

Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer

Adjunkt Dorthe Pedersen, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København og Center for offentlig Organisation og Styring

1. Indledning

De tilbagevendende aftaleforhandlinger for de godt 800.000 ansatte i stat og kommuner er netop overstået. Mens der har været »ro på bagsmækken« i de statslige forhandlinger, var det også denne gang i det kommunale forhandlingsfællesskab, KTO, at det store drama udspillede sig. Først valgte sygeplejerskernes forhandlere at sætte sig selv uden for det fælles forhandlingsbord og satse på selvstændige forhandlinger med udgangspunkt i sygehusdriften. Efter adskillige trusler og løfter og et 10 timer langt bestyrelsesmøde besluttede Dansk Sygepleje Råd alligevel at sige ja tak til det samlede KTO's endelige tilbud om en skæveling, der imellemtiden var forvandlet fra 130 til 100 mill. kr. En splittelse af KTO blev afværgret i sidste øjeblik.

Hermed var forhandlingernes kompromispunkt dog på ingen måde skabt. Både de statslige og de kommunale arbejdsgivere satsede nemlig på et gennembrud for en lønreform, der for alvor skal skabe mulighed for en virksomhedsbaseret løndannelse i den

offentlige sektor. Den forhadte lokalløn skal endelig afskaffes til fordel for et helt nyt lønssystem, bestående af en basisløn, kombineret med en lokalt fastsat funktions-, kvalifikations- og resultatløn. Forhandlingsresultatet både i stat og kommuner peger på en foreløbig succes for denne strategi, idet der på begge områder er indgået aftale om fælles rammer for udvikling af nye lønformer.¹ Nu afventer vi påbegyndelsen af forsøgsordninger i staten og perspektiverne i de mange specifikke ordninger for alle de forbund, som allerede nu har indgået aftale om nye lønformer i (amts)kommunerne. De forbund, som stiger på »løntoget« er blevet lovet guld og grønne skove, mens de genstridige (som f.eks. folkeskolelærerne og politiet) ikke skal regne med nogen nævneværdig kompensation.

De deltagende aktører såvel som alle vi iagttager stiller umiddelbart det samme spørgsmål: Hvad bliver konsekvenserne? Er der tale om et radikalt brud med den tidligere løndannelse i den offentlige sektor og er det begyndelsen til enden for det centrale aftalesystem? Det

kunne umiddelbart se ud som om, at vi er nået grænsen for hvor mange hensyn aftalesystemet kan håndtere at samordne indenfor dets nuværende organisering. Spørgsmålet er om der kan skabes en ny balance mellem central styring og koordination på den ene side og en lokalt forankret løndannelse på den anden. Der har været mange bud og hurtige konklusioner. Ikke desto mindre må vi konstatere, at aftalesystemet i det offentlige på langt sigt og i udpræget grad under de sidste 10 års fornyelse af den offentlige sektor har udvist en utrolig stabilitet og samordnings-evne.

Formålet i det følgende er at beskrive de institutionelle betingelser, der skaber mulighed for denne kombination af forandring og stabilitet og herved levere en teoretisk ramme, hvori den aktuelle forandring af det offentlige lønsystem kan begribes. Der lægges vægt på forandringernes karakter og mulige konsekvenser. Først sættes de sidste ti års forsøg med decentral løn ind i et historisk institutionelt perspektiv og hovedprincipperne i det aktuelle forslag om virksomhedsbaserede lønformer beskrives. På baggrund heraf vurderes de hidtidige erfaringer og de styringsmæssige forudsætninger for en virksomhedsbaseret lønmodel. Afslutningsvis diskuteres de mulige konsekvenser for det offentlige aftalesystem.

2. Fra lokalløn til nye lønformer

Kravet om øget fleksibilitet i den offentlige løndannelse er ikke nyt. Det samme gælder tilpasningen af aftalesystemet som »omstillingsværktøj« for den offentlige sektor. Siden starten af 1980'erne har det offentlige lønsystem været sat til debat. Startskuddet blev taget i 1983 med den borgerlige regerings moderniseringsprogram, der udpegede den offentlige sektors vækst, manglende omstillingsevne og produktivitet som et af de vigtigste problemer for dansk samfundsøkonomi. Ideerne blev fulgt op af en offensiv fra både

de statslige og de kommunale arbejdsgivere, der lige siden har bombarderet deres modpart, de faglige organisationer med krav om øget fleksibilitet og mindre automatik i den offentlige løndannelse. Det stive lønsystem og det gennemregulerede aftale- og overenskomssystem udpeges som en barriere for omstilling og fornyelse. Mod lønsystemet indvendes det, at lighed, forudsigelighed og standardisering har domineret, fremfor effektiviserings- og produktivitetshensyn (Finansministeriet 1988).

Det første samlede arbejdsgiverinitiativ blev taget med nedsættelse af et lønformsudvalg i 1986. Arbejdet led imidlertid skibbrud, da personaleorganisationerne i intern uenighed valgte at trække sig. Alligevel aftalte de centrale parter både i stat og kommuner en forsøgsordning med decentrale fleksløns- og kommune puljer på 0,2 pct. af den samlede lønsum ved forhandlingerne i 1987. I 1989 accepterede organisationerne ikke bare en opfølgning, men også en videreudvikling, der indebar decentrale ikke organisationsopdelte puljer. Herefter blev lokallønsordningen udbygget med mindre justeringer til ca. 0,7 pct. af lønsummen og kom herved til at overstige den samlede ramme til de specielle organisationsopdelte forhandlinger. Endelig i 1995 aftalte parterne en afviklingsordning til fordel for drøftelser om udvikling af en ny decentral lønmodel (Pedersen 1996c).

Nu nøjagtig 10 år efter de første forsøg står vi midt i forhandlingerne af et nyt udspil til lønreform. Spørgsmålet er om parterne efter 10 års forsøg med decentral løn er klædt på til at tage fat om nældens rod; at reformere selve lønsystemet. Det er stadig arbejdsgiverne, der fører an som idémagerne og hovedinspirationen kommer fortsat fra det private arbejdsmarked, nærmere bestemt fra »90'ernes lønsystem« på industriens område (Dansk Arbejdsgiverforening 1990). Der skal nu gøres op med automatikken og de lange an-

ciennitetsforløb i det offentlige system. Istedet skal der skabes grundlag for en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse, som tager udgangspunkt i en lokalt formuleret løn- og personalepolitik. De nye lønformer skal hverken begrundes i lønsystemets stillingshierarki eller i generelle fordelingsnormer (solidarisk lønpolitik), men derimod i konkrete personale-, resultat- og udviklingsmål, såkaldt virksomhedsinterne mål. På denne vis står de centrale lønforhandlinger ved en skillevej – væk fra det hidtidige forsøg på at skabe fleksibilitet gennem fælles rammeaftaler og centralt udstukne puljer – mod en mere »skræddersyet« og lokalt forankret model. Initiativet skal nu i princippet komme nedefra, det vil sige fra den enkelte offentlige »virksomhed«.

3. De små skridts metode

Gennemførelsen af radikale omlægninger af den offentlige løndannelse ville i de fleste andre lande ske ved en omfattende lovreform.² Når det handler om offentlig løndannelse i Danmark er centrale reformer efterhånden et ukendt fænomen. Sidste gang vi i Danmark gennemførte en egentlig reform af det offentlige lønssystem var ved tjenestemandsskiftet i 1969. Her blev det statslige tjenestemandslønssystem fra 1919 forenklet og tilpasset datidens krav til fleksibilitet. Samtidig ændredes imidlertid også betingelserne for fremtidige ændringer, idet tjenestemændene fik lovfæstet deres aftaleret og således blev ligestillet med den voksende gruppe af overenskomstansatte. Der skabtes herved grundlag for opbygningen af et selvstændigt offentligt aftale- og overenskomstsistem efter privat mønster.³ Siden har der ikke været nedsat en offentlig lønkommission med et fast kommissorium, udstukket af Folketinget. Forandringer er derimod blevet aftalt mellem parterne på henholdsvis det statslige og kommunale område.

Selvstændiggørelsen af aftalesystemet i forhold til lovgivningsmagten bliver yderligere

forstærket fra midten af 1980'erne, hvor parterne både på det offentlige og det private arbejdsmarked, efter 1970'ernes mange indkomstpolitiske indgreb, accepterer frivilligt at samordne lønudviklingen med en generel løn- og udgiftsstyring. Aftaleparterne skriver endda under på, at de vil være samfundsøkonomiske ansvarlige ved indgåelse af fremtidige lønaftaler.⁴ Samtidig formuleres der med moderniseringspolitikken nye samordningsproblemer om den offentlige sektors interne effektivisering og fornyelse. Herved kommer aftalesystemet gradvist til at spille en stadig større rolle – ikke bare vedrørende løn- og ansættelsesbetingelser i snæver forstand – men også for den offentlige sektors fornyelse og effektivisering i bred forstand. Det sker først og fremmest gennem en yderligere centralisering af aftalesystemet. De overenskomstansatte kommer med i de centrale forhandlingsudvalg både i stat og kommuner. Vi får Centralorganisationernes Fællesudvalg, CFU i staten og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KTO i (amts)kommunerne. De to centrale forhandlingsudvalg under henholdsvis CFU og KTO har lige siden påtaget sig et afgørende medansvar for fornyelsen af den offentlige sektor, ved at indgå en række rammeaftaler og ved at initiere en række projekter, der forudsættes indholdsudfyldt lokalt. Udover rammeaftalen om lokal- og chefløn drejer det sig om tilvejebringelsen af rammer for en række personalepolitiske muligheder såsom omstilling og efteruddannelse, effektiviserings- og udviklingsaftaler, senior- og fratrædelsesordninger, samt en uendelig række projekter om kvalitetsudvikling, omstilling og udvikling af lokale personalepolitikker mv. (Pedersen 1996a).

De omfattende forandringer er hverken sket gennem centrale reformer, vedtaget i Folketinget på baggrund af kommissionsbetænkninger eller ved detaljerede centrale aftaler og overenskomster. Forandringerne er derimod

skabt gennem en langsigtet og fortløbende proces ved det vi kan kalde »de små skridts metode«. Centrale aftaler og reformer afløses af rammeaftaler og politisk mål- og rammestyring. Der fastsættes i rammeaftaler og cirkulærer nogle overordnede procedureregler, som det er op til decentrale eller lokale parter at indholdsudfylde. Hvor der tidligere var tale om centralt fastlagte regler, som blot krævede lokal administration, åbnes der med rammestyringen op for en omfattende fortolkningskamp, evaluerings- og læreproces mellem et centralt og et decentralt niveau. Indenfor aftalesystemets rammer er det som regel foregået gennem en omfattende udredning i interne arbejds- og projektgrupper og en kampagnekamp om at sætte dagsordenen for fremtidige forhandlingerne. Typisk er der herefter indgået en rammeaftale, etableret et projekt eller en forsøgsordning. Parterne har evalueret aftalen. I efterfølgende forhandlingsrunder er aftalen blevet justeret og der er udsendt en vejledning til brug for aftalens lokale anvendelse (tænk blot på rammeaftalen om lokalløn). Forandringer sker altså ikke ved én reform, aftale eller beslutning, men derimod om en række foreløbige aftaler og beslutninger, taget over tid i mange forskellige fora, såvel centralt som decentralt.

Gennem udviklingen af de små skridts metode er aftalesystemet langsomt blevet gearret til at spille en stadig større rolle i den fortsatte modernisering af den offentlige sektor. Det gælder ikke kun øget fleksibilitet i løndannelsen, men også og i stigende omfang rammerne for lokal personaleudvikling, omstilling og effektivisering i de offentlige institutioner. Det danske eksempel afviser herved en afgørende tese i den internationale litteratur om New Public Management; nemlig at nye managementdoktriner nærmest pr. definition vil medføre en nedbrydelse af den interne korporatisme i den offentlige sektor (Chubb & Moe 1990; Dunleavy & Hood 1994; Naschold 1996). I Danmark er der hverken tale

om afkorporativisering eller nedbrydelse af eksisterende institutioner. Tværtimod er der tale om udviklingen fra en 2. generation til en 3. generations integration mellem personaleorganisationer og offentlige myndigheder. Kollektive aftaler kombineres med politisk udredning, kampagner og ad hoc drøftelser, faglige institutioner suppleres af professionelle sekretariater og en række arbejds- og projektgrupper, samtidig med at punktvis forhandling og deltagelse væves ind i et net af stabile og komplementære deltagelsesformer både centralt og decentralt.

Samlet set betyder det, at lønpolitikens institutionelle orden er ændret mod det, som jeg har valgt at kalde »forhandlet forvaltning«. Velfærdsstatens sektorisering og multicentrering, som bl.a. indebærer udviklingen af løn-, personale- og administrationspolitikken som selvstændige politikområder med egne målsætninger og samtidig fordelt myndighed til henholdsvis en politisk (parlamentarisk) og en faglig (aftale) sfære, er gradvist blevet afløst af en overordnet forvaltningspolitik, der kobler de 3 politikker sammen gennem formulering af tværgående problemer for hele den offentlige sektor, samtidig med at den skaber grundlag for en poly-centrisk organiseret forvaltning, der er kendetegnet ved delegation af øget beslutningskompetence til det yderste led, den enkelte offentlige institution. På baggrund af denne udvikling er det ikke længere kun fastsættelsen af offentligt ansattes løn- og ansættelsesbetingelser, men også spørgsmål vedrørende hele den offentlige sektors grænser, organisation, processer og personale, der fastlægges gennem en kombination af centrale og decentrale forhandlinger i et komplekst samspil mellem politiske, administrative og faglige institutioner.⁵

4. Rammeaftaler om nye lønformer

Udspillet om den nye lønreform søges gennemført på samme vis. Midlerne er endnu engang forsøgsordninger og frivillige for-

handling. Forandringerne sker ikke fra i dag til imorgen og de har allerede været længe undervejs. Alligevel er de igangværende forhandlinger udtryk for starten på noget nyt. Det kan vise sig at blive første skridt på vejen til en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse. Det vil sige en løndannelse, der tager udgangspunkt i den offentlige virksomhedsdrift, fremfor i den overordnede løn- og udgiftsstyring og det generelle mål om fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor, som siden starten af 1980'erne har sat rammerne for de centrale lønforhandlinger.

Med de aktuelle rammeaftaler om nye lønformer ser det ud til at aftalesystemet har valgt at påtage sig den nye udfordring; at skabe rammerne for en lokalt forankret løndannelse. Udfordringen består nærmere bestemt i at skifte den hidtidige centralt initierede og generelle puljekonstruktion ud med en ny lønmodel, der skaber mulighed for en større lokal dispositionsfrihed og »skræddersyet« i forhold til det enkelte driftsområdes særlige opgaver, jobgrupper og kvalifikationskrav. Den foreslåede model tager udgangspunkt i en basisløn, der består i et afkortet lønforløb, kombineret med henholdsvis centralt og lokalt fastlagte funktions- og kvalifikationsstillæg, samt muligheden for en lokalt aftalt resultatløn. Denne model kan så omsættes i en række skræddersyede aftaler, der indebærer forskellige kombinationer af grundmodellens elementer og forskellige kombinationer af centrale og decentrale indplaceringer og tillæg.⁶ Strategien for modellens realisering og videreudvikling er til gengæld forskellig på henholdsvis det statslige og det (amts)kommunale område.

I staten er der på AC-området fremlagt et selvstændigt forlig om indførsel af et nyt lønsystem for akademikere, mens der på det brede CFU-område er opnået enighed om rammerne for en række 3-årige forsøgsprojekter, der kan forhandles på plads frem til ud-

gangen af 1997. Forsøgsordningen åbner mulighed for at enkelte (central)organisationer eller dele heraf kan indgå aftale om deltagelse, men forsøgene forventes primært at tage udgangspunkt i den enkelte statslige arbejdsplads og forudsætter, at den stedlige ledelse og vedkommende tillidsrepræsentanter begge tilkendegiver ønske om at deltage i et projekt. Herefter er selve tilrettelæggelsen, udformningen af forhandlingsprocedurer og retningslinjer for udmøntning i vid udstrækning overladt til de lokale parter via etableringen af et lokalt lønudvalg. Især arbejdsgiversiden har imidlertid ønsket en fortsat central lønstyring, dels af den overordnede lønstruktur, dels af den generelle lønudvikling. Flere modeller herfor er blevet diskuteret, ligefra en fortsat puljemodel til en i princippet fri løndannelse. I rammeaftalen er man landet på en lokal styring med udgangspunkt i den enkelte institutions fastsatte lønsumsramme, hvorindenfor samtlige lønelementer skal kunne finansieres. Lønforsøgene er således ikke underlagt lokal- og cheflønspuljeordningen eller andre puljebegrænsninger end den der ligger i de statslige institutioners bevillings- og budgetstyring (Finansministeriet 1997a). For de ansatte, der ikke deltager i lønforsøg videreføres aftalen om chef- og lokalløn stort set efter de hidtidige regler og med et loft på 1,49% af lønsummen.

Undtaget fra aftalen er akademikere i staten samt ansatte i stillinger over lønramme 35, i det omfang at der for disse personalegrupper generelt indføres nye lønsystemer. De selvstændige forhandlinger på AC-området er netop afsluttet med indgåelse af et generelt forlig om indførsel af nye lønsystemer for akademikere. De første reaktioner tyder på, at der er opbakning fra de fleste AC-forbund. Dansk Jurist- og Økonomforbund og Dansk Magisterforening har dog allerede meldt ud, at de ikke kan anbefale deres medlemmer at stemme ja til aftalen. Holder flertallet i AC vil aftalen nemlig komme til at gælde for

samtligte akademikere i staten. Alle akademikere, der nyansættes fra den 1.1.1998 vil da i givet fald komme til at følge den nye lønmodel, mens det bliver frivilligt for de allerede ansatte om de vil overgå til nye lønformer eller ej. Ved eventuel overgang skal den samlede løn minimum svare til den enkeltes hidtidige lønniveau.⁷ For de akademikere, som ikke overgår til nye lønformer vil det kun være muligt at få tildelt engangstillæg. Tildeles varige eller midlertidige tillæg, overføres man automatisk til det nye lønsystem.

På det (amts)kommunale område har parterne generelt anlagt en mere ambitiøs strategi, idet der allerede ved de nuværende specielle forhandlinger med en række af de i alt 61 organisationer for kommunalt ansatte er indgået aftaler om en permanent overgang til nye lønformer. Rammeaftalen om nye lønformer tager udgangspunkt i den samme grundmodel som beskrevet ovenfor og indeholder herudover en række generelle principper for overgang til nye lønformer, herunder principper for omkostningsberegning ved forskellige skræddersyede modeller samt vejledende generelle kriterier for ydelse af funktions-, kvalifikations- og resultatløn. Forhandlingerne mellem de kommunale arbejdsgiverparter og de enkelte organisationer omfatter herefter en konkretisering ved fastlæggelse af en speciel/skræddersyet lønmodel, overgangsmodel, fastlæggelse af grundløn og en eventuel centralt aftalt funktions- og kvalifikationsløn samt udarbejdelse af vejledende kriterier for lokal udmøntning af funktions-, kvalifikations- og resultatløn til den enkelte medarbejdergruppe. Decentrale forhandlingsprocedurer og tidsfrister forudsættes aftalt i (amts)kommunens øverste medbestemmelsesudvalg, således at der som udgangspunkt kan forhandles 1 gang årligt. I dette forum forventes der ligeledes afholdt en årlig drøftelse af den lokale lønpolitik med henblik på en generel understøttelse af (amts)kommunens personalepolitik.

Den overordnede lønstyring forudsættes ligesom i staten at tage udgangspunkt i den lokale bevillings- og budgetstyring. Herudover vil der centralt blive aftalt en skønnet procentstigning for forhøjelse af lønniveauet ved decentral anvendelse af lønmidler. Principper for den endelige finansiering aftales mellem de kommunale arbejdsgiverparter og KTO inden udgangen af 1997. Spørgsmål om justeringer i forhold til et eventuelt merforbrug skal så tages op ved de næste generelle aftaleforhandlinger i 1999 (Kommunernes Landsforening m.fl. 1997). Herved skal rammeaftalen sikre, at en decentral lønudvikling for visse grupper ikke uhæmmet sker på bekostning af andre. Herudover er der for de medarbejdergrupper, som ikke aftaler overgang til nye lønformer pr. 1. april 1998, indgået en fornyet rammeaftale om decentral løn. Loftet herfor er i den generelle aftale forlods sat til 0,9 procent af den samlede lønsum, mens der er aftalt et »gulv« på 0,5 procent, som alle grupper på denne ordning skulle være sikret via en eventuel kompensation ved de næste aftaleforhandlinger, hvis en sådan forholdsmæssig andel ikke skulle være udmøntet i aftaleperioden (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte 1997).

De specielle forhandlinger har overraskende ført til indgåelse af aftale om nye lønformer mellem de amtskommunale arbejdsgiverparter og en række af de største forbund. Op imod 50% af de i alt 622.000 (amts)kommunalt ansatte får herved mulighed for at overgå til nye lønformer fra 1998. Arbejdsgiversiden har lokket med »en billigere løsning« for de grupper, som ville overgå allerede i denne forhandlingsrunde, f.eks. ved at specielle krav beregnes til en lavere økonomisk belastning af rammen til specielle forhandlinger end ellers forudsat. Herved er fordelingskampen traditionen tro endnu engang blevet flyttet over på lønmodtagerside, hvor de enkelte grupper har vogtet på hinanden med hensyn til hvor gunstige vilkår, der blev tilbudt den

enkelte organisation og hvad det kunne komme til at betyde for gruppens lønudvikling på længere sigt og dermed for lønstrukturen mellem de enkelte faggrupper. Efter omfattende forhandlinger har de kommunale arbejdsgivere indgået aftale om nye lønformer med AC for ca. 9000 (amts)kommunale akademikere (med gymnasielærerne og lægerne som en væsentlig undtagelse), med Dansk Sygeplejeråd for ca. 34.000 sygeplejesker, med Danske Fysioterapeuter, Ergoterapeutforeningen, Landsforeningen af Hospitalslaboranter samt Økonomaforeningen for ca. 9000 ansatte, med Socialpædagogernes Landsforbund for 14.000 socialpædagoger, med HK-Kommunal for 50.000 kontorassistenter, med Pædagogmedhjælperforbundet for 24.000 pædagogmedhjælpere, med Teknisk Landsforbund for 5000 teknikere og med Dansk Metal for 7000 håndværkere i både amter og kommuner. Herudover er der mellem KL og Danmarks Lærerforening og mellem KL og Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund indgået aftale om nye lønformer for ca. 3000 skoleledere og 13.000 pædagoger med lederfunktioner. Endelig er der med Forbundet for Offentligt Ansatte indgået aftale for ca. 105.000 især sundhedspersonale og arbejdsledere. På LO-området har andre store grupper til gengæld holdt sig udenfor. Det gælder ca. halvdelen af de 200.000 medlemmer af Forbundet for Offentligt Ansatte, samt kommunalt ansatte medlemmer af SID og KAD, der har afstået fra forhandlinger om nye lønformer. Selvom det generelle forlig har opnået tilslutning fra samtlige KTO-organisationer og de indgåede aftaler om nye lønformer anbefales af et flertal i de fleste organisationers bestyrelser, skal det bemærkes, at aftalerne endnu ikke har været til afstemning blandt medlemmerne og dermed ikke er endeligt tiltrådt.

Tilbage står, at det fortsat er usikkert, i hvilket omfang overgangen til nye lønformer vil indebære en stærkere lønudvikling for ud-

valgte grupper, om der vil være flere lønkroner at hente i driften og dermed i hvilket omfang ordningen vil føre til større løndifferentiering mellem forskellige faggrupper og måske ikke mindst internt i den enkelte faggruppe. Vi ved nemlig ikke om de offentlige institutioner er klædt på til en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse, om de vil have incitamenten til at investere i medarbejdernes særlige funktioner, kvalifikationer og resultater og om de vil være istand til at udnytte det nye lønsystem til en understøttelse af lokale virksomhedsplaner og personalepolitiske mål.

5. Er de offentlige institutioner klædt på – styringsmæssige udfordringer

Ser vi på erfaringerne med de sidste ti års forsøg med decentral løn, må vi konstatere, at der i udpræget grad har været tale om et centralt initieret projekt, som har haft svært ved at samle opbakning blandt store medarbejdergrupper såvel som mange lokale ledere. De generelle puljeordninger er af mange blevet opfattet som et »puljetyranni«, dvs. noget man centralt har aftalt og som de lokale parter derfor er mere eller mindre tvunget til at finde på en »kreativ« anvendelse af, uanset om man kan se et lokalt formål hermed eller ej (Ibsen m.fl. 1994). De mange års erfaringer, sammenholdt med en generelt øget decentralisering og indførsel af mål- og rammestyring har imidlertid også medført en vis læreproces på lokalt niveau. Der er blevet udviklet lokale forhandlingsprocedurer og -rutiner og det er blevet mere udbredt at anvende de lokale lønmidler målrettet, i og med at de lokale parter er begyndt at udvikle strategier for midlernes anvendelse. Samtidig har flere institutioner fået en skriftligt formuleret personalepolitik og er i højere grad begyndt at koble eksplicite begrundelser til konkrete udmøntninger. Igen er forskellene dog store fra arbejdsplads til arbejdsplads både med hensyn til graden af decentralisering, konkret forhandlingsmodel og formuleret politik (Pedersen 1996c).

Når de offentlige arbejdsgiverparter og stadig flere af personaleorganisationerne nu føler sig parat til at gå igang med udvikling af nye lønformer, bliver det springende punkt derfor, om der lokalt er skabt forudsætninger herfor, dvs. om der på det pågældende område er udviklet nogle styringsvilkår, som sikrer den forudsatte »virksomhedsorientering«. Mulighederne for en egentlig virksomhedsbaseret lønmodel i den offentlige sektor kan ikke kun betragtes som et isoleret aftalespørgsmål. Det må sættes i forhold til, hvad det er for en styringsfilosofi, som ligger bag 1980'erne og 1990'ernes modernisering og fornyelse og i hvilket omfang og hvordan denne filosofi er udviklet og gennemsat i en given del af den offentlige servicesektor, hvad enten det er indenfor et ministerium, en (amts)kommune eller i en mere fritstående offentlig virksomhed.

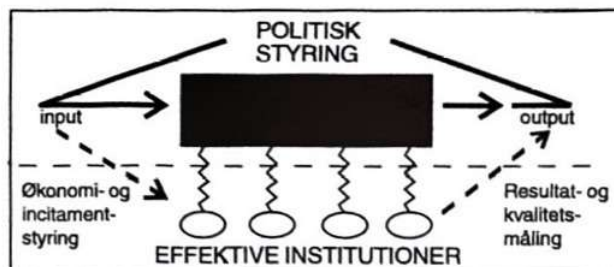
De sidste 10-15 års rammestyring, regelforenkling og decentralisering har ikke bare ændret forvaltnings- og aftalestrukturer, lov- og aftaleformer i den offentlige sektor. Ved »de små skridts metode« er styringsvilkårene også blevet ændret på en række afgørende punkter. Retsstatslige principper er stadig gældende, men fungerer i dag i samspil med en økonomisk styringsfilosofi.

En væsentlig del af moderniseringspolitikken har gået ud på at udvikle nye styringsmekanismer, der kan reducere og kontrollere den vildtvoksende velfærdsstat og afhjælpe bureaukratiseringen og »regeltilsandingen«, som det hedder. Selv en trænet bureaukrat kan ikke længere overskue det omfattende regelværk og de udviklede procedurer, som begrænser institutionernes handlemulighed, effektivitet og fleksibilitet i løsningen af offentlige opgaver.⁸

De udpegede styringsproblemer er hovedsageligt søgt løst gennem forskellige former for økonomisk styring af henholdsvis »input og output«. Budgetreformens lancering af Det

udvidede Totalbalanceprincip i 1984 er et udtryk for at man, fremfor at styre ved detaljerede regler, i stedet styrer på »input«, dvs. på den økonomiske ressourcetilførsel. Dette »pose-penge princip« er siden blevet generelt gældende både i stat og kommuner. En række centrale barrierer fjernes gennem regelforenkling og rammestyring og samtidig overlades det til det udøvende niveau at disponere indenfor en fastsat økonomisk ramme. Fra 1990'erne søges ressourcestyringen suppleret med forskellige former for styring af »output«, f.eks. ved produktivitets- og resultatmålinger, servicedeklarationer og kvalitetsvurdering. Gennem udbredelse af kontraktstyring ønsker forvaltningseksperter især i finansministeriet at skyde nogle »brecher« ind i det traditionelle myndighedshierarki, og herved skabe mulighed for »gensidighedsrelationer«, hvor der tidligere entydigt var tale om instruktion og over-underordningsrelationer (Finansministeriet 1996).

Fra blackbox til nye styringsmekanismer



Denne »input-output model« (se figuren ovenfor) indebærer en helt anden forståelse af styring, end den vi tidligere har kendt i den offentlige sektor. Selve (produktions)processen og de særlige produktionsforudsætninger gøres til en »black box«. Den politiske styring interesserer sig ikke længere for detaljerede procedurekrav, men udelukkende for input og output. Det, at skabe sammenhæng mellem mål, ressourcer og resultater (den svære trekant), overlades til den »producerende« enhed. Det betyder også, at det strategiske niveau delvist flyttes ud i den enkelte

offentlige virksomhed. Det er herude, at der skal laves virksomhedsplaner, tænkes organisationsudvikling, opstilles personalemål og formuleres lønpolitiske kriterier.

Styringsteoretisk sker der det paradoksale, at autonomi⁹ bliver en forudsætning for styring. Hvor den centrale regelstyring forudsatte »fremmedstyring«, dvs. at al lokal praksis var bundet til klare detaljerede regler, fastsat ved lovgivning eller central aftale, forudsætter en lokalt forankret styring, »selvstyring«, dvs. at det udførende led selv er istand til at formulere mål, lægge strategier og tage ansvar for deres opnåelse.¹⁰ Det lokale niveau skal ikke bare være istand til at indholdsfyldte overordnede rammer og principper med konkrete kriterier. Det skal også kunne formulere og begrunde planer og strategier i sammenhæng med området eller virksomhedens udviklings- og personalemål. Det er ikke længere nok »at tage reglerne op af baglommen« og lade andre styre for sig, nu skal der formuleres egne, selvbevidste mål på grundlag af lokale procedurer og samspilsformer. Den enkelte offentlige institution eller virksomhed skal i langt højere grad kunne styre sig selv. Den ses ikke længere som det yderste led i et myndighedshierarki, men derimod som en selvstændig strategisk enhed (Pedersen 1996).

Rammerne for det lokale institutionsstyre skal i højere grad fastlægges gennem udviklingen af nye styringsmekanismer i forholdet mellem koncernniveau (topledelsen i ministerium, amt, kommune), afdelingsniveau (område- eller fagforvaltning) og endelig arbejdspladsniveauet (det udførende led). I.flg. »input-output modellen« skal det ske gennem: (1) udviklingen af en skræddersyet økonomistyring, der giver de enkelte institutioner incitament til at agere effektivt (f.eks. selv opnå fordele/afkast af gennemførte rationaliseringer og investeret udviklingskapital). For det andet skal det ske gennem (2) en mere præcis tilbagemelding fra det udførende led

om opnåede resultater og kvaliteten heraf (f.eks. gennem certificering, servicedeklarationer, resultatmåling mv.) (Finansministeriet 1996).

Trods udviklingen af nye økonomistyrings-systemer, driftsaftaler og forsøg med kontraktstyring, er denne idealmodel dog på ingen måde realiseret bredt i den offentlige sektor. Den fortsatte decentralisering ud til det yderste led, den enkelte offentlige institution eller virksomhed og udviklingen af nye styringsrelationer mellem et politisk, et administrativt og et driftsniveau er stadig et åbent eksperimentarium. Forvaltningseksperter både i finansministeriet og i de kommunale organisationer kæmper fortsat med at udvikle nye styringsværktøjer. Samtidig udvikles der stadig nye organisations- og virksomhedsmodeller indenfor konkrete områder som Told & Skat, sygehusvæsenet, Post Danmark, DSB, erhvervsskolerne, de kommunale skoler og daginstitutioner, for blot at nævne nogle. Ingen af delene har ført til nogle endegyldige løsninger på input-output modellens grundlæggende styringsproblemer, men derimod til en række forskellige og foreløbige løsninger, som der arbejdes videre med.

Spørgsmålet er derfor om arbejdsgiverne igen har forregnet sig, når de endnu engang forventer »at de 1000 blomster vil blomstre« – at offentlige institutioner er parate til at investere i kvalifikationsudvikling, måle og præmiere resultater og kvalitet. Det kræver nemlig, at der er skabt de styringsmæssige forudsætninger for den ønskede virksomhedsorientering. Udfra en generel betragtning står vi her fortsat overfor en række dilemmaer:

Det første handler om forholdet mellem den enkelte driftsenheds effektivisering og den overordnede budgetstyring. I hvilket omfang og hvordan er der overhovedet skabt incitamenter for de enkelte offentlige institutioner til at investere i kvalifikationsudvikling og

effektivisering. Det er stadig relevant at spørge; hvor er incitamentene og hvor er den »bundlinje«, som afkastet af investeringerne skal måles på? Kan offentlige virksomheder se en økonomisk fordel i at foretage investeringer i udvikling og effektivisering eller ryger pengene tilbage i »maghonikassen«, dvs. inddrages via bevillings- og budgetreguleringer? Det er endnu uafklaret, hvilke driftsmæssige kalkulationer, der kan tillades i en helt eller delvist skattefinansieret servicesektor.

Det andet dilemma handler om forholdet mellem effektivitet og retssikkerhed. Det er en væsentlig diskussion, om kvaliteten af offentlige servicerydelser kan sikres udelukkende gennem en kvantitativ styring og standardiseret måling af kvalitet og resultater og om vi er parat til at slække på generelle retssikkerhedsprincipper for at sikre en effektiv drift af de offentlige virksomheder. Der er endnu ikke skabt klare grænser og afvejningsmekanismer mellem den forvaltningsretlige og den driftsmæssige styring af offentlige institutioner.

Det tredje dilemma handler om forholdet mellem juridiske, økonomiske og faglige hensyn. Der er ikke udviklet et fælles anerkendt værdigrundlag og nogle konkrete kriterier for investering i de menneskelige ressourcer og for opgørelse af et eventuelt afkast heraf. Når man forsøger at gennemføre en incitamentstyring, udelukkende baseret på forudsætningen om en rationel adfærdskode og en kvalitets- og resultatmåling, udelukkende baseret på kvantitative målekriterier, opstår der uvægerligt et sammenstød, dels med den retlige regulering af offentlige servicerydelser og myndighedsopgaver, dels med en omfattende faglig og professionel viden, knyttet til forskellige fagområder, specifikke opgaver og arbejdsorganiseringer.

Indførslen af virksomhedsbaserede lønformer i så vidensintensive og professionstunge virksomheder, som dominerer den offentlige (service)sektor er klart afhængig af, at der lokalt udvikles en langt bredere styringsdialog mellem et politisk, et forvaltnings- og et driftsniveau. Dialogen kan ikke skabes alene ved udviklingen af generaliserede styringsmedier, værktøjer og måleredskaber. Hvis de lokale parter skal være istand til at håndtere de tre dilemmaer og skabe sammenhæng mellem mål, ressourcer og kvalitet, skal den lokale autonomi respekteres og der skal udvikles fælles forestillinger og formuleres fælles mål med udgangspunkt i den lokale virkelighed. Krydspres mellem flere »kognitive koder« (juridiske, økonomiske, faglige eller andre) er et faktum, som der skal tages højde for, ellers vil styringsforsøget i værste fald helt mislykkes og i bedste fald blive »kreativt misforstået« på det lokale niveau.

6. Aftalesystemets fremtid?

Den offentlige løndannelse såvel som aftalesystemet står altså ved en skillevej. Efter mange års central samordning af løndannelsen med stadig flere indkomst-, udgifts- og forvaltningspolitiske hensyn, er aftalesystemet nu gået igang med at skabe rammerne for en virksomhedsbaseret løndannelse i den offentlige sektor. Hermed bevæger aftalesystemet sig fra en stærk centralisering mod en højere grad af decentralisering, fra fælles og tværgående aftaler mod flere forskellige »skræddersyede« aftaler og endelig fra en decentral koordination mod en egentlig virksomhedsorientering. Der er ingen tvivl om, at denne udvikling på sigt vil ændre aftalesystemets rolle.

Intet tyder imidlertid på, at vi står overfor aftalesystemets snarlige sammenbrud. For det første er det via det etablerede aftalesystem, at der nu forsøges skabt fælles rammer for skræddersyede aftaler om virksomhedsbaserede

de lønformer. For det andet har begge aftalparter et formuleret ønske om fortsat central styring og koordination, der udover fastlæggelsen af basislønnen, vil omfatte en række regulerings- og udligningsordninger og kvalitative elementer. For det tredje har aftalesystemet gennem de sidste 10 år trinvis udvidet sit eget kompetenceområde, ved i langt højere grad at gå ind i skabelsen af rammerne for den decentrale omstillings- og fornyelsespolitik, for sociale-, uddannelses- og arbejdsmiljøforhold og endelig i implementeringen af EU-direktiver.

Forandringen af aftalesystemet er dog på ingen måde konfliktfri, slet ikke hvad angår gennemførelsen og videreudviklingen af de nye lønformer. Når centrale aftaler om basisløn skal kombineres med en virksomhedsbaseret løn, opstår der helt nye koordinations- og samordningsopgaver. De to centrale stridspunkter kommer til at stå om: hvordan parterne vil håndtere en såkaldt »lønslidning« i den offentlige sektor og hvordan der efterfølgende skal reguleres i forhold til de grupper, som ikke har haft en lokal lønudvikling. Arbejdsgiverne presses til at give køb på den overordnede lønstyring, en hovedhjørnesten i budgetpolitikken, til fordel for en lokal effektivisering af enkelte driftsområder. Samtidig kan de mange skræddersyede aftaler og den decentrale opbygning af forskellige lønmodeller risikere at skabe en fornyet »regeltilsanding« og dermed fjerne den omfattende regelforenkling af aftalesystemet, som blev muligjort ved 1980'ernes centralisering.

De ansatte og deres organisationer må til gengæld slække på solidariteten i de fælles forhandlingsudvalg til fordel for en såkaldt »spydspidsstrategi«, der vil løfte nogle grupper. At gøre lønudviklingen afhængig af driftens effektivisering, kan sagtens vise sig at koste dyrt. Arbejdsgiverne vil naturligvis tage sig betalt med en opblødning af faggrænserne, øget arbejdstempo og intern differenti-

ering i faggruppen. Til gengæld kunne gevinsten være, at der kommer en bedre sammenhæng mellem den lokale løn- og personalepolitik til gavn for arbejdspladsen, som bliver en stadig vigtigere forhandlingsarena for de ansatte og deres organisationer.

Generelt er udviklingen udtryk for, at den traditionelle *professions- og fagorientering*, som har skabt grundlaget for hele det eksisterende overenskomstsystem og den fælles *lønmotagerorientering*, som hidtil har båret sammenholdet i de centrale forhandlingsudvalg, f.eks. gennem formuleringen af den solidariske lønpolitik, udfordres af en stadig stærkere *arbejdspladsorientering*. Det bliver i større omfang på den enkelte arbejdsplads, at den konkrete løn- og personalepolitik fastlægges og det bliver derfor en stor udfordring at ruste såvel lokale ledere som medarbejderrepræsentanter til at påtage sig et løn- og personalepolitisk ansvar, ligesom det bliver en udfordring at skabe nye koordinationsformer mellem top og bund i de faglige organisationer og mellem decentrale og lokale ledere.

Her er der dog ikke tale om et »enten eller«, men snarere om en ny balance. Der er således ingen grund til at tro, at arbejdspladsorienteringen helt vil overflødiggøre centrale og specielle forhandlinger. De sidste 10 års forsøg med decentral løn og de igangværende forhandlinger viser, at det fortsat er de forhandlingsberettigede organisationer, der besidder aftalekompetencen og at denne frivilligt delegeres både opad til centrale forhandlingsudvalg og nedad til lokale repræsentanter. Der skabes mulighed for en øget decentralisering af løndannelsen, men det sker på baggrund af nye former for central koordination. Ændringer i balancen mellem central koordination og lokal forankring vil fortsat indebære forandringer af de centrale forhandlingsudvalg og deres organisatoriske grundlag, som det er sket fra midten af 1980'erne.

En egentlig omlægning er dog ikke aktuel og bliver det sikkert heller ikke som resultat af de nuværende forhandlinger. Her bliver de første vigtige streger sat til en øget decentralisering, men skal vi lære af erfaringerne, har en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse i den offentlige sektor mindst 10 år foran sig. Virksomhedsorienteringen kommer ikke af sig selv. Betingelserne herfor skal først indstiftes. Imellemtiden har parterne på begge sider af bordet rig lejlighed til at eksperimentere og gøre sin indflydelse gældende. Mange såkaldte skræddersyede modeller kan tænkes og mange ægte danske kompromisser vil sikkert blive vejen dertil.

Noter

1. Der er i skrivende stund indgået (men endnu ikke godkendt) generelt forlig i både stat og kommuner. Begge indeholder rammeaftaler for videre forhandlinger om indførsel af nye lønformer; Finansministeriet, 1997a: *Cirkulære om forsøg med nye lønformer, bilag til forlig mellem finansministeren og CFU af 21. Februar 1997*, samt; Kommunernes Landsforening, Amdtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverparter om rammer for de specielle overenskomst/aftaleforhandlinger pr. 1. april 1997 om anvendelse af nye lønformer*.
2. De nordiske lande, som vi oftest sammenligner os med, har på mange måder haft en parallel udvikling både med hensyn til etablering af et kollektivt aftalesystem i 1960'erne og med en stribe af moderniserings- og fornyelsesprogrammer i 1980'erne. Af disse lande er det kun Sverige, som indtil videre har fjernet automatikken i lønsystemet og istedet indført en egentlig markeds løn, dvs. i princippet fri lønfastsættelse ved nyansættelser. Det skete ved en central omlægning af aftalesystemet allerede i 1986. For en nærmere redegørelse og komparativ analyse af de nordiske landes offentlige løndannelse og modernisering, se; Lægheid & Pedersen (red.) 1996.
3. En nærmere redegørelse for aftale- og overenskomstsystemetets dannelse findes i: Pedersen, D., 1993, kapitel 2.
4. Hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet underskriver sammen med Regeringen i december 1987 en såkaldt Fælleserklæring, hvori de accepterer en generel konkurrenceevnenorm som grundlag for fremtidige lønforhandlinger. Erklæringen tiltrædes senere af aftaleparterne på det offentlige område. Se; LO, 1987: *Fælleserklæringen fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA*, LO-cirkulære nr. 114.
5. En nærmere redegørelse for den lange historie og for tesen om forhandlet forvaltning findes i Pedersen, D., 1996: »Institutionel orden – Danmark«, i Lægheid & Pedersen (red.) 1996.
6. Modellen er nærmere beskrevet i: Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkår i staten – CFU-området, kapitel 5.
7. På grund af ønsket om at aftale en generel ny lønmodel for akademikere i staten har der mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation været nedsat et selvstændigt lønformsudvalg. For en nærmere gennemgang af den foreslåede model og det indgåede forlig, se: Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkårene i staten – AC-området, samt; AC, 1997: *OK '97. Forhandlingsorientering*, nr. 9, af 27. februar 1997.
8. Udpegningen af styringsproblemer er især sket gennem en række af finansministeriets udgivelser, herunder 1980'ernes og 1990'ernes mange moderniseringsredegørelser. Det er imidlertid ikke muligt at lokalisere en samlet doktrin for udviklingen i den offentlige styring. Ideerne er udviklet mange steder og gennem pragmatiske processer. Et forsøg på et historisk overblik og et bud på den aktuelle styringsfilosofi findes i et tillæg om styreformer til Budgetredegørelsen 1996; Finansministeriet 1996. For en nærmere gennemgang af de enkelte bidrag fra 1983 og frem se: Pedersen 1996a.
9. Autonomi kommer af *autos-nomos*, dvs. at give sig selv sine love. Med autonomi menes

altså ikke formel kompetence eller myndighed, men kapabilitet og handledygtighed til at påtage sig kompetencen og ansvaret.

10. Denne styringstænkning er inspireret af nyere bidrag indenfor retssociologien, der tænker i refleksiv regulering, supervision og inddirekte politisk styring. For en introduktion, se: Sand 1996; Andersen 1995; Teubner 1992; Willke 1992.

Litteratur

Akademikernes Centralorganisation, 1997: *OK '97*.

Forhandlingsorientering nr 9, af 27. februar.

Andersen, N.Å., 1995: *Selvskab Forvaltning*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Chubb, J.E. & T. Moe, 1990: *Politics, Markets, and American Schools*, Washington, DC: Brookings Institution.

Dunleavy, P. & C. Hood, 1994: »From Old Public Administration to New Public Management«, in *Public Money & Management*, september, pp. 9-16.

Finansministeriet, 1983: *BRU-rapporten*, Budgetreformudvalget.

Finansministeriet, 1988: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150.

Finansministeriet, 1994: *Lønpolitik '94*.

Finansministeriet, 1996: *Budgetredegyrelse 96. Tillæg om nye styreformer*.

Finansministeriet, 1996a: *Lønpolitik '96*.

Finansministeriet, 1997: *CFU-forliget 1997*, Presmeddelse af den 21.1.97. Emne 17.1.

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkår i staten – CFU-området,

Finansministeriet, 1997a: *Cirkulære om forsøg med nye lønformer, bilag til forlig mellem finansministeren og CFU af 21. Februar 1997*.

Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkårene i staten – AC-området

Dansk Arbejdsgiverforening, 1990: *90'ernes lønssystem. Kvalifikations- og resultatløn*.

Dansk Jurist- og Økonomforbund, 1997: *Fagligt Nyt for Alle*, særnummer 2.

Ibsen, F. m.fl., 1994: *Lokalløn i det offentlige*, Forlaget Kommuneinformation.

Kommunernes Landsforening, 1993: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverpartier om rammer for de specielle overenskomst / aftaleforhandlinger pr. 1. april 1997 om anvendelse af nye lønformer*.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale om decentral løn*, kommenteret udgave, OK'97.

Landsorganisationen i Danmark: *Fælleserklæringen fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA*, LO-cirkulære nr. 114, december.

Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996: *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Naschold, F., 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin: de Gruyter.

Pedersen, D., 1993: *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur.

Pedersen, D., 1996: *Ændrede styringsvilkår og lederroller i den offentlige sektor*, Efteruddannelsesudvalget for Statsligt Uddannede, artikel til lærebog.

Pedersen, D., 1996a: »Institutionel orden – Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Pedersen, D., 1996b: »Personaleorganisationer og forvaltningspolitik i Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Pedersen, D., 1996c: »Lokalløn i Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Sand, I.-J., 1996: *Styring av Komplexitet*, Universitetsbokforlaget, Oslo.

Teubner, G., 1992: »Autopoiesis and Steering: How Politics Profit from the Normative Surplus of Capital«, in Twist, M., Termeer, L. Schaap & R.T'veld (red.): *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Kluwer Academic Publishers, London.

Willke, H., 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt.