



Den danske model, reguleringsordninger og neutralisering af lønløft

Dette notat ser nærmere på, hvordan man inden for rammerne af den danske model har løst lønudfordringer blandt særlige personalegrupper ved at neutralisere effekten på reguleringsordningen.

Overordnet er billedet, at det løbende været en del af den danske model på det offentlige arbejdsmarked at løse særlige lønudfordringer for bestemte personalegrupper uden at lade andre grupper af offentligt ansatte 'betale' med en lavere lønudvikling. Gennem årene har aftaleparterne således i en række tilfælde – med den fornødne økonomiske rygdækning fra regeringen – aftalt at neutralisere bestemte nærmere definerede lønændringer på det offentlige område fra den aftalte generelle reguleringsmekanisme. Eksempler herpå beskrives nedenfor.

Årsagen til, at man har ønsket at neutralisere bestemte fra reguleringsordningen har varieret. Overordnet har der været tale om særlige situationer, hvor et eller flere hensyn har været så påtrængende for parterne (og regeringen), at det har været nødvendigt/hensigtsmæssigt ikke at lade andre grupper af offentligt ansatte 'betale' for at få løst særlige løn- og rekrutteringsproblemer for bestemte personalegrupper.

OK95

I 1995 gik Dansk Sygeplejeråd (DSR) og Landssammenslutningen af Hospitalslaboranter (LaH, i dag Danske Bioanalytikere) efter resultatløse mæglinger i Forligsinstitutionen i konflikt for at opnå lønforbedringer, der ville bryde med KTO-forligets rammer. Konflikten blev afsluttet med et lovindgreb, hvor hovedindholdet lå inden for KTO-forligets rammer. Herudover indebar lovindgrebet, at der blev nedsat trepartsbaserede analysegrupper for de to overenskomstområder med forligsmand Mette Christensen som opmand.

Analysegrupperne fik til opgave at analysere udviklingen i løn- og arbejdsvilkår samt mulighederne for fremadrettet at opnå ekstra effektiviseringsgevinster, som kunne berettiggeløse lønkrav udover KTO-forligets rammer. Disse analyser blev efterfølgende lagt til grund for fornyede drøftelser i Forligsinstitutionen, som forligsmanden lagde til grund for en kendelse, der gav sygeplejerskerne lønforbedringer på ca. 1 pct. ud over KTO-forligets 3,5 pct. under forudsætning af, at overenskomsten kom til at indeholde nye bestemmelser om bl.a. arbejdstidens placering og et bredere ansættelsesområde.

Det ekstra lønløft til sygeplejerskerne blev således 'betalt' med udvidet fleksibilitet, mens hospitalslaboranterne, der ikke ønskede en tilsvarende betaling, ikke fik noget lønløft. Da det ekstra lønløft således blev 'betalt', var forståelsen mellem KTO og arbejdsgiverparterne, at der var tale om et ekstraordinært lønløft, der ikke gik ud over KTO-forliget ramme på 3,5 pct.

OK99

OK98 på det private område endte med et politisk lovindgreb i maj 1998, hvor der blev lagt 1 ekstra fridag oven i de 1-2 dage, der lå i mæglingforslaget. Derudover blev der ved lovindgrebet givet 2 børnefamiliefridage første år og 3 det andet. Med dette lovindgreb gik regeringen og Folketingets flertal ud over den ramme og de indrømmelser, arbejdsgiverne havde givet i den sidste forhandlingsrunde.

Ved OK99 måtte først private arbejdsgivere på bl.a. landbrugsområdet og senere de offentlige arbejdsgivere give 3 ekstra feriefridage for at følge i fodsporet på det, der blev gennemført i 1998 med lovindgrebet på LO/DA-området. Til gengæld måtte de offentlige lønmodtageres forhandlere acceptere en forøget fleksibilitet på arbejdstidsområdet. Her blev det aftalt at korrigerer reguleringsordningerne for en del af virkningen af de særlige feriedage ved opgørelsen af reguleringsordningens udmøntning 1. april 2002. Her blev differencen mellem den private og kommunale/regionale lønudvikling tillagt 0,20 pct. point.

OK08

Forud for overenskomstfornyelsen på det offentlige område i 2008 var der i 2007 gennemført trepartsforhandlinger mhp. at skabe bedre rammer for rekruttering af medarbejdere til den offentlige sektor, for udvikling af medarbejdernes kompetencer og attraktive arbejdspladser. Her blev det bl.a. aftalt, at alle, der var fyldt 25 år og havde haft mere end ét års relevant beskæftigelse, skulle have voksenelevløn som led i en erhvervsrettet ungdomsuddannelse, hvilket skønnedes at medføre en offentlig årlig merudgift på ca. 400 mio.kr., som trepartsaftalens parter var enig om, at staten skulle finansiere. Derfor blev det allerede ved trepartsaftalen i 2007 aftalt, at voksenelevlønnens virkning på reguleringsordningerne skulle neutraliseres.

Det samme blev aftalt vedrørende en række seniorpolitiske initiativer. Der aftaltes en pulje på i alt 600 mio. kr. i 2008-2011 til fremme af seniorpolitiske initiativer, hvis konkrete anvendelse skulle aftales ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 2008. Også her blev de i trepartsaftalen i 2007 aftalt, at overenskomstparterne skulle neutralisere puljens virkning på reguleringsordningerne. Det aftaltes, at korrektionen vedr. voksenelevløn skulle være permanent, mens der vedr. seniorinitiativer aftaltes en midlertidig korrektion, der skulle tilbageføres i 2012, fordi finansieringen fra 3-partsmidler ophørte her.

I de ved OK08 aftalte reguleringsordninger neutraliserede parterne endvidere virkningen på reguleringsordningen af en aftalt kompensation for anvendelsen af personalegoder i den private sektor i form af en generel lønforhøjelse på 0,2 pct. Virkningen på reguleringsordningen blev neutraliseret ved, at differencen mellem den private og

kommunale/regionale lønudvikling i reguleringsordningen pr. 1. oktober 2010 rent teknisk blev tillagt 0,2 pct. point.

OK13

Ved OK13 solgte Gymnasielærernes Fagforening (GL) en ret til reduceret undervisning for seniorer og accepterede, at den lokale aftaleret vedrørende arbejdstid blev erstattet af en aftalemulighed. Til gengæld fik GL et værn omkring arbejdstiden og en økonomisk kompensation.

Da CFU nogle få timer før afslutningen af CFU-forhandlingerne fik forelagt GL-aftalen som en del af det samlede AC-forlig, gjorde bl.a. OAO (en af de tre lønmodtagerorganisationer i CFU) opmærksom på, at hvis der ikke blev aftalt noget særligt, ville lønkomensationen til GL-erne via reguleringsordningen få negative konsekvenser for lønningerne for de øvrige personalegrupper i staten. Da det var uacceptabelt for CFU og andre statsligt ansatte, at staten på den måde fik udsigt til efterfølgende at kunne få den økonomiske kompensation for afskaffelse af timereduktionen for seniorer 'betalt' i form af en mindre lønregulering for andre statsligt ansatte, fandt man efterfølgende en løsning på dette problem, så lønstigningerne blev holdt ude af reguleringsordningen¹.

Med lovindgrebet i folkeskolelærerkonflikten i 2013 blev folkeskolelærernes løn- og arbejdsvilkår reguleret ved lov. Loven gav lærerne en ekstraordinær lønstigning på 300 mio. kr. som kompensation for, at de (indtil da gældende overenskomsts regler om nedsat arbejdstid for lærere over 60 år) blev udfaset i de lovfastsatte løn- og arbejdsvilkår. I lighed med gymnasielærerområdet blev den ekstraordinære lønstigning til lærerne holdt uden for reguleringsordningen, så stigningen ikke ville blive modregnet i fremtidige lønreguleringer, hverken for lærerne eller for andre kommunalt ansatte.

Den kommunale lønudvikling blev i beregninger af udmøntningerne af reguleringsordningen pr. 1. oktober 2015 og 2016 justeret for den lovbestemte kompensation for udfasning af aldersreduktionen på lærerområdet.

¹ Mikkel Mailand: *Når man går foran - Gymnasieskolernes Lærerforenings deltagelse i OK13* FAOS forskningsnotat 136, november 2013.



Den danske model forener tre hovedhensyn

De ovenstående eksempler viser, hvor parterne i den danske model har formået at afveje forskellige hensyn, når der opstod særlige løn- og rekrutteringsproblemer, der skulle løses. Det er selve essensen af den danske model, at aftaleparterne på arbejdsmarkedet er i stand til at indgå aftaler, der både tilbyder de ansatte en rimelig, retfærdig løn, giver arbejdsgiverne de ønskede medarbejdere til en løn, de vil betale, og sikrer, at der er tilstrækkelig arbejdskraft til den samfundsudvikling, vi ønsker os:

- At medarbejderne trygt kan regne med rimelige, retfærdige og legitime løn- og arbejdsforhold. Uden rimelige løn- og arbejdsforhold får vi utilfredshed, utryghed og uro på arbejdsmarkedet
- At virksomhederne og arbejdsgiverne kan få den arbejdskraft, de har brug for til de aftalte løn- og arbejdsforhold. Desto dårligere løn- og arbejdsforhold arbejdsgiverne vil tilbyde, desto større risikoen for personaleflugt og få kvalificerede jobansøgere.
- At vi som samfund får en samfundsøkonomisk effektiv og hensigtsmæssig fordeling af arbejdskraften på forskellige brancher og jobfunktioner. Uden et tilstrækkeligt godt jobmatch til en løn, der sikrer tilstrækkelig konkurrenceevne i de mest konkurrenceudsatte brancher, kan vi ikke være sikre på en eksportsektor, der er tilstrækkelig stor til at sikre eksport og betalingsbalance. Uden løn- og arbejdsforhold, der er tilstrækkeligt attraktive til at holde på og tiltrække kvalificerede medarbejdere, løber vi en risiko for at mangle medarbejdere til fremtidens børn og ældre.

De forskellige selvstændige aftaleparter ser ikke ens på de 3 hovedhensyn, og derfor går de 3 hensyn ikke automatisk op i en højere enhed. Hverken på de enkelte aftaleområder eller på det samlede arbejdsmarked. Den danske model er således en kompliceret, undertiden konfliktfyldt proces, hvor de forskellige aftaleparter ud fra forskellige vægtninger af de tre hovedhensyn søger disse hensyn opfyldt på hver deres særlige måde gennem et gensidigt samspil. Udviklingen i de enkelte områders særlige løn- og arbejdsvilkår afstemmes således løbende med og efter hinanden.

Alt dette – den danske model i praksis – sker under stadigt skiftende forhold, hvor der løbende sker ændringer i, hvad der er – og opfattes som - de største og mest påtrængende udfordringer, der særligt skal tages hensyn til. Derfor kan der i sagens natur ikke være ét aftaleområde, der fastlægger én legitim opskrift på, hvilken lønudvikling der skal gennemføres på de indbyrdes forskellige aftaleområder. Den danske models styrke og effektivitet er netop, at de forskellige aftaleparter løbende afvejer de forskellige hensyn, så de passer til netop deres delarbejdsmarked.

Et eksempel herpå er, at parterne på det offentlige område ikke låser sig fast på én præcis recept for den offentlige lønudvikling via en reguleringsordning, der 100 pct. i tykt og tyndt binder den offentlige lønudvikling til højest at følge den private lønudvikling. I stedet har parterne på de tre områder i den offentlige sektor løbende taget stilling til og aftalt, hvordan de bedst skaber en lønudvikling, der både giver de forskellige medarbejdergrupper en acceptabel løn og samtidig sikrer løn- og arbejdsforhold, der er gode nok til i at rekruttere og fastholde tilstrækkeligt mange medarbejdere til de dagtilbud, sygehuse, plejehjem og ældrepleje mv., vi ønsker til fremtidens stadigt flere børn og ældre, uden at man af den grund får en offentlig lønudvikling, der lægger hindringer i vejen for bl.a. en konkurrencedygtig privat sektor.

Der har ikke været én form for uændret offentlig reguleringsordning, der var det uomgængelige redskab til at forene de forskellige hensyn til den offentlige lønudvikling med hensynet til, at den samlede lønudvikling i den offentlige sektor følger med lønudviklingen på det private område. F.eks. kan hensyn til rekruttering (og mere legitim lønudvikling) være så påtrængende, at det kan være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at give de offentlige arbejdsgivere mulighed for at aftale særlige lønløft for bestemte personalegrupper. Vel at mærke uden af den grund at være bundet til at skulle forpligte alle andre offentligt ansatte til at acceptere end lavere lønudvikling end i det private.

Undertiden har bestemte hensyn, herunder hensynet til rekruttering og arbejdskraftallokering været så påtrængende for regeringen, at man forud for parternes overenskomstforhandlinger har gennemført trepartsforhandlinger om forskellige tiltag, hvor staten tilfører ekstra økonomi til løn og andre områder, der ellers ville belaste den økonomiske aftaleramme. I alle de oven for anførte eksempler er der tale om særlige offentlige lønreguleringer uden væsentlig betydning for allokering af arbejdskraft på tværs af offentlig og privat sektor. Neutraliseringen af den særligt aftalte lønudvikling i reguleringsordningerne på de offentlige



områder har kunnet ske uden på nogen måde at gå på kompromis med hensynet til et konkurrencedygtigt erhvervsliv.