barriere for en aktiv stillingtagen til lønstrukturene.

Der findes i dag forskellige beslutningsprocesser i den offentlige og private sektor, og inden for den offentlige sektor. Det kan således overvejes, at:



Justere beslutningsprocesserne så de i højere grad understøtter forhandlingsbalancer, som muliggøre aktiv stillingtagen til lønstrukturerne. Det kan for eksempel ske ved justering af afstemningsreglerne, herunder indførelsen af et sammenkædningsprincip, som det kendes fra den private sektor.

Betydningen af beslutningsprocesserne skal ses i sammenhæng med organiseringen af forhandlingerne, herunder hvorvidt de forskellige personalegruppers vilkår forhandles samlet, hver for sig eller opdelt i grupperinger. I dag er forhandlingerne organiseret i de enkelte delsektorer mellem de faglige organisationers forhandlingsfællesskaber og deres arbejdsgivermodpart. Komitéens historiske afdækning viser, at forhandlingsstrukturerne løbende er udviklet over tid. Den viser endvidere, at mens parterne inden for disse har kunnet håndtere tværgående spørgsmål, så har de haft sværere ved at nå til enighed om håndtering af ønsker om ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper.

Som et alternativ til at justere beslutningsprocesserne kan det overvejes at justere forhandlingsstrukturen, så eventuelle barrierer for en aktiv stillingtagen til lønstrukturerne mindskes:



Forhandlingsstrukturen kan justeres, så den i højere grad understøtter aktiv stillingtagen til lønstrukturerne. Det kan for eksempel ske ved i højere grad at opdele forhandlingerne for forskellige personalegrupper, eller med mere homogene forhandlingsfællesskaber som i fx Sverige.

Udviklingsmuligheder – Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer inden for personalegrupper

Lige så vigtigt som balancerne i lønstrukturerne *mellem* personalegrupper, er balancerne *inden for* de enkelte personalegrupper – for medarbejdere såvel som arbejdsgivere. Lønstrukturerne inden for personalegrupper har blandt andet betydning for, hvordan forskellige opgaver aflønnes (lønpakkens sammensætning), hvordan lønningerne udvikler sig over et arbejdsliv (lønprofiler) og lønforskelle fra medarbejder til medarbejder, for eksempel afhængig af indsats og resultater (lønspredning).

Balancerne i lønstrukturerne inden for personalegrupper kan i nogen grad tilpasses ved de centrale forhandlinger, *jf. pkt. F*. Men der er navnlig mulighed for dette gennem løndannelse på de enkelte offentlige arbejdspladser og/eller i den enkelte kommune, region, ministerområder. Mulighederne for at tilpasse lønstrukturerne på de enkelte arbejdspladser hænger sammen med det økonomiske råderum på de offentlige arbejdspladser og med hvordan lønmidlerne prioriteres ved de centrale forhandlinger, dvs. hvor stor en andel af lønmidler de centrale

overenskomster 'binder' i konkrete aftaler. Der er dog ingen formelle begrænsninger på omfanget af lokal løndannelse, som systemet er indrettet i dag.

Der findes flere mulige tilgange, som kan tages i brug for at tilpasse lønstrukturerne inden for personalegrupper, herunder eksempelvis lønpakkernes sammensætning:



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.

En anden mulighed for at udvikle løndannelsen er at forbedre brugen af lokal løndannelse og/eller at tilpasse balancen mellem det centrale og lokale element af løndannelsen, så en større del af lønmidlerne forhandles lokalt på den enkelte arbejdsplads:



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.

Der findes imidlertid også muligheder for at regulere en række andre vilkår end blot den direkte løn gennem lokale aftaler. Det gælder for eksempel vilkår omkring arbejdstid og seniorer, lokale indsatser for rekruttering og fastholdelse mv. Løndannelsen kan således tilpasses og udvikles, ved i højere grad at betragte de enkelte vilkårelementer i den lokale løndannelse i sammenhæng:



Større helhedstænkning i den lokale løndannelse, så de forskellige løn og vilkårelementer 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.

Den lokale løndannelse giver mulighed for tilpasninger af lønstrukturerne, herunder inden for personalegrupper, fx i lyset af at der på de enkelte arbejdspladser er større indsigt i de lokale behov og medarbejdernes bidrag til opgaveløsning end ved fx de centrale overenskomstforhandlinger. En velfungerende lokal løndannelse forudsætter samtidig gode rammer og processer. Disse kan for eksempel understøttes ved:



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.

En anden mulighed for at udvikle løndannelsen er at ændre eller afskaffe regler og procedurer, der indebærer bindinger på den lokale løndannelse, så regler og procedurer kan understøtte et hensigtsmæssigt samspil mellem den centrale og lokale del af løndannelsen:



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.

Slutteligt kan det overvejes i højere grad at anvende individuelle henholdsvis kollektive forhandlinger i den lokale løndannelse afhængigt af opgaven og hvilken løndannelse, der understøtter opgaven – det kan desuden være hensigtsmæssigt med forskellige løsninger for forskellige grupper:



Velovervejet brug af individuelle og kollektive forhandlinger i den lokale løndannelse, herunder et forhandlings-setup, som passer til opgaven samt medarbejdernes og arbejdsgivernes ønsker og behov.

Med evt. øget lokal løndannelse følger alt andet lige et ansvar for de lokale ledelser. De har en særlig rolle i den lokale løndannelse, herunder ansvar for at sikre, at aflønningen beror på saglige forhold og udmøntes gennem ordentlige processer.

En nærmere beskrivelse af de enkelte idéer, herunder uddybende overvejelser om henholdsvis fordele og ulemper ved de enkelte idéer, fremgår af komitéens idékatalog.

Introduktion

Komitéens idékatalog indeholder komitéens overvejelser om muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel. Det er væsentligt at bemærke, at der ikke er tale om anbefalinger, da dette ikke er komitéens opdrag, men en oversigt over 15 konkrete idéer. Oversigten er desuden ikke udtømmende for idéer eller muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor.

Idéerne er præsenteret i en generel form, som grundlag for parternes videre overvejelser og diskussioner. Det er aftaleparternes ansvar at udvikle løndannelsen. Der er i forlængelse heraf ikke foretaget nærmere analyser af den forventede betydning og konsekvenser af de enkelte idéer, herunder for dynamikkerne i løndannelsen eller parternes forhandlinger. De konkrete analyser vil bl.a. bero på, hvordan de konkrete idéer i givet fald udformes og udmøntes.

Der er i komitéen enighed om, at idéerne udgør muligheder for at tilpasse løndannelsen, men også at idéerne hver især kan have forskellige fordele og ulemper. Der er således ikke enighed i komitéen om hensigtsmæssigheden af samtlige idéer, da de forskellige fordele og ulemper ved idéerne netop vægtes forskelligt blandt komitéens medlemmer.



Formaliseret og styrket samarbejde om grundlag for forhandlinger og drøftelser



Den centraliserede offentlige løndannelse understøtter alt andet lige åbenhed om de aftalte lønninger. Der opleves dog fortolkningsudfordringer i opgørelser og sammenligninger af løn, fx i forhold til lokal løn og i forhold til sammenligning af løn for forskellige typer af arbejde og opgaver mv. Et nuanceret fælles grundlag kan understøtte parternes forhandlinger og drøftelser af lønstrukturer. Parterne har i dag statistisk samarbejde, som dog er begrænset og ad hoc præget.

Løndannelsen kan understøttes ved at styrke (eller supplere) et fast løbende statistiksamarbejde mellem parterne ved udarbejdelse af officiel statistik på aggregeret/sekto- og personalegruppeniveau, herunder afklaring af opgørelsesmetoder og centrale begreber.

Der kan eventuelt findes inspiration i Trepartsstatistikudvalget i den private sektor, eller i Sverige og Norge hvor henholdsvis Medlingsinstituttet og Det Tekniske Beregningsudvalg varetager lignende funktioner.



Fordele

Et oplyst og fælles grundlag for parterne i form af fælles statistikker kan effektivisere og kvalificere forhandlingerne samt give mulighed for fokus på centrale forhandlingsmæssige spørgsmål uden tekniske hindringer.

Et velunderbygget og bredt anerkendt grundlag for indsigt i lønstrukturerne kan understøtte en oplyst og aktiv stillingtagen til lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder behov for tilpasning til markedsforhold, samfundsudviklingen, ændringer i opgaveløsningen eller justeringer af balancer i lønstrukturerne af hensyn til proportionalitet og legitimitet.

Øget indsigt i lønstrukturer og udviklingen på arbejdsmarkedet kan understøtte forståelse og accept af løndannelsen, hvilket understøtter transparens.



Ulemper

Det er ikke entydigt hvordan alle relevante statistikker opgøres og afgrænses fx i forhold til sammenligninger på tværs af arbejdsmarkedet eller sektorer, og der findes ikke data for alle relevante forhold. En snævrere afgrænsning af det statistiske grundlag risikerer derfor at overse eller overskygge væsentlige nuancer

Over tid kan der være behov for at belyse særskilte aktuelle problemstillinger, hvilket kan være vanskeligere i et for formaliseret og mindre smidigt statistisk samarbejde.

En formalisering af ét grundlag for drøftelser og indsigt i lønstrukturerne i den offentlige sektor indebærer en risiko for, at grundlaget tolkes dogmatisk og som indblanding i parternes interessesfære

Tværgående overvejelser

Styrket og formaliseret samarbejde om grundlaget for forhandlinger om og indsigt i lønstrukturerne, vil umiddelbart understøtte gennemsigtigheden af løndannelsen i den offentlige sektor. Et formaliseret setup – evt. med inddragelse af en uafhængig (tredje)part – understøtter, at grundlaget accepteres bredt og behandles ensartet over tid. Det er således også vigtigt, at et sådant samarbejde etableres på en måde, hvor det ikke opfattes som en indblanding i parternes interessesfære, men netop sikrer et fælles grundlag for drøftelser af lønstrukturerne.

Løndannelsen kan ikke sættes på formel og der vil være en vis risiko for, at et meget formaliseret statistisk samarbejde vil mindske smidigheden af parternes forhandlinger.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Konsistent understøttelse af parternes løbende afvejninger



Løndannelsen i den offentlige sektor afspejler primært de centrale parter prioriteter og kompromisser ud fra aktuelle hensyn og overvejelser. Komitéens principper mv. er tiltænkt at være til inspiration for disse. Der vil være behov for fortolkning og fleksibilitet i den enkelte forhandling. Det er afgørende, at netop parterne tager aktivt stilling til løndannelsen og løbende afvejer hensyn. For at understøtte en bæredygtig løndannelse er det vigtigt, at der over tid er en vis konsistens i de centrale hensyn, der tillægges vægt, og hvordan de opgøres og afvejes.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er at understøtte parternes løbende afvejninger i forhandlingerne gennem et sæt af aftalte centrale indikatorer (fx for rekrutterings-, markeds-, produktivitets-, efterspørgselsforhold mv.), som parterne er enige om at orientere sig imod. Der kan fx arbejdes med et 'følg-eller-forklar-princip', hvor afvigelser fra indikatorer/principper forklares og begrundes. Arbejdet med opgørelse og beskrivelse af indikatorerne kan eventuelt understøttes af en uafhængig aktør.



Fordele

Et oplyst grundlag for parternes forhandlinger kan understøtte aktiv stillingtagen til udviklingen af lønstrukturerne i den offentlige sektor, i forhold til fx tilpasning til markedsforhold, afvejning af balance mellem løn og kvalifikationer og ændringer i opgaveløsningen.

Enighed om et fast sæt af indikatorer, med mulighed for løbende at supplere med relevante forhold, vil give parterne ét grundlag for at afveje forskellige personalegruppers hensyn og behov, som over tid kan komme skiftende grupper til gode.

Muligheden for fortolkning af og afvigelse fra indikatorer opretholder parternes autonomi og afgørende rolle i reguleringen af løn og øvrige vilkår.

Tiltaget kan understøttes af uafhængig tredjepart, som afdækker og beskriver de forskellige indikatorer, hvilket vil understøtte at grundlaget udarbejdes med armslængde til forhandlingerne. Parterne vil herefter kunne tage stilling til dette i forhandlingerne.



Ulemper

Ikke alle relevante indikatorer vil være (lige) målbare, og det kan være vanskeligt at måle indikatorer valdt på relevant (og tilstrækkeligt detaljeret) niveau. Indikatorerne vil ikke være udtømmende for alle relevante hensyn. Der kan endvidere være uenighed om fortolkningen og betydningen af indikatorerne.

Særligt kvaliteten af og efterspørgslen efter offentlige services og tjenesteydelser fra forskellige personalegrupper kan være vanskelige at måle, og der kan være forskellige muligheder for at estimere efterspørgslen efter forskellige services.

En (for) stringent brug af indikatorerne risikerer at medføre en mekanisk løndannelse, hvor valg, opgørelse og definitionen af indikatorer får (for) stor betydning, og kan overskygge andre relevante og legitime hensyn, herunder de konkrete og aktuelle udfordringer ved den enkelte overenskomstfornyelse. Det kan i så fald for nogen udfordre forståelsen og accepten af løndannelsen.

Et centralt bestemt sæt af indikatorer risikerer at overse lokale behov og forskelle i behov på tværs af de offentlige institutioner. Det kan således blive vanskeligt at håndtere, at der ikke er de samme vilkår for rekruttering og fastholdelse af en given faggruppe på tværs af alle offentlige institutioner.

Tværgående overvejelser

Den offentlige sektors karakteristika indebærer særlige vilkår og udfordringer for løndannelsen, bl.a. fordi der ikke er et klart mål for værditilvæksten af en arbejdsindsats. En konsistent brug af (valide) indikatorer, som så vidt muligt kan søge at belyse relevante hensyn, kan imødegå dele af disse udfordringer, hvilket vil understøtte både transparens, tilpasningsdygtighed og proportionalitet/legitimitet i løndannelsen.

Udfordringer ved at opgøre relevante hensyn for den offentlige sektor indebærer omvendt risiko for, at nogle (centrale) hensyn overses eller fejltolkes. Det er således vigtigt, at der ved understøttelse via (tredje)part netop er tale om en uafhængig tredjepart så det sikres, at understøttelsen ikke opfattes som indblanding i parternes interessesfære.

Tiltaget kan alene understøtte parternes afvejninger, men kan ikke determinere løndannelsen.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Styrket grundlag og processer for den lokale løndannelse



En velfungerende lokal løndannelse forudsætter et stærkt grundlag samt hensigtsmæssige, og gennemsigtige processer. Det er vigtigt, at medarbejdere og/eller deres repræsentanter og ledelsen har et fælles udgangspunkt for forhandlingerne. Det gælder navnlig i relation til indsigt i lønforholdene for arbejdspladserne, men også i forhold til indsigt i processerne omkring forhandlingerne samt i de forskellige lønmodeller, der er aftalt med de enkelte organisationer. Der findes i dag dataunderstøttelse af de lokale forhandlinger samt regler og retningslinjer, der fastsætter rammer for de lokale lønforhandlinger, men der kan være potentiale for yderligere understøttelse.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er således at styrke grundlaget og processerne for den lokale løndannelse. Det kan ske ved at udvide dataunderstøttelsen af de lokale lønforhandlinger, fx ved yderligere oplysninger om lønstrukturen på lokalt niveau, herunder om omfanget af lokal løn. Det kan endvidere opnås ved at styrke samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere med henblik på at understøtte åbenhed og gennemsigtighed om prioriteringerne i den lokale løndannelse. Endelig kan det afsøges om understøttelsen af den lokale løndannelse kan smidiggøres ved hjælp af fx digitale hjælpemidler.



Fordele

Et styrket grundlag for den lokale løndannelse vil understøtte transparensen af løndannelsen på de enkelte arbejdspladser. Samtidig vil dette, såfremt grundlaget er fælles for arbejdsgiver og medarbejdere, understøtte at løndannelsen opleves som legitim, herunder ligeværdigheden af parternes roller.

Det vil desuden understøtte større bevidsthed om anvendelsen af lokale lønmidler, herunder i relation til tilpasningsbehov i forhold til markedsforhold og samfundsudvikling eller eventuelle ubalancer i de lokale lønstrukturer.

Endelig kan styrkede grundlag og processer for den lokale løndannelse understøtte opbakningen til den lokale løndannelse og dermed mulighederne for at anvende den i udviklingen af den offentlige løndannelse.



Ulemper

Øgede krav til grundlaget for den lokale løndannelse, herunder statistiske materiale, kan være forbundet med øgede ressourcetræk og administrationsbehov. Herudover kan der være lovfastsatte eller tekniske begrænsninger på hvilke opgørelser, der kan gøres tilgængelige.

Regler og procedurer i forbindelse med den lokale løndannelse skal stå i rimeligt mål til gevinsterne af den lokale løndannelse, herunder i lyset af omfanget af den lokale løndannelse. For omfangsrige eller komplicerede regelsæt risikerer således at blive en hæmsko for en velfungerende (lokal) løndannelse.

Tværgående overvejelser

Det er afgørende for en velfungerende lokal løndannelse, at alle parter har et tilstrækkeligt godt og gennemsigtigt grundlag for forhandlingerne. En styrkelse af det statistiske grundlag, samt tydelige og ligeværdige processer for den lokale løndannelse vil dermed understøtte transparensen af den (lokale) løndannelse.

Dette kan endvidere understøtte en mere oplyst og målrettet anvendelse af de lokale lønmidler og herigennem løndannelsens tilpasningsdygtighed, proportionalitet og evne til at understøtte opgaveløsningen. Samtidig er det netop af hensyn til opgaveløsningen og de administrative omkostninger forbundet med sådanne regler afgørende at de står mål med gevinsterne.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Større tværgående fokus i forhandlinger mellem stat, kommune og regioner



Overenskomstforhandlingerne foregår separat i staten, kommuner og regioner. Mens der på begge sider er en vis koordination mellem de tre forhandlingsområder, tager de løbende afvejninger i løndannelsen (fx om de relative lønninger) udgangspunkt i de forskellige personalegrupper, som arbejder i hver delsektor.

Udviklingen på arbejdsmarkedet eller i den offentlige sektor afspejler ikke nødvendigvis opdelingen i delsektorer, fx kan efterspørgslen efter services eller tjenesteydelser, som udbydes i én delsektor, øges mere end andre.

Løndannelsen kan udvikles ved, at løndannelsen i højere grad samtænkes på tværs af delsektorerne, fx ved, at de forskellige aftaleparter aftaler differentierede lønudviklinger i mellem delsektorerne. Dette giver mulighed for at adressere behov i de enkelte delsektorer, mens den samlede lønudvikling i den offentlige sektor fortsat finder sted inden for rammerne af den samlede private lønudvikling.



Fordele

En højere grad af tværgående fokus og samtænkning af løndannelsen på tværs af delsektorerne i den offentlige sektor kan give bedre muligheder for at tilpasse lønstrukturen til forskelligartede udviklinger på de tre offentlige arbejdsmarkeder, herunder øget efterspørgsel efter arbejdskraft i visse sektorer.

Samtidig vil løndannelsen i højere grad kunne understøtte særlige udviklingsinitiativer i dele af den offentlige sektor.

Parterne kan få bedre muligheder for at adressere fælles anerkendte udfordringer, der går på tværs af delsektorer, hvilket kan understøtte løndannelsens legitimitet.

Et helhedsorienteret perspektiv på løndannelsen i den offentlige sektor kan give større råderum for parternes eventuelle tilpasninger af lønstrukturen.



Ulemper

Et tværgående fokus i forhandlingerne kan medvirke til at centralisere løndannelsen yderligere, hvilket kan mindske mulighederne og incitamentet til at tage højde for lokale behov, herunder forskellige behov på tværs af de offentlige institutioner og enkelte sektorer. Samtidig er der risiko for, at en ufleksibel løndannelse i én sektor vil smitte af på andre sektorer. Et større tværgående fokus i forhandlingerne på tværs af den offentlige sektor kan udviske den direkte sammenhæng mellem det egentlige arbejdsgiverforhold og forhandlingerne af de enkelte overenskomster.

Løndifferentiering mellem de offentlige delsektorer kan være svær at forene med de nuværende reguleringsordninger. Det vil kunne risikere at kompromittere hensynet om en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den offentlige og private sektor.

Med et mere tværgående fokus på lønudviklingen mellem delsektorerne vil der være en vis risiko for, at forsøg på at adressere problemstillinger i én delsektor skaber utilfredshed og konfliktrisiko i de øvrige delsektorer, ligesom incitamentet til at finde løsninger inden for de enkelte delsektorer kan mindskes. Det kan have utilsigtede konsekvenser på konfliktniveauet i forhandlingerne.

Risiko for, at bevæggrunde og prioriteringer i forhandlingerne af nogen opleves som mindre transparente for medarbejdere og arbejdsgivere. Etablering af et nyt (uformelt) forhandlingsrum uden for de eksisterende i stat, kommune og regioner kan have afledte konsekvenser for (den formelle) indretningen af forhandlingerne.

Tværgående overvejelser

Et større tværgående fokus i forhandlingerne i de tre delsektorer kan bidrage til løndannelsens tilpasningsdygtighed og robusthed overfor ændringer i opgaveløsningen, og give nogle parter et større råderum for justeringer af lønstrukturen, herunder ved at understøtte tilpasning af lønstrukturens proportionalitet.

Fordelene ved de tre separate forhandlingsområder, herunder mulighederne for at differentiere løndannelsen inden for sektorerne fastholdes i udgangspunktet. Den direkte sammenhæng mellem de ansattes ansættelses-/arbejdsgiverforhold (i en delsektor) og forhandlingerne af de enkelte overenskomster vil dog alt andet lige svækkes, idet der også skal tages højde for tværgående hensyn. Det vil adskille sig fra den hidtidige organisering af forhandlingerne og af nogle opfattes som mindre legitimt. Heri ligger også risici, herunder for manglende gennemsigtighed af beslutningsprocesserne. Endelig vil der være behov for opmærksomhed og hensyn til tiltag, der understøtter parallelitet mellem lønudviklingen i den offentlige og private sektor som helhed.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Justering af reguleringsordningerne



Hensynet om, at den samlede offentlige lønudvikling følger lønudviklingen i den private sektor, er en del af fundamentet for den offentlige løndannelse. Det afspejles bl.a. i de reguleringsordninger, som har været aftalt siden 1980'erne og som løbende udligner forskelle i lønudviklingen i den private sektor og i de offentlige delsektorer.

Lønudviklingen i den private sektor dækker over (til tider relativt store) forskelle i stigningstakterne (og dermed de relative lønninger) mellem brancher, jobfunktioner etc. De nuværende reguleringsordninger indebærer, at den gennemsnitlige private lønudvikling afspejles i den offentlige, men tager ikke højde for variationer i lønudviklingen mellem fx personalegrupper i den private sektor.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er at justere de nuværende reguleringsordninger. Dette kan gøres på flere måder, blandt andet ved differentieret udmøntning for eksempel med henblik på i højere grad at afspejle forskellene i lønudviklingen i den private sektor eller ved at have et mere hensigtsmæssigt sammenligningsgrundlag.



Fordele

Mere detaljerede reguleringsmekanismer vil bedre kunne afspejle kompleksiteten af udviklingen på det private arbejdsmarked, og dermed bedre understøtte en tilpasning af lønstrukturerne i den offentlige sektor til udviklingen i markedsforholdene på det private og arbejdsmarked.

Herigennem vil reguleringsordningerne så vidt muligt også fungere som et 'tjek' af proportionaliteten af de offentlige lønstrukturer, da de vil blive trukket i retning af den aflønning, der er af givne kompetencer etc. i den private sektor.

Tydelighed om det tekniske grundlag for reguleringen og kobling til de markeds-mæssige mekanismer i den private sektor kan bidrage til at legitimere ændringer af de relative lønninger.



Ulemper

Ændrede reguleringsordninger kan afvige fra nuværende praksis om, at de enkelte offentligt ansatte garanteres en lønudvikling svarende til gennemsnittet i den private sektor. Det kan af nogle opfattes som mindre legitimt og omvendt af andre. De kan også være vanskelige at forene med hensynet om parallelitet mellem lønudviklingen i den offentlige og private sektor som helhed.

En tættere kobling til løndannelsen i den private sektor kan begrænse mulighederne for at understøtte særlige prioriteringer i den offentlige løndannelse. Samtidig kan en mere 'automatiseret' løndannelse af nogle opleves som ugenomsigtig eller hvor den enkelte medarbejder eller personalegruppe har mindre indflydelse på løndannelsen.

Mulighederne for at indrette reguleringsmekanismer begrænses bl.a. af tekniske forhold, herunder statistiske, samt, at der kun i vist omfang og i varierende grad findes relevant sammenligningsgrundlag for de forskellige offentlige personalegrupper i den private sektor.

Behovet for statistiske opgørelser sætter endvidere begrænsninger for hvilke typer af løndifferentiering, der kan opnås gennem reguleringsordningerne.

Tværgående overvejelser

De nuværende reguleringsordninger opfylder en række formål og understøtter hensynet til en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den offentlige og private sektor. Givet at de understøtter parallelitet i forhold til den samlede lønudvikling i den private sektor tager de imidlertid ikke i sig selv højde for kompleksiteten og dynamikken i lønudviklingen i den private sektor. Over tid kan de dermed (isoleret set) bidrage til ubalancer mellem lønstrukturerne i den offentlige og private sektor.

Justerede reguleringsordninger kan imødegå nogle af problemstillingerne ved de nuværende, og understøtte transparens, tilpasningsdygtighed og proportionalitet i den offentlige løndannelse. Der er imidlertid tekniske begrænsninger i forhold til indretning af disse, herunder mulighederne inden for det eksisterende datagrundlag, og risiko for, at de opfattes som en uhensigtsmæssig 'automatisering' af løndannelsen.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Anvendelse af centralt aftalte lønmidler efter specifikke hensyn



I dag finder hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor sted ved de centrale overenskomstforhandlinger. Parterne har ved disse forhandlinger historisk aftalt at anvende en relativt stor andel af lønmidlerne til ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper og medarbejdere, mens der er dog, bl.a. fra de seneste forhandlinger, er visse eksempler på aftaler om konkrete puljer til specifikke formål/personalegrupper.

En mulighed for at udvikle løndannelsen er, at de lønmidler, som fordeles ved de centrale forhandlinger, i højere grad fordeles efter specifikke formål, herunder differentieres mellem personalegrupper. Der kan være flere relevante formål, for eksempel afhængig af lønudviklingen for specifikke personalegrupper i den private sektor eller afhængig af indikatorer for relevante markedsforhold, jf. tiltag B.

En mere differentieret anvendelse af de centrale lønmidler kan udmøntes på forskellig vis, fx ved (som tidligere) at afsætte en del af lønmidlerne til puljer til særlige formål/grupper.



Fordele

Differentieret anvendelse af lønmidler giver mulighed for løbende at tilpasse lønstrukturen efter bestemte formål fx ændrede markedsforhold eller for at tage højde for eventuelle ubalancer i de nuværende lønstrukturer.

Differentiering på centralt niveau gør det muligt at tilpasse lønstrukturen mellem personalegrupper inden for samme delsektor uafhængigt af fx arbejdsplads.

De centrale parter kan bidrage til at legitimere og forklare løndifferentieringen, og bevågenheden omkring forhandlingerne understøtter transparens, navnlig hvis løndifferentieringen er knyttet til objektive kriterier.



Ulemper

Løndifferentiering på centralt niveau giver kun i begrænset omfang mulighed for at tage højde for lokale/individuelle forhold, herunder ved at understøtte hensigtsmæssige incitamenter for den enkelte medarbejder. Tilsvarende kan det være vanskeligt at kende og afspejle rekrutterings- og fastholdelseshensyn præcist i de centrale forhandlinger.

Processerne omkring de centrale forhandlinger og afvejningen af forskellige hensyn medfører en vis risiko for uklarhed omkring bevæggrundene for løndifferentiering, herunder for at politiske hensyn påvirker forhandlingerne.

Hvis der ikke bredt set er forståelse om hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af en given løndifferentiering kan den opfattes som illegitim.

Det vil være vanskeligt at tage højde for lokale behov og hensyn, fx særlig efterspørgsel efter en del af en personalegruppe, forskelle i kompetencer og indsats fra medarbejder til medarbejder, eller geografiske forskelle i markedsforhold.

Tværgående overvejelser

En mere velovervejet og differentieret anvendelse af lønmidlerne ved de centrale forhandlinger kan have en række fordele i forhold til at understøtte en transparent og tilpasningsdygtig løndannelse, som gør det muligt for parterne løbende at justere balancerne i lønstrukturen. Det er samtidig et effektivt redskab til at aftale væsentlige ændringer af lønstrukturen mellem personalegrupper. Omvendt er det vanskeligt at tage højde for lokale/geografiske eller individuelle behov, og det understøtter derfor ikke nødvendigvis fleksibilitet i alle aspekter af løndannelsen.

For at opnå fordelene er det afgørende, at ændringerne af lønstrukturen opleves som legitime og velbegrundede, fx i objektive kriterier, og at udviklingen tilgodeser gængse forventninger til lønudviklingen, fx opretholdelse af realløn.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Anvendelse af centralt aftalte lønmidler i lyset af samlet lønpakke



De centrale overenskomstforhandlinger er i dag omdrejningspunktet i den offentlige løndannelse. Parterne har typisk prioriteret en stor andel af lønmidlerne til ens procentuelle lønstigninger, og en mindre del til fx til prioriterede formål for den enkelte personalegruppe så som sammensætningen af lønpakken eller specifikke typer af medarbejdere.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er i højere grad at se fordelingen af lønmidlerne ved forhandlingerne i sammenhæng med personalegruppernes lønpakker, så midlerne bedst muligt understøtter tilpasningsbehov og hensyn for de enkelte personalegrupper. Det kan fx være relevant at justere aflønningen af forskellige opgaver eller aflønningen af typer af medarbejdere.

Tiltaget kan fx understøttes ved at anvende en større andel af lønmidlerne til såkaldte organisationspuljer, og herigennem give mulighed for udvikling af lønmodellerne i de enkelte overenskomster.



Fordele

De enkelte fagforbund (og deres medlemmer) får sammen med arbejdsgiver større indflydelse på anvendelsen af lønmidler, fx til aflønning af bestemte (dele af) personalegrupper så som start- eller slutløn, særlige opgaver eller udvikling af lønmodellen.

Aflønningen kan fx tilpasses så den understøtter rekruttering/fastholdelse, løsningen af særlige opgaver, kvalifikationer og kompetencer, herunder i forlængelse af ændrede markedsforhold inden for personalegruppen.

En mulighed er også at anvende lønmidler til at indrette overenskomsterne så reglerne og aflønningsmulighederne i sig selv er mere fleksible fx ved at der kan aftales forskellige indplaceringsmuligheder eller løn- og/eller karriereforløb afhængig af den enkelte medarbejder og lokale behov.



Ulemper

Hvis en stor andel af lønmidlerne anvendes til organisationspuljer mindsker det mulighederne for at adressere andre hensyn, fx lokal løndannelse, en vis lønudvikling for alle eller løndifferentiering mellem personalegrupper.

Justeringer af lønpakkerne ved de centrale forhandlinger giver kun i begrænset omfang mulighed for at tage højde for lokale og individuelle forhold. Desuden vil det stille større krav til parternes praktiske processer omkring udmøntning af løndannelsen.

Der vil dog fx ved en mere fleksibel indretning af overenskomsterne kunne gives mulighed for en vis lokal fleksibilitet. En sådan model indebærer dog en risiko for, at barrierer på den enkelte arbejdsplads medfører, at aftalen ikke anvendes efter hensigten.

Tværgående overvejelser

En større opmærksomhed på den samlede lønpakke for de enkelte personalegrupper, når de centrale lønmidler fordeles, giver mulighed for mere præcist at adressere behov. Dette kan gøre løndannelsen mere tilpasningsdygtig i forhold til ændringer på arbejdsmarkedet og i samfundet. Samtidig vil det give mulighed for at justere balancerne i aflønningen af forskellige kvalifikationer mv. inden for personalegruppen. Endelig kan lønstrukturen i højere grad justeres i lyset af opgaveløsningen.

De centrale overenskomster har kun begrænset indsigt i lokale og især individuelle forhold, og kan dermed ikke umiddelbart tage højde for disse i løndannelsen.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Justerede beslutningsprocesser, som muliggør stillingtagen til lønstrukturer



Mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor, fx en mere differentieret løndannelse, hænger sammen med beslutningsprocesserne i forhandlingerne, herunder omkring godkendelsen af indgåede forlig. En aftale er en samlet afvejning af forskellige hensyn, som ikke nødvendigvis tilgodeser alles hensyn fuldt ud. Det er afgørende, at beslutningsprocesserne ikke er en barriere for en aktiv stillingtagen til lønstrukturerne. Der findes i dag forskellige beslutningsprocesser i overenskomstforhandlingerne i den offentlige og private sektor og mellem delsektorerne i den offentlige sektor. De afspejler bl.a. forskellige balancer mellem tværgående hensyn og hensyn til enkelte personalegrupper.

En forskel er aftaleparternes valg vedrørende brugen af sammenkædningsprincippet i forbindelse med forhandlinger i forligningsinstitutionen, som er udbredt i den private sektor, men ikke i den offentlige sektor. Et mæglingforslag i den private sektor vedtages dermed hvis der er kvalificeret flertal, mens et forlig i den offentlige sektor kræver flertal inden for hver enkelt personalegruppe/centralorganisation. Beslutningsprocesserne i den offentlige sektors løndannelse kan således for eksempel justeres ved udbredelse/udvidelse af brugen af sammenkædningsregler.



Fordele

Justerede beslutningsprocesser kan styrke mulighederne for aktivt at tage stilling til udviklingen i lønstrukturerne i den offentlige sektor, og for at gennemføre resultatet heraf.

En justering af de nuværende beslutningsprocesser vil kunne ændre de underliggende dynamikker og balancer i forhandlingerne, og dermed bidrage til justeringer af løndannelsen, fx så den i højere grad understøtter tilpasning af lønstrukturerne til ændrede markedsforhold eller i forhold til balancer mellem løn og kvalifikationer.

Konkret kan beslutningsprocesser, som i højere grad forankres på aggregeret niveau (fx ved brug af sammenkædningsprincipper), understøtte, at kompromisser, der indgås på tværs af personalegrupper, også kan vedtages.



Ulemper

De nuværende beslutningsprocesser er en integreret del af forhandlingssystemet og kan ikke ses uafhængigt af dette. En ændring af beslutningsprocesser kan medføre afledte konsekvenser, herunder både tilsigtede og/eller utilsigtede for forhandlingssystemet som sådan, herunder for den nuværende organisering af forhandlingssamarbejdet.

De nuværende beslutningsprocesser afspejler bl.a. en afvejning af forskellige legitimitetshensyn, som kan udfordres ved ændringer. Herunder kan løbende forventningsafstemning mellem det enkelte forbund og dets medlemmer vanskeliggøres. Endvidere kan sammenkædning af beslutningsprocesserne på tværs af hovedorganisationer i praksis være svært gennemførlig. Endelig kan sammenkædning medføre, at hensyn til store grupper får større betydning for forhandlingerne, snarere end hensyn til specifikke formål, eller mindre grupper.

Det kan være vanskeligt at forudse effekten af ændrede beslutningsprocesser på forhandlingerne og deres resultater. Fx kan forudsætninger omkring godkendelse af forlig på mere aggregeret niveau begrænse mulighederne for i fællesskab at finde løsninger på hensyn som særligt påvirker én centralorganisation eller visse organisationer (eller større grupper) kan få større vægt i forhandlingerne. Omvendt kan det også mindske enkelte personalegruppers mulighed for at blokere/vanskeliggøre et samlet kompromis.

Tværgående overvejelser

Det er, særligt hvis der ønskes en mere differentieret løndannelse i den offentlige sektor, afgørende, at beslutningsprocesserne gør det muligt at indgå samlede kompromisser, samtidig med at beslutningsprocesserne opleves som legitime. Det er ikke entydigt hvordan ændrede beslutningsprocesser vil påvirke forhandlingerne og deres resultater, mens der dog må forventes en vis effekt på forhandlingssystemet som sådan.

Der kan være mulighed for at justere beslutningsprocesserne, så de i højere grad kan understøtte mulighederne for at adressere tværgående hensyn, fx justeringer af lønstrukturerne, som dog skal ses i sammenhæng med eventuelle afledte virkninger heraf samt øvrige hensyn bag de nuværende beslutningsprocesser.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Justeret forhandlingsstruktur, som understøtter aktiv stillingtagen til lønstrukturerne



Overenskomstforhandlingerne og løndannelsen i den offentlige sektor finder hovedsageligt sted mellem de tre offentlige arbejdsgivere og de faglige organisationers forhandlingsfællesskaber. Det indebærer, at afvejningerne i løndannelsen sker på overordnet niveau, og at hensyn for forskellige personalegrupper forhandles samtidig. Det kan gøre det vanskeligt at nå til enighed om løsninger på hensyn, der særligt gør sig gældende for enkelte personalegrupper, herunder i sammenhæng med beslutningsprocesserne, jf. pkt. H.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er derfor at justere forhandlingsstrukturen, for eksempel så forhandlinger deles op, så der i udgangspunktet forhandles en aftale for de enkelte personalegrupper/faglige organisationer. Dermed vil der kunne indgås separate aftaler om fx lønudvikling og lønstrukturer for hver enkelt personalegruppe.

Da der vil være tale om et stort antal forhandlinger, kan disse fx grupperes efter områder etc. eller tage udgangspunkt i visse tværgående rammer. Der kan for eksempel findes inspiration i forhandlingsstrukturen i den offentlige sektor i Sverige, hvor der indgås flere parallelle forlig inden for hver af de offentlige sektorer.



Fordele

En justeret forhandlingsstruktur på mindre aggregeret niveau kan give øget (formel) mulighed for at tilpasse løndannelsen og lønstrukturerne til relevante forhold for den enkelte personalegruppe.

Separate forhandlingsforløb for de enkelte personalegrupper kan understøtte en tættere og mere gennemsigtig kobling mellem henholdsvis de enkelte personalegruppers og arbejdsgivers prioriteter/hensyn og de centrale afvejningerne i forhandlingerne og den endelige aftale.



Ulemper

Mulighederne for en justeret forhandlingsstruktur begrænses af de enkelte faglige organisationers ret til at indgå i forhandlingsfællesskaber som de nuværende.

Løndannelsen i den offentlige sektor har traditionelt været kendetegnet ved koalitionsdannelse og ved at aftalerne er legitimeret herigennem. En ændring af forhandlingsstrukturen vil dermed forudsætte en ændring af forhandlingskulturen. Dette kan medføre risiko for et højere konfliktniveau, og det er ikke umiddelbart muligt på forhånd at forudsætte konsekvenserne af en sådan ændring.

Der er risiko for, at afvejninger i løndannelsen på tværs af personalegrupper ikke opfattes som legitime blandt visse grupper, og dermed risiko for at en del forhandlinger ikke kan nå til forhandlet løsning.

Resultaterne af mange sideløbende forhandlinger kan blive mere forskellige og regelsæt og aftaler kan blive svære at administrere.

Der vil være behov for koordination på tværs af forhandlingerne, bl.a. for at understøtte hensynet om en samlet offentlig lønudvikling svarende til lønudviklingen i den private sektor. Der kan være ulige muligheder på arbejdsgiver og arbejdstagerside for at foretage en sådan koordination.

Tværgående overvejelser

Den nuværende forhandlingsstruktur har fordele og understøtter bl.a. koalitionsdannelse og giver principielt mulighed for at lave aftaler, der går på tværs af de enkelte offentlige delsektorer. Disse muligheder skal dog ses i sammenhæng med fx beslutningsprocedurer, praksis og historik i forhandlingerne.

En justeret forhandlingsstruktur kan understøtte en mere dynamisk løndannelse i den offentlige sektor, fx løbende tilpasning af lønstrukturerne, men vil også rejse nye spørgsmål (og evt. problemstillinger) i relation til de overordnede mål for løndannelsen, fx for forholdet mellem den offentlige og private lønudvikling. En sådan struktur vil således formentlig skulle suppleres af en tværgående koordination.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Aktiv stillingtagen til medarbejdere og personalegruppers lønpakke



I tillæg til den løbende løndannelse, som finder sted ved overenskomstforhandlingerne, har indretningen af de enkelte overenskomster stor betydning for lønstrukturen i den offentlige sektor. Den har bl.a. betydning for arbejdsgiver og medarbejders incitament i opgaveløsningen samt motivation og fastholdelse over arbejdslivet. De forskellige indretninger af overenskomsterne hænger samtidig sammen med en forskellig vægt på den lokale løndannelse i de enkelte personalegruppers lønpakker.

Det er vigtigt, at der aktivt tages stilling til om overenskomsternes indretning har de rigtige balancer i lyset af medarbejderes og arbejdsgivers behov og i sammenhæng med opgaveløsningen bredere set.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er mere aktivt at tage stilling til sammensætningen af personalegruppernes lønpakker, forholdet mellem centrale og lokale samt varige og midlertidige lønde.



Fordele

En mere aktiv stillingtagen til indretningen af de enkelte overenskomster kan bidrage til at tilpasse lønstrukturen, så de i højere grad understøtter opgaveløsning og medarbejdernes motivation, og kan desuden have betydning for rekruttering og fastholdelse.

En mulighed er at tilpasse personalegruppernes lønprofiler, fx så den enkelte medarbejder får udsigt til større lønstigninger i takt med stigende erfaring i løbet af arbejdslivet, eller omvendt, at der sikres en højere startløn med henblik på at understøtte rekruttering. Der kan endvidere vælges modeller hvor aflønningen af specifikke funktioner aftales lokalt frem for centralt.

En anden mulighed er en mere aktiv anvendelse af henholdsvis varige eller midlertidige lønelementer til at understøtte specifikke formål i løndannelsen. Det kan bl.a. styrke mulighederne for at sikre balance mellem løn og kvalifikationer eller mulighederne for at belønne en særlige indsats eller opgaver.



Ulemper

Indretningen af de enkelte overenskomster har betydning for både arbejdsgiver og medarbejders adfærd, og kan også påvirke opgaveløsningen på den enkelte arbejdsplads.

En vis konsistens i indretningen af overenskomsterne har derfor også fordele, da arbejdsgiver og medarbejdere dermed kan planlægge ud fra de gældende regler. Et større fokus på ændringer af de enkelte overenskomster vil samtidig stille krav til parternes praktiske processer omkring udmøntningen af løndannelsen i forbindelse med forhandlingerne.

Kendskab til indretningen af overenskomsterne på den enkelte arbejdsplads kan desuden understøtte en effektiv administration, som kan udfordres ved hyppige justeringer af regler mv. i overenskomsterne.

Tværgående overvejelser

Aktiv stillingtagen til indretningen af de enkelte overenskomster i lyset af arbejdsgivers og medarbejdernes behov mv. samt udviklingen i opgaveløsningen giver mulighed for at tilpasse lønstrukturen så de i højere grad understøtter opgaveløsningen og afspejler hensigtsmæssige balancer mellem løn og kvalifikationer mv. Velovervejet brug af varige henholdsvis midlertidige lønde kan desuden understøtte en hensigtsmæssig balance mellem aflønning af fx kvalifikationer og særlige indsats.

Omvendt er der behov for en vis konsistens i overenskomsterne over tid af hensyn til bl.a. et vist kendskab blandt medarbejdere og arbejdsgivere til regelsæt mv. på de enkelte arbejdspladser.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Bedre og større brug af lokal løndannelse



Hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor sker i dag ved de centrale overenskomstforhandlinger, mens der siden 1990'erne dog har været et lokalt element i løndannelsen – de nye lønsystemer. Den lokalt aftalte løn udgør 8-10 pct. i gennemsnit af lønnen i de offentlige delsektorer.

En mulighed for at udvikle løndannelsen er at forbedre brugen af lokal løndannelse og/eller at tilpasse balancen mellem det centrale og lokale element af løndannelsen, så en større del af lønmidlerne forhandles lokalt på den enkelte arbejdsplads. Dette kan fx ske ved, at en del af de lønstigninger, som aftales ved de centrale overenskomstforhandlinger afsættes til 'puljer', som udmøntes efter aftale på den enkelte arbejdsplads eller med den enkelte arbejdsgiver.

Alternativt kan en del af de midler, der i dag er 'bundet op i' de enkelte overenskomster til fx aflønning af specifikke opgaver eller anciennitetsbestemte lønstigninger, frigøres så de i stedet forhandles på den enkelte arbejdsplads.



Fordele

Bedre og øget lokal løndannelse kan øge mulighederne for at tilpasse lønstrukturen på den enkelte arbejdsplads til ændringer i lokale markedsforhold og rekrutteringsbehov mv.

Øget lokal løndannelse kan samtidig øge mulighederne for at tilpasse forholdet mellem løn og indsats mv. for den enkelte medarbejder eller grupper af medarbejdere, og give incitament, som understøtter opgaveløsningen.

Øget indflydelse på egen løn for den enkelte/grupper kan øge forståelsen for aflønningen på arbejdspladsen og øge medarbejdernes motivation, og desuden muliggøre mere simple overenskomster.



Ulemper

Anvendeligheden af lokal løndannelse skal ses i sammenhæng med lønmodeller mv., der findes i de enkelte overenskomster samt med karakteristika for forskellige områder. Fx kan lokal løndannelse være mindre anvendelige for opgaver, der primært udføres i teams, eller hvor den enkeltes bidrag til opgaveløsningen er mindre tydelig. Endelig kan der være praktiske udfordringer omkring individuelle forhandlinger for store personalegrupper, der arbejder under et stort ledelsesspænd.

Da den lokale løndannelse netop finder sted på den enkelte arbejdsplads eller enkelte kommune/region/ministerområde er der kun i begrænset omfang mulighed for at afveje de relative lønninger mellem personalegrupper på tværs af kommuner/regioner/ministerområder

En øget brug af lokal løn kan bidrage til at individualisere løndannelsen, hvilket kan gøre baggrunden for aflønningen mere uklar for nogle medarbejdere. Hvis baggrunden for løndannelsen ikke er klar og velbegrundet kan det påvirke motivation mv. Udmøntningen af den lokale løndannelse kan desuden blive påvirket af lokale forhold, der ikke vedrører opgaveløsningen, hvilket kan udfordre løndannelsens legitimitet.

Såfremt balancen mellem den lokale og centrale løndannelse ændres grundlæggende, kan det medføre et 'pres' for, at nogle af forhandlingsgrebene fra de centrale forhandlinger udbredes til de lokale forhandlinger, herunder konfliktretten.

Tværgående overvejelser

En øget brug af lokal løndannelse kan gøre løndannelsen mere tilpasningsdygtig til ændringer i lokale markedsforhold eller forhold på den enkelte arbejdsplads. Samtidig kan det give mulighed for i højere grad at tilpasse balancen mellem løn og kvalifikationer mv. på tværs af medarbejderne på de enkelte arbejdspladser. Endelig kan øget lokal løndannelse give mulighed for i højere grad at anvende løn til at understøtte opgaveløsningen på den enkelte arbejdsplads fx gennem incitamentsstrukturer.

Omvendt kan en øget lokal løndannelse mindske gennemsigtigheden af løndannelsen, og giver kun i begrænset omfang mulighed for at tilpasse lønstrukturen mellem personalegrupper, som arbejder på forskellige arbejdspladser. Samtidig vil en større vægt på lokal løndannelse alt andet lige reducere de centrale parter indflydelse på løndannelsen.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Helhedstækning i den lokale løndannelse i lyset af lokale behov



Den lokale løndannelse er i dag centreret om mulighederne for at aftale lokale løntillæg eller engangsvederlag som honorering for særlige indsatser. Der findes imidlertid også muligheder for at regulere en række andre forhold gennem lokale aftaler. Det gælder for eksempel vilkår omkring arbejdstid og seniorer, lokale indsatser for rekruttering og fastholdelse (for eksempel af elever efter endt uddannelse) eller indsatser, der styrker anvendelse af ny teknologi og understøtter kompetenceudvikling. Aftalerne kan indgås på de enkelte arbejdspladser eller for eksempel i den enkelte kommune, region eller i det enkelte ministerium.

En mere helhedsorienteret løndannelse kan for eksempel understøttes ved, at de centrale overenskomstparter i fællesskab fremmer kendskabet til mulighederne for at aftale særlige indsatser og vilkår inden for specifikke områder, såsom seniorområdet. Det kan også understøttes gennem tillidsrepræsentantinstitutionen.



Fordele

En større grad af helhedstækning i den lokale løndannelse kan skabe større opmærksomhed om de eksisterende muligheder for at kombinere forskellige elementer af løndannelsen i lokale aftaler, sådan at mulighederne udnyttes bedre.

Lokale aftaler, som tager højde for de lokale behov, herunder specifikke rekrutterings-/fastholdelsesbehov, og adresserer forskellige elementer som del af en samlet indsats, kan understøtte en tilpasning af lønstrukturen til ændringer i markedsforhold mv.

Samlede tværgående aftaler om lokale ansættelsesvilkår kan desuden øge gennemsigtigheden af løndannelsen, og give de enkelte medarbejdere indsigt i vilkårene på fx forskellige arbejdspladser.



Ulemper

Hvis helhedstækningen af den lokale løndannelse medfører, at der indgås aftaler, som regulerer vilkårene på tværs af arbejdspladser vil det mindske mulighederne for at tilpasse de lokalt aftalte vilkår til forholdene på den enkelte arbejdsplads.

En øget brug af mulighederne for at aftale forbedrede tværgående vilkår lokalt på de enkelte arbejdspladser eller på fx kommune- eller regionsniveau indebærer en vis risiko for, at de varierende lokale regelsæt bliver vanskeligere at administrere i forhold til fælles regler fx for hele delsektoren.

Der vil være et vist ressourcetræk forbundet med indgåelsen og ajourføring af sådanne aftaler, for både medarbejdere (fx for tillidsrepræsentanter eller fællestillidsrepræsentanter) og for arbejdsgiver.

Tværgående overvejelser

En øget helhedstækning vil understøtte, at mulighederne for at indgå lokale aftaler om forskellige vilkårelementer kan anvendes som del af en samlet indsats for at understøtte lokale behov mv. Det vil alt andet lige gøre løndannelsen mere tilpasningsdygtig i forhold til ændringer på arbejdsmarkedet eller i parternes særlige prioriteter. Samlede aftaler, som angiver de lokalt aftalte vilkår, kan desuden understøtte løndannelsens transparens.

Der vil være en vis risiko for, at der opstår varierende regelsæt, som kan vanskeliggøre administrationen og opgaveløsningen. Tilsvarende vil forhandling og ajourføring af sådanne aftaler medføre et vist ressourcetræk på de enkelte arbejdspladser.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Ny praksis for regulering af lokale løntillæg



Reguleringen af lønningerne i den offentlige sektor følger grundlæggende de aftalte lønstigninger ved de centrale overenskomstforhandlinger. En del af løndannelsen sker dog lokalt på den enkelte arbejdsplads, hvor der er mulighed for at aftale både varige, midlertidige og engangslønforbedringer. Denne del udgør samlet 8-10 pct. i gennemsnit af lønnen i de offentlige delsektorer. De varige lønde, som aftales lokalt, bliver løbende reguleret med de lønstigninger, som aftales ved de centrale overenskomstforhandlinger, som dermed regulerer næsten al løn i den offentlige sektor.

En mulighed for at udvikle løndannelsen kan være at aftale en ny praksis så de centralt aftalte lønstigninger fremadrettet regulerer de centralt aftalte lønde, mens de lokalt aftalte lønde i stedet reguleres efter aftale på den enkelte arbejdsplads. Denne regulering kan fx følge faste principper, eller der kan aftales konkrete reguleringer i kr./øre.

Rammerne for den lokale regulering vil stadig følge af de centralt aftalte lønstigninger, som dermed fortsat bestemmer den samlede lønudvikling i den offentlige sektor.



Fordele

Lokal regulering af lokale tillæg vil medføre, at der løbende frigøres et råderum til lokal omfordeling af lønmidler, som i dag udmøntes 'automatisk' gennem de centrale forhandlinger.

Det kan give større mulighed for løbende at tilpasse lønstrukturerne til fx ændrede markedsforhold, eventuelle ubalancer i den nuværende aflønning eller i lyset af ændringer i opgaveløsningen, herunder medarbejderes særlige indsats.

Det kan skabes et større lokalt råderum og reelt forhandlingsrum for den lokale løndannelse mens det fortsat er de centrale parter, som fastsætter rammerne for den samlede offentlige lønudvikling.



Ulemper

Den garanterede lønudvikling for den enkelte medarbejder bliver mindre, svarende til den nuværende regulering af de lokale løntillæg. Det vil i nogen grad øge den ansattes usikkerhed omkring sin fremadrettede realløn, da denne kan forudsætte, at der lokalt kan aftales en regulering svarende til prisudviklingen.

Lokale løntillæg kan af nogen blive opfattet som 'mindre værd' end andre lønde, som reguleres, og det kan gøre værdien af lokale løntillæg mere uklar for den enkelte medarbejder.

En ny praksis kan øge administrationsbehovet, idet der vil skulle aftales reguleringer lokalt.

Der kan være risiko for, at lokale lønmidler omprioriteres til andre formål, og at parternes incitamentet til at prioritere lønmidler til lokal løndannelse mindskes.

Tværgående overvejelser

En ny praksis for reguleringen af lokale løntillæg kan øge mulighederne for løbende at tage stilling til anvendelsen af lokallønsmidler, og fx tilpasse lønstrukturerne til ændringer i markedsforhold eller i medarbejderne kvalifikationer samt i lyset af særlige indsats. De centrale overenskomstparter fastsætter fortsat den overordnede lønudvikling, og kan dermed fortsat tage højde for overordnede og tværgående hensyn i løndannelsen.

Der kan skabes en vis usikkerhed om den enkelte medarbejders fremadrettede lønudvikling, en usikkerhed der dog kan have begrænset omfang. Hertil kommer en risiko for, at lønmidlerne på den enkelte arbejdsplads prioriteres til andre formål, og at tiltaget alt andet lige vil forudsætte en vis øget administration på den enkelte arbejdsplads.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Friere og enklere rammer for den lokale løndannelse



Løndannelsen i den offentlige sektor sker i et samspil mellem det centrale og lokale forhandlingsniveau. De to niveauer er blandt andet forbundet via reguleringsmekanismer, regelsæt og procedurer, som aftales ved de centrale forhandlinger. Det gælder bl.a. gennemsnitslønsgarantierne, som dækker en stor del af det kommunale/regionale område og som (med vis forsinkelse) sikrer, at én personalegruppes gennemsnitsløn som minimum øges svarende til de centralt aftalte lønstigninger.

Der gælder desuden regler og procedurer om fx opdeling af løn i typer af tillæg mv., samt procedurer mv. for de lokale lønforhandlinger. Disse mekanismer og regler indrammer incitamentet i den lokale løndannelse, som i nogen grad påvirker dens anvendelse.

En mulighed for at udvikle løndannelsen er at ændre eller afskaffe regler og procedurer, der indebærer bindinger på den lokale løndannelse, fx gennemsnitslønsgarantierne, så regler og procedurer kan understøtte et hensigtsmæssigt samspil mellem den centrale og lokale del af løndannelsen.



Fordele

Færre eller ændrede bindinger på den lokale løndannelse vil kunne understøtte, at den i højere grad kan anvendes til bl.a. at tilpasse lønstrukturen på den enkelte arbejdsplads til fx ændringer i markedsforhold eller i lyset af evt. ubalancer mellem løn og kvalifikationer, indsats etc.

En 'friere' lokal løndannelse kan i højere grad anvendes til at understøtte opgaveløsningen, da løndannelsen kan tage udgangspunkt i netop opgaveløsningen uden andre hensyn og uden centralt fastsatte begrænsninger gennem regler og procedurer.

En mere simpel opdeling af medarbejdernes samlede løn kan være mere intuitivt tilgængelig for medarbejderen og fx lette sammenligning af løn på tværs af arbejdspladser, hvilket kan understøtte løndannelsens transparens.

Et større frirum til at tilrettelægge forhandlingsprocesserne på den enkelte arbejdsplads vil understøtte de lokale parterers ejerskab over forhandlingerne.



Ulemper

De centralt fastlagte regler og procedurer for den lokale løndannelse har visse fordele. Dels fremmer de bestemte hensyn i samspillet mellem lokal og central løndannelse. Dels sikrer de, at de centrale parterers indflydelse på den endelige løndannelse, og dels giver det den enkelte medarbejder(gruppe) visse garanterede rettigheder. Betydningen af disse kan mindskes, hvis regler og procedurer ændres eller fjernes.

Tiltaget kan have den afledte effekt, at de centrale parter bliver mere tilbageholdende med at åbne for fx flere midler til lokal løndannelse, idet udkommet heraf er (mere) ukendt.

Omfanget af effekten af en ændring af rammerne for den lokale løndannelse er uklar. Der vil desuden kunne være afledte effekter på opbakningen til den lokale løndannelse.

De medarbejdergrupper, som i dag er omfattet af gennemsnitslønsgarantierne, vil ikke længere være garanteret en given ændring af gennemsnitslønnen, hvilket kan opleves som mindre legitimt.

Færre regler og friere rammer for den lokale løndannelse kan medføre risiko for et højere konfliktniveau på de arbejdspladser, hvor samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere er mindre velfungerende.

Tværgående overvejelser

Friere og enklere rammer for den lokale løndannelse vil kunne understøtte den offentlige løndannelses tilpasningsevne i forhold til ændringer i lokale markedsforhold og samfundet, samt i forhold til eventuelle ubalancer mellem løn og kvalifikationer mv. Endelig vil det give mulighed for i højere grad at anvende den lokale løndannelse til at understøtte opgaveløsningen.

Samtidig vil de centrale parterers indflydelse på den lokale løndannelse mindskes med risiko for, at den ikke afspejler de centrale parterers intentioner, hvilket kan gøre dem mere tilbageholdende med udvidelser af den lokale løndannelse.

Særlig relevant for



Transparens



Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning

Velovervej et brug af individuelle og kollektive lokale forhandlinger



En del af løndannelsen i den offentlige sektor sker i dag på de enkelte arbejdspladser. Der findes forskellige forhandlings-setup for forhandlingen af lokal løn på tværs af personalegrupper. Disse afspejler dels forskelle i personalegruppernes 'lønsystemer', fx kombinationer af lokal løn og henholdsvis basislønninger (med eller uden anciennitetsforløb), intervalløn etc., og kan endvidere afspejle forskelle i opgavernes karakter.

I hovedreglen sker forhandlingerne mellem den faglige organisation (tillidsrepræsentant) og ledelsen, mens nogle medarbejdere forhandler direkte med sin chef. Tillidsrepræsentanten kan forhandle for hver medarbejder enkeltvis eller for en gruppe af medarbejdere.

En mulighed for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor er derfor i højere grad at anvende individuelle henholdsvis kollektive forhandlinger i den lokale løndannelse afhængigt af opgaven og hvilken løndannelse, der understøtter opgaven – det kan desuden være hensigtsmæssigt med forskellige løsninger for forskellige grupper.



Fordele

En mere individuel løndannelse har i udgangspunktet den fordel, at det i højere grad gør det muligt at tilpasse den enkeltes løn til indsats, kvalifikationer etc. Det kan endvidere være en fordel, at medarbejderen i højere grad selv oplever at have indflydelse på og indsigt i sin egen løn, hvilket kan have positive motivationseffekter.

En mere kollektiv løndannelse har i udgangspunktet den fordel, at medarbejdernes interesser forhandles samlet, hvilket gør det muligt at afveje forskellige hensyn og behov. Kollektive forhandlinger kan endvidere bidrage til transparens omkring forhandlingsforløb mv. på arbejdspladsen, herunder i mulighed for et fokus på fælles opgaveløsning.



Ulemper

Individuel løndannelse kan indebære en vis risiko for, at aflønningen påvirkes af mindre saglige forhold, såsom relationen til den enkelte chef, og at der ikke er blik for alles bidrag til opgaveløsningen. Desuden kan individuelle aftaler, der ikke er baseret på aftale mellem tillidsrepræsentant og leder, af nogle opfattes som mindre legitime og ugenomsigtede.

Afhængig af understøttelsen af den lokale løndannelse, jf. også pkt. N, kan individuel løndannelse begrænse løndannelsens transparens, og der kan, særligt på områder hvor den enkelte chef personaleansvar for mange medarbejdere, være større administrationsomkostninger forbundet med individuelle forhandlinger.

Kollektiv løndannelse kan mindske mulighederne for, at individuelle forhold som fx særlige præstationer eller indsats, afspejles i løndannelsen og kan dermed mindske incitamentet og motivationen til at gøre en særlige indsats.

Tværgående overvejelser

Den lokale løndannelse giver som supplement til løndannelsen ved de centrale forhandlinger mulighed for at tilpasse aflønningen til lokale forhold. Det er vigtigt, at forhandlingsprocessen giver mulighed for dette, sådan at den lokale løndannelse bedst muligt understøtter opgaveløsningen.

Kollektive forhandlinger kan i højere grad end individuelle understøtte transparens i løndannelsen samt give mulighed for at afveje forskellige hensyn i forhandlingerne. Individuelle forhandlinger har omvendt den fordel, at de i højere grad giver mulighed for at tage højde for individuelle kvalifikationer og indsatser. Det er afgørende, at forhandlingsmodellen tilgodeser behovene på den enkelte arbejdsplads, herunder typen af opgave og opgavetilrettelæggelsen.

Særlig relevant for



Transparens



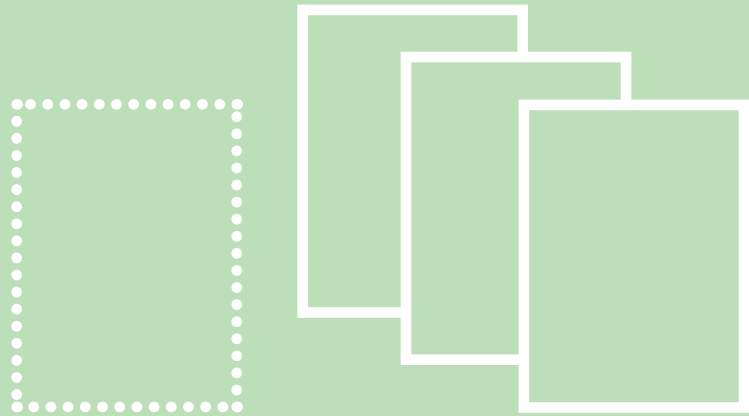
Tilpasningsdygtighed



Proportionalitet og legitimitet



Understøtte opgaveløsning



Bilag

Genekompensation og uregistreret over-/merarbejdes betydning for LEU-løn

Komitéens arbejde tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks to officielle lønbegreber, standardberegnet timefortjeneste og fortjeneste pr. præsteret time, som det også blev gjort i Lønkommissionen. I dette bilag, der baserer sig på hhv. baggrundsrapporter om genekompensation og uregistreret over-/merarbejde, beskrives nogle af de udfordringer, der kan være ved at opgøre timelønninger, der er sammenlignelige på tværs af personalegrupper og opgaver/funktioner.

Løn består af mange elementer og opgøres ikke på samme måde for alle personalegrupper. Det kan have betydning, når lønnen sammenlignes mellem grupper. Eksempelvis får nogle personalegrupper tillæg for at arbejde på særlige tidspunkter (fx aften-/nat-/weekendarbejde), mens dette for andre vil være inkluderet i basislønnen. Nogle personalegrupper har en tydeligt defineret arbejdstid, og får særskilt betaling for over-/merarbejde, mens andre grupper – særligt blandt akademiske grupper og grupper i militæret – har en mere flydende arbejdstid, hvor over-/merarbejde fx vil være afspejlet i den faste basisløn, men ikke blive særskilt kompenseret. I de tilfælde vil timeantallet være *undervurderet*, hvilket betyder, at timelønnen vil være *overvurderet*. Øvrige forhold spiller også ind på den samlede lønpakke.

Omfanget af det uregistrerede over-/merarbejde er ikke afspejlet i lønstatistikken, hvorfor der ikke kan tages direkte højde herfor i fx LEU-modellen, -afvigelserne og de supplerende analyser. Det er imidlertid et væsentligt forbehold, som man skal holde sig øje, når man forholder sig til analyserne.

Det er muligt at belyse betydningen af genetillægget (Danmarks Statistiks definition) for den opgjorte LEU-løn, da denne fremgår af lønstatistikken. Genetillægget omfatter dog alene de overenskomstbestemte tillæg, som kan udsondres særskilt og defineres som genetillæg af Danmarks Statistik. Udfordringerne ved at sammenligne lønniveauer uden genetillæg (Danmarks Statistiks opgørelse) skyldes hovedsageligt, at det ikke er muligt at opgøre den faktiske kompensation for en given gene konsistent på tværs af grupper, herunder tillæg for at arbejde på særlige tidspunkter.

Det skyldes bl.a., at kompensationer for 'gener' kan indgå forskelligt i den samlede lønpakke på tværs af grupper. En kompensation kan fx også forhandles ind i basislønnen, øvrige arbejdsforhold eller mulighed for afspadsering. Det vil således ikke være muligt at udsondre den faktiske gene-kompensation ved fx at arbejde uden for normale arbejdstider særskilt i opgørelserne.

Metoden og tilgangen til LEU-modellen er uddybet i hhv. *baggrundsrapporten vedr. statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1 og trin 2)* og nedenstående afsnit skal dermed læses i sammenhæng med de to papirer.

Såfremt genetillægget konsistent afspejler særlige gener ved jobbet for personalegrupper, vil det forventes (alt andet lige), at personalegrupper, for hvem genetillæg udgør en relativ stor andel af lønnen, i gennemsnit har en relativ høj *faktisk* løn sammenlignet med den *beregnete* LEU-løn (LEU-afvigelsen). Grupper med en relativt høj andel af genetillæg kan dermed forventes i gennemsnit at have større LEU-afvigelser end øvrige personalegrupper

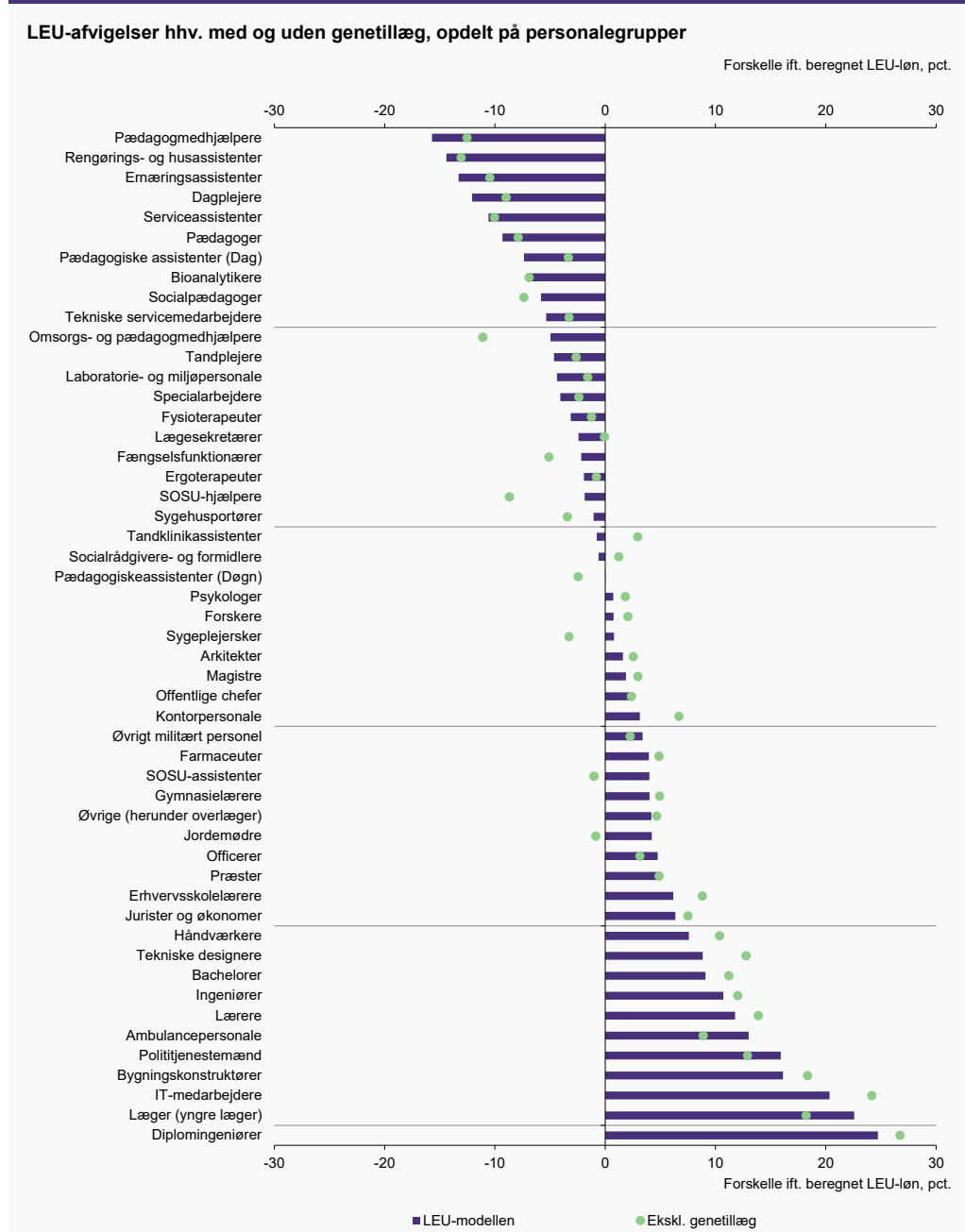
i LEU-analysen. Det følger af, at gene-kompensation, herunder fx for at arbejde på særlige tidspunkter, ikke indgår i modellen. Der ses dog umiddelbart ikke en tydelig sammenhæng mellem de gennemsnitlige LEU-afvigelser og andelen af timelønnen som udgøres af genetillæg opdelt på personalegrupper, *jf. figur 9 og 10 i baggrundsrapport om genekompensation*. Det kan derfor indikere, at genetillægsbetegnelsen i lønstatistikken ikke nødvendigvis afspejler en særlig høj grad af faktisk gene i det udførte arbejde.

Der er her tale om en alt-andet-lige-betragtning. Det betyder bl.a., at der fortsat er andre forhold, som modellen ikke opfanger, og som således kan resultere i, at nogle personalegrupper har LEU-afvigelser tæt på nul samlet set – på trods af relativt store genebetalinger. Og omvendt at der er grupper med små genebetalinger, som har store positive LEU-afvigelser. Det kan bl.a. skyldes, at genebegrebet ikke fanger alle kompensationer for gener vedrørende udførelsen af arbejdet.

Det er muligt at opgøre timeløn eksklusiv genetillæg efter Danmarks Statistiks definition, hvilket gør det muligt at udføre en særkørsel af trin 1-modellen, hvor lønnen opgøres uden genetillægget, *jf. baggrundsrapport om statistiske analyser af timeløn (trin 1)*. Løn uden genetillæg mindsker selvsagt den faktiske løn relativt mest for de grupper, hvor genetillæg udgør en relativ stor andel. Det reducerer samtidig forskellene mellem den faktiske løn og beregnede LEU-løn for disse grupper. Det afspejler ændringerne i de gennemsnitlige LEU-afvigelser også, eksempelvis for de to SOSU-grupper, sygeplejersker og omsorgs- og pædagogmedhjælpere (grupper som er udbredt på døgnområdet), *jf. figur 13 og 14 i baggrundsrapport om genekompensation* og nedenfor.

Det omvendte billede gør sig gældende for grupper, hvor genetillægget udgør en relativt lille andel af lønnen. De største ændringer i LEU-afvigelserne forekommer typisk for de grupper, der i udgangspunktet har en LEU-løn, der ligger tæt på den faktiske løn (dog med undtagelse af polititjenestemænd og læger), *jf. nedenfor*.

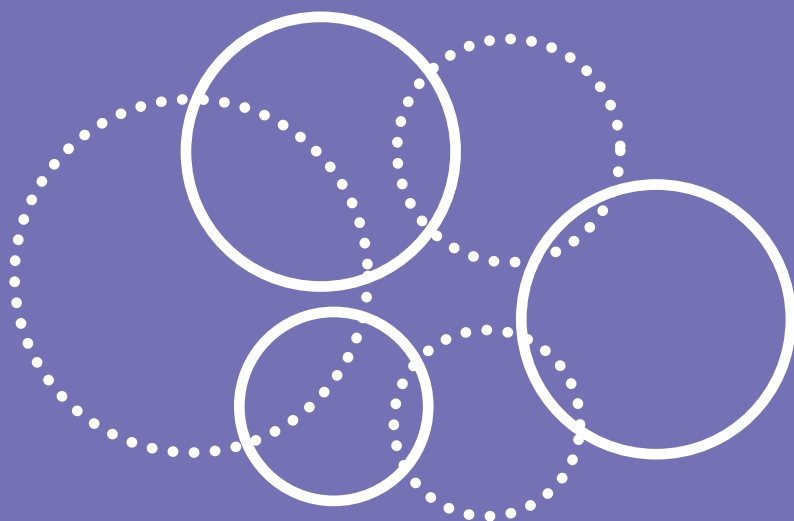
Figur 13 fra baggrundsrapport vedr. genekompensation



Anm.: Standardberegnet timefortjeneste. Se desuden baggrundsrapport vedr. genekompensation.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Fordi LEU-afvigelserne skal balancere omkring nul, jf. LEU-modellens konstruktion, bliver afvigelserne automatisk større for de grupper, der ikke modtager genetillæg – det kan fx være for de grupper, der kompenseres for forskellige geneelementer som en del af deres basisløn. Ovenstående skal derfor også ses i lyset af de udfordringer, der kan være ved at opgøre timelønninger for fx medarbejdere, der er ansat uden øvre arbejdstid ("jobløn") mv., jf. bilagets indledning.



Kommissorium for en lønstruktur- komité i den offentlige sektor

Der pågår en debat om lønforholdene i den offentlige sektor og om lønrelationerne mellem personalegrupper på det offentlige arbejdsmarked, samt lønrelationerne mellem personalegrupper på det offentlige arbejdsmarked og tilsvarende personalegrupper på det private arbejdsmarked. Det har blandt andet været afsættet for, at FH har foreslået, at der efter de offentlige overenskomstforhandlinger i 2021 nedsættes en komité om lønstruktur i den offentlige sektor.

Lønkommissionen, som kom med sin redegørelse i 2010, havde bl.a. til opgave at kortlægge lønninger, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor og sammenligne lønninger, lønspredning og lønudvikling for relevante faggrupper inden for den offentlige sektor, samt sammenligne med relevante faggrupper i den private sektor. Siden da har parterne på det offentlige overenskomstråde drøftet om, og på hvilken måde, der kan følges op på Lønkommissionens konklusioner og opfordringer.

Regeringen nedsætter i forlængelse af Lønkommissionens omfattende arbejde, samt i lyset af den aktuelle debat vedrørende lønforholdene i den offentlige sektor, en lønstrukturkomité, som skal tilvejebringe et fælles grundlag for parternes videre drøftelser. Lønstrukturkomitéen får til opgave at:

- Analysere lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, bl.a. på baggrund af lønkommissionens arbejde og konklusioner, herunder arbejdet med fastlæggelse af lønbegreber og betydningen af vilkår, som ikke indgår i lønstatistikkerne, sammenligning mellem den offentlige og private sektor, betydningen af beskæftigelsesgrad mv. Lønstrukturerne analyseres bl.a. gennem sammenligninger af lønniveauer og lønudvikling på baggrund af fx uddannelsesniveau, op-gaver, anciennitet, fraværs mønstre og ansvar og konsekvenserne af det kønsopdelte arbejdsmarked. Også rekrutteringsforhold på kort og lang sigt er en del af analysen. I sammenhæng med analyserne ønskes en analyse af kønssammensætningen af de offentlige personalegrupper og udviklingen i denne. Endelig ønskes i sammenhæng med analyserne en historisk afdækning (fra tjenestemandreformerne efter 2. verdenskrig og frem) af udviklingen i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemænd og overenskomstansatte i den offentlige sektor.
- Belyse effekter og konsekvenser af eventuelle ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, herunder betydningen for den private sektor. I arbejdet kan bl.a. indgå konsekvenser af lønmodellerne i den offentlige sektor, herunder reguleringsordningernes betydning for lønudviklingen imellem de enkelte sektorer og inden for de enkelte sektorer, samt finansieringen af lønudviklingen på tværs af sektorer.
- Belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område, herunder hvilke muligheder og eventuelle barrierer, der måtte være for løbende eller mere grundlæggende ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor.

Komitéen kan bestille analyser af relevante emner inden for rammerne af kommissoriets opgavebeskrivelse, herunder i forlængelse af Lønkommissionens analyser og/eller erfaringer fra sammenlignelige lande.

Lønstrukturkomitéens arbejde tilstræbes afsluttet inden udgangen af 2022, med en samlet rapport indeholdende centrale konklusioner. Konklusionerne skal tage hensyn til, at løn og andre ansættelsesvilkår i den offentlige sektor fastsættes ved kollektive overenskomster og aftaler, der indgås mellem de respektive arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.

Komitéen ledes af en uafhængig formand. Komitéen består herudover af fem repræsentanter fra FH, en repræsentant fra Akademikerne, tre repræsentanter fra de offentlige arbejdsgivere (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, KL og Danske Regioner), en repræsentant fra Dansk Arbejdsgiverforening samt af seks eksperter.

Til understøttelse af komitéens arbejde nedsættes en referencegruppe bestående af repræsentanter udpeget af komitéens medlemmer samt repræsentanter fra relevante ministerier. Endelig nedsættes et uafhængigt sekretariat, der vil bistå komitéen og formanden, som bemandes med medarbejdere fra relevante ministerier.



WWW.LOENSTRUKTURKOMITEEN.DK

