

Løndannelsen i den offentlige sektor – Lønstrukturkomiteens arbejde og hovedkonklusioner

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Artiklen giver en oversigt over og sammenfatning af lønstrukturkomiteens arbejde og hovedkonklusioner med fokus på analyser af lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige

sektor, herunder betydningen for den private sektor, samt muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område.

Lønstrukturkomiteens baggrund og formål

Lønstrukturkomiteen blev nedsat i efteråret 2021¹ efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne på det offentlige område og med udgangspunkt i en debat om lønforholdene og lønrelationerne mellem personalegrupperne i den offentlige sektor. Hovedopgaverne i komiteens kommissorium er, at

- analysere lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor, herunder en historisk afdækning af udviklingen i lønstrukturer og kollektive aftaler for tjenestemænd og overenskomstansatte i den offentlige sektor.
- belyse effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, herunder betydningen for den private sektor.
- belyse muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor inden for rammerne af den danske aftalemodel på det offentlige område.

Komiteen har en sammensætning med bred repræsentation fra parterne samt eksperter. Det mere teknisk betonedede arbejde har været behandlet i en referencegruppe med repræsentanter for parterne, og hvor eksperterne også har deltaget. Endvidere har der været en række eksterne bidrag til komiteens arbejde. En enig komite står bag rapporten, der blev offentliggjort i juni 2023. Komiteens sammensætning, hovedrapporten, baggrundsrapporter, tekniske beregningsnotater, eksterne rapporter og datamateriale fremgår af <https://www.loenstrukturkomiteen.dk/>.

➤ Komiteen adskiller sig fra kommissioner og lignende ved ikke at have til formål at komme med konkrete anbefalinger. Løn og øvrige aftalevilkår fastlægges af parterne, og hovedformålet med komiteens arbejde har derfor været at udarbejde et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor.

TORBEN M. ANDERSEN
Chair of the Wage Structure Committee, Professor, Department of Economics, Aarhus University, tandersen@econ.au.dk

Denne artikel giver et kort overblik over komiteens arbejde og de væsentligste konklusioner. Indledningsvist er det vigtigt at slå fast, at det ikke har været et formål med komiteens arbejde at fastlægge eller tage stilling til en 'korrekt' eller 'retfærdig' løn for specifikke personalegrupper, eller om der for specifikke personalegrupper kan være et eventuelt lønmæssigt 'efterslæb' i forhold til andre grupper eller sektorer. Komiteen adskiller sig fra kommissioner og lignende ved ikke at have til formål at komme med konkrete anbefalinger. Løn og øvrige aftalevilkår fastlægges af parterne, og hovedformålet med komiteens arbejde har derfor været at udarbejde et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor. Lønstrukturkomiteen har derfor belyst en række forskellige aspekter og perspektiver på dels udviklingen i det offentlige arbejdsmarked og dels lønstrukturerne og lønudviklingen i den offentlige sektor.

Artiklen indledes med en kort diskussion af karakteristika for det offentlige arbejdsmarked og hovedpræmisserne for komiteens arbejde. Derefter behandles udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer, hvorefter komiteens tilgang til analyser af lønstrukturerne og resultaterne af disse analyser sammenfattes. Derpå diskuteres effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer, og komiteens idekatalog over mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor sammenfattes.

Det offentlige arbejdsmarked

Det offentlige arbejdsmarked afspejler den danske velfærdsmodel, og med et veludbygget velfærdssamfund følger et stort behov for arbejdskraft. Knap 1/3 af de beskæftigede arbejder således i den offentlige sektor. Opgaveløsningen i den offentlige sektor afspejler sig i beskæftigelsessammensætningen med mange beskæftigede inden for undervisning, pleje og sundhed, og dermed også fordelingen på tværs af de tre offentlige sektorer: stat, regioner og kommuner.

Det kønsopdelte arbejdsmarked fremstår tydeligt i en sammenligning mellem den offentlige og den private sektor. Mens 7 ud af 10 offentligt ansatte er kvinder, er det 4 ud af 10 i den private sektor. I kommunerne og regionerne er 8 ud af 10 ansatte kvinder, mens fordelingen i staten er tæt på 5 ud af 10.

Den offentlige sektors størrelse og indretning afspejler politiske prioriteringer af skattefinansierede aktiviteter. Derfor er der afgørende forskelle mellem det private og det offentlige arbejdsmarked. I den private sektor er der en løbende markedstest af aktiviteterne, hvilket muliggør en opgørelse af værditilvækst og produktivitet m.m. som grundlag for løndannelsen. Det er anderledes i den offentlige sektor, da det netop er en præmis for velfærdsstatens aktiviteter, at de stilles (overvejende) gratis til rådighed for befolkningen, og at finansieringen sker via forskellige former for beskatning. Der er således ikke en direkte sammenkobling mellem borgernes brug eller træk på aktiviteterne og betalingsevne/villighed, som der er i den private sektor. Det skaber helt grundlæggende problemer i forhold til at vurdere arbejdskraftens værdiskabelse og pro-

duktivitet, og dermed for løndannelsen i den offentlige sektor. Uden en klar markedstest er det vanskeligere at fastlægge arbejdskraftens præcise bidrag til opgaveløsningen, og dermed også at sætte lønningerne i forhold hertil. Under disse betingelser kan de relative lønninger – både inden for og mellem personalegrupper – få en større opmærksomhed og opfattes som en indikator på arbejdskraftens bidrag og værdi.

Igennem de politiske processer vælger borgerne de politikere, der tager stilling til den offentlige sektors aktiviteter. Givet behovet for arbejdskraft til at udføre de politisk besluttede opgaver opstår der dermed en arbejdsgiverrolle (og for et større antal lønmodtagere, der også er vælgere). Dobbeltrollen for det politiske system (repræsenterende borgerne) som bestiller og arbejdsgiver er grundlaget for et armslængdeprincip i forhold til det offentlige arbejdsmarked, hvor løn og øvrige aftalevilkår aftales mellem parterne uden politisk indblanding. Løndannelsen og reguleringen af løn og arbejdsvilkår er således parternes ansvar inden for givne rammer.



Løndannelsen for det offentlige arbejdsmarked sker ud fra det princip, at lønstigningerne i den private sektor sætter rammen for de offentlige lønstigninger. Denne fremgangsmåde har sit udgangspunkt i en mere grundlæggende præmis om, at løndannelsen i små og åbne økonomier bør ske ud fra et international konkurrenceevnehensyn.

Løndannelsen for det offentlige arbejdsmarked sker ud fra det princip, at lønstigningerne i den private sektor sætter rammen for de offentlige lønstigninger. Denne fremgangsmåde har sit udgangspunkt i en mere grundlæggende præmis om, at løndannelsen i små og åbne økonomier bør ske ud fra et international konkurrenceevnehensyn. Det medvirker til økonomisk stabilitet, hvis erhvervene i tættest international konkurrence først fastlægger lønningerne, hvorefter de hjemmemarkedsorienterede erhverv fastsætter lønningerne. Den omvendte rækkefølge kan være en kilde til økonomisk ustabilitet – som der også er historiske og internationale erfaringer med – hvor for høje lønstigninger i hjemmemarkeds erhvervene sætter konkurrenceevnen under pres med fald i aktivitet og beskæftigelse til følge, og hvor det kræver en tilpasningsperiode, før aktivitet og beskæftigelse når tilbage til udgangsniveauet. Denne tilgang til løndannelsen er kendt som den skandinaviske/nordiske inflationsmodel. Da den offentlige sektor er en væsentlig del af ”hjemmemarkeds erhvervene”, følger det, at rammen for lønstigningerne i den offentlige sektor må svare til lønstigningerne i den private sektor. Det har der været konsensus om mellem parterne siden 1960’erne, og navnlig efter fælleserklæringen i 1987. Løndannelsen i Norge og Sverige foregår ud fra samme tankegang.

Komiteen har således i sit arbejde taget udgangspunkt i to præmisser for løndannelsen i den offentlige sektor:

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

Udviklingen i kollektive aftaler og lønstrukturer

Lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor afspejler mange års udvikling af de kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. En udvikling som har fundet sted i samspil med den generelle samfundsøkonomiske udvikling og særligt udviklingen på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor. For at beskrive denne udvikling samt for at sætte komiteens øvrige arbejde i et historisk perspektiv, har komiteen afdækket udviklingen i kollektive aftaler i perioden fra 2. verdenskrig til de seneste overenskomstforhandlinger i 2021.

Grundlæggende er udviklingen i de kollektive aftaler og lønstrukturerne i den offentlige sektor resultatet af en række afvejn timer, beslutninger og kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter, der er foretaget, hovedsageligt af de centrale aftalparter, inden for rammerne af udviklingen af arbejdsmarkedet generelt og den offentlige sektor.

Det kollektive aftalesystem er udviklet fra et fokus på tjenestemandssystemet til overenskomstsyste met i forlængelse af indførelsen af aftaleretten ved tjenestemand srefor men i 1969, og er særligt i kommuner og regioner/amter blevet formaliseret. Samtidig er løndannelsen løbende udviklet, især ved indførelsen af et lokalt element ("Ny Løn") i 1990'erne. Hovedparten af løndannelsen i den offentlige sektor finder sted ved de centrale overenskomstforhandlinger i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Her aftaler parterne en økonomisk ramme, som er udtryk for de forventede løn- og vilkårsforbedringer i den kommende overenskomstperiode, med udgangspunkt i forventningerne til den samfundsøkonomiske udvikling, og særligt den forventede lønudvikling i den private sektor.

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

miske ramme også skøn over den såkaldte reststigning, som afspejler lokal løndannelse og eventuelle ændringer i personalesammensætningen over tid.

Det har ikke været muligt for komiteen at foretage en egentlig kvantitativ analyse af lønudviklingen eller af udviklingen i de relative lønninger. Det skyldes primært kilde- og fortolkningsmæssige begrænsninger, herunder datamæssige begrænsninger, i forhold til at foretage en konsistent sammenligning af lønforholdene for personalegrupper over tid. Der har generelt været ændringer i indholdet af jobfunktioner, og nye er kommet til, ligesom ændringer i sammensætningen af personalegrupper påvirker lønopgørelserne. Sammenligninger over tid udfordres også af, at lønpakkerne er ændret og nu indeholder velfærdselementer, f.eks. pensioner, barselsordninger, og seniorordninger. Endelig har det ikke været muligt at knytte datakilder konsistent over tid.

Komiteen har i stedet afdækket udviklingen i aftalesystemet og lønstrukturer ud fra en række øvrige perspektiver. Afdækningen viser, at parterne i perioden 1989-2021 i høj grad har prioriteret ens (procentuelle) lønstigninger til alle. Det har isoleret set bidraget til at videreføre lønstrukturerne. Der er dog også flere eksempler på prioritering af midler til dels centralt aftalte puljer til særlige grupper/formål (bl.a. OK18 og OK21) og dels til puljer til organisationsforhandlinger, som har skabt mulighed for tilpasning af lønstrukturerne inden for specifikke personalegrupper. I perioden før 1989 har det ikke været muligt for parterne selv eller ved hjælp af øvrige kilder at afdække den aftalte fordeling af lønmidler. Afdækningen viser dog eksempler på særlige lønløft til visse personalegrupper for eksempel i årene efter reformen i 1969, samt at der i perioden på arbejdsmarkedet generelt og i den offentlige sektor har været foretaget lønregulering i henholdsvis kr./øre. og pct. Dette har bidraget til henholdsvis at mindske den relative forskel mellem højere og lavere lønnede og at opretholde den relative forskel mellem personalegrupper.

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

Afdækningen viser således, hvordan de nuværende kollektive aftaler, herunder løn- og øvrige vilkår for de respektive personalegrupper, er resultatet af en række afvejninger, beslutninger og kompromisser mellem parterne. Disse kompromisser er indgået inden for rammerne af den generelle udvikling på det danske arbejdsmarked, herunder lønudviklingen i den private sektor, og har været påvirket af udviklingen af den offentlige sektor samt af parternes organisering. Lønstrukturerne i den offentlige sektor i dag afspejler således

parternes valg og prioriteringer samt indgåede kompromisser gennem mange årtiers forhandlinger. Der kan derfor ikke peges på ét enkeltstående nedslagspunkt som bestemmende for de nuværende lønstrukturer. De kan således heller ikke siges at være politisk fastsatte, f.eks. som følge af forskellige tjenestemandreformer i efterkrigstiden.

Analyser af lønstrukturerne

Komiteen har til opgave at analysere lønstrukturerne i den offentlige sektor, det vil sige lønrelationerne i mellem og inden for de offentlige personalegrupper. Grundet de ovenfor anførte særlige forhold for den offentlige sektor kan lønningerne ikke relateres til outputmål som værdiskabelse eller produktivitet. Analyserne må derfor tage udgangspunkt i observerbare karakteristika som uddannelse, erfaringer og ledelsesansvar, jf. nedenfor.

Analyserne af lønstrukturerne omfatter både en beskrivende del og statistiske analyser. Konkret har komiteen afdækket gennemsnitslønninger og lønspredningen for 50 udvalgte personalegrupper, som giver en bred dækning af hele det offentlige arbejdsmarked (udgør ca. 80 pct. af samtlige offentligt ansatte).

Sammenligninger af løn rejser en række spørgsmål. Udgangspunktet er at sammenligne timelønninger, da måneds- eller årslønninger er påvirket af arbejdsomfanget. Med udgangspunkt i Lønkommissionens arbejde og anbefalinger anvendes følgende to lønbegreber: den standardberegne timeløn og timefortjeneste per præsteret time.²

Der er flere spørgsmål knyttet til lønsammenligninger baseret på de opgjorte timelønninger. Særligt timeopgørelsen og betydningen af genekompensation giver udfordringer. Timeopgørelserne er påvirket af, at medarbejdere aflønnes forskelligt for over-/merarbejde, og det registreres forskelligt i lønsystemerne (uregistreret over-/merarbejde). For medarbejdere, der ikke aflønnes særskilt for over-/merarbejde, kan timelønnen derfor være overvurderet. Genekompensation indgår forskelligt i lønpakker på tværs af grupper. Kompensationen kan være specifikke tillæg eller f.eks. være en del af basislønnen, øvrige arbejdsforhold eller via mulighed for afspadsering. Principielt bliver lønsammenligningerne mere præcise, hvis der kan korrigeres for gener som f.eks. at arbejde uden for normale arbejdstider, men da de statistiske opgørelser ikke sikrer en ensartet registrering, vil en korrektion med de registrerede genekompensationer give fortolkningsmæssige problemer. Derfor er der ikke i de grundlæggende analyser foretaget en sådan korrektion, men de er medtaget i supplerende opgørelser og analyser.

Blandt offentligt ansatte er der en positiv sammenhæng mellem løn og den enkeltes uddannelse, erfaring og ledelsesansvar. Læger, officerer og forskere er de højest lønnede blandt de 50 personalegrupper, som komiteen har udvalgt (eksklusive offentlige chefer), mens pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter er de lavest lønnede. Hovedparten af de øvrige personalegrupper har gennemsnitslønninger mellem 200-300 kr.

for den standard beregnede timeløn og 250-350 kr. for timefortjenesten for præsterede timer.

➤ Blandt offentligt ansatte er der en positiv sammenhæng mellem løn og den enkeltes uddannelse, erfaring og ledelsesansvar. Læger, officerer og forskere er de højest lønnede blandt de 50 personalegrupper, som komiteen har udvalgt (eksklusive offentlige chefer), mens pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter er de lavest lønnede.

Gennemsnitslønningerne dækker over en lønspredning, og på tværs af personalegrupper med forskellige gennemsnitslønninger er der således medarbejdere, som tjener det samme. Lønspredningen afspejler blandt andet gruppernes og lønpakkernes sammensætning og forskelle i lokal løn.

Gennemsnitslønnen er højere i den private sektor end i den offentlige, mens medianlønnen er omtrent ens. Det dækker over, at de lavestlønnede har en relativ lavere timeløn, samt at de højestlønnede har en relativt højere timeløn i den private sektor sammenlignet med den offentlige sektor. For en række personalegrupper er lønniveauerne ens, men for de højestlønnede grupper er lønningerne dog typisk højere i den private sektor.

Det har, som følge af grundlæggende tekniske og fortolkningsmæssige udfordringer, ikke været muligt at opgøre en retvisende lønudvikling over tid for personalegrupperne. I stedet er lønstrukturerne opgjort i henholdsvis 2010 og 2019. Mens enkelte grupper er placeret hhv. højere eller lavere i 'hierarkiet', er det overordnede billede af lønstrukturerne i de to år ensartet.

For at skabe et nærmere overblik og forståelse af lønstrukturerne har komiteen foretaget en række statistiske analyser. Analyserne følger en 2-trinsmodel. Trin 1 tager udgangspunkt i en gængs og relativ simpel tilgang for en statistisk analyse af betydningen af tre grundlæggende forhold – ledelsesansvar, erhvervs erfaring og uddannelse – for forskellene i løn på tværs af personalegrupper (LEU-modellen). Denne model suppleres i trin 2 med en række analyser og diskussioner med henblik på at belyse yderligere forhold, som potentielt kan hænge sammen med lønningerne, herunder forskelle i arbejdsopgaver og ansvar.

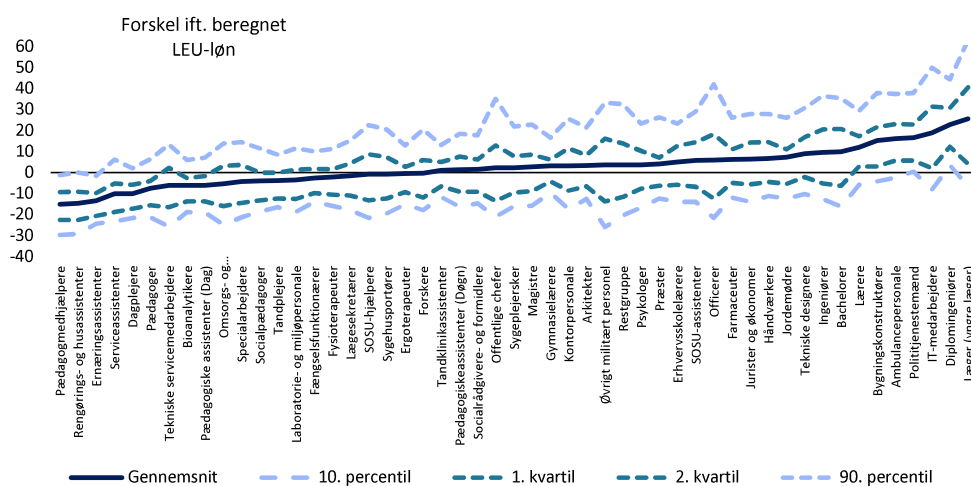
LEU-modellen har til formål at skabe et overblik over strukturerne i de faktiske lønninger med udgangspunkt i tre forhold, der kan observeres konsistent på tværs af personalegrupper. Modellen giver en mere præcis forståelse af betydningen af LEU-faktorerne, som i den beskrivende analyse har en sammenhæng med lønningerne, og en mulighed for at kvantificere betydningen af disse faktorer. Analysemetoden kan ikke løse det underliggende informationsproblem, at der ikke er oplysninger om værdiskabelse eller produktivitet, ligesom den ikke giver svar på hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af de

givne lønforhold og strukturer. Analysen giver således yderligere indsigt i de observerede lønforhold.

Den statistiske analyse er baseret på lønforholdene for de enkelte medarbejdere, og de pågældendes ledelsesansvar, erhvervs erfaringer og uddannelse. Modellen fastlægger således den gennemsnitlige honorering af disse faktorer på tværs af hele den offentlige sektor. De tre LEU-faktorer kan forklare cirka halvdelen af variationerne i lønningerne for offentligt ansatte. Det er en pæn forklaringskraft, men understreger samtidig, at andre forhold også er af betydning. Sammenhængen mellem LEU-faktorerne og løn er grundlæggende robust, men det anvendte mål for uddannelse (målt ved år eller niveau) kan dog have en vis betydning for resultaterne. Analysen giver dermed et mere detaljeret billede af betydningen af LEU-faktorerne, end det fremgår alene ved simpelt at sammenligne lønninger på tværs af faktorerne.

Den faktiske løn kan herefter sammenlignes med en beregnet løn på basis af LEU-modellen. Den beregnede løn er den løndel, der for den enkelte kan henføres til de tre LEU-faktorer, når de tillægges den gennemsnitlige aflønning modellen fastlægger for hele den offentlige sektor. Forskellene mellem de faktiske og de LEU-beregne lønninger kan nu sammenlignes på tværs af personalegrupper. Da LEU-modellen fastlægger den gennemsnitlige aflønning af de tre LEU-faktorer, og den gennemsnitlige afvigelse mellem de faktiske og de beregnede lønninger per definition er nul, vil der være både positive og negative afvigelser til LEU-lønnen bortset fra den hypotetiske situation, hvor aflønningen af disse faktorer er den samme for alle. Afvigelserne giver således kun information om den relative betydning af LEU-faktorer for de enkelte personalegrupper, og ikke om den absolutte betydning.

Figur 1: LEU-afvigelser og spredning, fortjeneste pr. præsteret time



Note: For en præcis definition af variablene og den statistiske analyse henvises til baggrundsrapporten. Af hensyn til læsbarhed fremgår alle personalegrupper ikke i teksten på x-aksen. Se hovedrapporten (Figur 3.10) samt datamaterialet, hvor alle betegnelser fremgår. En tilsvarende figur baseret på standardberegnet timefortjeneste fremgår af hovedrapporten (Figur 3.9). Personalegrupperne har forskellig størrelse, og derfor fremgår det ikke tydeligt af figuren, at den gennemsnitlige afvigelse er nul.

Forskelle mellem de faktiske lønninger og de beregnede LEU-lønninger (LEU-afvigelserne) på tværs af medarbejdere og personalegrupper fremgår af figur 1. LEU-afvigelserne for de 50 personalegrupper er i figuren rangeret fra laveste til højeste afgivelse. Figuren viser også en ganske betydelig spredning inden for de enkelte personalegrupper. Personalegrupper med en gennemsnitlig negativ afgivelse kan således have mange medarbejdere med en positiv afgivelse, og omvendt for grupper med en gennemsnitlig positiv afgivelse.

Lønnen afspejler kompensation for de konkrete opgaver, som medarbejderen udfører. Forskelle i disse mellem personer og personalegrupper, herunder kompensation for eventuelle gener forbundet med arbejdet, er afspejlet i LEU-afvigelserne. LEU-afvigelserne kan således afspejle mange forhold, herunder at LEU-faktorerne kan have forskellig betydning for specifikke personalegrupper, og der kan være øvrige forhold af betydning for lønningerne, som ikke opfanges af modellen. Det kan f.eks. være indholdet af arbejdsopgaverne og det medfølgende ansvar eller omfanget af efter- og videreuddannelse, som også må forventes at have betydning for lønningerne i den offentlige sektor.

LEU-afvigelserne skal desuden ses i lyset af de faktiske lønforskelle, der også er mellem personalegrupper med samme uddannelsesniveau. Det afspejler, at forskellige uddannelsesniveauer dækker over forskellige typer af uddannelser, f.eks. med forskellige uddannelsesretninger/indhold og varierende uddannelseslængder.

Der er i hovedrapporten redegjort for en række robusthedsanalyser og trin 2-analyserne. Resultaterne fra de supplerende analyser viser bl.a., at grupper, der har relativt mange kvinder ansat, relativt mange ansatte på nedsat tid, eller hvor størstedelen af jobfunktionen er ansat i den offentlige sektor, i gennemsnit har lavere faktisk løn end beregnet LEU-løn.

Sammenfattende viser de statistiske analyser, at LEU-faktorerne har en grundlæggende betydning for lønningerne i den offentlige sektor, men efterlader også en betydelig komponent til andre faktorer.

Effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer

Den danske aftalemodel har gennem en årrække vist sin evne til at sikre en samfundsøkonomisk ansvarlig udvikling i løn og øvrige vilkår, til gavn for både arbejdsgivere og arbejdstagere. Den grundlæggende præmis er som nævnt, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter lønstigningstakten for det øvrige arbejdsmarked, hvilket er særligt vigtigt for en lille åben økonomi, hvor den offentlige beskæftigelse udgør en stor andel af den samlede beskæftigelse. Det bidrager til en stabil udvikling og gode rammebetingelser for vækst og udvikling i dansk økonomi. Et væsentlig – og måske overset – bidrag til den gunstige makroøkonomiske udvikling igennem en årrække.

Dette princip har også den implikation, at der er budgetmæssig dækning for de offentlige lønstigninger. Stigende lønstigninger i den private sektor vil for

givne skattesatser give en proportionel stigning i skatteindtægterne. Hvis de offentlige lønstigninger er lig de private lønstigninger, følger det, at de offentlige lønudgifter stiger svarende til stigningerne i skatteprovenuet, og dermed skaber disse lønstigninger ikke en særskilt finansieringsudfordring.

Stigningerne i reallønningerne i den private sektor drives grundlæggende af produktivitetstigninger. Når de gennemsnitlige private lønstigninger sætter rammen for lønstigningerne i den offentlige sektor, bliver disse produktivitetstigninger dermed afgørende for lønudviklingen i den offentlige sektor. De offentlige lønstigninger er således bestemt af de gennemsnitlige produktivitetstigninger i den private sektor og ikke i den offentlige sektor. Det er ikke ensbetydende med fravær af produktivitetstigninger i den offentlige sektor, selvom de er svære/umulige at måle og kvantificere, jf. ovenfor. Implikationen er, at omkostningerne ved offentlige opgaveløsninger påvirkes. Hvis et område har højere produktivitetstigninger end de gennemsnitlige produktivitetstigninger i den private sektor, falder omkostningerne for aktiviteten. Såfremt produktivitetstigningerne er lavere end i den private sektor, stiger omkostningerne for aktiviteten. Disse ændringer i omkostningsstrukturen kan påvirke opgavevaretagelsen og serviceudbuddet i den offentlige sektor.

Paralleliteten mellem lønstigninger i den private og offentlige sektor sikrer overordnet, at der ikke opstår en systematisk forskel, der kan påvirke rekrutteringsmulighederne i de to sektorer. Men løndannelsen i den offentlige sektor sikrer ikke i sig selv, at lønstrukturerne tilpasses de underliggende markedsforhold, herunder rekrutteringsforhold. Dette følger af den offentlige sektors grundvilkår og karakteristika, hvor der ikke sker en markeds-mæssig værdifastsættelse af de forskellige services, men hvor efterspørgslen efter forskellige services mv. følger af politiske (demokratiske) processer og prioriteringer. Samtidig hænger den potentielt manglende tilpasning til underliggende markedsforhold sammen med den måde løndannelsen i den offentlige sektor hovedsageligt har været udmøntet med ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper. Det betyder ikke, at de offentlige lønstrukturer nødvendigvis er ude af trit med de underliggende markedsforhold, men blot at der kun i begrænset omfang er mekanismer i løndannelsen, der sikrer tilpasning af lønstrukturerne internt i den offentlige sektor til værdiskabelsen og markedsforholdene. Der er således risiko for, at lønstrukturerne over tid ikke følger med udviklingen i samfundet eller på arbejdsmarkedet. Fremadrettet kan særligt den demografiske udvikling have store implikationer for rekrutteringsspørgsmålet.

Komiteen har belyst effekter og konsekvenser ved ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Arbejdet udgør et grundlag for at drøfte sammenhængen mellem løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor og det øvrige arbejdsmarked, den offentlige sektors opgaveløsning og samfundsøkonomien bredt set. Effekterne af ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor afhænger af den konkrete ændring og situation. Mest afgørende er det, om ændringen medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor over-

stiger den private eller ej. Er dette tilfældet, vil det have afledte samfundsøkonomiske konsekvenser. Omvendt kan ændringer i f.eks. relative lønninger bidrage til en bedre fordeling af arbejdskraften i den offentlige sektor, understøtte hensigtsmæssige incitamentter og en tættere sammenhæng mellem løn og opgaveløsning.

Idekatalog for udvikling af løndannelsen i den offentlige sektor

Lønstrukturkomiteen har indgående behandlet mulighederne for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor. Det er parternes ansvar at sikre en løndannelse, som afvejer de relevante hensyn gennem løbende forhandlinger. Derfor har lønkomiteen ikke udarbejdet konkrete anbefalinger, men fremlagt et idekatalog med muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor.

Idekataloget tager udgangspunkt i fire principper for en bæredygtig og fremtidssikret løndannelse i den offentlige sektor:

- Transparens
- Tilpasningsdygtighed
- Proportionalitet og legitimitet
- Understøtte opgaveløsningen

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

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

Med udgangspunkt i disse principper har komiteen udarbejdet et idekatalog med 15 konkrete udviklingsmuligheder som grundlag for parternes kommende drøftelser og overenskomstforhandlinger. Alle ideerne ligger inden for rammerne af den danske aftalemodel og princippet om, at lønstigningerne i den offentlige sektor følger lønstigningerne i den private sektor. Der er forskellige vurderinger og holdninger til de enkelte elementer i idekataloget blandt arbejdsmarkedets parter. Der er dog enighed i komiteen om, at de hver især netop udgør muligheder for at tilpasse løndannelsen, men også at ideerne hver især kan have forskellige fordele og ulemper. Der er således ikke enighed

i komiteen om hensigtsmæssigheden af samtlige muligheder, da de forskellige fordele og ulemper ved ideerne netop vægtes forskelligt blandt komiteens medlemmer. Idekataloget er ikke udtømmende, men er et vigtigt input til parternes fremadrettede overvejelser og drøftelser.

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

Idekatalogets udviklingsmuligheder kan grundlæggende opdeles i tre typer af tiltag:

- (I) *Transparens og forhandlingsgrundlag.* Komiteen har med sit arbejde kunnet konstatere visse udfordringer i forhold til opgørelser og sammenligninger af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Dette gælder i forhold til opgørelser og sammenligninger af arbejdstid og opgørelser og sammenligninger af lønninger mellem medarbejdere, som i større eller mindre grad modtager kompensation for specifikke gener knyttet til opgaveløsningen. Der findes flere eksisterende tiltag mellem parterne, som understøtter transparens omkring løndannelsen og lønstrukturerne, men dette kan styrkes både i forhold til forbedringer af lønstatistikken, indikatorer for arbejdsmarkedsudviklingen (f.eks. rekrutteringsudfordringer) og viden om grundlag og processer for den lokale løndannelse.
- (II) *Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer mellem personalegrupper.* Tilpasning af lønstrukturerne vil skulle ske ved en differentieret anvendelse af lønmidlerne via allokeringer af den samlede ramme for lønstigninger, vurderinger af de samlede lønpakker og ændringer i forhandlingsstrukturen.
- (III) *Balancerede lønstrukturer og eventuel tilpasning af lønstrukturer inden for personalegrupper.* Der findes flere mulige tilgange, som kan tages i brug for at tilpasse lønstrukturerne inden for personalegrupper, herunder eksempelvis lønpakkernes sammensætning, brug og rammer for lokalløn, og ændringer i forhandlingsstrukturen.

De 15 konkrete ideer er nærmere beskrevet i hovedrapporten.

Hovedformålet med idekataloget er således ikke at fremhæve ét element frem for et andet eller at bedømme hensigtsmæssigheden ved de enkelte tiltag. Det vil som nævnt afhænge af den konkrete situation på arbejdsmarkedet, og særligt hvilket princip/-per for løndannelsen, der søges tilgodeset. Kataloget viser, at parterne allerede i dag – og således også i fremtiden – har mange forskellige muligheder for at udvikle løndannelsen. Den samfundsøkonomiske udvikling sætter de yderste rammer for løndannelsen, mens parternes interne

afvejninger, kompromisser og evne til at opnå enighed danner de indre rammer, barrierer og muligheder.

Konklusion – forandringer af den offentlige løndannelse

Løndannelsen i den offentlige sektor skal grundlæggende understøtte opgaveløsningen i den offentlige sektor og sikre et velfungerende offentligt arbejdsmarked i samspil med den generelle udvikling, herunder på det private arbejdsmarked. Givet armslængdeprincippet er det parternes opgave og ansvar at sikre dette.

➤➤ **Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer derfor en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.**

Lønstrukturkomiteens arbejde giver et samlet og fælles forståelsesgrundlag omkring udviklingen i løndannelsen og lønstrukturerne i den offentlige sektor, herunder styrker og udfordringer ved løndannelsesmodellen for den offentlige sektor. Der er en løbende udvikling i samfundet generelt og arbejdsmarkedet mere specifikt, hvilket også 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 lønstrukturerne. Den nuværende praksis for løndannelsen i den offentlige sektor, der tenderer mod at videreføre de eksisterende lønstrukturer, indebærer derfor en risiko for, at der opstår ubalancer, f.eks. rekrutteringsudfordringer for visse personalegrupper.

Lønkomiteens idekatalog viser, at der inden for rammerne af den danske model for det offentlige arbejdsmarked findes en række muligheder for at udvikle løndannelsen i den offentlige sektor. Opgaven med at prioritere og gensidigt afveje, hvilke hensyn der prioriteres i forbindelse med fremtidens løndannelse, ligger i den danske aftalemodel hos aftaleparterne.

Referencer

Lønstrukturkomiteen, 2023, Hovedrapport, København.

Komiteens arbejde trækker på et større antal artikler og bøger om det danske arbejdsmarked og løndannelsen i den offentlige sektor. Der henvises til baggrundsrapporterne for konkrete henvisninger.

Slutnoter

- 1 Komiteen afsluttede sit arbejde i juni 2023. Der har været afholdt 9 komitemøder og 13 referencegruppemøder. Grundet folketingsvalget i efteråret 2022, en periode med regeringsdannelse samt overenskomstforhandlinger i den private sektor blev der ikke afholdt møder fra oktober 2022 til april 2023.
- 2 Den standardberegnete løn er et tilnærmet mål for lønmodtagernes fortjeneste pr. betalt time, ekskl. overarbejdstimer, og fortjeneste pr. præsteret time er lønmodtagernes gennemsnitlige fortjeneste pr. arbejdet time.