

# Løn mellem produktion og velfærd. Reguleringsordningens betydning for løndannelsen i den offentlige sektor

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

*I denne artikel undersøges det, hvorledes arbejdsmarkedets parter har arbejdet og lykkedes med at skabe institutionelle og aftalemæssige rammer for en balanceret lønudvikling mellem de to sektorer på det danske arbejdsmarked. Udfordringen er at skabe mulighed for en optimal udvikling af dansk eksportvækst og samtidigt sikre en lønudvikling for offentligt ansatte, der matcher de privatansattes og giver mulighed for at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft i den offentlige sektor. Svaret er historisk blevet en aftale mellem arbejdsmarkedets*

*parter, benævnt Reguleringsordningen (RO) fra 1983, som siden er blevet brugt til at balancere løndannelsen mellem den private og offentlige sektor. På baggrund af empiriske analyser af Reguleringsordningens faktisk funktion siden 2000 konkluderes det, at ordningen har været stærkt medvirkende til at sikre parallelitet i den private og den offentlige løndannelse, men at ordningens fastlåsning af lønhierarkiet i den offentlige sektor har skabt en række uløste vanskeligheder. Løsninger herpå antydes afslutningsvis.*

## Balance mellem 'Produktionsdanmark' og 'Velfærdsdanmark'

Den økonomiske vækst i Danmark er de seneste årtier primært baseret på den kontinuerlige stigning i eksporten, og både den økonomiske udvikling og de periodiske overenskomstforhandlinger er derfor orienteret mod at skabe optimale rammebetingelser for den private sektors konkurrenceevne. Samtidig har der historisk været bred politisk enighed om at udvikle en offentlig sektor, der kan producere de offentlige service- og velfærdsydelser, som befolkningen i stigende grad efterspørger. I både den private markedsstyrede sektor og den offentlige skattefinansierede sektor er løndannelsen styret af de overenskomstforhandlinger og kollektive aftaler, som periodisk indgås mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne i de to sektorer. Men hvordan sikrer både Christiansborgpolitikken og arbejdsmarkedets parter, at den private sektor fastholder/udvikler sin konkurrenceevne, samtidig med at den offentlige sektor ikke proletariseres og derfor ikke kan skaffe den nødvendige kvalificerede arbejdskraft til at producere de efterspurgte velfærdsydelser? Hvordan sikres balancen i løndannelsen mellem det, man kan kalde 'Produktionsdanmark' og 'Velfærdsdanmark', således at begge målsætninger kan opfyldes simultant?

➤➤ hvordan sikrer både Christiansborgpolitikken og arbejdsmarkedets parter, at den private sektor fastholder/udvikler sin konkurrenceevne, samtidig med at den offentlige sektor ikke proletariseres og derfor ikke kan skaffe den nødvendige kvalificerede arbejdskraft til at producere de efterspurgte velfærdsydelser?

### FLEMMING IBSEN

Professor emeritus,  
Institut for Politik  
& Ledelse, Aalborg  
Universitet,  
ibsen@dps.aau.dk

### STEEN SCHEUER

Professor emeritus,  
Institut for  
Virksomhedsledelse,  
Syddansk Universitet,  
steen.scheuer@sdu.dk

Artiklens formål er – i et historisk, økonomisk-politisk perspektiv – at undersøge, hvorledes politikere og arbejdsmarkedets parter har arbejdet og lykkedes med at skabe institutionelle og aftalemæssige rammer for en balanceret lønudvikling mellem de to sektorer på det danske arbejdsmarked. Udfordringen er at skabe mulighed for en optimal udvikling af dansk eksportvækst og samtidigt sikre en lønudvikling for offentligt ansatte, der matcher de privatan-sattes og giver mulighed for at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft i den offentlige sektor. Svaret er historisk blevet en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, benævnt Reguleringsordningen (RO) fra 1983, som siden er blevet brugt til at balancere løndannelsen mellem den private og offentlige sektor.

Artiklen indledes med en præsentation af Reguleringsordningens formål, historik og funktionsmåde, efterfulgt af den anvendte metode og teori. Dernæst følger artiklens hovedafsnit, en empirisk analyse af udmøntningen fra Reguleringsordningen i perioden 2000 til 2023, og hvordan den har påvirket løndannelsen i den offentlige sektor og den relative lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor.

Institutionelle løsninger på økonomiske problemer giver ofte en række ny og uintenderede problemer. Selv om en bestemt institution kan løse et vigtigt fordelingsproblem, kan der opstå andre udfordringer: Sætter man f.eks. markedsmekanismen delvis ud af kraft for at forhindre visse oplevede uretfærdigheder, risikerer man at medvirke til skabelsen af andreoplevede uretfærdigheder, eller at løsningerne bliver mindre fleksible end ønskeligt.

I artiklens sidste afsnit ser vi på, hvordan RO på det offentlige arbejdsmarked har løst visse makroøkonomiske problemstillinger, men samtidig ikke har bidraget til at løse en række fordelingspolitiske problemer på mesoplanet. Afslutningsvis foreslås justeringer af ordningen, som kunne afhjælpe disse nye problemer.

## Reguleringsordningen – historik, formål og funktionsmåde

På det offentlige arbejdsmarked findes der aktuelt tre reguleringsordninger, hvor RO er gennemgående i både staten, regionerne og kommunerne.

I regionerne og kommunerne er aftalt tre overordnede reguleringsgarantier

- *Reguleringsordningen* skal sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i det offentlige og den private sektor. Lønudviklingen i den offentlige sektor sammenlignes en gang årligt med lønudviklingen i den private sektor. Hvis lønudviklingen er forskellig i de to sektorer, forhøjes/reduceres den generelle lønregulering i den offentlige sektor med 80 pct. af forskellen. Der er aftalt én reguleringsordning for staten, og en fælles for kommuner og regioner.
- *Gennemsnitsløngarantien* giver for en række overenskomstgrupper eller flerhed af overenskomstgrupper sikkerhed for en vis garanteret lønudvik-

ling på landsplan i overenskomstperioden. Ordningen sikrer, at faggrupper, der ikke får andel i lokallønsmidler, svarende til deres lønsum, modtager ekstra lønmidler.

- *Udmøntningsgarantien:* Princippet i udmøntningsgarantien er, at den enkelte kommune eller region har en forpligtelse til at udmønte midler til lokal løndannelse mindst svarende til de ny midler, der er afsat til lokal løndannelse ved overenskomstforhandlingerne. Dvs. en pligt til at anvende de ny midler, der er til rådighed. Hvis udmøntning ikke er sket inden for den fastsatte frist, skal de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien er aftalt på kommunalt og regionalt niveau.

I denne artikel behandles alene Reguleringsordningens påvirkning af løndannelsen på makro- og mesoplan.

Reguleringsordningen daterer sig tilbage til den første regering under Poul Schlüter i 1983. Dyrtds - og taktreguleringen blev suspenderet ved lov i 1983 (endeligt afskaffet i 1987), og ved den efterfølgende overenskomstforhandling i 1983 blev den erstattet af en tilpasningsklausul, der i sin grundform svarer til den reguleringsordning, der eksisterer i dag. Formålet med klausulen var at sikre en ligelig lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor.

Der er siden foretaget en række tekniske ændringer i løbet af årene, dels i forhold til udmøntningsgraden for ordningen, dels i forhold til det statistiske grundlag, som lønudviklingen opgøres på. Tilpasningsklausulen udmøntede 2/3 af forskellen mellem den aftalte løn i den statslige sektor og den faktiske lønudvikling i den private sektor. Den eventuelle lønglidning i den offentlige sektor ud over de aftalte stigninger indgik således ikke i beregningsgrundlaget for ordningen.

Lønudviklingen i den private sektor blev i 1983-1985 opgjort på baggrund af Dansk Arbejdsgiverforenings (DA) arbejderlønstatistik. Fra 1985 blev lønudviklingen for funktionærer også inddraget i opgørelsen, ligeledes baseret på statistik fra DA. I 1987 blev udmøntningen fra Reguleringsordningen forhøjet til 80 procent af forskellen mellem den offentlige og private lønudvikling, dog forsat med udgangspunkt i de aftalte lønstigninger i den offentlige sektor. I 1991 indføres en modregning af den såkaldte reststigning i den statslige sektor. Reststigningen blev beregnet ved at opgøre den gennemsnitlige forskel mellem overenskomstresultatet og udviklingen i gennemsnitslønnen for de seneste fem år. Statistikgrundlaget var Danmarks Statistiks (DST) årlige lønstatistik for statsansatte.

I 1995 blev statistikgrundlaget for opgørelsen af lønudviklingen i den private sektor ændret, således at den nu baseredes på DST's summariske branchestatistik.

I 1999 indførtes en ren statistikmodel, idet DST's konjunkturstatistik nu kunne anvendes som opgørelsesmodel for lønudviklingen i både den private og offentlige sektor.

Ved OK15 blev Reguleringsordningen aftalt videreført i en asymmetrisk form. Den opreguleredes med 80 pct. af forskellen mellem den private og offentlige sektors lønudvikling, hvis den private sektor steg mest. Hvis den offentlige sektors lønninger er steget mest, udmøntede reguleringsordningen negativt med 100 procent af forskellen. Denne ordning blev kaldt privatlønsværnet. Ved OK15 blev det ligeledes aftalt, at en positiv udmøntning af Reguleringsordningen skulle suspenderes i 2016.

Ved OK18 blev det aftalt, at parterne på den førstkommende udmøntning fra reguleringsordningen ville vende tilbage til den symmetriske reguleringsordning, hvor Reguleringsordningen udmøntes med 80 procent af forskellen mellem den private og den offentlige sektors lønstigning (Høgedahl og Ibsen, 2019). I 2021 er statistikgrundlaget for Reguleringsordningen stadig aftalt til Danmarks Statistiks såkaldt implicite lønindeks (DST, 2021). Et nyt indeks er under udarbejdelse. RO aftales og fornys således ved hver eneste offentlige overenskomstforhandling, men det har været en fast ingrediens i de offentlige overenskomster siden 1983.

## Den danske model, koordinerede lønforhandlinger mellem den private og offentlige sektor

Teoretisk trækker artiklen på makroøkonomisk teori, Industrial Relations-teori om koordinerede overenskomstforhandlinger og sociologisk teori om oplevet retfærdighed og lighed.

Løndannelsen i den offentlige sektor i Danmark er præget af nogle til dels modstridende institutionelle principper: på den ene side princippet om retten til fri kollektive forhandlinger (overtaget fra den private sektor og baseret på den internationale arbejdsorganisation ILO's grundlæggende lønmodtagerrettigheder), men på den anden side princippet om økonomisk ansvarlighed, som tilsiger, at trods privatiseringer og udliciteringer er den offentlige sektor stadig en meget betydelig og grundlæggende ikke-konkurrenceudsat arbejdsgiver, hvilket indebærer, at de fri kollektive forhandlinger må indrammes af den private sektors konkurrenceevne. Løndannelsen i den offentlige sektor skal på den ene side følge den private sektors, på den anden side må den ikke overstige denne. I Danmark er den fri forhandlingsret således ikke friere end det, konkurrenceevnen tillader, og dette gælder i de fleste OECD-lande og den institutionelle indretning i disse lande er i denne sammenhæng uhyre forskelligartet (jf. f.eks. Høgedahl, 2019, for forholdene i Finland, Norge og Sverige og Marsden, 1997, for en lang række europæiske lande).





**Løndannelsen i den offentlige sektor skal på den ene side følge den private sektors, på den anden side må den ikke overstige denne. I Danmark er den fri forhandlingsret således ikke friere end det, konkurrenceevnen tillader**

Der er således tale om en form for koordinerede lønforhandlinger mellem den private og offentlige sektor, hvor den private sektor svinger taktstokken og på den måde disciplinerer løndannelsen i den offentlige sektor. Der er tale om en form for lønstyring af den offentlige sektors løndannelse på makroplan, som på den ene side lægger et loft over lønstigningstakten, men samtidigt garanteret at den følger med den private sektors i både op- men også nedadgående retning.

Helt grundlæggende kan man sige, at RO hviler på en præmis om, at det eksisterende lønhierarki i det offentlige er fair (*retfærdigt*). En norm om retfærdighed er på arbejdsmarkedet baseret på, at det, man får ud (lønnen), ikke på nogen måde må påvirkes af udtryk for diskrimination (f.eks. på grund af race eller køn) i forhold det, lønmodtageren leverer i form af arbejdskraft og arbejdstid. Denne norm er i klar modstrid med en norm om f.eks. *lighed*, hvor man alene ser på det man får, f.eks. i form af løn. Dette udtrykkes bl.a. i overenskomsternes og i lovgivningens (baseret på EU's) krav om lige løn "for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi" (LBK nr. 156 af 22/02/2019, § 1, stk. 2). Dette krav gælder dog kun på individ- og ikke på faggruppeniveau, og er bundet til den enkelte arbejdsplads/virksomhed. Det udtrykker ikke nogen overordnet "retfærdighedsnorm", men udelukkende det forhold, at den enkelte lønnes retfærdigt i forhold til andre lønmodtagere, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi på den samme arbejdsplads.

En absolut lighedsnorm for løn ville have perverse effekter, idet man ville kunne argumentere for, at ansatte på deltid skulle have samme løn som ansatte på fuld tid (det er oftere kvinder, der arbejder på deltid), og at f.eks. højere uddannede får samme løn som ansatte uden uddannelse. Selv om lønforskelle altid har været til diskussion, er det en grundpræmis på arbejdsmarkedet, at f.eks. uddannelse (human kapital) skal betragtes som et højere input, og at fuld arbejdstid eller overarbejde er et højere input end deltidsarbejde, og at højere input også skal honoreres højere (Ibsen og Stamhus, 2016). Det samme gælder ledelsesarbejde.

Dette behøver imidlertid ikke betyde, at de eksisterende relative lønninger (lønhierarkiet) er retfærdige i nogen absolut forstand. Den offentlige og den private sektors forhandlingsmodel er baseret på, at de overenskomstforbedringer, der forhandles, skal bevare det eksisterende lønhierarki, og dette udmåles ved at gennemføre de samme relative lønstigninger for alle grupper. Herved stiger lønnen for alle, og de relative lønstigninger er i princippet identiske, men målt absolut er de det naturligvis ikke. Disse principper koordinerer for-

ventningerne hos forhandlerne, så de kan koncentrere sig om at maksimere udbyttet i det samlede forhandlingsresultat i stedet for at kæmpe indbyrdes om krummerne.

Reguleringsordningen har, jf. ovenfor, to formål: (1) at holde de offentlige lønstigninger i ave ift. private ditto for at sikre, at det offentlige ikke bliver lønførende og, (2) at lønningerne i det offentlige heller ikke sakker bagud.

Man har hermed fastfrosset relationen mellem private og offentlige løniveauer og man har fastfrosset det offentliges lønhierarki. Konsekvensen har indtil i dag været at fastholde lønhierarkiet i den offentlige sektor, fordi overenskomsterne i modsat fald ikke kan forhandles samlet for de offentligt ansatte. Da lønforhandlingerne hermed ender med at blive et nulsumsspil, hvor det, der skal gives ekstra til den ene gruppe, nødvendigvis må tages fra en anden, eller – som hyppigst – tages fra alle de øvrige. Hermed skabes en situation, hvor de offentligt ansattes organisationer nidkært overvåger *hinandens* lønudvikling ud fra den tankegang, at ingen vil acceptere en *mindre* lønstigning, end de øvrige får. Hvis en gruppe (f.eks. sygeplejersker) kæmper for relativt mere i lønstigning, end de øvrige får, kan den derfor komme til at stå ret alene, ikke kun af misundelsesgrunde, men også fordi det faktisk koster de øvrige noget.

Denne fastlåsning af lønrelationerne har ikke noget modstykke i den private sektor. Allerede i de første år hvor forløberne for Dansk Industri og CO Industri forhandlede lønforholdene, valgte man minimallønssystemet, som indebærer, som den faktiske løn fastlægges på den enkelte virksomhed, kun minimallønnen (i dag er mindstelønsformen mere udbredt, jf. f.eks. DA, 2013) aftales centralt. Hvorfor? Fordi det ikke ville være muligt for de faglærtes og de ufaglærtes forbund at blive indbyrdes enige om, hvad relationen mellem en faglært og en ufaglært timeløn skulle være (Lund, 1972). Denne relation måtte forhandles på virksomhedsniveau. Denne løsning på den gordiske knude har man ikke hidtil kunnet anvende i den offentlige sektor, hvor aftalerne dels fastlægger lønnen i hovedsagen centralt, dels omfatter en langt bredere palet af lønmodtagere, fra de ikke- eller kortuddannede til akademikerne. I den private sektor er akademikere og en del mellemgrupper (specialister og mellemledere) ansat uden for overenskomsternes rækkevidde.

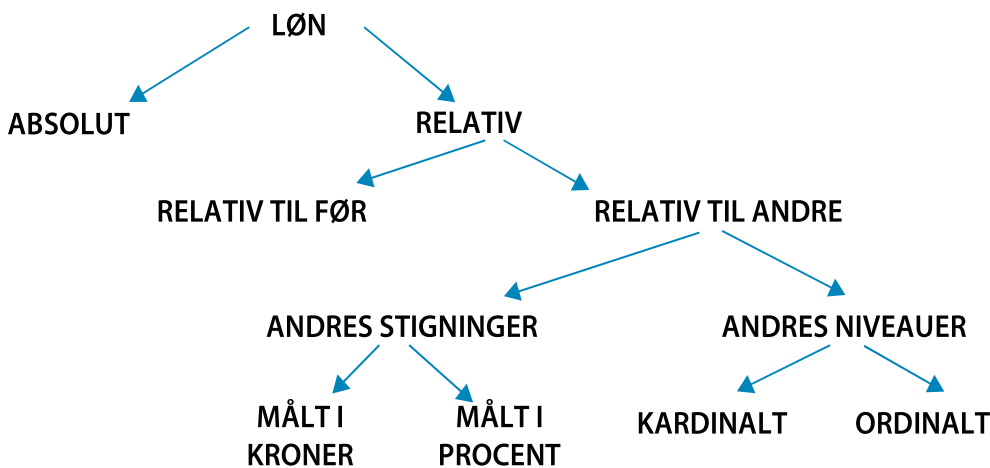
Problemerne opstår, når en gruppe føler sig uretfærdigt indplaceret i lønhierarkiet ”fra starten”, så at sige. Princippet om såkaldt ”retfærdig løn” kan af en enkelt gruppe påkaldes i forhold til andet end den overtagne relative lønstigning, som alle de andre offentligt ansatte får, men med henvisning f.eks. til en stærkere lighedsnorm eller til en anden referencegruppe end den hidtidige. Er det f.eks. retfærdigt, at akademikere får en betydeligt højere absolut lønstigning end sosu-assistenter? Er det retfærdigt, at (hovedsageligt kvindelige) sygeplejersker i den offentlige sektor får en relativt lavere løn end (hovedsageligt mandlige) diplomingeniører i det private, når begge uddannelser er teoretiske og tager 3,5 år? At en faggruppe subjektivt føler sig galt indplaceret i

lønhierarkiet, er ikke i sig selv underligt, det gør vel de fleste, men nogle påkalder sig en generel samfundsnorm, de mener understøtter deres opfattelse, jf. bl.a. sygeplejerskernes gentagne strejker. De strejkede således i 2008 sammen med sosu-grupperne i FOA og pædagogerne fra april til juni (Stamhus o.a., 2009) og igen i 2021, hvor det endte med et folketingsindgreb. I begge tilfælde blev der nedsat kommissioner til at analysere den offentlige løndannelse og lønstruktur (Lønkommissionen, 2010; Lønstrukturkomiteen, 2023).

Som det imidlertid kan ses, kan forskellig anvendelse af lighedsbegrebet føre til vidt forskellige resultater med hensyn til krav til løndannelsen. Desuden fokuserer nogle af begreberne rent på output-lighed mellem lønmodtagergrupper (fokuserer på egalitet), mens andre fokuserer på input-output-relationen, og dermed fokuserer mere på fairness mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Det er således fairness (equity) versus egalitet. Skal den, der f.eks. arbejder længere eller mere, have højere løn? Det er et grundprincip i arbejdsmarkedsreguleringen, idet deltidsansatte ikke får samme løn som dem, der arbejder fuld tid.

Det er desuden en komplicerende faktor, at lønrelationerne kan beskrives og tolkes på ret forskellige måder, strategisk eller opportunistisk, hvis man gerne vil fremstille sin egen gruppe som særligt forurettet. Eksempelvis har Sygeplejerådet agitatorisk anvendt forskellige andre løngrupper, som de ville ligestilles med, først politiet, siden privatansatte diplomingeniører og sidst folkeskolelærerne. Fænomenet kan illustreres med figur 1.

Figur 1: Typer af lønmål



Kilde: Elster (1989: 217)

Når man ser på egen løn (egen gruppes løn), kan man se på den absolut (hvad kan jeg købe for den) eller relativt. Relativt kan så være relativt til før (f.eks. før en overenskomstforhandling) eller relativt til andre. Men relativt til andre kan være relativt til andres lønstigninger eller andres lønniveauer. Andres

stigninger kan så måles i kroner eller i procent (højtlønnede får mere i kroner selv om procenten er den samme), og hvis man ser på andres niveauer kan dette vurderes kardinalt (hvor meget mere eller mindre får andre) eller ordinalt (hvilken plads har lønstigningen har vi i forhold til de andre).

Reguleringsordningen kan således bidrage til at parterne i den offentlige sektor finder hinanden i et forlig på makroplan om den ønskede generelle lønramme, men bidrager den også til at løse fordelingsproblemer mellem delsektorer og faggrupper?

Reguleringsordningens grundprincip er egne stigninger målt i procent i forhold til andres stigninger målt i procent. Men det undergraver dette system, hver gang en gruppe forsøger sig med andre komparationer, f.eks. andres stigninger skal måles og ligestilles i kroner eller andres niveauer skal udjævnes i forhold til eget. Dog hyppigst kun visse, højere lønnede grupper. Man kan sammenfatte problemerne således:

Det er på en måde et paradoks, at Akademikerne altid har ønsket et bevare Reguleringsordningen, når det er lavtlønnede som FOA, der vinder ved ordningen, mens Akademikerne taber (lønstigninger i den private sektor overføres kun som rent gennemsnit til lønreguleringerne i det offentlige. Når lønspredningen i det private øges, overføres dette derfor ikke til det offentlige). Skyldes dette en form for institutionel isoformisme eller simpelt hen bekvemmelighed, dvs. bevarelse af den ordening, vi kender? At forhandlingerne simpelt hen bliver nemmere med RO?

Indretningen af ordningerne, inkl. gennemsnitsløn- og udmøntningsgarantierne i kommuner og regioner medfører en stram konservatisme mht. bevarelse af relative forskelle i den offentlige sektor: "Alle skal have det samme, målt relativt". Dette udfordres ofte af bl.a. Forbundet Fag og Arbejde med et ønske om: "Alle skal have det samme, i absolutte termer". Dette vil mindske lønspredningen i det offentlige. Og det udfordres fra midten, jf. bl.a. sygeplejerskerne: "Der er sket en historisk uretfærdig indplacering i den dybe fortid, fordi vi er et kvindefag".

For de private arbejdsgivere er formålet netop at sikre sig, at landets lønudvikling blev bestemt af virksomhedernes lønudvikling: "Det offentlige må ikke være lønførende". Altså lønstyring på makroniveau. For de offentlige arbejdsgivere er formålet en overordnet lønstyring. At sikre, at kommuners og regioners lønomkostninger ikke løber løbsk. For lønmodtagerorganisationerne sikrer RO i de fleste tilfælde sammenholdet. Alle arbejder sammen for den størst mulige forbedring ved OK-forhandlingerne. Det sikrer også gensidig overvågning: Ingen kan få mere, uden at andre får mindre. RO udtrykker en bestemt version af en lighedsnorm: At den relative stigning skal være den samme for alle. Men normen kan have to udtryk: Den svage lighedsnorm tilsiger: "Vi skal have det samme som de andre". Den stærke lighedsnorm tilsiger: "Ingen må få mere end os" (jf. Elster, 1989; Elvander, 1988; Scheuer, 2000).

RO udtrykker således den stærke lighedsnorm, fordi enhver ekstragevinst til en bestemt gruppe skal betales af andre, enten enkelte andre eller alle andre. Hermed har majoriteten af aktører et stærkt incitament til at holde sammen om, at ”ingen må få mere end os”. Det skaber et nulsumsspil mellem de offentlige lønmodtagerorganisationer. Men er denne norm lige så stærk i Forligsinstitutionen på det private område? Det er den (jf. Due o.a., 1993; Ibsen, 1983). Men på det private område er ca. en tredjedel af lønmodtagerne (overvejende de højere lønnede) ikke omfattet af en kollektiv overenskomst (DA, 2013; Ibsen o.a., 2012; Scheuer, 1996). Resultatet af alt dette er, at Reguleringsordningen i sin nuværende udformning vanskeliggør en mere dynamisk løndannelse, især mht. at løse allokeringproblemer. Den vanskeliggør, at parterne kan handle ekstraordinære lønstigninger imod tilsvarende ekstraordinære indrømmelser på andre punkter, som f.eks. kan forbedre gruppens produktivitet.



**Reguleringsordningen i sin nuværende udformning vanskeliggør en mere dynamisk løndannelse, især mht. at løse allokeringproblemer. Den vanskeliggør, at parterne kan handle ekstraordinære lønstigninger imod tilsvarende ekstraordinære indrømmelser på andre punkter, som f.eks. kan forbedre gruppens produktivitet**

I det følgende afsnit har vi ved hjælp af data for reguleringsordningens udmøntning i perioden 2000 – 2023 undersøgt, hvordan ordningen har påvirket løndannelsen på makroplan i kommuner, regioner og staten.

### **Reguleringsordningens udmøntning i kommuner, regioner og staten 2000 – 2023**

Det relevante datamateriale om, hvor meget der er udmøntet fra Reguleringsordningen, er udleveret af dels Kommunernes og Regionernes Løndatakontor for den regionale og kommunale sektors vedkommende, medens Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har leveret det relevante løndatamateriale for den statslige sektor.

Lever RO op til sit makroøkonomiske formål? Dette spørgsmål har været belyst af forskellige publikationer, bl.a. fra parterne (Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016) og af Lønstrukturkomiteen (2023). Deres analyser viser en klar parallelitet mellem privat og offentlig løndannelse på aggregeret niveau (jf. Moderniseringsstyrelsen og CFU, 2016: 26) og af Lønstrukturkomiteen (2023: 84). Det overordnede spørgsmål om parallelitet har aftalemodellen således løst. Men det interessante er, hvorvidt Reguleringsordningen har en selvstændig og signifikant indflydelse på løndannelsen, eller om de aftalte stigninger ved OK-forhandlingerne har været tilstrækkelige til at opnå dette tilfredsstillende resultat. Først kan vi se på udmøntningerne fra RO i staten (inkl. evt. forlodsfinansiering) i tabel 1.



Tabel 1: Udmøntninger fra den statslige reguleringsordning 2000-2023

År	Udmøntning
2000	0,26 pct.
2001	1,08 pct.
2002	-0,09 pct.
2003	-0,06 pct.
2004	0,18 pct.
2005	-0,54 pct.
2006	-0,56 pct.
2007	0,1 pct.
2008	0,44 pct.
2009	0,03 pct.
2010	-1,14 pct.
2011	-1,46 pct.
2012	-0,36 pct.
2013	-0,82 pct.
2014	-0,39 pct.
2015	0,23 pct.
2016	0 pct.
2017	0,23 pct.
2018	0,33 pct.
2019	-0,35 pct.
2020	-0,56 pct.
2021	-0,74 pct.
2022	0,59 pct.
2023	0,14 pct.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen og CFU 2016-2022. Tallene for 2016 og frem er oplyst af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen

Tabel 1 viser alene udmøntningerne og ikke de aftalte stigninger, og dermed ikke den samlede lønudvikling i staten. Det fremgår dog, at Reguleringsordningen både kan regulere lønnen positivt og negativt. Dansk Arbejdsgiverforening (2017) har imidlertid i en analyse hævdet, at offentligt ansatte under finanskrisen og frem til 2016 fik udbetalt for store lønstigninger, da man for sent gik i gang med en nedjustering af deres lønstigninger i takt med at de privatansattes lønstigninger var negative. Det førte til en aftale om et 'privatlønsværn' under OK15, som betød, at RO blev ændret således, at hvis de offentlige lønstigninger oversteg de private, blev deres lønstigninger nedreguleret med 100 procent af forskellen. Omvendt, hvis de privatansattes lønstigninger oversteg de offentligt ansattes, blev de offentligt ansatte kompenseret med 80 procent af forskellen. Privatlønsværnet blev fjernet under OK18, hvor man vendte tilbage til den gamle 80-80-procents reguleringsordning.

Tabellerne 2 og 3 for kommuner og regioner viser til gengæld både de aftalte og de særlige lønreguleringer siden 2000. De aftalte reguleringer er dem, der blev aftalt mellem parterne ved overenskomstforhandlingerne, mens de særlige reguleringer er dem, der er resultatet af Reguleringsordningen: positiv

regulering, hvor de private lønninger er steget mere end de aftalte i det offentlige, mens negativ regulering, hvor de private lønninger er steget mindre end de aftalte. Det fremgår af tabellen, at negativ regulering forekommer i perioderne 2012-13 og 2016-21. Reguleringsordningen virker således ”begge veje”, både når de private lønninger stiger mere end ventet (positivt), og når de stiger mindre end ventet (negativt). Summen af positive reguleringer er dog på begge områder større end de negative reguleringer (hhv. 8,3 vs. 1,8 pct. i kommuner og 7,6 vs. 3,56 pct. i regionerne). Det er desuden værd at bemærke, at de negative reguleringer ikke – i modsætning til hvad der under finanskrisen skete i den private sektor, hvor lønreguleringen var negativ – fører til egentlig negativ regulering af lønnen, men den modererer (nedsætter) de aftalte positive reguleringer.

Tabel 2: Aftalte og særlige lønreguleringer i kommunerne. Procent 2000-2003

År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2000	Forår	1,77	0,09	0,09	1,86	4,8
2001	Forår	2,00	0,19	0,19	2,19	8,7
	Efterår	1,04		0,00	1,04	0,0
2002	Forår	0,03	0,96	0,96	0,99	97,0
2003	Forår	1,20	0,86	0,86	2,06	41,7
	Efterår	0,50		0,00	0,50	0,0
2004	Forår	0,90	0,67	0,67	1,57	42,7
	Efterår	1,00		0,00	1,00	0,0
2005	Forår	0,00		0,00	0,00	
2006	Forår	0,69	0,70	0,70	1,39	50,4
	Efterår		1,00	1,00	1,00	100,0
2007	Forår	0,80		0,00	0,80	0,0
	Efterår		0,41	0,41	0,41	100,0
2008	Forår	4,09		0,00	4,09	0,0
	Efterår		1,47	1,47	1,47	100,0
2009	Forår	0,20			0,20	0,0
	Efterår	0,68	0,48	0,48	1,16	41,4
2010	Forår	0,50	-0,32	0,32	0,82	39,0
	Efterår	0,00			0,00	
2011	Forår	0,00			0,00	
2012	Forår	1,71	-0,08	0,08	1,79	4,5
	Efterår	0,20	-0,05	0,05	0,25	20,0
2013	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	0,60	-0,48	0,48	1,08	44,4
2014	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	0,37	0,26	0,26	0,63	41,3
2015	Forår	0,96		0,00	0,96	0,0
	Efterår	0,35		0,00	0,35	0,0
2016	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0
	Efterår	1,00	-0,12	0,12	1,12	10,7

År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2017	Forår	1,20		0,00	1,20	0,0
	Efterår	0,80	-0,60	0,60	1,40	42,9
2018	Forår	1,10		0,00	1,10	0,0
	Efterår	1,30	-0,14	0,14	1,44	9,7
2019	Forår			0,00	0,00	
	Efterår	1,00	0,01	0,01	1,01	1,0
2020	Forår	2,00		0,00	2,00	0,0
	Efterår	0,70	0,09	0,09	0,79	11,4
2021	Forår	1,00		0,00	1,00	0,0
	Efterår	1,01	-0,02	0,02	1,03	1,9
2022	Forår			0,00	0,00	
	Efterår	1,90	0,67	0,67	2,57	26,1
2023	Forår	0,30		0,00	0,30	0,0
	Efterår	0,81	0,47	0,47	1,28	36,7
<b>Sum (absolutte værdier)</b>		<b>35,21</b>		<b>10,14</b>	<b>45,35</b>	<b>22,4</b>
<b>af aftalt og særlig regulering</b>						
<b>Sum af positive reguleringer</b>			<b>8,33</b>			
<b>Sum af negative reguleringer</b>			<b>-1,81</b>			
<b>Difference ("Resultat")</b>			<b>6,52</b>			

Kilde: Baseret på opgørelse over årlige lønreguleringer fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Noter: Særlige lønreguleringer er dem, der er udløst af Reguleringsordningen. I udregningerne er negativ særlig regulering konverteret til sin positive værdi for at vise den samlede betydning af Reguleringsordningen.

Tabel 3: Aftalte og særlige lønreguleringer i regionerne. Procent 2000-2023

År	Tid	Aftalte reguleringer	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2000	Forår	1,77	0,09	0,09	1,86	4,8
2001	Forår	2,00	0,19	0,19	2,19	8,7
	Efterår	1,04		0,00	1,04	0,0
2002	Forår	0,03	0,96	0,96	0,99	97,0
2003	Forår	1,20	0,86	0,86	2,06	41,7
	Efterår	0,50		0,00	0,50	0,0
2004	Forår	0,90	0,67	0,67	1,57	42,7
	Efterår	1,00		0,00	1,00	0,0
2005	Forår	0,00		0,00	0,00	
2006	Forår	0,69	0,70	0,70	1,39	50,4
	Efterår		1,00	1,00	1,00	100,0

År	Tid	Aftalte reguleringer Procent	Særlige reguleringer (se note)	Særlige, absolut (se note)	Sum af lønændringer, absolutte værdier	Særlige som andel af samlede ændringer
2007	Forår	0,80		0,00	0,80	0,0%
	Efterår		0,41	0,41	0,41	100,0%
2008	Forår	4,09		0,00	4,09	0,0%
	Efterår		1,47	1,47	1,47	100,0%
2009	Forår	0,20			0,20	0,0%
	Efterår	0,86	0,47	0,47	1,33	35,3%
2010	Forår	0,00			0,00	
	Efterår	0,00			0,00	
2011	Forår	0,00			0,00	
	Efterår					
2012	Forår	1,67	-0,10	0,10	1,77	5,6%
	Efterår	0,21	-0,07	0,07	0,28	25,0%
2013	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	0,60	-0,46	0,46	1,06	43,4%
2014	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	0,37	0,35	0,35	0,72	48,6%
2015	Forår	0,96		0,00	0,96	0,0%
	Efterår	0,35	-0,13	0,13	0,48	27,1%
2016	Forår	0,50		0,00	0,50	0,0%
	Efterår	1,00	-0,27	0,27	1,27	21,3%
2017	Forår	1,20		0,00	1,20	0,0%
	Efterår	0,80	-0,48	0,48	1,28	37,5%
2018	Forår	1,10		0,00	1,10	0,0%
	Efterår	1,20	-0,27	0,27	1,47	18,4%
2019	Forår	0,00		0,00	0,00	
	Efterår	1,00	-0,21	0,21	1,21	17,4%
2020	Forår	2,10		0,00	2,10	0,0%
	Efterår	0,70	-0,27	0,27	0,97	27,8%
2021	Forår	0,75		0,00	0,75	0,0%
	Efterår	1,37	-1,03	1,03	2,40	42,9%
2022	Forår	0,00		0,00	0,00	
	Efterår	1,37	0,46	0,46	1,83	25,1%
2023	Forår	0,77		0,00	0,77	0,0%
	Efterår	0,78	-0,27	0,27	1,05	25,7%
<b>Sum (absolut)</b>		<b>34,88</b>		<b>11,19</b>	<b>46,07</b>	<b>24,3%</b>
<b>af aftalt og særlig regulering</b>						
<b>Sum af positive reguleringer</b>						
			<b>7,63</b>			
<b>Sum af negative reguleringer</b>						
			<b>-3,56</b>			
<b>Difference ("Resultat")</b>						
			<b>4,07</b>			

Kilde: Baseret på opgørelse over årlige lønreguleringer fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Noter: Særlige lønreguleringer er dem, der er udløst af Reguleringsordningen. I udregningerne er negativ særlig regulering konverteret til sin positive værdi for at vise den samlede betydning af Reguleringsordningen.

Desuden kan de ses, at når man ser på den absolutte (numeriske) værdi af reguleringerne, så udgør de særlige reguleringer knap en fjerdedel af de samlede reguleringer (hhv. 22 og 24 pct.). Dette indebærer, at Reguleringsordningen har haft en faktisk og betydelig indflydelse på den samlede offentlige løndannelse i retning af at tilpasse denne hurtigt til den private, mere decentrale løndannelse. Man kan derfor konkludere, at Reguleringsordningen dermed har levet op til sit formål på makroplan.

### Reguleringsordningen har løst sin hovedopgave, men ...

RO opstod efter suspenderingen af den automatiske dyrtidsregulering i 1983 for dels at sikre de offentligt ansatte en lønudvikling, svarende til de privatansattes, dels at sikre sig imod, at de offentligt ansatte lønudvikling ikke oversteg de privatansattes. ROs overordnede formål var at bidrage til mere fredelige lønforhandlinger i den offentlige sektor, da RO fjerner en del af usikkerheden i forudsigtelse af den private sektors lønudvikling. Parternes forventninger til det faktiske udfald af lønudviklingen koordineres. Et supplerende og lige så væsentligt formål har været at sikre private virksomheders internationale konkurrenceevne. RO garanterer, at den private sektor er lønførende, og dermed ikke behøver at konkurrerer på løn med den offentlige sektor om den nødvendige kvalificerede arbejdskraft.

Det fremgår af vores empiriske analyse af Reguleringsordningens funktionsmåde og resultater – både de historiske og vores egne data – at Reguleringsordningens har løst sin hovedopgave: at sikre en parallelitet mellem stigningstakten i den private og den offentlige sektors lønstigninger. Den har desuden udgjort en betydelig procentvis andel af de offentlige ansattes lønstigninger. Reguleringsordningen har imidlertid ikke bidraget til at løse de fordelingsmæssige problemer på mesoniveau mellem de involverede personalegrupper, der har medført strejker i både 2008 og 2021, og betydelige rekrutteringsvanskeligheder i bestemte fag.

Løsning af disse problemer kan muligvis opnås gennem en tilpasning af både forhandlings- og aftalemodellen og Reguleringsordningens i den offentlige sektor. En tilpasning, som kunne give plads til en mere fleksibel og dynamisk løndannelse, hvor indsats og løn knyttes sammen på end mindre mekanisk måde. Dette ville være i begge parter interesse.

### Referencer

- Danmarks Statistik (2021), "Statistikdokumentation for Standardberegnede Lønindeks 2021", København: Danmarks Statistik.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2013), "Arbejdsmarkedsrapport 2013", København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2017), "De offentligt ansatte får stadig for høje lønstigninger", *Politik og Analyse*, 12. december. Dansk Arbejdsgiverforening.
- Due, Jesper, Carsten Strøby Jensen og Jørgen Steen Madsen (1993), *Den danske model*, København: Djøf Forlag.
- DØR (2023), *Dansk økonomi*. Foråret 2023, København: Det Økonomiske Råd.
- Elvander, Nils (1988), *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.



- Elster, Jon. (1989), "Social norms and economic theory", *Journal of economic perspectives*, 3(4): 99-117.
- Høgedahl, Laust (2019), *Den danske model i den offentlige sektor*. Danmark i et nordisk perspektiv, København: Djøf Forlag.
- Høgedahl, Laust og Flemming Ibsen (2019), "OK18: Solidaritetspagt, musketer-ed, massemobilisering og tæt på storkonflikt i den offentlige sektor", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(2): 47-66.
- Ibsen, Flemming (1983), *Organisationerne og arbejdsmarkedet*, København: Samfundsfagsnyt.
- Ibsen, Flemming og Jens Finn Kristensen (2001), *Løn som fortjent?*, København: Djøf Forlag.
- Ibsen, Flemming og Jørgen Stamhus (2016), "Kapitel 8. Løndannelse, lønstruktur og ligeløn" i Ibsen, Flemming og Jørgen Stamhus, *Arbejdsmarkedsøkonomi*, København: Djøf forlag, pp. 149-84.
- Ibsen, Flemming, Laust Høgedahl og Steen Scheuer (2012), *Kollektiv handling*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Lund, Reinhard (1972), *Sammenslutningen og Centralorganisationen – tilblivelse og udvikling*, København: Teknisk Forlag.
- Lønkommissionen (2010), "Lønkommissionens redegørelse: Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet", København.
- Lønstrukturkomiteen (2023), "Lønstrukturkomiteens hovedrapport", København: Beskæftigelsesministeriet.
- Marsden, David (1997), "Public service pay reforms in European countries", *Transfer, European Review of Labour and Research*, 3(1): 62-85.
- Moderniseringsstyrelsen og CFU Centralorganisationernes Fællesudvalg (2016), "Analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordning mv.", København: Arbejdsgruppen om analyse af den statslige lønudvikling og reguleringsordningen mv.
- Scheuer, Steen (2000), "Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel", *Økonomi & Politik*, 73(4): 10-23.
- Scheuer, Steen. (1996), *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet: Udbredelsen af kollektive overenskomster, faglig organisering og skriftlige ansættelsesbeviser blandt privatansatte*, København: Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- Stamhus, Jørgen, Steen Scheuer og Ellen Susanne Christensen (2009), "Tre strejker i det offentlige – en komparativ lønmodtager-investeringsanalyse", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 147(3): 360-74.