

# Overenskomsternes sammensætning

## Baggrundsrapport

---

### Baggrund

Overenskomsterne i den offentlige sektor er indrettet forskelligt på tværs af personalegrupper, fx hvad angår omfanget og indretningen af anciennitetsbestemte lønstigninger samt typer og omfang af centrale tillæg mv. Disse forskelle kan blandt andet afspejle forskelle i gruppens karakteristika og opgaver, men er også resultatet af parternes forhandlinger gennem mange overenskomstrunder.

Den historiske afdæknings spor 2 – forhandlingshistorikken på organisationsniveau – viser fx, at organisationerne og de respektive arbejdsgivere løbende har haft forskellige prioriteringer og afvejninger. Der har overordnet set været lagt vægt på 'generelle lønforbedringer' af basislønninger mv., men med visse forskelle i udmøntningen af dette fx på start- eller slutløn for alle personalegrupper. Nogle grupper har derudover lagt vægt på regler knyttet til arbejdstid eller kompetenceudvikling.

Fra 1989 og frem, det vil sige efter fælleserklæringen, aftaltes desuden ændringer af arbejdsmarkedspensioner for en række personalegrupper.

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. Personalegrupperne er overgået til Ny løn på forskellige tidspunkter og med forskellige 'lønmodeller', men fælles for alle personalegrupperne er, at de i forbindelse med overgangen til Ny løn har reduceret deres tidligere overenskomstsikrede løndele, mod at disse lønmidler i stedet udmøntes efter lokal aftale. Dette er typisk sket ved, at anciennitetsbestemte lønstigninger enten er blevet reduceret eller helt fjernet. For nogle personalegrupper er der således valgt en model med relativt højere startløn uden en sikkerhed for progression i lønnen på specifikke tidspunkter, mens der for andre er valgt en model med lavere startløn og til gengæld en vis sikkerhed for lønstigninger på bestemte tidspunkter.

Afdækningen viser således, hvordan arbejdsmarkedets parter løbende har taget stilling til overenskomsternes sammensætning – hvad enten det angår anciennitetsforløb, prioritering af diverse tillæg eller pension mv. Det afspejles i en vis variation mellem overenskomsternes indretning på tværs af de forskellige personalegrupper, hvilket fx kan afspejle den forskelligartede opgaveløsning, den offentlige sektor rummer.

Indretningen af 'lønsystemet' i overenskomsterne har væsentlig betydning for lønstrukturerne inden for personalegruppen, medfører forskellige incitamenter af større eller mindre grad, og kan desuden have betydning for medarbejdernes motivation. Det kan give anledning til at evaluere og drøfte, om der findes muligheder for at udvikle løndannelsen inden for de enkelte overenskomster – om der er de rette balancer i dag. Tilsvarende skal disse ses i sammenhæng med mulighederne for tilsvarende at aftale tillæg mv. lokalt på den enkelte arbejdsplads, jf. også ovenfor.

Som baggrund for en indledende drøftelse af perspektiverne i sådanne muligheder, diskuteres nedenfor nogle mulige fordele og ulemper samt incitamenter knyttet til forskellige overenskomstelementer. Det er ikke en udtømmende beskrivelse af forskellige elementer, men tænkt som illustrative eksempler.

## Overenskomsttyper, aflønningsformer, tillæg mv.

Forskellige overenskomster kan indeholde forskellige aflønningsformer, fx hvorvidt akkordløn<sup>1</sup> eller ansættelse på 'jobløn', timeløn eller som det er gældende for mange offentlige personalegrupper med en kombination af centralt og lokalt aftalte lønelementer.

Er man ansat på akkordløn, afhænger ens løn grundlæggende af, hvilken indsats man har leveret på jobbet. Det kan fx være en slagterimedarbejder, der aflønnes ud fra antallet af grise vedkommende slagter. Det giver et direkte incitament for lønmodtageren til at yde en ekstra indsats, og det er relativt let at måle output/resultat af indsats på kvantitativt og kvalitativt. Og for arbejdsgiveren en sikring for, at der kun aflønnes for udført arbejde. Omvendt kan det indebære et pres for lønmodtageren for at levere en høj produktion for at opretholde den samme løn, som kan være opslidende over tid, ligesom der kan være andre faktorer, fx udbuds faktorer – der i sidste ende afgør, hvor mange grise, der er til rådighed, og som dermed er bestemmende for medarbejderens løn. Endelig indebærer sådanne aflønningsformer en vis risiko for målforskydning, så det kun er de dele af arbejdet, der aflønnes direkte, som prioriteres, mens andre dele nedprioriteres. Ikke alle opgaver egner sig således til en (ren) akkord aflønning, dette gælder særligt i den offentlige sektor, hvor måling af output er særskilt vanskeligt.

I den offentlige sektor er det mere udbredt med en kombination, dvs. typisk en grundløn kombineret med visse kvalifikations- og/eller resultatafhængige aflønnings elementer. Nogle grupper har forskellige tillæg som afhænger af aktiviteten funktionen – dvs. løntillæg, som udløses af en specifik aktivitet eller funktion. For eksempel er tillæg pr. undervisningstimer over en given grænse udbredte blandt undervisere i den offentlige sektor (kan måles kvantitativt). Et sådan tillæg rummer nogle af de samme dynamikker som ovenfor, dog med den væsentlige forskel, at undervisningstimerne på en skole har et vist omfang, og at man eksempelvis ikke som lærer helt selv kan vælge, hvor meget man vil undervise. En sådan aflønning giver et incitament til så vidt muligt at bidrage mere til 'kerneopgaven' undervisning samtidig med, at en væsentlig del af aflønningen dog er aktivitetsafhængig, og giver dermed 'plads' til at løse øvrige opgaver. En mulig konsekvens af sådanne aflønningsformer kan være, at det påvirker opgavetilrettelæggelsen. Skoleledelsen kan ved et givent budget således alt andet lige udbyde undervisningstimer og fx færre to-lærer undervisningstimer, end man ellers måtte ønske, da dette vil indebære flere samlede undervisningstimer og dermed medfører yderligere omkostninger. Omvendt kan det give øget fleksibilitet i planlægningen og være mindre omkostningsfuldt end fx vikarer.

Mange af de akademiske grupper og ledere er aflønnet enten uden en egentlig øvre arbejdstid ('jobløn'), eller med merarbejdsregler, der ikke sikrer direkte honorering for timer, der arbejdes ud over 37 timer, hvilket på den ene side giver stor fleksibilitet for arbejdsgivere i arbejdsplanlægningen, som i højere grad kan tilrettelægge arbejdet efter opgaverne, men også kan give fleksibilitet for lønmodtageren, der i højere grad kan planlægge sin egen arbejdsdag. Det kan på den anden side også være en ulempe for arbejdsgiveren, hvis der ikke er klare rammer for opgavevaretagelsen, ligesom der kan være forskelle i folks effektive arbejdstid. Sådanne aflønningsformer indebærer således i udgangspunktet ikke et direkte økonomisk incitament til at yde en ekstra indsats (afhænger dog af karrieremuligheder mv.), mens der dog i ansættelsen er forudsat en tilstrækkelig indsats til at løfte de konkrete opgaver. Lønmodtageren kan også opleve stor fleksibilitet som en ulempe, hvis der ikke er klare rammer for, hvad der forventes

---

<sup>1</sup> Akkordlønning er (så vidt vides) ikke udbredt i den offentlige sektor, men nævnes her som eksempel.

hvornår, ligesom det *kan* medføre eller opleves som et stort arbejdspress, hvis der opleves en forventning om stor tilgængelighed fx uden for normal arbejdstid.

## Lønprofiler

Som komitéens statistiske analyser viser, så er der en positiv sammenhæng mellem erfaring/anciennitet og løn, såvel som mellem kompetencer/kvalifikationer og løn. Det er ikke i sig selv overraskende, da mange overenskomster på det offentlige arbejdsmarked er indrettet på en sådan måde, at forskellige anciennitetstrin udløser et bestemt løntrin eller tillæg. Ligesom hovedparten af de offentlige ansatte enten gennem 'Ny løn' eller deres overenskomst har mulighed for at opnå aflønning af særlige kvalifikationer.

En lønprofil kan dog indrettes på forskellig vis, for eksempel med forskellige anciennitetsforløb eller helt uden anciennitetsforløb, men med mulighed for løbende at tilpasse aflønningen lokalt – afhængig af hvordan, vil det medføre forskellige incitamenter samt fordele og ulemper for arbejdsgiver og lønmodtager.

Der kan eksempelvis være grupper, der har en relativ *høj* startløn, men en "fladere" anciennitetsprofil, og der kan være grupper, der har en relativ *lav* startløn, men med en "stejlere" anciennitetsprofil. På trods af forskelle i profilen kan grupperne godt have en gennemsnitsløn, der er omtrent ens (afhængig af sammensætningen), men hvor selve profilen kan give forskellige incitamenter. Endvidere kan aflønning af relevante kvalifikationer understøtte incitamenter til at tilegne sig disse fx gennem efter- og videreuddannelse, hvilket også kan give mulighed for at opnå lønstigninger for fx erfarne medarbejdere.

Som *arbejdsgiver* kan der være incitament til at tilbyde en relativ høj startløn til de grupper, som er vanskelige at rekruttere i udgangspunktet, men relativt lettere at fastholde – eller hvor der er øvrige fastholdelsesmuligheder end den anciennitetsbestemte løn. Omvendt kan en lavere startløn og stejlere profil være mere hensigtsmæssig for de grupper, der er vanskeligere at fastholde på sigt, men som i udgangspunktet er tilgængelige for rekruttering ved starten af anciennitetsforløbet. En stejlere lønprofil indebærer således, at lønmodtageren har et incitament til at blive i ansættelsen med henblik på fremtidige lønstigninger. En profil/model med en høj grad af lokal lønfastsættelse giver desuden en høj grad af fleksibilitet for arbejdsgiver, som kan tilpasse aflønningen efter rekrutteringsforhold. En sådan kombination af relativ lav startløn og stejlere profil kan også være en fordel for arbejdsgivere, hvis arbejdet forudsætter en høj grad af oplæring på jobbet, da man hermed kan aflønne lavere i oplæringsperioden – og via den stigende lønprofil give incitament til investering i oplæring, hvor en eventuel usikkerhed omkring et jobmatch kan gøre en stejl profil med lav startløn hensigtsmæssig – et dårligt match kan med andre ord gøres kortvarig, mens et godt match bliver belønnet via den stejle lønprofil.

Som *lønmodtager* kan der også være forskellige hensyn, der gør én profil mere attraktiv end en anden. På den ene side kan der være en oplevelse af, at det særligt er i starten af løn-/karriereforløbet, der tilegnes mange nye kompetencer og færdigheder, som en stejlere lønprofil automatisk honorerer. Omvendt kan en relativ høj startløn implicere, at man har flere år med en højere løn samlet set. Hvis der ikke er udsigt til mulighed for lønstigninger i løbet af karrieren, kan det desuden mindske medarbejdernes incitamentet til at opbygge kompetencer, der muliggør udvikling i jobbet. Incitamenterne afhænger desuden af, hvorvidt anciennitet bliver optjent inden for jobbet – eller ud fra den samlede erhvervs erfaring, *jf. boks 1*.

### Boks 1

#### Anciennitet – jobspecifikt vs. samlet erhvervs erfaring

Det kan variere fra overenskomst til overenskomst, hvorvidt den anciennitetsbestemte løn bliver udløst af anciennitet *inden for* jobbet – eller om en bredere erhvervs erfaring 'tæller med'. Afhængig af målet for anciennitet vil lønforløbet give forskellige incitamenter til fx at skifte ind eller ud af personalegruppen.

Hvis anciennitet opgøres som den samlede erfaring på arbejdsmarkedet, vil det alt andet lige, give mere erfarne medarbejdere større incitament til at søge ind i personalegrupper, og dermed gøre det lettere at rekruttere. Omvendt kan det skabe et incitament for medarbejdere til at skifte jobs oftere – fx starte i jobs med høj startløn for senere at skifte til jobs med en stejlere profil, og hvor ancienniteten så kan bringes med.

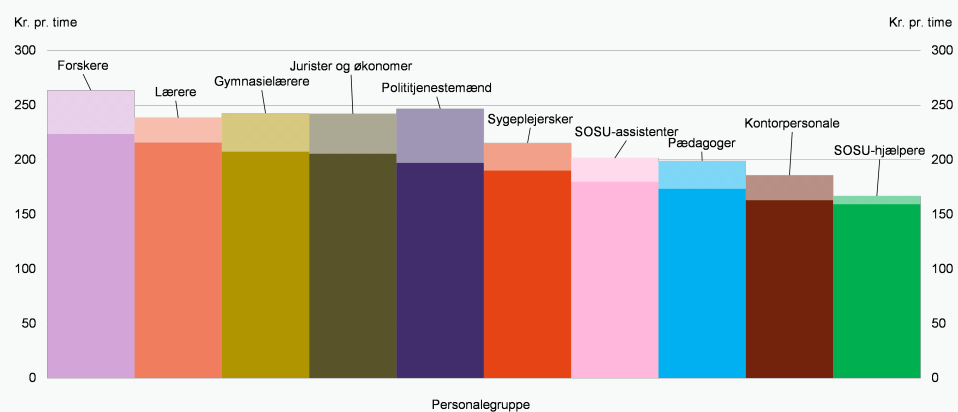
Hvis anciennitet omvendt opgøres jobspecifikt, vil det mindske incitamentet til jobmobilitet, fordi det så vil være ufordelagtigt for lønmodtageren at 'starte forfra' i en ny branche. For arbejdsgivere kan det dog være en fordel, da man i højere grad er sikret, at der aflønnes ud fra fagspecifik/relevant erfaring og potentielt understøtte bedre job-matches. I nogle jobfunktioner og visse situationer kan det omvendt være et gode for arbejdspladsen, at ansøgeren har erfaring og indsigt fra andre brancher og funktioner, ligesom dette giver mulighed for bredere rekruttering.

Som eksempler på forskellige profiler, er der udvalgt nogle eksempler for personalegrupper nedenfor. Det er desuden tilstræbt at opgøre en startløn, der så vidt muligt afspejler overenskomsterne. Det vil ikke være muligt 1:1 at afspejle indretningen af overenskomsterne, da fx oplysninger om individernes nuværende løntrin, anciennitet mv. ikke indgår i lønstatistikken. Eksemplerne er derfor kun udarbejdet som perspektivering på ovenstående og skal tolkes varsomt.

For at tilstræbe niveauer, der minder mest muligt om overenskomsterne, er der taget udgangspunkt i den standardberegnete timefortjeneste ekskl. pension i det år, hvor den højest fuldførte uddannelse er opnået. Eksempler på startløn for grupperne fremgår af figur 1.

Figur 1

#### Startløn (timeløn) for udvalgte personalegrupper

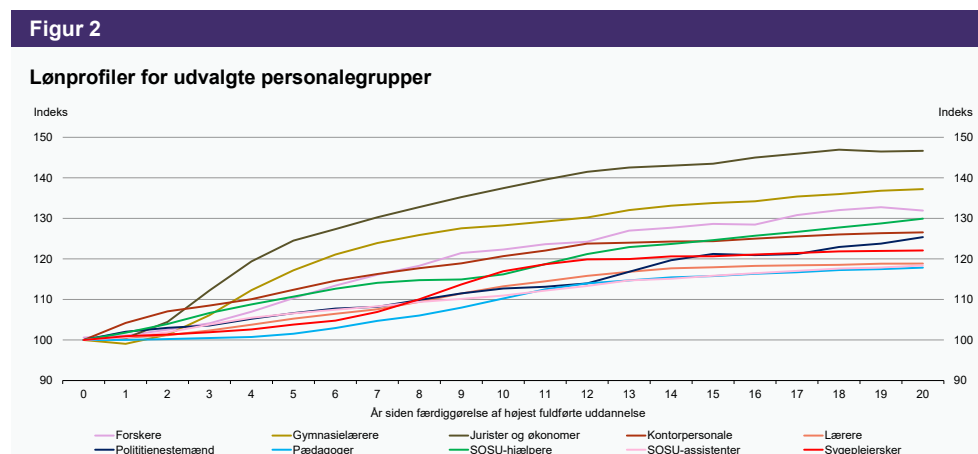


Anm.: Standardberegnet timefortjeneste. Sorteret efter timeløn ekskl. pension (skraveret felt udgør pension). Opgjort år 0 efter færdiggørelse af højst fuldført uddannelse. Ledere indgår ikke. Bemærk, at forskergruppen kun inkluderer færdiguddannede Ph.d.'er og ikke Ph.d. studerende, jf. komitéens afgrænsnings af personalegrupper. Bemærk desuden, at der for forskergruppen er taget udgangspunkt i danske statsborgere, da udenlandske personer, når de får adresse i Danmark, i uddannelsesstatistikken vil stå registreret som, at de har færdiggjort deres uddannelse på indrejsetidspunktet.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Gruppernes lønprofiler fremgår af figur 2. De akademiske grupper har en flad profil de første par år, hvorefter anciennitetsprofilerne bliver relativt stejle i nogle få år, og

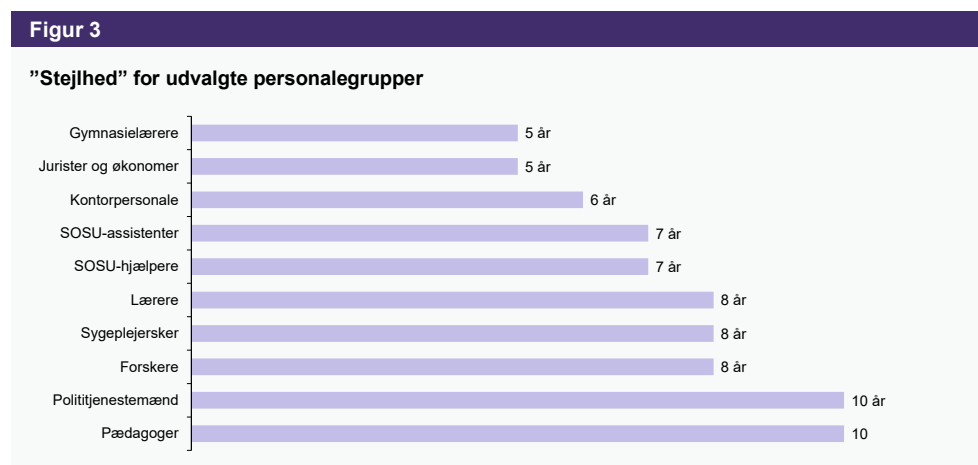
herefter stødt stigende<sup>2</sup>. Kontorpersonale har en mere jævn stigende profil, der dog er stigende fra første år. Sygeplejerskerne har en relativt flad profil de første 6 år, som herefter er stejl i 5-6 år, hvorefter den flader ud igen.



Anm.: Standardberegnet timefortjeneste. Opgjort antal år efter færdiggørelse af højest fuldført uddannelse. Ledere indgår ikke. Der er tale om tværsnitsdata, dvs. der kan være sammensætningseffekter i spil, hvilket formentlig gør sig gældende for forskergruppen og fængselsfunktionærerne. Bemærk, at forskergruppen kun inkluderer færdiguddannede Ph.d.'er og ikke Ph.d. studerende. Bemærk desuden, at der for forskergruppen er taget udgangspunkt i danske statsborgere, da udenlandske personer, når de får adresse i Danmark, i uddannelsesstatistikken vil stå registreret som, at de har færdiggjort deres uddannelse på indrejsetidspunktet.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

Det bemærkes desuden, at der er tale om tværsnitsdata, dvs. at sammensætningen af personalegrupperne i opførelsesåret (2019) kan påvirke lønprofilerne.



Anm.: Figuren viser hvor mange år det i gennemsnit tager for personalegruppen at opnå 50 pct. af 'slutlønnen', dvs. den gennemsnitlige løn efter 20 år, jf. figur 2. Ledere indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag (2019).

<sup>2</sup> Det er i øvrigt i tråd med den internationale litteratur, der også generelt finder, at højtuddannede har de mest stejle lønprofiler. Se fx *Post schooling wage growth: Investment, search and learning* af Rubinstein, Yona, and Yoram Weiss i "Handbook of the Economics of Education 1" (2006).