

Decentralisering af løndannelsen i den offentlige sektor – en udfordring for de faglige organisationer

Forskningsstipendiat Dorthé Pedersen, Center for Offentlig Organisation og Styling, Handelshøjskolen i København og Roskilde Universitetscenter

1. Indledning¹

Decentral løndannelse i den offentlige sektor har fra første færd været en omstridt sag. Forsøgsordningen med kommune- og flekslønpułjer fra 1987 blev straks udråbt som fedterøvspuljer. Forud for aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1995 er lokalløn igen blevet en varm kartoffel. Store toneangivende forbund på det kommunale område har med kongresvedtagelser i ryggen sagt blankt nej til en fortsættelse og udbygning af den nuværende ordning og i stedet meldt ud med krav om store procentstigninger til egne faggrupper. De stærke udmeldinger er i pressen blevet tolket som en truende tilspidsning af konflikten internt i KTO (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte), og en sprængning af forhandlingsudvalget er blevet nævnt som en mulig konsekvens.

Min påstand er, at der trods tilspidsede konflikter og stærke udmeldinger hverken er tale om et forestående sammenbrud eller et radikalt skift i den offentlige løndannelse. Udmeldingerne er derimod en nødvendig del af et kontinuerligt forhandlingsspil om konstant at justere indgåede rammeaftaler på baggrund af erfaringsdannelse, fortolkningskamp og stra-

tegisk interesseformulering. Slaget om decentral løndannelse er ikke et slag, der vindes eller tabes én gang for alle. De faglige organisationer må indstille sig på omfattende forandringer. Til gengæld er det forandringer, som organisationerne har mulighed for at øve stor indflydelse på, fordi de sker inden for rammerne af forhandlingssystemets aftalte spilleregler.

Krav om øget tilpasning til private aflønnings- og reguleringsformer er ikke noget nyt. Samordning med den private løndannelse har været grundlaget for det offentlige aftalesystem fra dets defacto etablering i 1950'erne. Siden er offentlig og privat løndannelse konvergeret. Der er skabt stadig større sammenhæng og parallellitet mellem offentlige og private lønforhandlinger.

Det aktuelle krav om decentralisering er hverken udtryk for afinstitutionalisering eller for markedsmæssiggørelse af løndannelsen, men for en langsigtet forandringsproces, der er igangsat på baggrund af udpegningen af nye samordningsproblemer mellem offentlig og privat løndannelse. Der sættes spørgsmålstegn ved organisationernes placering, forde-

lingen af aftale-, forhandlings- og ledelsesret, forholdet mellem individuelle og kollektive rettigheder, centrale og decentrale forhandlinger. Kampen er tilspidset, men den foregår inden for stabile institutionelle rammer, skabt gennem en lang historisk udvikling.

Formålet med denne artikel er at beskrive de institutionelle betingelser, hvorunder denne kamp foregår, og herved levere en ramme, hvori de aktuelle forandringer kan begribes. Først sættes offentlig løndannelse ind i et historisk institutionelt perspektiv, dernæst beskrives hovedlinjerne i den aktuelle udvikling, afslutningsvis vurderes de institutionelle effekter og udfordringerne for de faglige organisationer.

2. Forandring og stabilitet i offentlig løndannelse

Offentlig løndannelse foregår inden for rammerne af en kompleks struktur, skabt gennem en lang institutionel historie. Udgangspunktet i tjenestemandssystemet og forvaltningsretten har skabt særlige betingelser for opbygningen af aftale- og forhandlingssystemet og dets tilknytning til det øvrige arbejdsmarked.² På trods heraf har man stort set ikke forsøgt hverken inden for forvaltnings- eller arbejdsmarkedsforskningen at studere de særlige institutionsformer, som samordningen mellem offentlige og private organiseringsprincipper har medført.

I et historisk institutionelt perspektiv sættes løndannelsens organisering i sammenhæng med den offentlige sektors udvikling og forandring. Der fokuseres på de specifikke betingelser og de konkrete institutionelle former, der udvikles i forbindelse med samordning af løndannelsen med stadig nye målsætninger.³ Fra lønsystemets formalisering med tjenstemandsreformen af 1919 er der sket store forandringer af den offentlige sektor såvel kvantitativt som kvalitativt. Princip-

perne for løndannelse er kun delvist fulgt med.

Det hierarkiske og anciennitetsbaserede lønssystem er blevet udbredt til at gælde for et stigende antal overenskomstansatte, samtidig er der blevet stillet krav om styring af den generelle lønudvikling i takt med ekspansionen i antallet af offentlige opgaver og den offentlige sektors voksende andel af den samlede økonomi.⁴

Fra at være et lukket og internt løn- og ansættelsesområde dannes der fra 1950'erne et åbent og dynamisk offentligt arbejdsmarked, udsat for eksternt markedspress. Både tjenstemændene og de mange nye grupper af overenskomstansatte stiller krav om øget dynamik i lønfastsættelsen. Tjenstemændene får formaliseret aftaleret med tjenstemandsreformen af 1969, der danner grundlag for opbygningen et selvstændigt offentligt aftale- og overenskomstsystem efter privat mønster. Offentlige myndigheder og private organisationer gøres til parter i aftale- og overenskomstforhold, og der dannes faglige institutioner til forhandling, forlig, mægling og sanktionering af lønaftaler.⁵

Trods vidt forskellige historiske udgangspunkter sker opbygningen af en central aftale- og forhandlingsstruktur parallelt på det private og det offentlige område, hvilket er tæt forbundet med kravet om central lønstyring. Både den offentlige og private løndannelse blev fra 1960'erne tolket ind i en samfundsøkonomisk forestilling, idet den generelle lønudvikling blev udpeget som redskab i en efterspørgselsorienteret økonomisk politik. Det centrale mål var forbedret konkurrenceevne gennem lav inflation, og fra 1970'erne også udgiftsstyring i den offentlige sektor.⁶

Fra starten af 1980'erne formuleres der en række nye samordningsproblemer mellem offentlig og privat løndannelse. Den borgerli-

ge regerings moderniseringsprogram fra 1983 udpeger den offentlige sektors vækst, manglende omstillingsevne og produktivitet som et af de vigtigste problemer for dansk samfundsøkonomi.⁷ De offentlige arbejdsgivere indleder en omfattende offensiv mod en række af de principper, der hidtil har været gældende for offentlig løndannelse og dens organisering.

Det stive lønsystem og det gennemregulerede aftale- og overenskomstsystem udpeges som en barriere for omstilling og fornyelse. Mod lønsystemet indvendes det, at lighed, forudsigelighed og standardisering har domineret frem for udgiftspolitiske og produktivitetsfremmende hensyn. Aftale- og overenskomstsystemet kritiseres for central detailstyring og uigennemsigtige regler, hvilket udpeges som en barriere for fleksibel og effektiv ressourceudnyttelse.⁸

Nye idealer kæmper mod årtiers grundfæstede værdier bag løn- og forhandlingssystemets opbygning. Både det anciennitetsbaserede lønsystem og den solidariske lønpolitik, der har båret sammenholdet i forhandlingssystemet, udfordres af krav om større løndifferentiering, sammenlignelig offentlig og privat lønstruktur og udbygning af det individuelle element i løndannelsen.

Med arbejdsgivernes lønpolitiske offensiv er der således blevet udpeget nogle strukturelle samordningsproblemer, som har sat spørgsmålstegn ved grundlæggende lønpolitiske opfattelser og institutionelle strukturer på det offentlige arbejdsmarked. Det er ikke kun den generelle lønudvikling, der udpeges som samfundsøkonomisk relevant. Også lønstrukturen og sammenhængen mellem løn og produktivitet bliver udpeget som problem. Udpegningen danner grundlag for yderligere samordning af den offentlige og private løndannelse gennem parallel afprøvning af nye

aftaleformer, forhandlingsrelationer, ansættelses- og lønformer.

Samordningen sker ikke via autoritative indgreb eller centrale aftaler, men gennem målrettede kampagner og komplicerede forhandlingsspil. Der er hverken tale om afregulering eller nedbrydelse af de eksisterende institutioner. Tværtimod er det via det etablerede aftalesystem, at der i øjeblikket kæmpes om at udvikle en model for decentral løndannelse. Konturerne af et nyt aftale- og forhandlingsystem tegner sig, samtidig med at stabile forudsætninger i det eksisterende system opretholdes og reproduceres.

3. Offentlig løndannelse i et decentraliseringsperspektiv

Udbredelsen af moderniseringspolitikken til den lønpolitiske dagsorden har igangsat en omfattende fornyelsesproces, hvor igennem den offentlige løndannelse søges koblet til stadig flere og nye samfundsøkonomiske målsætninger. Hvad det er for nogle forandringer, der er på spil, og hvilke effekter de kan tænkes at få, ikke bare for aftale- og forhandlingssystemet, men også for organisationernes rolle, såvel centralt som decentralt er stadig et åbent spørgsmål.

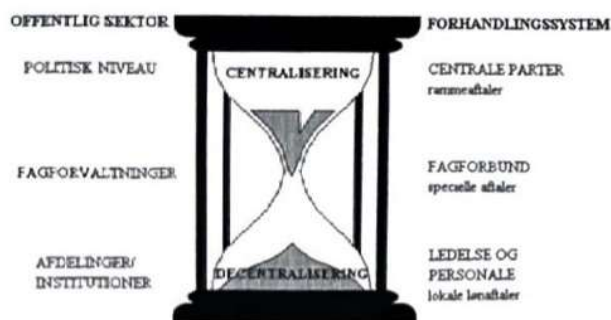
Et billede tegner sig dog tydeligere og tydeligere. Moderniseringspolitikken dobbelte princip om centralisering og decentralisering har tegnet konturene af den offentlige sektor i et »timeglas«. Med timeglasset rinder tiden ud for det traditionelle myndighedshierarki. Detaljeret regelstyring afløses af mål- og rammestyring. Specialiserede og funktionsopdelte fagforvaltninger afløses af koncernledelse og helhedsforvaltninger, hvilket følges op af økonomisk, faglig og administrativ decentralisering. Den offentlige sektor skal være bred i toppen, slank på midten og mangfoldig i bunden. Den skal vendes på hovedet gennem øget decentralisering helt ned til institutionsniveau. Både i Dyremoses seneste

moderniseringsredegørelser og i Lykketoftes »Nyt syn på den offentlige sektor« peges der på en sådan »bottom-up model«⁹

Det samme gælder det offentlige aftale- og forhandlingssystem. Specielle forhandlinger på forbunds- og foreningsniveau nedtones til fordel for generelle rammeaftaler og lokale lønaftaler. Detaljerede overenskomster for snævre faggrupper skrives sammen til bredere aftaler og fagforbund slås sammen i karteller. De centrale parter indgår på stadig flere områder generelle rammeaftaler, som forudsætter decentral indholdsudfyldelse, og afsætter lønrammer, der udmøntes gennem lokale lønaftaler i overenskomstperioden.

I begge tilfælde gælder det, at decentraliseringen sker gennem central rammestyring. Perspektivet må ses i timeglassets optik.

Timeglasset – lønpolitisk perspektiv



Udviklingen er ikke entydig. Fra moderniseringspolitikken blev lanceret af den borgerlige regering i 1983, er der blevet udpeget flere samordningsproblemer mellem den offentlige og den private sektor samt internt i de to sektorer. Som jeg har læst udviklingen, kan den inddeles i 3 trin, der hver især sætter nye betingelser for offentlig løndannelse.

Moderniseringspolitikken 1. trin har rødder tilbage i 1970'erne, hvor der formuleres et problem om at styre og kontrollere den of-

fentlige sektors vækst. Institutionaliseringen heraf sker for alvor i 1980'erne. Vi får budgetreformen med dens benhårde rammestyring af de offentlige budgetter, hvilket følges op af stramme budgetaftaler med kommunerne, lønsumsrammer, stillingskontrolreform, moderne ansættelsesstop mv.¹⁰ Samtidig underlægges også aftaleforhandlingerne central rammestyring gennem en stadig mere præcis »prisfastsættelse« af lønpolitiske krav og projekter. Herefter er det ikke kun den generelle lønregulering, som fastsættes ved de generelle forhandlinger, men en samlet ramme for alle omkostningskrævende krav i hele perioden. Inden for den generelle lønramme afsættes der typisk en række formålspuljer, samt en pulje til specielle forhandlinger og til lokal- og chefløn.

Trods paroler om decentralisering har moderniseringspolitikken 1. trin altså primært indebåret en centralisering af styringen af de økonomiske ressourcer, hvilket allerede har fået konsekvenser for aftale- og forhandlingsystemets indretning og funktion. Den dobbelte lønstyring har sat snævre økonomiske rammer for de offentlige lønforhandlinger. Forhandlingerne er i høj grad kommet til at handle om, hvad parterne vil prioritere at »betale« ud af rammen, hvilket har flyttet en væsentlig del af prioriterings- og afvejningsproblemet over på organisationssiden.

I moderniseringspolitikken 2. trin fokuseres der på den offentlige sektor som en organisatorisk størrelse, idet der formuleres et problem om at samordne den interne effektivitet og omstillingsevne med økonomiske produktivitetsopfattelser. Moderniseringsprogrammets løsningsmodel var ved dets lancering en ny og sammenhængende forvaltnings-, personale- og lønpolitik.¹¹ Løndannelse kobles til en række nye problemer. Kravet om central lønstyring suppleres af et krav om øget fleksibilitet i lønfastsættelsen. De offentlige arbejdsgivere foreslår decentralisering gennem

puljeordninger, der anvendes til individuel lønfastsættelse og indførsel af produktivitetsfremmende lønsystemer.¹²

Trods drøftelser herom ved aftaleforhandlingerne i 1985 og i det efterfølgende lønformsudvalg er det først i 1987, at der aftales en forsøgsordning med decentrale kommune- og flekslønpuljer på 0,2% af den samlede lønsum. I 1989 accepterer organisationerne ikke bare en opfølgning, men en videreudvikling, som indebærer decentrale ikke-organisationsopdelte puljer. I 1991 og 1993 udbygges lokallønsordningen med mindre justeringer fra 0,5 til 0,7% af lønsummen, hvilket indebærer, at rammen til lokalløn nu for første gang overstiger rammen til specielle forhandlinger. Samtidig kommer aftaleforhandlingerne i mindre grad til at handle om nominelle lønstigninger. Aftalerne får karakter af rammeaftaler og kommer i højere grad til at omhandle en række kvalitative elementer så som omstilling, efteruddannelse, pension, seniorpolitik. Der bliver trængsel på lønforhandlingernes dagsorden.¹³

Den budgetmæssige klemme og de lave inflationsberegninger gør lokallønnen til en stadig vigtigere del af den aftalte lønstigning, samtidig med at spillet om, hvilke formål og projekter der skal prioriteres ud af den generelle ramme, bliver mere og mere afgørende for organisationerne. Kombinationen af rammestyring og decentralisering sætter således spørgsmålstejn ved det centrale aftale- og forhandlingssystemets opbygning og funktion. Der er færre og færre midler at gøre godt med, flere og flere problemer på lønforhandlingernes dagsorden, samtidig med at en stadig større del af lønstigningerne skal forhandles decentralt.

Rammeaftalerne, der alle forudsætter decentral indholdsudfyldelse, betyder altså en styrkelse af henholdsvis det centrale og det decentrale niveau. Fagforbundene, der befinder

sig midt i timeglasset, presses til at delegerer kompetence henholdsvis opad til fælles forhandlingsudvalg og nedad til lokale repræsentanter, samtidig med at puljerne til specielle aftaler bliver mindre og mindre. Hvad der tidligere kunne løses via de specielle organisationspuljer, er organisationerne nu i stigende grad nødsaget til at kæmpe om at få gjort til et projekt inden for den generelle ramme eller løse via den decentrale lønramme.

I det 3. trin – moderniseringspolitikens aktuelle fase – formuleres der et kvalitativt strukturproblem mellem offentlige og private organisations- og reguleringsformer. Der tales om øget konkurrence, strategisk udlicitering og virksomhedsorientering i den offentlige sektor.¹⁴ De offentlige arbejdsgivere sætter ind med krav om nedtoning af de generelle og automatiske reguleringsordninger til fordel for lokale lønpolitikker, der tager udgangspunkt i den enkelte arbejdsplads' opgavemål, resultater, kvalitet og produktivitet. Perspektivet er at gøre lokal løndannelse til et ledelses- og udviklingsværktøj, delvis på bekostning af aftalesystemet og den centrale detailstyring.¹⁵

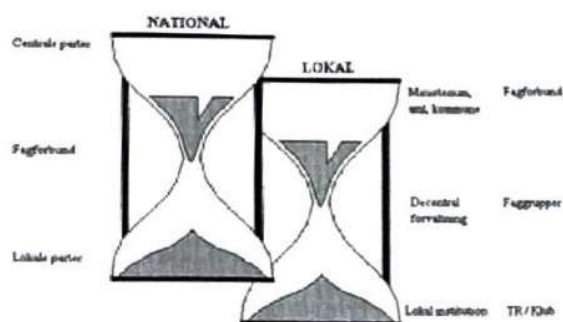
Den lokale lønpolitik ønskes altså hverken begrundet i lønsystemets formelle kriterier eller i generelle fordelingsnormer, men derimod i specifikke personale- og udviklingsmål, såkaldt virksomhedsinterne kriterier. Der indføres et nyt niveau i timeglasset, det lokale niveau. Hvorvidt institutionaliseringen af det 3. trin vil medføre øget decentralisering og konvergens mellem offentlige og private løn- og reguleringsformer er imidlertid stadig et åbent spørgsmål. Nedenfor vurderes de institutionelle effekter og eventuelle barrierer en sådan udvikling kan tænkes at løbe ind i.

4. Institutionelle betingelser for en decentral model?

Kravene om yderligere decentralisering af løndannelsen og om formulering af en integreret lokal løn-, personale- og udviklings-

politik blev skærpet i både den statslige og kommunale rammeaftale om lokalløn fra 1993.¹⁶ Der åbnes hermed for decentralisering af løndannelsen helt ned til institutionsniveau. Vi går fra én til mange lønpolitikker. Der sker en fordobling af timeglasset til et lokalt plan. Fordoblingen er illustreret i nedenstående figur.

Timeglassets lokale forskydning og organisatoriske niveauer



Den aktuelle kamp om den lokale lønpolitik og organisering handler i høj grad om, hvordan denne fordobling skal finde sted. Rammeaftalen har igangsat en ny kamp om at formulere konkrete mål og udmøntningskriterier og om opbygningen af et lokalt forhandlings-system. Om hvilke nye institutioner, der skal opbygges, og hvordan kompetence- og arbejdsdelingen skal være mellem de forskellige niveauer.

Det handler ikke kun om fordeling af bestemte rettigheder og pligter, formalisering af bestemte procedurer eller udvikling af særlige teknikker. Der skal skabes institutionelle betingelser for, at systemerne kan fungere. Udviklingen af lokale lønpolitikker og opbygningen af lokale forhandlingssystemer stiller helt nye krav til de lokale parter om at udvikle fælles forestillinger, påtage sig nye roller og udvikle nye kompetencer. Det lokale niveau bliver pålagt et lønpolitisk ansvar, som det aldrig har haft før. De lokale parter skal ikke bare være i stand til at indholdsudfylde

overordnede principper med konkrete kriterier. De skal også kunne formulere og begrunde kriterier i sammenhæng med forvaltningsområdet eller institutionens udviklings- og personale mål.

I timeglassets perspektiv bliver det væsentligt at diskutere, hvilke barrierer der eventuelt modvirker timeglassets »tip over« mod yderligere decentralisering, men også hvilke nye strukturer der er under dannelse på det decentrale niveau.

Rammeaftalens krav om at formulere en integreret løn-, personale- og udviklingspolitik rejser en række nye samordningsproblemer i det lokale timeglas. Der stilles spørgsmål ved en række af de strukturer, inddragelsesformer, regelsæt og kulturer, som tidligere har præget forhandlinger, personalepolitik og lønadministration.

Til topledelsen i ministerier, amter og kommuner, hvis hovedansvar tidligere har været at sikre den centrale budgetstyring og koordinere mellem fagforvaltninger, stilles der nu krav om at formulere en samlet personale- og udviklingspolitik. Samtidig tvinges de faglige repræsentanter til at koordinere deres synspunkter i medarbejderråd eller lignende, hvis de vil have indflydelse på de overordnede løn- og personalepolitiske principper.

Løn- og personaleafdelinger skal ikke blot være i stand til at administrere ansættelser og anvise løn. De skal med opbygningen af et lokalt forhandlingssystem også kunne rådgive i konkrete forhandlinger og påtage sig nye sekretariatsopgaver som udredning, evaluering, oplysning mv. Den traditionelle administrationskultur udfordres af en ny managementkultur, der tænker i kompetence- og organisationsudvikling fremfor regler og procedurer.

De faglige organisationers repræsentanter og fagforvaltningerne i midten af timeglasset, der tidligere har stået for forhandling af standarder og normer inden for eget fagområde, udfordres nu til dels at koordinere lokallønsforhandlingerne med de overordnede løn- og personalepolitiske principper, dels at delegere kompetence helt ned til afdelings- eller institutionsniveau. Fagkulturen udfordres af en overordnet koncernstyring på den ene side og af en øget virksomhedsorientering i institutionerne på den anden.

På institutionsniveauet, der tidligere har været vant til central normering af opgaver og standarder, stilles der nu krav om en langt højere grad af selvbevidsthed, som kan danne grundlag for formulering af egne personale- og udviklingsmål. Det kræver et opgør med grundfæstede kulturer og holdninger både på ledelses- og personaleside. Til ledelsen, der traditionelt har tænkt i instruktion, overvågning og kontrol, stilles der krav om at kunne motivere, udvikle og bedømme medarbejdere. Til personalet og deres repræsentanter, der tidligere har været præget af en lønmodtager- eller professionsidentitet, stilles der til gengæld krav om at identificere sig mere med arbejdspladsens profil og mål. Lønmodtager- og professionskulturer udfordres af en spirende virksomhedskultur.

Både politikere, forvaltning, ledelses- og medarbejderrepræsentanter tildeles således nye roller i det lokale timeglas. Det svære balancepunkt befinder sig mellem de decentrale parter politiske styring, organisationernes og forvaltningens professions- og fagspecialisering og endelig institutionernes virksomhedsorientering. Mellem formel kompetence og faktisk kapacitet på de 3 niveauer i det lokale timeglas.

Institutionerne i det lokale timeglas har ikke uventet haft svært ved at leve op til rammeaftalens ideelle krav. Både ministerier, amter og

kommuner er i dag midt i processen med at formulere de overordnede løn- og personalepolitiske rammer, etablere fora for kompromis- og koncensusdannelse samt udvikle spilleregler og procedurenormer for lokale lønforhandlinger. Det er meget forskelligt fra ministerium til ministerium og fra kommune til kommune, hvor langt man er kommet, om man overhovedet har formuleret en fælles personalepolitik, om der er udviklet en fast forhandlingsprocedure, uddelegeret kompetence til institutionsniveau o.s.v.¹⁷

En centralstyret puljekonstruktion, der refererer til aftale- og overenskomstsyste- met, synes at have svært ved at skabe grundlag for øget fleksibilitet på det lokale niveau. Moderniseringspolitikken 3. trin har svært ved at finde sine fødder i det lokale timeglas. Personale- og udviklingspolitikken er kun delvis blevet forankret i de lokale institutioner. Oftest er det en nyoprettet personale- og udviklingsafdeling, der kæmper for at udbrede de nye ideer både opad i den centrale ledelse og nedad i fagforvaltninger og institutioner. Samtidig er det svært at samordne eventuelle personale- og udviklingsmål med den lokale løndannelse, da faggrupperne opfatter lokallønsmidlerne som »deres penge«, ikke institutionens eller ledelsens.

Vi må altså konstantere en endnu uafgjort kamp i det lokale timeglas mellem central styring og lokal fleksibilitet, aftale- og ledelsesret, fordelings- og udviklingspolitik, generelle og specifikke kriterier. En reel decentralisering til institutionsniveau vil udfordre ikke bare etablerede faggrænser, forhandlings-, samarbejds- og ledelsesstrukturer, men også selve sammenhængskraften i det etablerede aftale- og forhandlingssystem.

5. Nye udfordringer for de faglige organisationer

Det samme gælder de faglige organisationer. Der er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om

de overhovedet har en rolle at spille i fremtidens offentlige løndannelse, der synes at stille krav til øget centralisering og decentralisering på én og samme tid.

Løndannelsen styres af rammeaftaler, der konstant revideres og indholdsudfyldes på forskellige niveauer i forhandlingssystemet og dets tilknyttede institutioner. De mange niveauer betyder, at der ikke findes nogen færdige og centrale løsninger. Organisationernes rolle bliver i højere grad at være konsulent og netværksmægler gennem formidling af viden og erfaringer. Det bliver vigtigt at kunne være handlefygtig på samtlige niveauer uden først at skulle igennem et omfattende beslutningshierarki.

I toppen af timeglasset indgår organisationerne rammeaftaler på stadig flere områder. Løndannelsen kobles til en række nye problemer. Organisationerne presses til en bredere politisk orientering og til at indgå i mere eller mindre formaliseret samarbejde med andre organisationer om at prioritere projekter og formål.

I bunden af timeglasset presses organisationerne til at indgå fleksible og midlertidige aftaler, tilpasset lokale forhold. Den lokale lønkamp udvides til at handle om normer, standarder og kvalitet i institutioner og forvaltninger. De lokale repræsentanter skal kunne dokumentere behov, indgå alliancer og overbevise andre om prioriteringer.

De mange niveauer gør det sværere og sværere for organisationerne at varetage medlemmernes interesser og udvikle faglige strategier gennem det traditionelle organisatoriske hierarki. Den faglige kamp både på centralt, decentralt og lokalt niveau kommer i stigende grad til at handle om at formulere konkrete omstillings- og udviklingsmål og løn- og personalepolitiske krav i relation hertil. Der er ikke nogen central aftale eller

facitliste at hive op af lommen. Organisationerne har ingen hævdvunden status eller urørlige rettigheder. De skal til stadighed begrundes og tilkæmpes.

Både den generelle struktur i organisations-systemet og det interne demokrati i organisationerne udfordres af denne udvikling. Den omfattende delegation af kompetence både opad og nedad i systemet sætter krav til organisationerne om at kunne styre og koordinere inden for en meget kompleks struktur og samtidig at kunne legitimere beslutninger og aftaler truffet i mere eller mindre formelle fora og netværk. Nye måder at inddrage medlemmer på på samtlige niveauer og en spredning af dialogen på tværs af de mange niveauer synes at være en forudsætning for organisationernes fortsatte sammenhængskraft.

Afslutning

Både aftale- og forhandlingssystemet og dets organisatoriske grundlag er sat til debat. Offentlige lønforhandlinger er søgt koblet til stadig flere målsætninger såvel centralt som lokalt og der er sat spørgsmålstejn ved de topstyrede faglige organisationers fremtidige rolle under stram lønstyring og øget decentralisering. Udviklingen er ikke entydig. Decentraliseringen er sket på baggrund af nye former for central styring. Tager organisationerne udfordringerne op og udnytter mulighederne, vil vi måske i fremtiden se en langt mere differentieret model for lokal løndannelse. En model, hvor graden af delegation, forhandlings- og aflønningsform er tilpasset det enkelte område, dets opgave- og kvalifikationsstruktur.

Intet er afgjort endnu. Det er åbent, hvor tyngden i timeglasset kommer til at ligge, om vi får flere varianter og forskellige balancer mellem central og decentral lønfastsættelse. Kampen om offentlig løndannelse er tilspidset, men den foregår inden for stabile

institutionelle rammer og aftalte spilleregler. En række forandringer er allerede sket. Ambitionen ovenfor har ikke været at give de færdige svar om, hvor udviklingen fører hen, men derimod at beskrive, hvori det nye består, og hvilke institutionelle betingelser fornyelsesprocessen foregår under.

Noter

1. Ove K. Pedersen og Torben Andersen, Center for Offentlig Organisation og styring, Handelshøjskolen i København takkes begge for deres grundige og kritiske kommentarer til artiklen.
2. Om forholdet mellem arbejds- og forvaltningsret, retssikkerhed og økonomiske hensyn se f.eks.: Petersen, H. *Ledelse og loyalitet. Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, Akademisk Forlag, 1987; Sjölund, M. *Statens Lønpolitik 1966 – 1988*, Publica, Stockholm 1989; Furåker, B. & Lindqvist, R. »Arbetsretten och formningen av partsrelationer i den offentliga sektorn« i *Retfærd*, nr. 62, 1993.
3. Den offentlige løndannelses institutionelle historie er mere dybdegående beskrevet i; Pedersen, D. *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur, 1993.
4. De samlede offentlige udgifter er på 30 år vokset fra 25% (1960) til 60% af BNP (1990). Offentligt ansatte udgør i dag knapt en 1/3 af alle beskæftigede (mod ca. 10% i 1960), og lønudgifterne lægger beslag på ca. 50% af de offentlige udgifter.
5. En nærmere redegørelse for tjenestemandreformen af 1969 og opbygningen af det offentlige aftale- og overenskomssystem se: Petersen, H. 1987, opcit, samt Pedersen, D. 1993, opcit. kapitel 2.
6. Pedersen, O.K. »Læreprocesser og forhandlingsspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark« i Nielsen, K. & Pedersen, O.K. (red.): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989, samt; Pedersen, O.K.: »Stabilitet og forandring i overenskomssystemet på det private arbejdsmarked 1985-1991« i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 1992.
7. Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
8. Finansministeriet: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150, 1988.
9. Finansministeriet: *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*, 1991; Finansministeriet: *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992*, 1992, samt: Finansministeriet: *Nyt syn på den offentlige sektor*, 1993. For en nærmere gennemgang af gennemførte initiativer fra 1982 til 1992, se i øvrigt Finansministeriet: *Den offentlige sektor 1982 – 1992*, 1992, samt; Kommunernes Landsforening & Finansministeriet: *Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber*, 1991.
10. Se: Finansministeriet, Budgetdepartementet: *BRU-rapporten*, Budgetreformudvalget, 1983, samt; Finansministeriet: *Redegørelse om den offentlige sektor*, 1989.
11. Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
12. Se f.eks.: Kommunernes Landsforening: *Kommunernes løn- og personalepolitik, et forslag til fornyelse*, 1985; Kommunernes Landsforening: *Det lønner sig*, 1986, samt; Finansministeriet: *Materiale fra Lønformsudvalget*, 1986; Finansministeriet: *Fleksløn i personalepolitikken*, 1987.
13. Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Protokollat af 25. februar 1993*, Bilag 2, 1993; Finansministeriet: *Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg 1993*, 19. februar 1993. For en nærmere beskrivelse af kampen om den lønpolitiske dagsorden fra 1985 og frem, se; Pedersen, D. 1993, opcit. kapitel 4.
14. Se Finansministeriet: *Valg af velfærd...*, opcit. 1992, samt Finansministeriet: *Nyt syn* opcit. 1993.
15. Finansministeriet: *Lønpolitik '92*, 1992; Finansministeriet: *Lønpolitik '94*, 1994, samt; Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.

16. I den kommunale aftale henstilles der til, at kommunerne og de forhandlingsberettigede organisationer i medarbejderråd eller ligende drøfter de overordnede personale- og lønpolitiske principper, samtidig åbner aftalen mulighed for, at kommunen og de forhandlingsberettigede organisationer kan indgå forhåndsaftaler, hvori betingelserne og formen for tildeling er fastsat, se Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Aftale om lokalløn, KTO*, prg. 2 stk 3-5, 1993.
17. En opgørelse fra 1992, foretaget af Kommunernes Landsforening, viser, at ca. 1/3 af kommunerne på daværende tidspunkt havde en skriftlig formuleret personalepolitik og en anden 1/3 havde en delvis formuleret personalepolitik. Nogenlunde det samme viste en undersøgelse fra Finansministeriet i 1989.
Se: Kommunernes Landsforening: *Kommunernes Personalepolitik*, 1992, samt Finansministeriet: *Personalepolitik i staten*, 1989. Undersøgelser af lokallønsforhandlingers praktiske tilrettelæggelse er begrænsede. Se f.eks. Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993, og Finansministeriet, *Lønpolitik '92*, 1992, kapitel 3.

Litteratur

- Finansministeriet: *BRU-rapporten, Budgetreformudvalget*, 1983.
- Finansministeriet: *Redegørelse til folketinget om regeringens program til modernisering af den offentlige sektor*, 1983.
- Finansministeriet: *Materiale fra Lønformsudvalget*, 1986.
- Finansministeriet: *Fleksløn i personalepolitikken*, 1987.
- Finansministeriet: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150, 1988.
- Finansministeriet: *Redegørelse om den offentlige sektor*, 1989.
- Finansministeriet: *Personalepolitik i staten*, 1989.
- Finansministeriet: *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*, 1991.
- Finansministeriet: *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringredegørelse 1992*, 1992.
- Finansministeriet, *Lønpolitik '92*, 1992.

- Finansministeriet: *Den offentlige sektor 1982 – 1992*, 1992.
- Finansministeriet: *Resultatet af forhandlingerne mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg 1993*, 19. februar 1993.
- Finansministeriet: *Nyt syn på den offentlige sektor*, 1993.
- Finansministeriet: *Lønpolitik '92*, 1992.
- Finansministeriet: *Lønpolitik '94*, 1994.
- Furåker, B. & Lindqvist, R.: »Arbetsretten och formningen av partsrelationer i den offentliga sektorn« i *Retfærd*, nr. 62, 1993.
- Kommunernes Landsforening: *Kommunernes løn- og personalepolitik, et forslag til fornyelse*, 1985.
- Kommunernes Landsforening: *Det lønner sig*, 1986.
- Kommunernes Landsforening & Finansministeriet: *Ad nye veje – decentraliseringens muligheder og faldgruber*, 1991.
- Kommunernes Landsforening: *Kommunernes Personalepolitik*, 1992.
- Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Protokollat af 25. februar 1993*, Bilag 2, 1993.
- Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.
- Kommunernes Landsforening: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*, 1993.
- Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte: *Aftale om lokalløn, KTO*, prg. 2 stk 3-5, 1993.
- Pedersen, D. *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur, 1993.
- Pedersen, O.K. »Læreprocesser og forhandlingspil. Om løndannelse og forhandlingsøkonomi i Danmark« i Nielsen, K. & Pedersen, O.K. (red.): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989.
- Pedersen, O.K. »Stabilitet og forandring i overenskomstsyste-met på det private arbejdsmarked 1985-1991« i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 1992.
- Petersen, H. *Ledelse og loyalitet. Kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*, Akademisk Forlag, 1987.
- Sjölund, M. *Statens Lønpolitik 1966 – 1988*, Publica, Stockholm 1989.