

179

Lønssystemer i den offentlige og den private sektor

Decentraliseringsgrad, aktørroller og krone eller procent

Mikkel Mailand

August 2020

ISBN 978-87-93320-41-3

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
Sammenfatning.....	3
2. Generelt om lønsystemerne.....	5
2.1 Den private sektor	5
2.2 Den offentlige sektor	6
3. Udbredelse og decentraliseringsgrad.....	8
3.1 Den private sektor	8
3.2 Den offentlige sektor	9
4. Roller - tillidsrepræsentant, lokalafdeling og medarbejder	12
4.1 Den private sektor	12
4.2 Den offentlige sektor	13
5. Procent- versus kronestigninger.....	14
5.1 Den private sektor	14
5.2 Den offentlige sektor	15
6. Konklusion og perspektivering	16
6.1 De væsentligste forskelle - opsummering og diskussion.....	16
6.2 Status og perspektiver – aktørernes holdninger og nærmeste fremtid.....	17
Referencer.....	21
Interviews.....	24

Sammenfatning

I denne rapport sammenlignes lønsystemerne i den private og den offentlige sektor med hensyn til decentraliseringsgrad, aktørroller på det lokale niveau og anvendelse af krone- versus procentstigninger. Sammenligningen leder frem til en diskussion af parternes holdninger til lønsystemerne og til aktuelle udfordringer.

Det bekræftes, at løndannelsen i den private sektor er betydeligt mere decentral end løndannelse i den offentlige sektor. Mens omkring 10 procent af løndannelsen i den offentlige sektor er lokal, udgør de helt eller overvejende decentrale lønstigninger på DA/FH området omkring 80 procent. Men variationen i decentraliseringsgraden er stor inden for både den private og den offentlige sektor. Derudover er der forskel på, hvornår lønsystemerne stabiliseredes. Mens de forskellige lønsystemer og deres decentraliseringsgrad i den private sektor med få undtagelser ikke har ændret sig væsentligt siden midt/slut 90'erne, var det først på dette tidspunkt at Ny Løn udvikledes i den offentlige sektor. Ny Løn blev hurtigt normen i den offentlige sektor.

Der er større dele af den private end den offentlige sektor, hvor medarbejderen selv forestår forhandlingerne, mens der i den offentlige sektor er større dele, hvor fagforeningernes lokalafdelinger spiller en direkte rolle i forhandlingerne end i den private sektor – om det også i den offentlige sektor i langt de fleste tilfælde er tillidsrepræsentanten, der er hovedaktøren på lønmodtagersiden. Men ansvarsfordelingen inden for henholdsvis den private og offentlige sektor varierer meget inden for delsektorer og virksomheder.

De væsentligste og styrende lønstigninger i den private sektor er kronestigninger, mens alle aftalte lønstigninger i den offentlige sektor er i procent. Anvendelsen af kronestigninger vil alt andet lige vil medføre en udjævning af lønforskellene over tid. Men den mangeårige anvendelse af procentstigninger i den offentlige sektor og krone-øre stigninger i den private sektor har ikke forhindre, at lønspredningen er større i den private end i den offentlige sektor.

Diskussionen af parternes holdninger viser, at lønsystemerne, efter nogle år ikke at have stået så højt på parternes dagsorden, nu igen er meget diskuteret i den offentlige sektor. Her markerede de statslige arbejdsgivere sig op til den sidste overenskomstfornyelse i 2018 (OK18) med et ønske om en markant mere decentral løndannelse, mens nogle lønmodtagerorganisationer på de kommunale og regionale arbejdsmarkeder efter OK18 har argumenteret kraftigt for indførelse af kronestigninger for at give lavtlønsgrupperne et løft. I den private sektor er ønsker om større ændringer i lønsystemerne ikke udbredte. Men bl.a. fritvalgsordninger og nyt lønsystem i finanssektoren illustrerer, at den private sektorens lønsystemer ikke er fastfrosset.

1. Indledning

Løndannelsen er mere centraliseret i den offentlige sektor end i den private, og lønspredninger er større i den private sektor end i den offentlige sektor i Danmark. Det er nogle af de kendte forskelle mellem sektorerne. Men der er ikke megen detaljeret viden om forskellene, hvilket hænger sammen med, at der kun er publiceret få analyser heraf. Det er lidt paradoksalt, da løn og reguleringen heraf er et af de højst prioriterede - nogle vil endda sige *det* højst prioriterede - emne i overenskomstsystemerne.

Det vil denne korte FAOS-rapport vil forsøge at råde bod på, dels ved at skabe et overblik over de to sektorer lønsystemer, og dels ved at dykke ned i udvalgte karakteristika i lønsystemerne. Udvælgelsen er foretaget ud fra en interesse i at sammenligne dels karakteristika, der i længere tid er blevet diskuteret af både forskere og de forhandlende parter selv (lønsystemernes grad af decentralisering og aktørroller), dels karakteristika, der sætter fokus på aktuelle spørgsmål (krone versus procentstigninger og aktørernes holdninger til den aktuelle status på lønsystemerne).

På den baggrund vil rapporten vil søge at få svar på tre overordnede forskningsspørgsmål:

- Hvordan adskiller lønsystemerne sig *overordnet* fra hinanden i privat og offentlig sektor?
- Hvor store er forskellene i lønsystemerne *mellem* de to sektorer, samt *inden for* forskellige dele af de to sektorer, mht. *decentraliserings-grad, aktørroller* i den decentrale løndannelse samt anvendelsen af *krone versus procent* stigninger?
- Hvilke *holdninger* ift. den aktuelle status på lønsystemerne giver aktørerne på centralt niveau udtryk for?

Metodisk bygger rapporten på tre typer af kilder. For det første tidligere udgivne studier af lønsystemer, for det andet ni interview gennemført fra maj til juli 2020 med repræsentanter fra arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer fra både det private og det offentlige arbejdsmarked, og for det tredje statistiske opgørelser fra arbejdsmarkedets parter. Hvor andet ikke er anført, stammer informationerne i rapporten fra interviewene (interviewpersonerne benævnes 'informanter' i rapporten).

Efter denne korte indledning følger sammenligninger af lønsystemerne generelt (afsnit 2), udbredelse og decentraliseringsgrad (afsnit 3), tillidsrepræsentanternes, lokalafdelingernes og medarbejdernes roller i de lokale forhandlinger (afsnit 4), krone vs. procent stigninger (afsnit 5), samt en afsluttende konklusion og perspektivering (afsnit 6), der sammenligner den private og den offentlige sektors lønsystemer, som de er beskrevet ovenfor, og kort diskuterer parternes holdninger og lønsystemernes nærmeste fremtid.

Rapporten her¹ er den anden i en serie FAOS-rapporter, der sammenligner udvalgte karakteristika af den private og den offentlige sektors aftalesystemer. Den første omhandler forligsinstitutionen og koordinering af aftaleforhandlingerne (Hansen 2020). Der er planlagt yderligere rapporter om henholdsvis kommunikation, forhandling og sociale medier, om rekrutteringspraksis og ansættelsestyper og om udviklingen i overenskomstforligenes indhold.

2. Generelt om lønsystemerne

2.1 Den private sektor

Helt overordnet kan man tale om tre lønsystemer på det private arbejdsmarked, med tre forskellige decentraliseringsgrader (Ravn 2018; FAOS 2020):

Det mindst decentraliserede er *normallønssystemet*, hvor lønnen fastsættes i sektoroverenskomsten. Lønnen indeholder faste lønsatser, der reguleres på samme måde for alle medarbejdere. Normallønssystemet indebærer, at lønnen bliver fastsat på sektorniveau og ikke ved forhandling på den enkelte virksomhed. På de fleste normallønsoverenskomster er der dog adgang til at aftale løn lokalt på den enkelte virksomhed. De store normallønsområder er transportsektoren, slagterier og fødevarerindustrien, samt rengøring og materiel service. Den sidste væsentlige udvidelse af de lokale forhandlingsmuligheder skete ved OK17, der introducerede (en i første omgang meget begrænset) pulje til lokalløn efter aftale med lokal tillidsrepræsentant i den toneangivne transportoverenskomst mellem Dansk Industri og 3F på transportområdet. Ved OK20 blev denne pulje øget med 3 x 50 øre (Andersen og Hansen 2020).

Et mere decentralt lønsystem er *mindstebetalingssystemet*, der også indeholder minimallønsområdet. Derfor behandles de to lønsystemer ofte samlet. I mindestebetalingssystemet fastsættes en mindstesats for en arbejdstime. Herudover forhandles løn på baggrund af funktion, kvalifikation, præstation mv. I mindestebetalingsoverenskomster er mindestebetalingssatsen ikke at forstå som en grundløn, men udgør derimod en nedre grænse for, hvad arbejdsgiverne skal betale for en times arbejde på et sektorområde. Den samlede løn for en arbejdstager forhandles altså lokalt på arbejdspladsen, og denne må ikke være under mindestebetalingssatsen. Man kan dog finde overenskomster med minimallønssatser, som er noget anderledes sat sammen. I visse overenskomster på det private arbejdsmarked har man fx fastsat en række grundsatser, der knytter sig til givne jobtyper eller uddannelsesniveauer, som der ikke lokalt kan ændres på. Disse kaldes ofte for minimallønssatser. I det følgende vil mindestebetalings- og minimallønsoverenskomsterne behandles samlet under betegnelsen mindestebetalingsoverenskomster. De store mindestebetalings-

¹ Tak til Nana Wesley Hansen og Søren Kaj Andersen, begge FAOS, for kommentarer til et tidligere udkast af rapporten.

overenskomster findes i industrien, i bygge- og anlægssektoren, i handel og service, i hotel- og restauration samt, udenfor DA området, i finanssektoren².

Endelig er der *overenskomster uden lønsats*. Her er der ingen mindsteløn, og hele lønnen forhandles lokalt på arbejdspladsen. Dette er typisk overenskomster, der gælder for funktionærer. Det betyder, at overenskomsten regulerer andre forhold end lønnen, f.eks. pension og fraværsrettigheder, og at lønnen aftales individuelt mellem virksomheden og medarbejderen.

På tværs af disse tre hovedlønsystemer findes der andre lønsystemer. Akkordløn og resultatløn er afhængige af den enkelte præstation, bonus og provision samt aktieløn er typisk afhængige af virksomhedens samlede indtjening, mens funktionsløn knytter sig til varetagelse af særlige funktioner og kvalifikationsløn til opnåelse af særlige eller nye kvalifikationer (di.dk). Akkordløn er bl.a. anvendt indenfor bygge- og anlægssektoren i form af prislistesystemer, og inden for slagterierne.

2.2 Den offentlige sektor

I modsætning til i den private sektor er alle ansatte nu omfattet af det samme lønsystem, Ny Løn. Ny Løn er basalt set et anciennitetsbaseret lønsystem med decentrale ikke-anciennitetsbaserede tillæg.

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

Der er fem forskellige elementer i lønsystemet, hvoraf det element, der typisk udgør langt den største andel af lønnen, er centralt fastsat, mens de fire øvrige elementer er fastsat decentralt (Navrbjerg og Larsen 2014; krifa.dk):

Grundlønnen (eller basislønnen) udgør oftest den største del af lønnen, og er graddelt efter en række anciennitetstrin, afhængig af den ansattes anciennitet i nuværende eller tidligere relevante ansættelser. Grundlønnen er fastsat centralt. *Funktionsløn* (eller funktionstillæg) ydes for særlige funktioner, som ligger ud over den oprindelige stillingsbeskrivelse. *Kvalifikationsløn* (eller kvalifikations-tillæg) er tillæg, som knytter sig til personlige kvalifikationer. *Engangsvederlag* anvendes typisk for honorering af en særlig indsats. Endelig er det femte element *resultatløn*, der kan gives for enkelte medarbejdere eller for en gruppe af medarbejdere og er grundlæggende baseret på, at et bestemt resultatmål opfyldes. Resultatløn anvendes ofte for ledere.

² Finanssektorens lønsystem har tidligere delvist mindet om et normallønssystem, men dog med mulighed for lokal tilpasning (Ibsen et al. 2019). Under OK20 indførtes et nyt lønsystem (se side 19).

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

Forlodsfinansieringen er den del af overenskomstrammen, som forudsættes udmøntet lokalt. Den har kun eksisteret i kommuner og regioner. Det er ikke ved hver overenskomstfornyelse, at der afsættes midler til forlodsfinansiering. Så forlodsfinansiering er altså ikke en forudsætning for lokal løndannelse. Der har ikke ved overenskomstfornyelserne siden 2008 været indgået aftaler om at afsætte midler til forlodsfinansiering. Det sidste år med forlodsfinansiering blev derfor 2010.

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

Udmøntningsgarantien forpligter kommunerne og regionerne til at dokumentere udmøntningen af forlodsfinansieringen til de organisationsgrupper, som er omfattet af aftalen ved udgangen af en aftaleperiode. Hvis udmøntningen ikke er sket inden for den fastsatte frist, skulle de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien stammer fra 2005 og er ikke blevet opsagt siden, men den er selv sagt kun relevant når der ved overenskomstfornyelserne afsættes midler til forlodsfinansiering (Scheuer 2010; Hansen 2010).

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

Et femte element af ny løn er *forhåndsaftaler*, der er aftaler mellem parterne om hvilke funktioner, der skal udløse funktions- og kvalifikationstillæg. De giver altså en vis 'automatik' i den decentrale løndannelse og reducerer behovet for gentagne forhandlinger, men er også blevet kritiseret for at modvirke fleksibiliteten og brugen af den decentrale løndannelse som ledelsesredskab (Deloitte 2010). Forhåndsaftalerne kan indgås på kommunalt/regionalt niveau

eller på den enkelte arbejdsplads, mens det i den statslige sektor kun er i den enkelte styrelse/ på den enkelte arbejdsplads, at sådanne aftaler indgås. Brugen af forhåndsftaler varierer ifølge informanterne både mellem grupper og områder, og mellem forskellige regioner og forskellige kommunerne. De er generelt mere udbredte i kommuner og regioner end i staten, og mindre udbredte for akademikerne end for andre lønmodtagergrupper.

3. Udbredelse og decentraliseringsgrad

3.1 Den private sektor

Lønssystemerne i den private sektor har udviklet sig gradvist, og muligheden for at indgå lokalaftaler om såvel løn som andre forhold er ikke af nyere dato. Første gang en egentlig paragraf om lokalaftaler optræder i Industriens Overenskomst er i 1961, men allerede i 1919 blev muligheden for lokalaftaler nævnt i overenskomsten. Lokalaftalerne skulle viderebringes til organisationerne på begge sider af bordet, før de kunne træde i kraft (Navrbjerg et al. 2001).

Som illustreret i tabel 2.1 var ca. 2 ud af 10 medarbejdere i 2017 på DA/LO-området (der i 2019 blev til DA/FH-området) omfattet af overenskomster med normalløn. Overenskomster uden lønsats udgjorde samme andel, mens ca. 6 ud af 10 medarbejdere er omfattet af en mindstebetalingsoverenskomst. Tabellen viser også, at den største stigning i dette lønsystems andel fandt sted, da mindstebetalingssystemet bredte sig ud over andre områder i slutningen af 1980'erne. Det skete i forbindelse med, at syv overenskomster i industrien blev sammenlagt til én minimallønsoverenskomst i denne periode (Due et al. 1993: 483). Mindstebetalingssystemet var således allerede i slutningen af 1980erne det dominerende lønsystem på LO/DA området. Det fremgår også af tabellen, at decentraliseringen tilsyneladende ikke er øget væsentligt siden 1997, da den stigende andel af lønmodtagere på overenskomst uden lønsats næsten balanceres af en stigende andel på normalløn. Men hvad tabellen ikke viser er, at flere normallønsoverenskomster er blevet en del af DA/LO arbejdsmarkedet (nu DA/FH arbejdsmarkedet). Det er både tidligere områder fra den private sektor og fra den offentlige sektor, der er kommet med. Derudover er generelt set blevet relativt færre ansatte i industrien (hvor mindste/minimalløn dominerer) og flere i service (hvor normalløn dominerer). Tabellen viser heller ikke de (begrænsede) decentrale elementer, der er kommet med ind i nogle normallønsoverenskomster fra 2017. Endelig er det værd at være opmærksom på, at mens alle timelønnede er dækket tabellen, så er der funktionærgrupper, der ikke er det, da de står udenfor DA/FH området. Og funktionærernes lønsystemer er generelt (endnu) mere decentrale end de timelønnedes.

Et andet mål for (gennemsnitlig) decentraliseringsgrad i den private sektor findes i Produktivitetskommissionens arbejde, hvor andelen af lønmodtagere, der selv forhandler løn, angives at være 43 procent i den private sektor (Produktivtetskommissionen 2013b:56).

Tabel 3.1 Lønssystemer på DA/LO-området, andel lønmodtagere i procent.

	'89	'91	'93	'95	'97	'00	'04	'07	'10	'12	'14	'17
Normalløn	34	19	16	16	15	15	16	16	16	17	19	20
Mindste- betaling*	62	77	80	73	67	65	62	62	63	62	60	59
Uden lønsats	4	4	4	11	17	20	22	22	21	21	21	21

* = Mindstebetaling- og minimalløn. Note: Data for overenskomster er opgjort to år forud. Der er mindre databrud i 2010 og 2012, hvor nyt datagrundlag har muliggjort udskillelse af ikke-LO grupper. Den seneste stigning i andel på normallønområdet afspejler, at Mejeribrugets Arbejdsgiverforening blev optaget i DI i 2012. Kilder: DA (2018); Munch (2013).

Et tredje (indirekte) mål for decentraliseringen er den samlede lokale forhandlingsaktivitet. Den er blevet mål over tid, og giver dermed en indikation af, hvordan den lokale forhandlingsaktivitet har udviklet sig, omend opgørelsen dækker både løn og andre emner. LO's tillidsrepræsentantundersøgelser fra 1998 og 2010, viser således, at andelen af tillidsrepræsentanter, der har indgået lokalaftale, faldt fra 75 til 69 procent i den private sektor. Dette umiddelbart overraskende resultat kan skyldes, at forhandlingsaktiviteten i 2010 var lav som følge af den økonomiske krise. Samme undersøgelse fandt, at brugen af uformelle aftaler – såkaldte 'skuffeaftaler' - i samme periode faldt fra 23 til 10 procent i den private sektor (Larsen et al. 2010). En analyse, der har målt på hvor mange 3F tillidsrepræsentanter, der havde indgået lokale aftaler, viste omvendt en stigning fra 1998 til 2010 fra 75 til 86 procent, og en yderligere stigning til 88 procent i 2018 (Andersen et al. 2018).

3.2 Den offentlige sektor

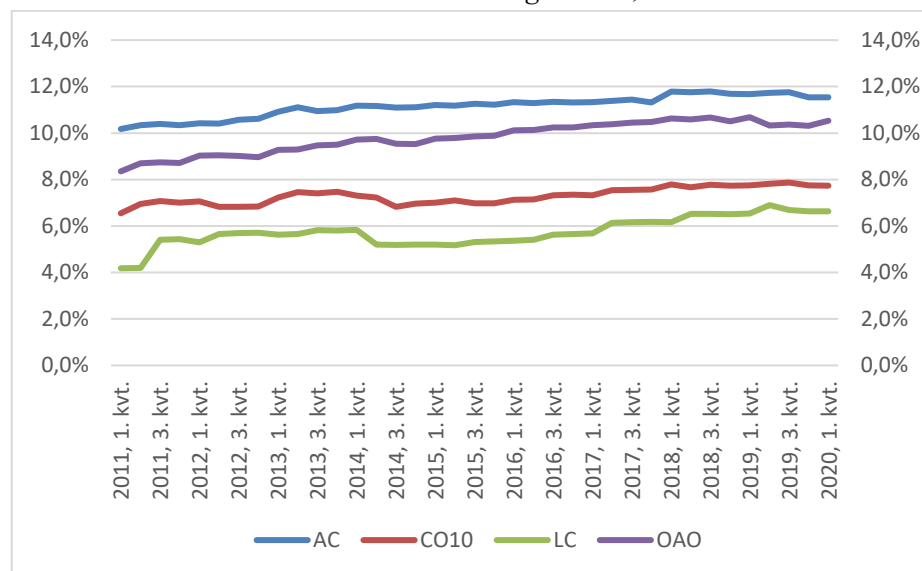
I den offentlige sektor er decentraliseringen nu igen meget debatteret, efter at der i en periode var lidt stille om emnet. Det skete ikke mindst fordi Finansministeriet under optakten til OK18 meddelte, at regeringens mål var, at mindst 25 procent af løndannelsen i 2025 skulle være fastsat på baggrund af lokalt fastsatte tillæg og at mindst 50 procent af statens medarbejdere selv skulle forhandle deres løn. Finansministeriet estimerede, at ca. 10 procent af lønnen i den statslige sektor i 2017 blev fastsat lokalt, mod 2-3 procent i 1996. Endvidere var det regeringens målsætning, at tillidsrepræsentanterne kun skulle være involveret i forhandlingerne, hvis medarbejderne aktivt havde tilvalgt det (Finansministeriet 2017).

Udviklingen i den decentrale løn på det statslige område de sidste ti år viser en langsom vækst, der i slutningen af perioden nærmer sig stagnation (se tabel 3.1). Der ses også en forskel på grupper, hvor de højtuddannede har den mest decentrale løndannelse, mens de mellemlangt uddannede undervisningsgrupper ligger lavest, om end OAO gruppen haler langsomt ind på akademikerne.

Der også inden for de fire grupper vist i tabellen variation i, hvordan man forholder sig til decentral løn. Eksempelvis testede den akademiske fagforening Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) Finansministeriets udmelding om, at flere ønsker selv at forhandle deres løn på deres egne medlemmer. GL fandt, at kun 5,1 procent af gymnasielærere havde et sådant ønske (GL 2018). En ofte

fremført forklaring på, at undervisergrupperne ikke er så begejstrede for decentral løn er tilstedeværelsen af en stærk solidaritets- eller ligelønsm. Men ifølge én af informanterne kan det også hænge sammen med, at der her er tale om en usædvanlig stor gruppe medarbejdere, der i store træk laver det samme, og at argumentet for løndifferentiering dermed svækkes.

Tabel 3.1 Decentrale lønandele i den statslige sektor, 2010-20



Kilde: De statslige forhandlingsdatabaser, ISOLA4. Note: AC: Akademikerne. CO10: Centralorganisationen af 2010. LC: Lærernes Centralorganisation. OAO: Offentlig Ansattes Organisationer.

Når fokus er på de forskellige lønmodtagergruppers decentrale eller lokale lønandele, er det vigtigt at være opmærksom på, at forskellige grupper valgte forskellige lønmodeller, da de overgik til Ny Løn i 1900erne. Nogle grupper fik garantiløn (se overfor) og til gengæld mindre lokallønsandele, mens andre fik lønforløb. Blandt de grupper, der afgav en relativ stor andel af elementer i den gamle centrale lønsystem og fik store decentrale elementer ind var bl.a. håndværkerne og akademikerne, mens bl.a. FOA beholdt en del af det gamle lønsystem og konverterede mindre til lokalløn. Med henvisning til disse forskelle i udgangspunkter argumenterer nogle af informanterne for at fokusere mere på udviklinger i lokallønsandelene end på hvor stor andelen er på et givet tidspunkt.

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

Tabel 3.2 Lokallønsandele for kommuner og regioner samt udvalgte grupper

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

Kilde: Krl.dk. Note: Den lokale lønandel = grundløn + centrale tillæg + lokale tillæg/lokale tillæg. Udregninger er ekskl. elever, fleksjobbere og ekstraordinært ansatte. Tal er fra februar pågældende år.

Tabel 3.2 illustrerer også, at den lokale løn i den kommunale og regionale sektor de sidste ti år i store træk følger samme tendens til aftagende vækst i den lokale løns andel af den samlede løn, som ses i staten. Dog er der den forskel mellem den kommunale og regionale sektor, at mens den sidste del af perioden viser en aftagende stigning i den regionale sektor, så sker der en egentlig stagnation i den kommunale sektor. Tabellen viser også, at de antalsmæssigt største grupper³ (med akademikere i regionerne som undtagelse) ikke er dem, der trækker den gennemsnitlige lokallønandel op. Der kan være flere forklaringer herpå, men en af dem kan være, at store grupper har svært ved at forhandle sig til store lokallønsandele, da arbejdsgiverne i højere grad frygter lønsmitning fra store end fra små grupper. Men man skal igen være opmærksom på, at de forskellige gruppers lønmodeller ved overgangen til Ny Løn også kan være med til at forklare forskellene.

De grupper, der har den største lokallønsandel, er i kommunerne grupper⁴ som chefer; arbejds-, vej- og gartnerformænd; assistenter, mestre og driftsledere; maritimt personale; tandlæger; og ansatte indenfor byggeri, miljø, energi og kultur, mens det i regionerne er forskellige ledergrupper; håndværkere; journalister; samt professionsbachelorer på det tekniske område. Alt i alt ser det altså ud til, at ansatte med lederfunktioner (og akademikere i regionerne) samt ansatte på de tekniske områder har de højeste lokallønsandele. Fokuseres der i stedet på forandringer, er det bemærkelsesværdigt, at selvom den suverænt største gruppe i regionerne, ikke-ledende syge- og sundhedspersonale, ligger under det regionale gennemsnit, så er deres lokallønsandel øget en del de sidste ti år.

Når det kommer til lederne og medarbejdernes holdninger til den decentrale løndannelse, viste allerede den første større analyse af Ny Løn på det daværende (amts)kommunale område en markant variation inden for grupper af ledere og

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

⁴ Her er kun nævnt grupper, der i 2020 omfatter mere end 200 ansatte.

medarbejdere. Blandt lederne var administration, pleje og teknik & miljø området de mest positive, mens døgnområdet, sygehusene og undervisning & kultur var mindre positive, og lederne på daginstitutionsområdet som de eneste var direkte negative. Også blandt tillidsrepræsentanterne var de mest positive at finde inden for administration, pleje og teknik & miljø, mens tillidsrepræsentanterne på døgn- og daginstitutionsområderne var mindre positive og på undervisning & kultur direkte negative. Endelig viste medarbejderne sig generelt mere skeptiske. Administration og teknisk & miljø var som de eneste klart mere positive end negative, mens pleje- og daginstitutionsområderne havde næsten lige mange positive og negative, mens døgninstitution, undervisning & kultur samt sygehusene havde markant flere negative end positive (Pedersen et al. 2002:250).

Billedet af forskellige holdninger til lokalløn blev bekræftet af Lønkommissionen, der i 2010 fandt, at der på uddannelsesområdet var en større skepsis over for lokal løndannelse og individuelle lønforhandlinger end på andre områder (Lønkommissionen 2010: 458-60). På skoleområdet i kommunerne var det fx kun tre ud af 10, der selv ønsker at forhandle løn. Blandt de administrative medarbejdere i kommunerne ønskede knap seks ud af 10 til sammenligning selv at forhandle løn (Capacent 2010: 25).

De decentrale lønforhandlinger har, på tværs af sektorer, bidraget til en større aktivitet i lokale forhandlinger samlet set. Det antyder LO's ovenfor nævnte tillidsrepræsentantundersøgelser. Her fremgår det, at andelen af tillidsrepræsentanter, der har indgået lokalaftaler (om løn eller andre emner), steg fra 51 til 61 procent i den offentlige sektor fra 1998 til 2010. Samme undersøgelse fandt, at brugen af uformelle aftaler ('skuffeaftaler') i samme periode faldt fra 14 til 7 procent i offentlige sektor (Larsen et al. 2010).

4. Roller - tillidsrepræsentant, lokalafdeling og medarbejder

4.1 Den private sektor

Af de tre aktører - lokalafdeling, tillidsrepræsentant og medarbejder - er det i den private sektor klart de to sidste, der spiller hovedrollerne. Selvom det ifølge nogle af informanterne i sjældne tilfælde kan ske, at virksomheder tillader at lokalafdelinger af fagforeninger spiller en under lønforhandlinger, er de lokale lønforhandlinger formelt en sag, der kun involverer ledelse og tillidsrepræsentant/medarbejder. Fagforeningerne inddrages kun, hvis der opstår problemer i forhandlingerne (se også Larsen et al. 2010:179).

Med hensyn til ansvarsfordelingen mellem tillidsrepræsentant og medarbejdere er billedet mindre klart, men sikkert er det, at der er stor variation, selv hvis fokus begrænses til industrien. Der findes så vidt vides ikke opgørelser over, hvor ofte det er tillidsrepræsentanten og hvor ofte det er medarbejderen selv, der forhandler. Men det mest almindelige på timelønsområdet i følge informanterne er, at tillidsrepræsentanterne forestår lønforhandlingerne, mens det sjældnere er medarbejderen, der forestår forhandlingerne selv. Dette gælder især på mellemstore og store virksomheder, og i højere grad for mindste-

betalingsoverenskomster end satsløse overenskomster. Men virksomhedernes lønforhandlingsmodeller er ret forskellige. De mindst decentrale er forhandlet af tillidsrepræsentanten, og indeholder et aftalt niveau for faglærte og et for ufaglærte med anciennitetstrin og evt. kvalifikationstillæg. I andre modeller indgår der et fælles kollektivt niveau, som ledelsen forhandler med tillidsrepræsentanten, mens fordeling så forhandles med hver enkelt medarbejder. Der findes også modeller, der kombinerer kollektive og individuelle tillæg. Og endelig er der modeller, hvor alle tillæg er individuelle. Her kan forhandlinger foregå helt uden inddragelse af tillidsrepræsentanten.

For de funktionæransatte i industrien er situationen modsat de timelønnedes. Her er det mest udbredt, at medarbejderen selv forestår lønforhandlingen, mens det er sjældnere, at tillidsrepræsentanten har hovedrollen.

I LO's tillidsrepræsentantundersøgelse fra 2010 blev det bl.a. undersøgt, hvilke af LO's tillidsrepræsentanter, der mente, at tilstedeværelse af en fagforeningsrepræsentant under lokale forhandlinger er 'en betydelig hjælp'. I den private sektor skilte Dansk El-Forbund sig ud fra gennemsnittet for hele arbejdsmarkedet med kun 28 procent enige eller delvist enige i udsagnet, mens de store grupper fra 3F og Dansk Metalarbejderforbund med henholdsvis 50 og 48 procent ikke skilte sig ud fra gennemsnittet (Larsen et al. 2010: 180). En anden analyse afdækkede, at selvom organisationerne sjældent er direkte involverede i forhandlingerne, så mente 90 procent af lederne, at inspiration og rådgivning til lokale forhandlinger blev hentet fra DI, mens 89 procent af tillidsrepræsentanterne opgav den lokale fagforeningsafdeling som vigtig inspirationskilde (Ilsøe 2009). Det kan tolkes derhen, at selvom organisationerne ikke spiller nogle direkte rolle i forhandlingerne, så er de indirekte alligevel en væsentlig aktør – ikke bare som problemknuser, når forhandlingerne går i hårdknude, men også som inspirationskilde.

4.2 Den offentlige sektor

I arbejdsmarkedslitteraturen er det tidligere beskrevet, at den formelle forhandlingsret i den offentlige sektor som regel ligger i den lokale fagforening, som så i større eller mindre grad kan uddelegere til tillidsrepræsentanterne (Larsen et al. 2010: 179), og at forhandlingskompetencen, når det gælder lokal løndannelse, med få undtagelser er rykket ud til tillidsrepræsentanterne (Due og Madsen 2013).

Interviewene foretaget i forbindelse med tilblivelsen af denne rapport tegner et lidt mere varieret billede end det der givet udtryk for i sidstnævnte studie, men med store variationer mellem områder inden for den offentlige sektor. Kortlægningen har, som i den private sektor, været hæmmet af, at parterne ikke i alle tilfælde har detaljeret information af, hvordan ansvarsfordelingen er imellem lokalafdeling, tillidsrepræsentant og medarbejder inden for deres overenskomstområder.

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

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

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

At også FOA's medlemmer – i hvert fald for 10 år siden – gerne så lokalafdelingerne tage del i de lokale lønforhandlinger, afspejles i Tillidsrepræsentantundersøgelsen 2010, hvor det bl.a. blev undersøgt, hvilke af LO's tillidsrepræsentanter, der mente, at tilstedeværelse af en fagforeningsrepræsentant under lokale forhandlinger er 'en betydelig hjælp'. Med 68 procent helt eller delvist enige i det udsagn lå FOAs tillidsrepræsentanter i toppen, mens de øvrige forbund med mange offentlige medlemmer ikke skilte sig væsentligt ud fra gennemsnittet (Larsen et al. 2010: 180).

5. Procent- versus kronestigninger

Ud over decentraliseringsgrad og aktørroller i forbindelse med den lokale løndannelse, er der også markante forskelle mellem den private og den offentlige sektor mht. om lønstigningernes fastsættes i kroner eller i procenter. Som følge af et øget fokus på lavtlønnede og ligeløn er der i de senere år kommet mere opmærksomhed på denne forskel i særligt den kommunale og regionale del af den offentlige sektor, hvilket skal ses i lyset af, at anvendelse af lønstigninger i kroner-øre alt andet lige betyde en udjævning af lønforskellene over tid i forhold til anvendelse af procentstigninger. Omvendt har forskellen ikke fået meget opmærksomhed i den private sektor.

5.1 Den private sektor

På tværs af den private sektor er det kronestigninger, der dominerer billedet, om end der findes områder inden for den private servicesektor, hvor procentstigninger anvendes i større udstrækning. Lønstigningerne ved overenskomstfornyelserne på både sektor- og virksomhedsniveau i industriens aftales i kroner og øre. Det er dog ikke sådan, at der ikke anvendes procentstigninger

overhovedet i den private sektors overenskomster. Fx er den Fritvalgs Lønkonto, der kom ind i industriens overenskomster i 2007 og er udbygget siden (se nedenfor), udregnet i procent, ligesom arbejdsmarkedsmarkedspensionerne er det. Men det væsentligste er ifølge informanterne, at 'ankeret', de genelle lønstigninger, udregnes i kroner-øre, hvilket betyder, at procentstigningerne beregnes på baggrund af krone og øre stigningerne, og at krone-øre stigningerne derfor er det, der 'styrer' procent-stigningerne. Der sker dog en slags omregning af krone-stigningerne til procenter på et tidspunkt efter overenskomstfornyelserne er afsluttede. Det sker i forbindelse med at Finansministeriet udregner skøn over den private sektors lønudvikling. Skøn, der bl.a. anvendes til reguleringsordningen.

5.2 Den offentlige sektor

Siden 1980'erne har det i det offentlige aftalesystem været sådan, at den såkaldte 'økonomiske ramme' udmøntes som en procentstigning, ikke en krone-øre-stigning. Denne ramme indeholder både lønstigninger og alle andre goder, der aftales i den pågældende overenskomstfornyelse. Procentstigningen har som konsekvens, at selve lønhierarkiet som hovedregel ikke ændres (Due og Madsen 1996: 700-730; Scheuer 2010). Lønhierarkiet blev i det store og hele lagt fast ved Tjenestemandreformen i 1969 (fx Jørgensen 2010; Jakobsen og Pedersen 2010; Høgedahl 2017).

Det er dog ikke sådan, at hierarkiet ikke er til diskussion og at der aldrig foretages mindre justeringer af det. Et af forsøgene herpå fandt sted under OK08, hvor oppositionen til højre og venstre for VK-regeringen var indstillet på at tilføje 5 mia. kr. ekstra til grupper på social- og sundhedsområdet, hvilket dog blev afvist af regeringen og ikke realiseret (Due og Madsen 2008). Efter OK08 blev der nedsat en Lønkommission, der skulle analysere løndannelsen i den offentlige sektor, herunder kønsmæssig ligeløn. Lønkommissionen kom bl.a. frem til, at langt den største del af den kønsmæssige uligeløn på 15 -20 procent i mænds favør i den offentlige sektor handler om forskelle i forhold som uddannelse, stillingskategori og sektorsegregation, men at 0,5 -3 procent af lønforskellen er uforklaret (Lønkommissionen 2010: 17).

Lønkommissionen førte ikke i første omgang til politiske eller overenskomstmæssige tiltag, men der har inden for de senere år været enkelte forsøg på lavt- og ligelønstiltag. Det har dog internt på lønmodtagersiden generelt været svært at skabe konsensus om skævdeling i form af lavt- eller ligelønsprojekter, da disse projekter som hovedregel betyder, at andre skal have mindre. Men faktisk er det lykkedes flere gange, og også ved de to seneste overenskomstfornyelser. Ved OK15 blev lønmodtagerne i den statslige sektor enige om at forslå en form for 'mindsteløn' på 19.500 kr. om måneden. Det var dog ikke et 'fra procent til krone-øre projekt', men et skævdelingsprojekt målrettet en lille gruppe. Kravet blev afvist af de statslige arbejdsgivere (Hansen og Mailand 2015). Der var større held under OK18, hvor musketereden i den 'brede version' også indeholdt et krav om begrænsede lavt- og ligelønsprojekter i den regionale og den kommunale sektor. Den store skævdeling kom dog i form af rekrutteringspuljen på 0,3 procent af den økonomiske ramme, der primært blev anvendt til SOSU'er på det kommunale område, men bredere grupper på det regionale. Her var baggrunden for

initiativet ikke først og fremmest at modvirke lav- og uligeløn, men et arbejdsgiverønske om at gøre noget ved rekrutteringsudfordringerne (Hansen og Mailand 2019).

Efter OK18 er krone vs. og procent blevet adresseret meget direkte i en diskussionen inden for Forhandlingsfællesskabet. FOA - der også har formandsposten i Forhandlingsfællesskabet - har bl.a. fremført, at indførelse af krone-øre stigninger på det offentlig område vil være en effektivt middel til at løfte lavlønsområderne (FOA 2019; Juul 2020). Det er dog ikke et krav, som alle i Forhandlingsfællesskabet umiddelbart bakker op om.

6. Konklusion og perspektivering

6.1 De væsentligste forskelle - opsummering og diskussion

Med hensyn til de *overordnede karakteristika og decentraliseringsgrad*, bekræfter forskningsrapporten her, at løndannelsen i den private sektor er betydeligt mere decentral end løndannelse i den offentlige sektor. Mens omkring 10 procent af løndannelsen i den offentlig sektor er lokal, udgør de helt eller overvejende decentrale lønstigninger på DA/FH området omkring 80 procent. Og mens 43 procent i 2013 angav selv at forhandle deres løn i den private sektor, gjorde kun 10 - 16 procent det samme i den offentlige sektor (Produktivitetskommissionen 2013b). Men variationen i decentraliseringsgraden er stor inden for både den private og den offentlige sektor.

Derudover er der forskel på, hvornår lønsystemerne stabiliseredes. Mens de forskelle lønsystemer og deres decentraliseringsgrad i den private sektor med få undtagelser ikke har ændret sig siden midt/slut 90'erne, var det først på dette tidspunkt at Ny Løn udvikledes i den offentlige sektor. Ny Løn blev hurtigt normen i den offentlige sektor. Decentraliseringsgraden har for de forskelle hovedområder og lønmodtagergrupper samlet set ikke ændret sig meget siden slutningen af 00'erne. Endelig er der en forskel, der består i, at der i den private sektor findes flere forskellige lønsystemer, mens der for ansatte i den offentlige sektor basalt set kun findes ét lønsystem, der i sin grundsubstans stadig er et relativt centraliseret normallønslignende anciennitetsbaseret lønsystem, der så har tillæg tilføjet med forskellig decentraliseringsgrad.

Det andet karakteristikon i den decentrale løndannelse, der blev undersøgt, var *aktørroller*. Her findes den primære forskel mellem offentlig og privat sektor i hvem der på lønmodtagersiden har hovedrollen. Manglen på analyser og statistik om dette emne udfordrede formuleringen af klare resultater, men det kan fastslås, at tillidsrepræsentanten i store dele af både den private og særligt den offentlige sektor spiller en væsentlig rolle i lønforhandlingerne. Men der er større dele af den private end den offentlige sektor, hvor medarbejderen selv forestår forhandlingerne, mens der i den offentlige sektor er større dele, hvor fagforeningernes lokalafdelinger spiller en direkte rolle i forhandlingerne end i den private sektor – om det også i den offentlige sektor i langt de fleste tilfælde er tillidsrepræsentanten, der er hovedaktøren på lønmodtagersiden. Væsentligt

er det, at ansvarsfordelingen inden for henholdsvis den private og offentlige sektor varierer meget inden for delsektorer og virksomheder.

Det tredje undersøgte karakteristik af den lokal løndannelse var *krone versus procentstigninger*. De væsentligste og styrende lønstigninger i den private sektor er krone-øre stigninger, mens alle aftalte lønstigninger i den offentlige sektor er i procent, men hvor nogle af de lavtlønnedes organisationer i den kommunale og regionale sektor taler for i højere grad at anvende kronestigninger, fordi anvendelsen af krone-øre lønstigninger alt andet lige vil medføre en udjævning af lønforskellene over tid.

Som refleksion over krone versus procent-diskussionen kan det tilføjes, at den mangeårige anvendelse af procentstigninger i den offentlige sektor og krone-øre stigninger i den private sektor ikke har forhindret, at lønspredningen er større i den private end i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionen har således påvist, at dette er tilfældet, både for alle ansatte samlet set og for udvalgte højt- og lavtlønnede grupper (Produktivitetsskmissionen 2013a: 46-47). Det indikerer, at der er andre forhold, der er afgørende for lønspredningen. De generelt meget mere decentrale lønsystemer i den private sektor betyder sandsynligvis, at lønspredningen også fremover vil øges mere i den private end i den offentlige sektor, uanset om der anvendes procent eller krone-øre stigninger.

6.2 Status og perspektiver – aktørernes holdninger og nærmeste fremtid

I *den offentlige sektor* er tempoet i udviklingen af de lokale lønandele som beskrevet ovenfor reduceret på både det satslige, det regionale og det kommunale område. Om end der er variationer mellem organisationer og de tre hovedområder, er der på lønmodtagersiden en udbredt opfattelse af, at den decentrale løndannelse ikke fungerer så godt længere. Senest har Forhandlingsfællesskabet i deres diskussionsoplæg til OK21 givet udtryk for, at lokalløn mange steder ikke fungerer efter hensigten, herunder bl.a. at kommuner og regioner svigter deres ansvar i forhold til at stille lønmidler til rådighed, og at forhåndsftaler opsiges med henblik på at opnå besparelser (Forhandlingsfællesskabet 2019).

Fokus og forklaringer på de oplevede problemer er forskelligartede, alt efter hvilke lønmodtagerorganisationer man spørger. En forklaring går på, at der simpelt er for få penge i de decentrale forhandlinger til, at det kan fungere som et effektivt redskab. En variant af denne forklaring fokuserer på, at kommuner og regioner uden forlodsfinansiering skal hente lønmidlerne fra det samlede økonomiske råderum, og kommuner og regioner derfor kan komme til at skulle vælge mellem mere velfærd og lokal løn. I en tid med stramme budgetter og forventning om mere velfærd kan det det godt resultere i, at lokalløn bliver fravalgt. En anden forklaring er, at regelsæt og processer er så komplekse, at parterne decentralt opgiver at anvende det i større omfang. En tredje forklaring handler om oplevelsen af løndannelsen. På nogle områder er den decentrale løndannelse til en hvis grad automatiseret via rammeaftaler og kutymen (fx for at nye medarbejdere 'arver' tidligere medarbejders tillæg ved jobskifte), så hverken de lokale forhandlende aktører eller medarbejderne oplever, at der er ikke meget at forhandle om lokalt – også selvom den decentrale lønandel skulle være uændret. For det fjerde mener nogle af de lavest lønnedes organisationer,

at selvom den samlede decentrale løndannelse ikke er faldet, så opnår deres grupper ikke en proportional andel af lønudviklingen. Det er så et standpunkt, der modsiges af andre lønmodtagerorganisationer.

På lønmodtagersiden har Akademikerne længe været de mindst skeptiske i forhold til decentral løn, og de var da også tæt på at indgå en aftale med de statslige arbejdsgivere om at tage et væsentligt skridt i retning af øget decentral løndannelse (Hansen og Mailand 2019). Men også hos Akademikerne er opfattelsen, at den decentrale løn ikke er så velfungerende som den har været.

Blandt arbejdsgiverne er holdning og handlinger nogle lidt andre, og der er variation mellem de kommunale og regionale arbejdsgivere på den ene side, og de statslige på den anden. KL og Danske Regioner udtrykker overordnet tilfredshed med den lokale løndannelse, der ses som en integreret og rodfæstet del af den samlede løndannelse, mens de statslige arbejdsgivere (i hvert fald op til OK18) mente, at den decentrale løn fyldte for lidt. Når det kommer til spørgsmålet om, hvor aktive parterne er i forhold til at få øget den decentrale løndannelse eller på anden måde reformere den, markerede de statslige arbejdsgivere sig som nævnt ovenfor ved OK18 ved at give øget decentral løndannelse meget høj prioritet. Siden OK18 er den statslige arbejdsgiver blevet restruktureret i form af omlægningen fra Moderniseringsstyrelsen under Finansministeriet til Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet (se Hansen og Mailand, under udgivelse). I skrivende stund kendes deres prioritering i forhold til decentral løn ikke. KL gjorde op til OK18 det klart, at de ikke delte de statslige arbejdsgivere mål på dette område, og med rekrutteringspuljen til SOSU'er m.fl. viste, hvilket lønredskab, der var vigtigst for dem.

I forhold til perspektiverne for lønsystemerne for den nærmeste fremtid knytter disse sig dels til Corona-situationen og dels til OK21. De mere præcise langvarige økonomiske effekter af Corona-krisen er usikre, men allerede den foreløbige afmatning i den private sektor (se nedenfor) vil via reguleringsordningen sørge for, at den økonomiske ramme ved OK21 begrænses. Og det kan blandt meget andet have betydning for mulighederne for at videreudvikle lønsystemerne. Men fortsatte dårlige økonomiske konjunkturer gør det i sig selv mindre sandsynligt, at arbejdsgiverne under OK21 vil kunne få lønmodtagerorganisationer med på endnu forsøg på at udvide den decentrale løndannelse i stil med forsøget under OK18 for akademikerne, da der under lavkonjunktur er tendens til at lønmodtagerorganisationerne vil prioritere generelle lønstigninger.

Et andet lønaspekt ved de kommende forhandlinger omhandler kroneprocent diskussionen i den kommunale og regionale sektor, der indtil videre er en intern fagforeningsdiskussion, men ikke desto mindre har fået en vis opmærksomhed fra alle hoverforhandlere. Diskussionen er ikke ny og har indtil videre ikke forhindret, at det er endt med procent- og ikke krone-stigninger ved hver eneste overenskomstfornyelse i den offentlige sektor. Men som flere af informanterne har bemærket, fremføres kroneargumentet kraftigere i dele af fagbevægelsen her op til OK21 end nogensinde tidligere. Diskussionen er som nævnt en intern fagforeningsdiskussion. Det kan dog tilføjes, at arbejdsgiverne generelt må formodes ikke at have en interesse i tiltag, der sammenpresser lønspredningen i den offentlige sektor yderligere. Men som rekrutteringspuljen

illustrerer, kan rekrutteringsudfordringer betyde, at arbejdsgiverne i særlige tilfælde kan tage initiativer, der har netop mindre lønspredning som sideeffekt.

De generelt decentraliserede lønsystem i *den private sektor* er, som beskrevet ovenfor, ældre og mere rodfæstede, og ikke på samme måde til debat som i den offentlige sektor. Der er således fx ingen af parterne i industrien, der har planer om større ændringer i lønsystemerne. Dog kan et af de nyere tiltag, nemlig fritvalgsordningerne, tolkes i retning af en vis re-centralisering af et ellers meget decentralt lønsystem, da alle får den samme procentuelle stigning. Fritvalgs Lønkontoen kom ind i Industriens Overenskomst i 2007, og indebar i første omgang, at 1 procent af lønsummen kunne anvendes til ferie- og fridage, kontant udbetaling og pension. Ved OK17 og OK20 blev mulighederne for brugen af fritvalg udvidet til at omfatte børneomsorgsdage og seniorfridage. Ved OK20 blev det aftalt, at ordningen i 2022 kommer op på 7 procent af lønsummen (Andersen og Hansen 2020).

Fritvalgs Lønkontoen og decentral løn har været genstand for debat mellem industriens parter. Parterne har ikke var helt enige om hvorvidt øgede bidrag til Fritvalg Lønkontoen skulle tælles med i den lokale lønforhandling på virksomhederne eller ej, og i givet fald hvordan. Det endte ved OK20 med en formulering om, at 'parterne finder det naturligt' at medregne omkostningsstigninger fra Fritvalgs Lønkontoen i de lokale lønforhandlinger. Men der nævnes i protokollatet ikke noget om en direkte modregning (ibid.)

Også i andre dele af den private sektor udvikles og diskuteres lønsystemerne, uden at der er tale om, at parterne tager initiativ til eller lufter holdninger om radikale ændringer. Et eksempel herpå er den ovenfor nævnte introduktion af puljer til lokalløn på transport- og serviceområderne, der dog indtil videre er relativt begrænsede i omfang. Endvidere kan nævnes et nyt lønsystem i den finansielle sektor. Ved OK20 blev parterne således enige om at gøre op med det tidlige normallønslignende anciennitetsbaserede lønsystem, og indførte et nyt, hvor lønnen aftales på virksomheden direkte mellem ledelse og medarbejder og skal afspejle kvalifikationer, uddannelsesniveaue og performance. Det nye lønsystem indeholder endvidere en minimumslønssats, omfattende tidsfleksibilitet og løbende møder mellem ledelse og medarbejder for at vurdere, om der er balance mellem arbejdstid og opgavemængde. Men lønsystemet gælder kun for ansatte der tjener mere end 53.000 om måneden eksklusiv pension – de øvrige ansatte vil således vedblive med at være på det gamle normallønslignende lønsystem (ibid.).

Med hensyn til perspektiverne for lønsystemerne i den private sektor, er der i modsætning til i den offentlige sektor endnu et stykke tid til den næste overenskomstfornyelse, der først finder sted i 2023. Men post-OK20 har der med Corona allerede fundet en begivenhed sted, der har påvirket den decentrale løndannelse. Selvom der er stor forskel på, hvordan virksomhederne har været påvirket af Corona-krisen, er de gennemsnitslige lønstigninger på 0,84 procent ved de årlige lønforhandlinger på virksomhederne i industrien de laveste siden 1991 (Pedersen 2020). Især på timelønsmrådet er det på mange virksomheder blevet til nulløsninger. Derudover er der indgået et ukendt antal aftaler om lønnedgang, hvoraf en del ikke har nogen udløbsdato. Det præcise antal af disse aftaler er ukendt, men én af de faglige organisationer peger på, at antallet er

betydelig større end det var under finanskrisen i 2008 og frem - og det vækker bekymring.

Det er dog ikke særligt sandsynligt, at de Corona-relaterede ændringer vil føre til krav om systematiske ændringer i industriens lønsystemer, da de lokale lønftaler og aftaler om lønnedgang kan tolkes som, at de decentrale lønsystemer formår at tilpasse sig konjunkturerne.

Referencer

- Andersen, S. K. og N. W. Hansen (2020): OK20: Livsfaseoverenskomsten udfoldet, dumping uforløst og corona som joker. FAOS Rapport 177. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.
- Andersen, S. K., S. E. Navrbjerg og C. B. Winther (2018): Gensidig tillid og evnen til at indgå aftaler ligger højt – og bidrager til konkurrenceevnen. Hvordan bidrager aftale- og samarbejdssystem til konkurrenceevnen? 3F VisionDanmark.
- Capacent (2010): Beskrivelse af lønsystemerne og forhandlingssystemerne i den offentlige sektor. Baggrundsrapport til lønkommissionen.
- Deloitte (2010): *Undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor*. Baggrundspapir til Lønkommissionen. København: Deloitte.
- Due J. og J. S. Madsen (2013): Review af baggrundspapir: Produktiviteten i den offentlige sektor – overenskomster, løndannelse og arbejdstid. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.
- Due, J. og J. S. Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere - analyse af OK 2018 i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Due, J. og J. S. Madsen (1996): *Forligsmagerne: De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- FAOS (2020): Mindstebetaling og normalløn. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Finansministeriet (2017): Et tidssvarende lønsystem til fremtidens arbejdspladser. Regeringen.
- FOA (2019): Lønforhøjelserne næste gang skal være i kroner og øre. Pressemeddelelse 9.10.2019.
- Forhandlingsfællesskabet (2019): På vej mod OK-21 – forhandlingsudvalgets pejlemærker. København: Forhandlingsfællesskabet.
- GL (2018): Passer Moderniseringsstyrelsens løntanker på gymnasieområdet? 5. Januar 2018 LH.
- Hansen, N. W. (2020): Forligsinstitution og koordinering af aftaleforhandlingerne - Forskelle og ligheder mellem det private og offentlige aftalesystem. Faos rapport nr. 178. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, N. W. (2010): Lokal løn i det offentlige. Fakta. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.
- Hansen, N. W. & M. Mailand (under udgivelse): FH og Den danske model - Den offentlige og private aftalemodel sammenlignet FAOS rapport nr. 18X. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.

- Hansen, N. W. og M. Mailand (2019): Overenskomstfornyelsen 2018 – musketered, magtbalancer og modelforandringer. FAOS rapport nr. 166. FAOS, Sociologisk Institut., Københavns Universitet.
- Hansen, N. W. og M. Mailand (2015): Vindstød uden stormstyrke – Overenskomstfornyelsen 2015 i den offentlige sektor. FAOS forskningsnotat nr. 145. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Høgedahl, L. (2017): Offentlige overenskomstforhandlinger og konfliktløsning - Danmark i et nordisk perspektiv. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Ibsen, F., J. R. Holm og S. Rasmussen (2019): Lønpræmie for lønmodtagere dækket af en overenskomst? Danmark som case. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 21:1.
- Ilsoe, A. (2009): Decentralisering i praksis. En spørgeskemaundersøgelse af lokalaftaler om løn og arbejdsvilkår i industrien. Faos forskningsnotat Nr. 103. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Jacobsen, K., og D. Pedersen (2010): *Kampen om den danske model: Da Sosu'erne rystede det etablerede system*. København: Information.
- Jørgensen, H. (2010). Det offentlige forhandlings- og aftalesystem og uligelønnen: Historiske og aktuelle aspekter af de offentlige aftaleforhandlingers evne til at tilgodese ligelønskrav. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Larsen, T. P., S. E. Navrbjerg og M. M. Johansen (2010): *Tillidsrepræsentanten og arbejdspladsen*. Rapport 1. TR-undersøgelsen. København: LO
- Lønkommissionen (2010): *Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet*. Lønkommissionens redegørelse Bind 1. København: Lønkommissionen.
- Munk, J. R. (2013): Både medarbejdere og virksomheder vinder med et fleksibelt lønsystem. https://nyheder.ku.dk/alle_nyheder/2013/2013.8/baade-medarbejdere-og-virksomheder-vinder-med-et-fleksibelt-loensystem/
- Navrbjerg, S. E. og T. P. Larsen (2014): *Dig og den danske model: En grundbog for tillidsrepræsentanter*. København: LO.
- Navrbjerg, S. E., M. Nordestgaard og J. Due (2001): *Fremtidens overenskomster i decentraliseringens tegn*. København: CO-industri.
- Nielsen, P. (2020): FOA: Procentvise lønstigninger fastholder uligeløn. Jyllandsposten 8. marts 2020.
- Pedersen, T. P. (2020): Corona-krisen smitter af på lønnen i det offentlige: “Den offentlige lønudvikling bliver også bremset, hvis lønnen i det private går ned”. Børsen 1. juni 2020.
- Pedersen, D. og B. Rennison (2002): *Kampen om lønnen: Politik, strategi & ledelse i Ny Løn*. Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner. København: Kommuneinformation.
- Pedersen, D., B. W. Rennison, J. S. Madsen og F. Ibsen (2002): *Løn mellem kollektiv & individ. Politik – Forhandling – Resultat*. Forskningsprojekt om Ny Løndannelse i amter og kommuner. København: Kommuneinformation.

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

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

Ravn, L. K. (2018): Èt arbejdsmarked – tre lønsystemer. Overenskomst og arbejdsret. København: DA.

Scheuer, S. (2010): Decentralisering og ligeløn. *Samfundsøkonomen* nr. 4 2010.

Interviews

Alle interviews er foretaget som telefoninterviews i perioden maj- juli 2020:

- Jakob Bang, forhandlingschef, FOA
- Charlotte Hougaard Clifford, kontorchef, KL
- Henrik Jensen, organisationssekretær, CO-Industri
- Michael Jespersen, sekretariatschef, CFU/OAO (indtil 15. juni 2020)
- Ole Lund Jensen, forhandlingschef, Danske Regioner
- Anders Søndergaard Larsen, vicedirektør, DI
- Martin Laurberg, chefkonsulent, DA
- Sofie Nilsson, forhandlingsdirektør, Akademikerne AC
- Mark Olsen, kontorchef, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen