

# Opbrud i den offentlige løndannelse

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Den 25. september 2023 afholdt finansminister Nicolai Wammen pressemøde om de kommende trepartsforhandlinger om rekruttering og fastholdelse af velfærdsmedarbejdere, som skal løse den akutte udfordring med mangel på medarbejdere i den offentlige sektor. Til dette formål har regeringen ekstraordinært afsat tre milliarder, der skal udmøntes løbende frem til 2030 på baggrund af syv målsætninger beskrevet i Finansministeriet (2023). To af målsætningerne indikerer, at det er regeringens synspunkt, at løndannelsen i den offentlige sektor ikke er lykkedes med at opfylde to centrale formål med løndannelse og lønforhandlinger: at sikre tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft og at understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer. Den ekstraordinære tildeling uden for rammen løser ikke på længere sigt dette indbyggede strukturelle problem, hvilket peger på behovet for reformer af de offentlige overenskomstforhandlinger.

➤ Det er regeringens synspunkt, at løndannelsen i den offentlige sektor ikke er lykkedes med at opfylde to centrale formål med løndannelse og lønforhandlinger: at sikre tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft og understøtte dynamiske og fleksible lønstrukturer

Et hovedproblem i forhold til at adressere den manglende fleksibilitet og markedstilpasning af lønudviklingen er knyttet til tendensen i aftalefornyelserne til fastholdelse af lønrelationerne. En hovedårsag er aftalernes fremherskende princip om ensartede procentvise lønstigninger til alle faggrupper, der accepteres af begge parter. Princippet sikrer, at der ikke opstår stridigheder mellem organisationerne, hvilket i sidste ende også kan være i arbejdsgivernes interesse med henblik på at sikre et forlig og undgå konflikt. Samtidig appellerer princippet til herskende retfærdighedsopfattelser blandt lønmodtagergrupperne. En større ramme til decentral lønfastsættelse ville kunne modvirke denne inert i lønrelationerne, men dette har mødt modstand fra de faglige organisationers side. Finansministeriet har også i nogen grad en bekymring forbundet med en mere fri løndannelse lokalt, da det kan føre til lønglidninger og pres på budgetter. Yderligere har den forhandlede reguleringsordning også spillet ind i denne fastlåsning af lønstrukturerne.

**LAUST HØGEDAHL**

Lektor, ph.d., Institut for Politik & Samfund, Aalborg Universitet, [hogedahl@dps.aau.dk](mailto:hogedahl@dps.aau.dk)

**JØRGEN STAMHUS**

ph.d., Aalborg University Business School, [stamhus@business.aau.dk](mailto:stamhus@business.aau.dk)

På trods af disse fællesforståelser opstår der gnidninger i systemet, når der i faggrupper som i tilfældet med sygeplejerskerne opstår en utilfredshed med lønstrukturen med henvisning til ligelønsproblematikker, historiske indplaceringer (Tjenestemandreformen af 1969) og udviklingen i faglige kvalifikationer. Dette førte til konflikt i forbindelse med overenskomstfornyelsen i 2008, der resulterede i en vis skævdeling i aftaleresultatet, særligt til fordel for sosu-assistenterne på baggrund af markedssituationen. Forhandlingssystemet kan således i nogle tilfælde levere fleksibilitet, men den fortsatte utilfredshed og rekrutterings- og fastholdelsesproblemerne i den offentlige sektor dokumenterer, at problemerne består. Sygeplejerskernes strejke hen over sommeren 2021 gav intet resultat, da regeringen sidst i august valgte at afslutte konflikten med et lovindgreb, der ophøjede det forkastede mæglingsforslag til lov.

Den danske model i relation til den offentlige sektor har således ikke leveret tilstrækkelige løsninger, hvilket regeringen senest har set sig nødsaget til at reagere på ved afsættelsen af ekstraordinære midler til fordeling gennem trepartsforhandling. Der er ifølge parterne tale om en ekstraordinær situation og en engangsforestilling. Men for at de mere vedvarende problemer løses, må parterne også diskutere, hvordan den offentlige aftalemodel i fremtiden bliver i stand til at håndtere interne fordelinger mellem grupper – på den ene eller den anden måde. Ellers er der fare for, at der igen bliver kaldt på Folketinget med ønske om ekstra midler til bestemte grupper.

## Lønstrukturkomiteens arbejde fra 2023 har forsøgt at give et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne

Diskussionerne om ligeløn og retfærdig lønstruktur har været adresseret i to kommissioner. I forbindelse med konflikten i 2008 nedsatte regeringen Lønkommissionen, der skulle se nærmere ind i de ligelønsproblematikker mellem mænd og kvinder, der manifesterer sig i de faktiske lønforskelle. Lønstrukturkomiteens arbejde fra 2023 har forsøgt at give et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne. Begge rapporter har givet væsentlige indsigter, men ikke opløst problemerne. Det kan således også konstateres, at der i begge rapporter peges på behovet for forandringer i aftalesystemet.

### Temanummerets bidrag

Dette temanummer sætter yderligere fokus på udviklingerne i aftalesystemet og de problemstillinger, der omgærdet det. Fire videnskabelige bidrag sætter på hver sin måde fokus på det offentlige aftale- og forhandlingssystem og herunder løndannelse. Den første artikel af lektor *Mikkel Mailand* viser den historiske udvikling og fremkomst af lønsystemerne på det danske arbejdsmarked med et særligt fokus på den offentlige sektor og 'Ny Løn'. Artiklen giver et opdateret og aktuelt billede på lønsystemernes status, herunder graden af decentral løndannelse. Mikkel Mailand viser også, hvem og hvornår decentral

løn er blevet diskuteret i det offentlige aftalesystem, og hvilke barrierer der findes i forhold til lokal løn.

Den anden artikel af professor emeritus *Flemming Ibsen* og professor emeritus *Steen Scheuer* stiller skarpt på reguleringsordningen, som skal sikre en nogenlunde parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Den offentlige sektor må ikke være lønførende, men må heller ikke udvikle sig til et sekunda arbejdsmarked. Artiklen viser på baggrund af både interviewdata og lønstatistik, hvordan reguleringsordningen har fungeret og ikke mindst hvilke udfordringer reguleringsordningen indirekte skaber for det offentlige aftalesystem. Reguleringsordningen fylder meget i de offentlige forhandlinger, men er kun i ringe grad været genstand for forskningsmæssig interesse. Artiklen bibringer derfor ny og relevant viden om reguleringsordningens funktion og konsekvenser.

Tredje artikel er skrevet af professor *Torben M. Andersen*, der giver et indblik i Lønstrukturkomiteens arbejde og konklusioner. Artiklen konkluderer bl.a., at den løbende udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt udfordrer løndannelsen. En lønstruktur i den offentlige sektor, som på ét tidspunkt er afstemt efter omstændighederne, risikerer at komme ud af takt, hvis ikke parterne løbende tager aktiv stilling til lønstrukturernes. Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.

Den fjerde og sidste artikel er skrevet af seniorforsker *Mona Larsen*, forsknings- og analysechef *Lisbeth Pedersen* og senioranalytiker *Christian Højgaard Mikkelsen*, alle fra VIVE. Artiklen fokuserer på lønforskelle mellem mænd og kvinder. Forfatterne viser, at lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er på ca. 12 pct. Denne lønforskel hænger i høj grad sammen med, at arbejdsmarkedet i Danmark er kønsopdelt. Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Artiklen konkluderer, at kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt ansattes løn, end om de selv er kvinde (eller mand). Det vil sige, at lav løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Det taler for, at spørgsmålet om lønforskelle mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i større omfang handler om aflønning af fag end om aflønning af køn.

Alt i alt viser temanummerets bidrag, at der findes mange udfordringer af forskellige karakter i forhold til løn og løndannelsen i det offentlige aftale- og forhandlingssystem. I tillæg peger temanummeret også på mulige løsningsveje. Hvis den offentlige løndannelse skal være i stand til at følge med udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt, kræver det vilje og enighed blandt aftaleparterne. Det er en svær opgave grundet de store interesse modsætninger, der findes mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, men også i høj grad internt blandt de offentlige lønmodtagergrupper. Alternativet er dog, at det offentlige arbejdsmarked bliver ved med at opleve store rekrut-

terings- og fastholdelsesproblemer, og at konfliktniveauet fortsat vil være højt. De kommende overenskomstforhandlinger vil vise, om der kommer opbrud i aftalesystemet i forhold til at imødegå problemerne.