

Forhandlet løndannelse i det offentlige - Hvilken fremtid?

En analyse baseret på interview med centrale beslutningstagere i det offentlige forhandlingssystem, udarbejdet for Lønkommissionen

Scheuer, Steen

Publication date:
2010

Document version:
Forlagets udgivne version

Citation for pulished version (APA):

Scheuer, S., (2010). *Forhandlet løndannelse i det offentlige - Hvilken fremtid? En analyse baseret på interview med centrale beslutningstagere i det offentlige forhandlingssystem, udarbejdet for Lønkommissionen*, 44 s., maj 28, 2010. Lønkommissionen - Baggrundsrapporter <http://www.lonkommissionen.dk/rapporter.html>

Go to publication entry in University of Southern Denmark's Research Portal

Terms of use

This work is brought to you by the University of Southern Denmark.
Unless otherwise specified it has been shared according to the terms for self-archiving.
If no other license is stated, these terms apply:

- You may download this work for personal use only.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying this open access version

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details and we will investigate your claim.
Please direct all enquiries to puresupport@bib.sdu.dk

Forhandlet løndannelse i det offentlige – Hvilken fremtid?

En analyse baseret på interview med
centrale beslutningstagere i det offentlige
forhandlingssystem, udarbejdet for Lønkommissionen.

Af Steen Scheuer

December 2009

Indholdsfortegnelse

Forord

1. Indledning og problemstilling
2. Interview og metode
3. Problemerne i det centrale forhandlingssystem
4. Problemerne i de centralt aftalte lønsystemer
5. Mulighederne for lokal tilpasning af løn
6. Afrunding

Bilag: Oversigt over de interviewede aktører

Forord

Nærværende analyse er udarbejdet i opdrag fra Regeringens Lønkommission, nærmere betegnet dennes styringsgruppe vdr. løndannelse. I denne styringsgruppe er der opstået et ønske om, at en uvildig forsker gennemførte en række interview for nærmere at belyse, hvordan de eksisterende forhandlings- og lønsystemer på det offentlige område påvirker løndannelsen, herunder om der er barrierer, der begrænser mulighederne for at ændre lønrelationerne, bl.a. med henblik på at kunne tiltrække og fastholde en kvalificeret medarbejderstab.

Ud fra denne overordnede problemformulering er der foretaget en mere præcis afgrænsning af opgaven for nærværende udredning, jf. nærmere i afsnit 1 nedenfor, og det blev besluttet, at analysen skulle gennemføres i form af ekspertinterview med centrale beslutningstagere i det offentlige overenskomstforhandlingsystem, tre fra A-siden og fire fra B-siden.

Analysen er gennemført af dr. merc. Steen Scheuer, professor ved Syddansk Universitet. Resultaterne fra analyserne er efterfølgende drøftet med styringsgruppen vdr. løndannelse, som er kommet med konstruktive og kritiske input. I interviewene og i det efterfølgende analysearbejde har stud. scient. soc. Kristian Rune Hansen medvirket, og transskribering af interview er foretaget af stud. scient. soc. Marta Helleskov. Arbejdet er udført i perioden fra august til november 2009.

Analysens formuleringer og resultater står alene for forfatterens egen regning.

December 2009

Steen Scheuer

1. Indledning og problemstilling

Af kommissoriet for Lønkommissionen fremgår det, at kommissionen bl.a. skal

”undersøge løndannelsen i den offentlige sektor, herunder om der er barrierer, der begrænser mulighederne for justering af lønrelationer, og om de nye lønsystemer i tilstrækkelig grad giver mulighed for fastholdelse og en løbende tilpasning til de aktuelle rekrutteringsbehov, herunder på de enkelte arbejdspladser.” (Lønkommissionens kommissorium).

På baggrund heraf har medlemmerne af styringsgruppen vdr. løndannelse ønsket, at en udefra kommende forsker på baggrund af generelle teoretiske overvejelser og af interview med centrale aktører på det offentlige overenskomstforhandlingsområde gennemførte en analyse for nærmere at belyse, hvordan de eksisterende forhandlings- og lønsystemer på det offentlige område påvirker løndannelsen, herunder mulighederne for at ændre lønrelationerne i det offentlige, herunder lønrelationerne mellem de enkelte faggrupper.

Mere præcist kan problemstillingen for denne analyse sammenfattes i de følgende punkter, som er opstillet af styringsgruppen vdr. løndannelse under Lønkommissionen:

Tekstboks: Analyse af løndannelse

1. **Undersøge, om der i det centrale forhandlingssystem er mekanismer, som formelt eller reelt begrænser mulighederne for at ændre lønrelationerne mellem de enkelte faggrupper**
 - Muligheden for skævdeling mellem organisationerne, når organisationerne ikke vil indgå et ringere forlig end andre
 - Vetoretten i de faglige organisationers forhandlingsorganisationer
 - Den tidsmæssige rammesætning og tilrettelæggelse af forhandlingerne på det offentlige område
 - Arbejdsgivernes og organisationernes hierarkier
 - Finansministeriets formelle og reelle indflydelse i RLTN og Kommunernes Lønningsnævn

2. Undersøge, om der i de centralt aftalte lønsystemer er faktorer, som er med til at fastholde de eksisterende lønrelationer.

- Betydningen af at hovedparten af eller hele lønnen aftales centralt
- Centralt forhandlede organisationsspecifikke puljer og tillægs påvirkning af den lokale løndannelse
- Centralt aftalte procedurereglers påvirkning af de lokale muligheder
- Betydning af forlodsfinansieringen
- Betydning af gennemsnitsløngarantien
- Betydning af reguleringsordningen

3. Undersøge, om der i de nye lønsystemer er elementer, der begrænser mulighederne for lokalt at tilpasse lønningerne, såvel individuelt som for faggrupper, specielt i relation til rekruttering og fastholdelse i situationer med ændrede markedsvilkår.

- Forlodsfinansieringens størrelse i forhold til den centralt aftalte løn
- Aftalen om udmøntningsgarantis betydning for den lokale løndannelse
- Procedureregler for de lokale forhandlinger
- Undersøge baggrundene for at lokal løndannelse fungerer for nogle grupper og ikke for andre.

I forbindelse med alle tre punkter skal det endvidere undersøges, hvad disse forhold betyder for lønrelationerne mellem mænd og kvinder.

Hermed er undersøgelsens temaer slået an. Undersøgelsen, interviewene og analysen følger disse punkter i store træk disse punkter. Herudover trækker analysen på et omfattende materiale af overenskomster inden for den offentlige sektor og på tidligere analyser heraf.

2. Interview og metode

Det blev valgt at gennemføre undersøgelsen i form af en række kvalitative interview med centrale aktører i forhandlingerne om de offentlige overenskomstfornyelser. Der er ikke tale om de politisk valgte topforhandlere (forbunds- eller kartelformænd, Finansministeren eller andre), men om nogle af de eksperter og embedsmænd, der sidder lige under disse, og som i praksis har en meget betydelig indsigt i, hvordan forhandlingerne er forløbet og forløber, som for nogle vedkommende har været med i dette system i ganske mange år, og som også har fingeren på pulsen mht. udviklingstendenserne inden for dette system. Desuden medvirker disse aktører også i aftalernes implementering og administration, når de først er vedtaget, og de medvirker i at finde løsninger på de konflikter, der uundgåeligt opstår hen ad vejen. Disse centrale beslutningstagere og eksperter kender derfor til mange af de mere utilsigtede problemer, som opstår undervejs, og det er opfattelsen, at de har et godt kendskab til, hvor systemet har sine svagheder, og hvilke udviklingsveje, som kunne løse nogle af disse svagheder. Der er også nogle begrænsninger ved dette metodevalg, nemlig for det første at man som hovedregel kun får de centrale aktørers optik på systemets styrker og svagheder, og for det andet at disse interview i et vist omfang kan opfattes som forberedelse til den næste overenskomstfornyelse i 2011, hvilket kan få de interviewede til at være tilbageholdende med at skitsere åbninger og "indrømmelser", som de først ønsker at meddele i 2011. Heroverfor står så, at de centrale aktører faktisk har et godt kendskab til de lokale aktørers synspunkter, og ikke mindst det forhold, at disse aktører vil være dem, der i høj grad skal medvirke til at skabe overenskomstløsningerne i 2011. På denne baggrund – og med de nævnte begrænsninger in mente – kan denne analyses resultater ses som valide udtryk for, hvordan centrale aktører opfatter de problemkomplekser, undersøgelsen omhandler og – ikke mindst – hvad de mener, der kan og skal gøres ved dem.

Listen over de interviewede aktører fremgår af bilaget.

Interviewene fulgte en interviewguide, som var en elaboreret udgave af punkterne i tekstboks 1. Interviewforløbet fulgte disse punkter rimeligt tæt, men ikke slavisk. Interviewene blev optaget på en digital voice recorder og derefter transskriberet. Udskrifterne blev herefter sendt til de enkelte interviewpersoner. Disse transskriptioner udgør undersøgelsens primærdata.

Hensigten har været at analysere, hvordan forhandlingssystemet og hvordan de aftalte procedurer for central og lokal løndannelse reelt fungerer, herunder om de på nogle punkter fungerer imod hensigten eller imod de mere bagvedliggende

hensigter med fx aftalerne om lokal løndannelse. Der er naturligvis holdningsmæssige forskelle i vurderingerne heraf, både mellem A- og B-siden, og også mellem parterne på hver side indbyrdes, hvorfor analysen i betydeligt omfang må udlede vurderingen af de enkelte ordninger og aftaler fra aktørernes ret forskelligartede udgangspunkter og holdninger.

Metodologisk er det valgt at gennemføre analysen i form af en tilnærmet form for analytisk induktion,¹ hvor antagelser og hypoteser testes ved hjælp af aktørernes udsagn: Tekststykker kodes efter det tema, de vedrører. Disse tekststykker fra de forskellige interview samles tema for tema i samlede filer, så man analytisk kan danne sig et billede af konvergens og divergens mellem de interviewede aktører. Hermed bliver selve analysen naturligvis styret af de på forhånd opstillede problemstillinger, men det er dog i begrænset omfang forsøgt også at inddrage temaer eller ideer, der opstod i selve interviewene. Hvor man i analytisk induktion tilstræber at fortsætte hypotesetestning indtil hypotesen får en form, hvor den kan bekræftes, har målet her været lidt mindre ambitiøst, idet der påpeges både områder, hvor aktørerne alle peger på bestemte barrierer i lønsystemerne, og områder, hvor fortolkningerne er præget af uenighed. Hermed er vægten i analysearbejdet i højere grad lagt på de fælles temaer og de konklusioner for grupper af interviewede aktører som en helhed betragtet, og i mindre grad er vægten lagt på at analysere og profilere den enkelte aktør/det enkelte interview. Der er både fordele og ulemper ved denne analysemetode, men til fordelene hører den forholdsvis objektiverende tilgang til materialet samt det forhold, at sekundæranalyser af materialet eller en tilsvarende undersøgelse ved andre over de samme temaer i forholdsvis høj grad er vist at kunne give samme resultater. De i analysen anvendte citater har været forelagt interviewpersonerne. I gengivelsen er citaterne sprogligt rettet til, for at ændre karakteren af talesprog.

I interviewene og i fremstillingen har fokus overvejende, men ikke udelukkende ligget på den kommunale og den regionale sektor. Dette skyldes bl.a., at nogle af de barrierer og mekanismer, som aktørerne har fokuseret på i interviewene, ikke findes i staten.

Det kan være vigtigt at understrege, at de interviewede aktørers udtalelser, således som de fremgår i rapporten, ikke må opfattes som officiel politik fra den organisation, de repræsenterer og er udpeget af. Organisationen og personen er ikke identiske og kan ikke være det. Udtalelserne udtrykker de interviewedes personlige refleksioner over, hvor systemerne fungerer godt og hvor knap så godt, hvad deres organisationer mener, hvad deres bagland mener, og hvad modparten mener.

¹ A. Bryman & E. Bell (2007): *Business Research Methods*. Oxford: Oxford UP, kapitel 22.

3. Problemerne i det centrale forhandlingssystem

3.1. Skævdeling

Overenskomstfornyelserne i det offentlige har siden 1980'erne fået en karakter, hvor resultatet udmøntes i en procentstigning eller en "ramme". Denne ramme indeholder i princippet alle nyaftalte goder. Dette indbefatter ikke kun lønstigninger, men også værdien af forskellige andre forandringer, fx pensionsforbedringer, barns anden sygedag, seniorordninger m.m. Årsagen hertil er bl.a., at selv om alt i princippet er til forhandling, når overenskomsterne genforhandles, indebærer princippet om procentstigninger, at selve lønrelationerne eller lønhierarkiet ikke er til diskussion hver gang.² Dette koordinerer forventningerne på begge sider af forhandlingsbordet, og det letter antagelig som oftest samarbejdet mellem B-sidens organisationer, fordi det bliver mindre sandsynligt, at nogle bliver snydt ved fx at indgå et tidligt forlig. Dermed mindsker det risikoen for konflikt, evt. storkonflikt, på det offentlige område. Procentuelt udregnede stigninger fastholder hermed lønrelationerne, hvilket på kort sigt kan være en fordel, og hvilket har fundet sted i ganske mange år (her tænkes på lønrelationerne i det offentlige, ikke på relationen mellem privat og offentlig løn).

En anden årsag til, at procentuelle forbedringer vægtes så højt, er de tidsmæssigt koordinerede overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor. Denne koordination er ingen "naturlov", idet man i andre lande forhandler på forskellige tidspunkter for forskellige offentligt ansatte grupper, hvorved kravet om identiske procentuelle stigninger antagelig bliver mindre tvingende.

En yderligere medvirkende faktor, der bevirker, at procentstigningerne har fået en så fremtrædende plads, er, at de forhandlende parter, hvis de ikke kan blive enige, kommer til forhandling i Forligsinstitutionen. I denne institution, der både virker på det private og det offentlige område, når det gælder overenskomstfornyelserne, er det et grundprincip, at Forligsmanden ser på resultaterne fra andre dele af – i dette tilfælde – det offentlige arbejdsmarked, og derefter tilstræber at parterne enes på det forligspunkt, dvs. den procent, som andre grupper er blevet enige om. I overenskomstforhandlingerne i den private sektor er denne sociale norm ganske stærk, og den kommer bl.a. til udtryk ved, at Forligsmanden kan

² Jf. S. Scheuer (2000): "Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel." *Økonomi & politik*, 73(4): 10-23, samt Due, J. & J. Steen Madsen (1996): *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, især ss700-730.

fremsætte et mæglingsforslag baseret på dette princip og sammenkæde urafstemningen, således at mindre grupper, der er utilfredse, hermed "trækkes med" i de store gruppers resultat. Denne sammenkædningsmekanisme anvendes ganske vist næsten ikke i den offentlige sektor, men den sociale norm om identiske procentstigninger til alle er den samme.

Nu skal det tilføjes, at dette område trods dette ikke er reguleret af ren automatik, heller ikke på det rent lønmæssige område: Der foretages altid justeringer og omklassificeringer af grupper, når parterne er enige om, at disse har en uhenigtsmæssig indplacering. Desuden forhandles der om meget andet end løn, og nogle af de ting, der forhandles om, har ikke direkte økonomisk værdi eller der kan flyttes rundt med andelene af procenterne, evt. for at løse særlige problemer, fx rekrutteringsproblemer eller problemer med arbejdstidsaftaler. Men overordnet set har man i hvert fald de sidste ca. 20 år forhandlet på denne måde.

Imidlertid er det klart, at medaljen også har en bagside. Den mest indlysende er, at lønrelationerne i den offentlige sektor (altså forholdet mellem lønnen til de forskellige faggrupper) fastlåses. Hermed bliver løndannelsen imidlertid nemt statisk, idet den hermed implicit bliver baseret på de følgende præmisser:

- *For det første*, at lønrelationerne inden for den offentlige sektor er hensigtsmæssige og retfærdige som de er, og
- *for det andet*, at eventuelle ændringer i lønrelationerne i den private sektor ikke ændrer herved. (Her tænkes ikke på udviklingen i lønniveauet, som spejles ind i den offentlige sektor via reguleringsordningen, jf. nedenfor, men netop på lønrelationerne, dvs. rangordningen og de relative differencer imellem de forskellige medarbejdergrupper i det offentlige).

Det er forholdsvis indlysende, at de to ovennævnte præmisser ikke er fuldstændigt holdbare, og at det især over længere tid kan give vanskeligheder at fastholde vedtagne lønrelationer alt for slavisk, hvis lønrelationerne på det private arbejdsmarked samtidig udvikler sig mere dynamisk.

Ser man nærmere på overenskomstfornyelserne 2008 og den diskussionen om løndannelse, er der flere årsager til, at begrebet "skævdeling" har fået en betydeligt mere central plads i diskussionen omkring resultaterne fra overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor.³

³ For generelle fremstillinger af forløbet omkring overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor i 2008, jf. bl.a. Due, J. & J. S. Madsen. 2009. *Forligsmagere og forumshoppere. Analyse af OK 2008*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag samt Jacobsen, K. & D. Pedersen. 2010. *Kampen om den danske model. Da sosu'erne rystede det etablerede system*. København: Informations Forlag.

- Én årsag er, at de offentlige arbejdsgiveres organisationer har et ønske om at opnå større fleksibilitet i løndannelsen, herunder bedre muligheder for at kunne tilpasse den offentlige løndannelse til den private ("markeds-tilpasning"). Denne tilpasning skal gøre det muligt for arbejdsgiverne at lade lønnen afspejle bl.a. den lokale arbejdsmarkedssituation, fx manglen på bestemte typer af medarbejdere i en kommune eller en region.
- En anden årsag er, at nogle medarbejdergrupper og deres organisationer føler, at disse grupper bliver lønnet uretfærdigt lavt, og at den procentuelle fordeling af lønstigninger ikke løser dette problem.
- En tredje årsag er, at nogle af de faggrupper, der har en overvægt af kvinder, føler, at deres løn ikke afspejler deres værd, netop fordi de er kvinder og historisk er blevet placeret for lavt på "lønstigen" i den offentlige sektor.

I alle tilfælde ønsker nogle, at man skævdeler til fordel for bestemte grupper, som dog ikke nødvendigvis er de samme. Vanskeligheden ved skævdeling er naturligvis, at denne er til gavn for nogle, men uundgåeligt til ugunst for andre grupper af offentligt ansatte. Opfattelsen er således i udgangspunktet, at det centrale forhandlingssystem blokerer for den ene eller den anden nødvendige skævdeling til fordel for bestemte grupper.

Som udgangspunkt er der en udbredt opfattelse blandt de interviewede aktører om, at skævdeling på den ene side er temmelig vanskelig at gennemføre og derfor ret begrænset i det nuværende system (eller som følge af forhandlingernes nuværende natur). Selv om der ikke var enighed om, hvilke konkrete grupper, der skal skævdes til fordel for (dette kan jo blive emnet i næste overenskomstfornyelse), så følte de fleste aktører nok, at der lægges lidt for voldsomme bindinger på forhandlingsmulighederne, hvad angår skævdeling.

"Mit hovedsynspunkt det er, at det her kan organisationerne aldrig blive enige om, fordi vi alle sammen vil sidde og vogte over vores egen lønsum. Så skal man ændre på det ved det centrale niveau, så er arbejdsgiverne nødt til at spille en helt anden aktiv rolle. Som de så gjorde denne her gang" (FOA)

"... Man kan selvfølgelig godt sige, at det er forhandlingssystemerne som sådan der begrænser mulighederne for skævdeling, men egentlig så opfatter jeg det mere som et spørgsmål om, at det er forhandlingernes *natur* der gør det. Selve det forhold, at hvis man ønsker at få et forlig med alle, så er der altså grænser for, hvor forskellige de kan være, fordi dem man vil indgå et forlig med, et forlig, der er dårligere end de forlig man allerede har indgået med andre, de vil da sige, hvorfor skal vi ikke have det samme?" (KL)

”[Om skævdeling i de centrale forhandlinger] Meget meget lidt. Og det kæmper vi jo alle sammen for at undgå. Så derfor har vores filosofi været, at i og med at vi jo alle sammen er i den situation, når vi laver en central forhandling, at vi ikke kan forklare vores bagland, at de ikke fortjener lige så meget mere i løn som alle de andre. I og med at systemet er blevet så gennemsigtigt, og vi forhandler så centralt, så er det ved en central forhandling stort set umuligt ...”. (AC)

”Så hvis man repræsenterer en del af disse grupper, så er vi ... nødt til at have et synspunkt om, at en stor del af lønnen skal være fastsat, gerne som generelle lønstigninger og ellers som organisationsaftaler – for ellers bliver de fuldstændigt skoldet.” (SKAF)

Samtidig blev det dog fremhævet, at der faktisk blev skævdelt noget mere i forbindelse med overenskomstfornyelsen 2008, end der er blevet ved tidligere overenskomstfornyelser. Der gør sig ofte misforståelser gældende omkring den såkaldte ”ramme”, som i 2008 var 12,8%. Rammen er sådan set ikke en ramme, fremhæves det, men derimod *et gennemsnit* af forhandlingsresultaterne fra de specielle og de generelle forhandlinger. I forhold til dette gennemsnit foregik der i 2008 en vis skævdeling. Denne skævdeling har imidlertid i hovedsagen foregået internt i grupperne, dvs. på LO-området, på FTF-området og på AC-området. Dette indebærer reelt et spænd i, hvad de forskellige grupper opnåede ved overenskomstfornyelsen, idet nogle grupper fik ned til 12,05%, mens andre fik op til 13,9%. Dette er et lidt andet billede end det, der fremgik i den offentlige debat, hvor man fik det indtryk, at de fleste fik 12,8%, mens enkelte grupper fik mere end dette. Nu siger det jo sig selv, at afvigelser fra et gennemsnit ikke kun kan være positive. Nogle organisationer har dermed accepteret ringere forlig end andre, og man kan spørge, om en forskel på 1,85 procentpoint (13,9 – 12,05%) er noget at snakke om. Imidlertid betyder dette, at differencen mellem den laveste og den højeste stigning er 15%, eller at dem, der afviger fra gennemsnittet, afviger op til ±6-8% fra dette snit (op til 8% højere, ned til 6% lavere).

Denne skævdeling fandt primært sted i de kommunale og regionale sektorer og den fandt sted inden for forhandlingsfællesskaberne, ikke mellem disse. Det er opfattelsen, at skævdeling ikke decideret hindres af det nuværende forhandlings-system, men (1) at det er vanskeligt, (2) at det forudsætter et arbejds giverudspil for at kunne lykkes, og (3) at det nok forudsætter en vis sløring for at kunne bære igennem urafstemningerne.

Det blev fremhævet fra nogles side, at grænsen for skævdeling nok blev nået med resultatet i 2008.

”En vigtig pointe er også, at mulighederne for skævdeling ved det centrale forhandlingsbord ikke er de samme på det kommunale og regionale område, da personalesammensætningen og størrelsesforholdene mellem forhandlingsfællesskaberne ikke er ens på de to områder. Dette giver en anden udfordring på det regionale område end på det kommunale.” (DR)

Fra A-siden blev der endvidere stillet spørgsmålstejn ved værdien af central skævdeling:

”Man kan jo sige, at der er to veje – skulle vi skævdele lidt mere ved de centrale forhandlinger og tænke den vej? Så siger jeg bare: Det er meget mere interessant at tænke skævdeling på det lokale niveau. Her kan skævdeling hurtigt tilpasses en helt ny situation – det er mere fleksibelt. Centralt kan vi kun agere hvert tredje år.” (FM)

Det er muligvis ikke selve forhandlingssystemet, der hindrer skævdeling, men skævdeling forudsætter antagelig et klart arbejdsgiverudspil herom, som det også fremkom fra KL i form af forslaget om en skævdelingspulje. Accept på B-siden samlet set af en skævdeling siges at forudsætte udtrykkelig prioritering fra A-siden. Også regionerne forsøgte sig med et forslag om skævdeling, men med mindre held. Man kan udtrykke det sådan, at B-siden også altid vil forsøge sig frem med skævdeling, men hvis denne krydser organisationsgrænser, og som følge heraf vil skade medlemmerne af andre organisationer end ens egne, er det vanskeligt uden prioritering fra A-siden. Skævdelingen på det kommunale område var således et resultat af både A-sidens klare udspil herom og på B-siden de ikke-favoriserede gruppers accept af, at andre grupper fik lidt mere og de selv dermed lidt mindre.

Det ovennævnte omhandler den formelle skævdeling, dvs. den, som kan aflæses direkte af forhandlingsresultatet og dets økonomiske konsekvenser. Men man kan her skelne mellem formel og reel skævdeling. Visse former for skævdeling er baseret på skøn og dermed i et vist omfang på forhandlede priser, muligvis specielt i den såkaldt omvendte model (jf. mere om denne model nedenfor), idet denne model har indebåret øget betydning af de organisationspecifikke forhandlinger. I den omvendte model forhandler de enkelte faggrupper direkte med modparten før de generelle/centrale forhandlinger påbegyndes. Dette gør det muligt for B-siden at give indrømmelser (fx en ny arbejdstidsaftale eller ændrede bestemmelser for honorering af overtid for en bestemt gruppe) og modtage modydelse, hvor det kan være vanskeligt for andre overenskomstparter (på A- som B-siden) at vide, hvad disse resultater helt nøjagtigt er værd. Ikke sådan at forstå, at der foregår en bevidst sløring, men dog sådan, at den helt detaljerede indsigt kan være endda særdeles vanskelig at opnå.

Således kan der reelt forekomme skævdeling udover den formelle, men det er – i sagens natur – vanskeligt at dokumentere. Den mere kyniske udlægning af dette kunne være, at man skal mindske gennemskueligheden, men den mere reelle forklaring kan også være, at organisationerne får mere ud af at forhandle et mere omfattende stofområde med sin direkte modpart, fordi der er større mulighed for et "quid pro quo", altså for konkrete ydelser og modydelser, som kan være vanskelige at forhandle for hele det offentlige arbejdsmarked på en gang.

3.2. Parternes interne beslutningsstruktur: Vetoretten på organisationsiden, arbejdsgivernes hierarki og Finansministeriets særlige rolle

Parterne har på en vis måde hver sin beslutningsmodus eller -struktur, når det gælder de samlede forhandlinger om overenskomstfornyelserne.

- Lønmodtagerorganisationerne (B-siden) har organiseret sig i samlede forhandlingsorganisationer eller karteller (CFU og AC⁴ på statens område, KTO og SHK på kommunernes og regionernes områder) er sammenslutninger, som på de sidstnævnte områder er frivillige. De har form af koalitioner blandt ligeværdige, sådan at forstå, at der ikke består noget egentligt hierarki (over-/underordningsforhold) mellem organisationerne, ud over det mere uformelle hierarki, der kan udspringe af forskellene mellem store og små organisationer. De enkelte valggrupper i CFU eller KTO har vetoret i forhold til forhandlingsudspil og til forlig (delforlig og hele forlig), således at accept fra denne side forudsætter konsensus mellem de deltagende parter. De kan også (på KL- og DR-området) trække sig ud af koalitionen, både før forhandlingerne går i gang og under forløbet af forhandlingerne, som man så det i 2003, hvor SHK meldte sig ud af KTO, og i 2008, hvor FOA trådte ud af forhandlingsaftalen midt under forløbet.⁵ Spørgsmålet er således, om denne vetoet forhindrer, at man kan skævele til fordel for enkelte organisationer, fordi enkelte organisationer ikke kan eller vil acceptere dette, og om vetoet i det hele taget gør forhandlingerne mere stive og tunge, end det er strengt nødvendigt.
- Hvad angår A-siden, består denne på den ene side tre sidestillede arbejdsgiverparter (Finansministeriet, RLTN og KL), med KL som klart den største, men på den anden side er der alligevel et hierarkisk forhold mellem Finansministeriet på den ene side og de to andre på den anden. Finansministeriets formelle position udspringer dels af det forhold, at man

⁴ AC er med i CFU for så vidt angår tjenestemændene, men ikke når det gælder de overenskomstansatte.

⁵ FOA meldte sig ud af forhandlingsaftalen, dvs. midlertidigt ud af forhandlingsfællesskabet KTO.

dels er arbejdsgiver for statens ansatte, dels ansvarlig for det offentliges samlede finanser, herunder også det samlede forbrug i kommuner og regioner. Finansministeriets formelle rolle er blevet styrket før overenskomstforhandlingerne i 2008, idet ministeriet bl.a. som følge af Strukturreformen har en formel plads i Regionernes Lønnings- og Takstnævn (RLTN) og i Kommunernes Lønningsnævn (KLN), i RLTN endda med vetoet. Man kunne spørge, om det er sådan, at Finansministeriets centrale rolle svækker den kommunale og regionale forhandlingsautonomi, og at organisationerne på B-siden ville være bedre tjent med at forhandle direkte med Finansministeriet, hvis man ikke herfra vil løsne grebet om de to øvrige offentlige arbejdsgiverorganisationer.

På det kommunale og regionale område er vetoet antagelig en forudsætning for forhandlingskoalitionernes eksistens. Intet tvinger nemlig B-sidens organisationer til at forhandle sammen, og da der ikke er mekanismer eller bestemmelser, der tvinger de kommunale og regionale lønmodtagerorganisationer sammen, udover dem, de selv frivilligt vælger, er vetoet en simpel metode til at undgå "majorisering" og dermed reelt til at sikre koalitionernes eksistens. Vetoet kan fastlåse lønrelativiteter, men de samme problemer ville opstå uden, bare i andre fora.

"I virkeligheden har vi vel også på det kommunale område indirekte afskaffet den, ved at vi i KTO nok formelt set har vetoet, men i en forhandling er det sådan, at man altid kan gå ud og forhandle videre." (AC)

"... der er jo ingen tvivl om, at hvis vetoet blev fjernet ved en vedtægtsændring i KTO, så lå det snublende nært, at nogen meldte sig ud. Det må man sige. Så den har en stabiliserende effekt." (FOA)

På statens område er det stort set det samme. Organisationerne skal forhandle via centralorganisationer (tjenestemandsløven), men deltagelse i CFU er frivillig. Centralorganisationerne kunne vælge at forhandle hver for sig.

Man kan udtrykke det sådan, at forhandlingskoalitionerne er opstået og bliver vedligeholdt som en funktion af den stærkt centraliserede forhandlingsstruktur, som arbejdsgiverne ønsker. Man kan også se det på, at organisationer, der målrettet ikke ønsker en fælles ramme, i hovedsagen melder sig ud af fællesskabet. Da dette ikke kan forhindres, bliver vetoet af mindre betydning.

Når det gælder arbejdsgiversiden, arbejdsgiverhierarkiet og Finansministeriets særlige indflydelse, så vedrører denne del af problemstillingen mest kommuner og regioner. Som nævnt har Finansministeriet en formel plads og vetoet i RLTN, hvor man tidligere havde en observatørplads hos amterne, og en formel plads i KLN,

hvor man også tidligere blot havde en observatørplads. Finansministeriets *formelle* indflydelse på de øvrige arbejdsgiverparter er dog klart styrket qua dette, og det udtrykker en klar centralisering af forhandlingsstrukturen.

”Så når der står hierarki her [i interviewguiden], så er det i hvert fald blevet styrket. Den autonomi som kommunerne har haft er blevet mindre – centraliseringsgraden er blevet styrket.” (AC)

”Skattestoppet betyder jo, at [staten] har fået meget meget større indflydelse på ... overenskomstreglerne på det kommunale og regionale område. Der er jo ingen muligheder [for kommuner eller regioner] for at komme og sige. ”Nu sætter vi skatten op”. Det er et problem i forhold til næste år, skønnet for reguleringsordningen fremgår jo allerede nu af de nye økonomiaftaler for næste år”. (FOA)

Så signifikant stor er denne ændring dog muligvis ikke. Generelt fremhæves følgende:

”... meget af det, som bare bliver set som værende, at her er der et hierarki og én der skal godkende, og hvem er det i virkeligheden, der forhandler – så skal man lige være opmærksom på, at hvis du har tre offentlige arbejdsgiverparter, som forhandler for mange af de samme grupper inden for forskellige områder, ja, så har man en naturlig interesse i, at man har en koordination.” (FM)

Nogle ville hellere kalde det en ”kodificering af praksis”, men alle anerkendte, at en formel centralisering også let kan omsættes i en reel. Fra A-siden:

”Det er klart, at staten har en vigtig rolle, når det drejer sig om den samlede samfundsøkonomi – dér kan vi ikke agere helt på egen boldbane. Også når det drejer sig om det, som man måske kan kalde rammen (selv om den ikke er der), dvs. den samlede økonomiske værdi af det vi laver, så har de [Finansministeriet] selvfølgelig en meget stor betydning. Men da en stor del af den samlede økonomiske værdi er et spørgsmål om at kunne regne, og ikke et spørgsmål om at forhandle, så skal man ikke overfortolke det, synes jeg.” (KL)

”(...) før var der jo også en arbejdsgiverkoordinering, måske knap så tæt med staten, det havde en lidt løsere struktur – det har fået en mere formel struktur nu.” (DR)

”Vi bliver nødt til ligesom KL, at tage hensyn til, at den lønopregning der skal være i forbindelse med økonomiaftalerne, at den er accepteret af staten, for ellers sidder regionerne og har ikke penge nok til at udbetale løn, og så må de fyre nogen. Sådan er mekanismerne, meget groft sagt. Så hvor meget er der

reelt ændret? Det formelle system er ændret, og så har vi en tættere koordinering. Ville den være kommet uanset hvad? Det er svært at vide.” (DR)

Og fra B-siden:

”Da man lavede regionernes takstnævn og gav Finansministeriet vetoret der var der jo mange på vores side, der sagde: ”Hvad er nu det? Hvem vil de sætte derind, og hvad handler det om?” Jeg tror i virkeligheden ikke, at de kommer til at bruge den. Jeg tror aldrig, at de formelt nedlægger veto. Jeg tror de styrer på en helt anden måde, fordi statens repræsentant i kommunernes lønningsnævn har jo ikke vetoret, alligevel tror jeg, at der bliver sagt lidt venkabelige råd mellem finansministeren og formanden for lønudvalget eller KL eller hvem det nu er der snakker sammen om det her” (SKAF)

”Det er jo sådan helt generelt, at der centraliseres på trods af alt, hvad vi snakker om lokal løndannelse, og ud til det yderste led og dem der ved hvor skoen trykker – så bliver der centraliseret ganske voldsomt. Men jeg tror i virkeligheden, at de ændringer, der er lavet, er udtryk for, hvordan det har foregået, mere end at det er reglerne, der har gjort, at det er kommet til at foregå sådan.” (SKAF)

”Jeg ved ikke, hvor stor forskellen har været i forhold til tidligere, men jeg kunne forestille mig, at den ikke er så stor. Én ting er, at man nu formaliserer det på den måde, som man har gjort det, og der er jo nok også en god grund: Regionerne har ingen skatteudskrivning, sådan som verden ser ud i dag, så derfor kan der være et behov for at lave nogle andre konstruktioner. Men dybest set så tror jeg, at finansministerens rolle og indflydelse har været lige så stor tidligere.” (SHK)

En enkelt repræsentant for B-siden mente, at det ville være at foretrække, hvis man kunne forhandle direkte med Finansministeriet i stedet for via regionerne og kommunerne, da ministeriet i den nuværende form kan ”gemme sig” bag RLTN og KLN.

”Hvis vi skulle tage den helt fra grunden, så kunne man sige, at det var meget smartere hvis vi forhandlede direkte med finansministeren, sådan som verden ser ud i dag, når det alligevel er finansministeren, der sidder – altså kom frem i stedet for kun at være med i en telefonsamtale i en sen nattetime. (SHK)

Andre på B-siden (og A-siden) fremførte derimod, at Finansministeriets indflydelse kun eller i alt væsentligt vedrører økonomiske forhold og makroøkonomisk styring (”rammen”), mens en lang række andre forhold bedst aftales med den arbejdsgiverpart, der ”ved hvor skoen trykker”. Staten ved ikke alt om de kommu-

nale og regionale forhandlinger, og dette kan undertiden være en fordel, også for B-siden.

Det stærkt centraliserede forhandlingsforløb med Finansministeriet i centrum kan også have andre baggrunde end den formelle beskrevet ovenfor: Selve risikoen for konflikt for flere grupper på det offentlige område – og konfliktens faktisk realisering – medvirker i sig selv til et mere centraliseret forløb, idet arbejdsparter uvægerligt vil styrke den centrale styring, hvis tingene truer med at komme ud af kontrol. Man kan kort sagt sige det sådan, at kommunernes og regionernes forhandlingsautonomi svækkes, når konfliktrisikoen øges.

På trods af Finansministeriets centrale rolle synes KL's og RLTN's autonomi trods alt at være betydelig, måske ikke så meget mht. selve rammen, men mht. prioritering af lønninger og andre forhold inden for rammen.

Samlet set er det sådan på det offentlige arbejdsmarked under et, at B-siden – som udgøres af en koalition af organisationer – står over for mere af et hierarki på A-siden. B-siden har ikke noget match til Finansministeriet. Svækker dette B-siden urimeligt eller svækker det mulighederne for skævdeling? Det gør det næppe, bl.a. fordi Finansministeriet har ikke noget ønske om at hindre skævdeling i sig selv, snarere tværtimod.

3.3. Den tidsmæssige rammesætning og tilrettelæggelse af overenskomstforhandlingerne

Centralisering og tidsmæssig koordination af overenskomstfornyelserne er et markant træk i den danske forhandlingsmodel. Til og med 1997 var det sådan, at overenskomstfornyelserne i såvel den private som i den offentlige sektor fandt sted i det samme år (samme forår), hvor de private overenskomster typisk udløb pr. 1. marts, mens de offentlige udløb 1. april. Efter nogle år i 1990'erne, hvor overenskomsternes løbetid var skiftende, synes mønstret nu at være treårige overenskomstperioder på begge områder og adskillelse af private og offentlige overenskomstfornyelser, hvor de offentlige finder sted året efter de private. Finanssektorens overenskomstfornyelser, og enkelte andre mindre overenskomstområder i den private sektor, ligger dog i samme år som den offentlige sektors.

Den tidsmæssige koordinering i den private sektor har traditionelt været set som et arbejdsgiverkrav, idet fordelene ved de simultane og koordinerede forløb i den private sektor er,

- at det afgrænser overenskomstfornyelserne til en bestemt periode, som altså for tiden ligger hvert tredje år, hvor man så har "fred" i mellemtiden, og

- at Forligsmanden kan sammenkæde overenskomstresultaterne, så B-siden stemmer samlet, hvorved man undgår, at en enkelt gruppe kommer i konflikt, hvis majoriteten på det "store arbejdsmarked" er indstillet på at acceptere forliget. Dette sidste punkt er dog ikke relevant i de offentlige overenskomstfornyelser, da denne praksis sjældent anvendes her.

I den offentlige sektor har man opretholdt simultaniteten for stat, regioner og kommuner og for samtlige overenskomst- og aftalegrupper. Men også denne medalje har en bagside: Spørgsmålet er nemlig, om de simultane forhandlingsforløb for alle grupper og alle arbejdsgivere i den offentlige sektor i sig selv øger fokus på lønrelativiteterne, dvs. om fokus drejes fra forhandlingerne mellem arbejdsgiver og arbejdstager til relationerne mellem forskellige parter på arbejdstagersiden.

Det forhold, at man ikke længere forhandler simultant i den private og i den offentlige sektor, har uden tvivl skabt en øget autonomi i tematiseringen af den offentlige sektors overenskomstfornyelse. Tidligere var der store overlap i agendaen mellem privat og offentlig sektor, men de senere års adskillelse har gjort, at der faktisk er en noget forskellig tematisering omkring de private og de offentlige overenskomstfornyelser. Det er således slående, at tidligere tiders mere automatiske overførsel af resultater og temaer fra den private til den offentlige sektor ikke længere synes helt så indlysende tydelig, og her i 2008 var det tydeligt, at en række af de problemstillinger, der vedrørte fx ønsket om radikale lønloft fra visse kvindedominerede grupper, ikke havde noget direkte modstykke i den private sektor. Ligeløn spiller bestemt en rolle i tematiseringen af overenskomsterne i den private sektor også, men ikke nær så fremherskende som i det offentlige. Årsagen hertil er bl.a., at selve løndannelsen har en noget forskellig karakter i den private og i den offentlige sektor: Hvor man i den private sektor i høj grad har overenskomster kun med mindstelønssatser, hvor den faktiske løn aftales ude på virksomheden eller – som i fx *Industriens Funktionæroverenskomst 2007-10*⁶ – slet ingen lønsatser har aftalt centralt, har man i den offentlige sektor stadig et system, der minder om normallønssystemet, hvor den faktiske løn for en faggruppe aftales ved nationale forhandlinger (dog med forbehold for en mindre andel lokal løndannelse).

Når der forhandles organisationsspecifikt, vil fokus automatisk komme tættere på ydelser og modydelser i de konkrete forhandlinger, mens forhandlinger simultant med alle andre grupper fører til større fokus på andres stigninger.⁷ Faktisk var der

⁶ Overenskomst mellem Dansk Industri og CO Industri. København 2007.

⁷ Jf. diskussionen om basis for lønkomparationer hos J. Elster (1989): *The Cement of Society*. Cambridge: Cambridge UP, s217, og S. Scheuer (2000): "Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel." *Økonomi & politik*, 73(4): 18-20.

i 2008 et skiftende fokus, hvor nogle grupper til tider påberåbte sig *andres niveau* som sammenligningsgrundlag (andre i den private sektor).

En anden problemstilling er, at arbejdsgivernes hierarki antagelig styrkes af de simultane forløb. Det er vanskeligere for Finansministeren at acceptere fravigelser fra "rammen" under et simultant forhandlingsforløb, end hvis det er tidsmæssigt adskilt. Men ikke alle de interviewede er enige heri:

"Det er jeg ikke så sikker på, for så længe der er de der bindinger, altså via finansministerens indflydelse, hele vejen rundt, så vil det nok ikke betyde særligt meget at man forskubber noget tidsmæssigt. Så vil det alligevel være den samme linje der bliver lagt." (SHK)

"Der er jo fordele og ulemper ved dette, fx har man i Sverige kørt med forskudte ikrafttrædelsestidspunkter – så det er da noget man kender. Det betyder selvfølgelig, at det bliver sværere at sammenligne – altså regnedrengene skal nok kunne klare det ... Men til gengæld vil man jo så være i en evig konfliktrisiko, og derfor vil jeg sige, at der er både fordele og ulemper. Så vigtigt er det heller ikke at kunne lave forskellige resultater for de forskellige." (KL)

Der er således noget, der peger på, at simultaniteten både øger fokus på lønrelativiteterne og styrker arbejdsgivernes hierarki, og at dette fokus kunne svækkes ved at ændre på forhandlingsdeadlines (dvs. overenskomsternes udløbsdatoer). Men spørgsmålet er, hvor afgørende denne faktor er, og om en svækkelse af simultaniteten vil være ønskværdig eller nogen god idé. Man kan sige, at man ser problemet, men at fordelene ved simultane forløb trods alt opfattes som større end ulemperne.

4. Problemerne i de centralt aftalte lønsystemer

4.1. Betydningen af at hovedparten af lønnen aftales centralt

Reelt er der (mindst) tre niveauer af centralisering i overenskomsttaftalerne om løn m.m.:

- (1) De generelle forhandlinger,
- (2) de specielle (organisationsspecifikke) forhandlinger/puljer og
- (3) de lokale forhandlinger.

Når det gælder sidstnævnte, den lokale løndannelse, kan man tillige operere med lokal løndannelse på kommunalt niveau og på institutions-/arbejdspladsniveau, med det sidste som det mest decentrale, og tilsvarende i staten og i regionerne. Organisationsforhandlingerne kan man næppe betegne som en decentralisering, da de organisationsspecifikke aftaler er landsdækkende, og derfor netop ikke lokalt tilpassede. Man kan derfor sige, at der er tale om noget forskellige principper for forhandling og løndannelse, hvor de organisationsspecifikke puljer er baseret på organisationstilhør og -grænser, mens de lokale forhandlinger er baseret på kommunalt, regionalt eller ministerielt tilhør.

Udviklingen siden 1999 på dette område er interessant:

Fordelingen af overenskomstforbedringer på KTO-området på centrale forhandlinger, organisationsspecifikke forhandlinger og lokal løndannelse. Procent vandret. 1999-2008.

	Andel som er			
	Central	Organisation	Lokal	I alt
1999	78%	8%	14%	100%
2002	73%	9%	18%	100%
2005	60%	21%	19%	100%
2008	65%	24%	11%	100%

Kilde: KTO, Oplæg til forhandlingskonference 4. juni 2009, s11

Noter:

Pensions-, barselsforbedringer m.m. er medtaget

OK-08 gælder kun KL-området (men forskellen til DR er marginal)

På SHK's område har man ikke organisationsspecifikke puljer.

På KTO-området er de centrale forhandlingers andel faldet ganske markant fra 78 til 65% (de er dog steget igen siden 2005), og organisationsforhandlingerne er steget fra 8 til 24%. Den lokale løndannelse er også steget, dog kun til og med 2005, idet udviklingen synes at være vendt i 2008 (andelen er faldet fra 19 til 11%). Der er markant og faktisk noget overraskende, at andelen til lokal løndannelse (som andel af den samlede overenskomstforbedring) er faldet til et lavere niveau end i 1999. Hvor der tidligere var en klar tendens til at styrke den lokale løndannelse som andel af den samlede ditto, gik udviklingen i 2008 den anden vej.

I staten derimod fylder de organisationsspecifikke puljer en hel del mindre end hos kommuner og regioner, nemlig ca. 11%. Dette er dog en betydeligt højere procentandel end ved tidligere overenskomstfornyelser.⁸

Det var nok en forholdsvis udbredt opfattelse, at resultaterne af de generelle forhandlinger fylder for meget. Andelen af resultatet, som kommer fra de generelle forhandlinger, har som sagt været stigende i 2008, noget som ikke var ønskværdigt set med arbejdsgiverøjne.

Som sagt var det en udbredt opfattelse, at de generelle forhandlinger skulle fylde mindre. Dette skyldes en lang række forhold, bl.a. ønsket om at markedstilpasse de offentligt ansattes lønninger mere, end tilfældet er i dag, ønsket om at synliggøre organisationernes resultater over for medlemmerne, samt det forhold, at gennemførelse af skævdeling i de generelle forhandlinger er vanskelig, pga. det store fokus på "rammen" og på lønrelativiteter, mens man ved mere decentrale forhandlinger får langt bedre muligheder for at koble løndannelsen sammen med (a) behovet for at belønne særlig indsats og (b) ønsket om at kunne reagere på lokale arbejdsmarkedsvilkår m.m. Hvorvidt dette både gælder de organisationsspecifikke puljer og den lokale løndannelse var der divergerende synspunkter på (se næste afsnit), men stivheden i det nuværende system skyldes i høj grad dets høje centraliseringsgrad.

4.2. Centralt aftalte organisationsspecifikke puljer

Organisationsforhandlingerne fyldte mere i overenskomstforhandlingerne i 2008 end tidligere (ca. dobbelt så meget), bl.a. som resultat af "den omvendte model", men også fordi rammen var større end tidligere. Den omvendte model indebærer, at hvor man hos kommunerne og de tidligere amter, nu regionerne, til og med 2002 først forhandlede generelt og derefter afsatte penge til de organisationsspecifikke puljer, valgte man fra 2005 at forhandle "omvendt". Dette indebærer,

⁸ Oplyst af Personalestyrelsen december 2009.

at de organisationsspecifikke forhandlinger påbegyndes først, og derefter tager man så den generelle forhandlingsrunde. Begrundelsen herfor var de problemer, der havde været, bl.a. på sygeplejerskeområdet, ved overenskomstfornyelsen i 2002 og tidligere. Ved at lægge de organisationsspecifikke forhandlinger først opnår man, at de enkelte organisationer på B-siden bedre kan sætte deres eget aftryk på overenskomstaftalen, hvilket – som det indirekte kan ses af tabellen – også er sket, i form af en øget andel af organisationsforhandlingerne.

De organisationsspecifikke puljer indebærer, at organisationerne og deres medlemmer bedre kan se sig selv i overenskomstresultatet, og de gør det bedre muligt at give specifikke ydelser og modydelse i forhandlingsforløbet. De organisationsspecifikke puljer er dog stadig centrale/landsdækkende.

I staten har man ikke nogen omvendt model og de organisationsspecifikke puljer fylder som nævnt noget mindre end i kommuner og regioner. Staten har ikke noget ønske om at øge de organisationsspecifikke puljer. Her ønsker man pengene ud lokalt, idet man opfatter de organisationsspecifikke midler som centrale, især set fra det lokale perspektiv.

”Organisationsforhandlingerne, hvor vi på mange måder fokuserer meget på centrale tillæg, der fremhæver specielle grupper... det irriterer vores arbejdsgivere. Vores institutioner synes det er ærgerligt, at der bliver lavet de her centrale aftaler på organisationsniveau, som kommer på tværs af den lokale lønstruktur. [...] hvis du sidder på en institution og er leder eller medarbejder, så forholder man sig meget lidt til det organisationsspecifikke. Der forholder man sig til sit arbejdsliv på sin arbejdsplads. Jeg tror faktisk heller ikke der er mange der skelner mellem de tillæg de får fra forhandlinger med centralorganisationerne og det der er organisationsspecifikt.” (FM)

Som nævnt udgjorde de organisationsspecifikke puljer ca. 24% af de samlede forhandlede lønforbedringer på det kommunale og regionale område ved overenskomstforhandlingerne i 2008 og fik dermed den hidtil største andel i forhandlingerne.

Forhandlingerne om de organisationsspecifikke puljer indebærer, at organisationerne og deres medlemmer bedre kan se sig selv i overenskomstresultaterne, og de gør det bedre muligt at give specifikke ydelser og modydelse i forhandlingsforløbet. Organisationspuljerne benyttes ligeledes af mange af organisationerne til at løse problemer og skævdeler internt.

(...) De fleste organisationer, os i hvert fald, bruger de penge vi har til organisationsforhandlingerne til at løse problemer for de enkelte grupper. Det vil sige, at vi faktisk skævdeler internt hos os. Vi kan se, f.eks. de universitetsan-

satte sidste gang de fik mere end deres egen andel, fordi vi var enige om i AC, at her var der et særligt problem. Man kan sige, at vi med organisationsforhandlingerne har vi faktisk en fleksibilitet til at løse særlige problemer for særlige grupper. (AC).

I 2008 blev en del – ca. 16-17% – af de midler der var afsat til de organisationsspecifikke puljer på KL's område allokert til en særlig skævdelpulje på foranledning af arbejdsgiverne. Dette fremhæves af mange, både organisationer og arbejdsgivere, som et eksempel på at skævdeling rent faktisk kan forekomme i de mere centrale forhandlinger på trods af det store fokus på rammen.

Det er her interessant, at det synes at være en rimelig stor del af de organisationsspecifikke puljer der gik til den reelle skævdeling i 2008.

”Rent faktisk skete der jo det, at arbejdsgiverne [her KL] foreslog at de der samlede 4,5%, som man nogenlunde regnede med at der var til organisationsforhandlingerne, lagde man 0,75% fra i en pulje til skævdeling. Da man så havde puljet den der halve procent for alle organisationer, så sørgede man jo for, at nogle af dem der havde betydende indflydelse på om det her det kunne gå igennem eller ej, at de også fik nogle penge tilbage.” (SKAF)

De organisationsspecifikke puljer er ikke egnede til at løse specifikke eller lokale problemer med fx rekruttering eller fastholdelse. De organisationsspecifikke puljer udgør derfor et væsentligt irritationsmoment for de lokale arbejdsgivere, da deres mange forskellige tillæg og aftaler bliver fastsat på et nationalt niveau og er vanskelige at administrere lokalt.

Centralt aftalte procedurereglers påvirkning af lokale muligheder

Det centrale begreb her er aftaleretten/forhandlingsretten. Fra A-siden udtrykkes der utilfredshed med, hvordan dette fungerer mange steder, men der er ikke noget ønske om at afskaffe selve aftaleretten. Aftaleretten bør bevares (den udfylder positive funktioner, også set fra A-siden), men den skulle meget gerne moderniseres i sin form, og man skal finde ny modeller herfor, idet man har brug for at kunne tilpasse forhandlingsprocedurerne og de formelle krav omkring forhandlingernes afvikling. Som eksempler har været nævnt, at visse grupper måske mere har brug for team- eller gruppeforhandlinger, og at visse grupper på AC-området (særligt på chefområdet) har indført muligheder for, at medarbejderen selv forhandler med sin chef, hvor tillidsrepræsentanten eller fagforeningen fungerer som rådgiver eller coach, og som den, der følger op på, at der samlet set ikke finder misforhold sted.

”Som setup’et er i dag, der er det jo sådan så, og det har jeg jo selv prøvet, at man sidder som tillidsmand og så får man indstillinger ind fra en masse medarbejdere, som man i øvrigt ikke kender og ikke ved, hvad kan og ikke kan, og så forhandler man centralt med en personalechef, som heller ikke har kendskab til de pågældende, og så på et tidspunkt kommer der hvid røg op, og så bliver der udmøntet nogle tillæg. Man kan ikke have en motiverende løndannelse uden at der følger direkte dialog med om opgaver og opgavevaretagelse.” (FM)

Der skal desuden være mere at forhandle om, da forhandlingerne ellers opfattes som et betydeligt tidsforbrug med meget små resultater/konsekvenser, både af ledere og medarbejdere. Der er vel ikke rigtigt klarhed om, hvorvidt der skal afsættes mere til lokal løndannelse, men der er en udbredt opfattelse af, at de forhandlinger, der finder sted, undertiden nærmer sig stor ståhej for ingenting. Rent teoretisk kan man tilføje her, at eftersom de fleste medarbejdere yder en god og engageret indsats, er det uheldigt kun at udpege ganske få som ”vindere”. Tilslutningen til lokal løndannelse kan bl.a. være afhængig af, hvor mange der får andel i denne.

B-siden finder, at der ofte er en manglende professionalisme i brugen af lokal løndannelse, og en manglende aktiv udnyttelse af mulighederne.

”I virkeligheden er det ikke en systemfejl - det er en ledelsesfejl.” (SKAF)

Man kunne nok bruge mere tid på at opkvalificere lederne til at indgå i denne type af forhandlinger og forbedre deres forståelse af, hvordan disse ting påvirker medarbejderne og deres indsats. A-siden skyder skylden for manglende brug af lokal løndannelse på udmøntningsgarantien osv., jf. næste punkt.

”Vi er ikke gået til angreb på aftaleretten. Men vi synes da nok at den nogle gang kunne moderniseres lidt, også fordi den jo er med til at legitimere systemet.” (KL)

Konkluderende kan man vel sige, at aftaleretten har en god opbakning fra parterne, men at der bør arbejdes mere med de lokale procedurer for forhandlingerne og med at øge indholdet af dem. For A-siden er det helt afgørende vigtige at få flere penge ud i den lokale løndannelse, man er ikke gået til angreb på aftaleretten.

Betydningen af "automatikkerne"

Der er aftalt fire former for automatik i forbindelse med de offentlige overenskomstforhandlinger: Reguleringsordningen, forlodsfinansieringen, gennemsnitsløngarantien og udmøntningsgarantien.⁹

- **Reguleringsordningen** skal sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i staten og den private sektor. Lønudviklingen i staten sammenlignes en gang årligt med lønudviklingen i den private sektor. Hvis lønudviklingen er forskellig i de to sektorer, forhøjes/reduceres den generelle lønregulering i staten med 80% af forskellen. Der er aftalt én reguleringsordning for staten, og en fælles for kommuner og regioner.
- **Forlodsfinansieringen** betegner den del af overenskomstrammen, som forudsættes udmøntet lokalt. Der er ikke tale om en pulje. Forlodsfinansieringen eksisterer i regionerne og kommunerne, men ikke i staten.
- **Gennemsnitsløngarantien** giver for en række overenskomstgrupper eller flerhed af overenskomstgrupper sikkerhed for en vis garanteret lønudvikling på landsplan i overenskomstperioden. Den konstaterede lønudvikling opgøres med udgangspunkt i gennemsnitslønnen for det givne område i november forud for overenskomstperiodens start, henholdsvis november måned forud for overenskomstperiodens udløb. Den forudsatte lønudvikling opgøres som de aftalte centrale lønforbedringer ved KTO's, henholdsvis Sundhedskartellet's forhandlinger og organisationsforhandlingerne, udmøntninger fra reguleringsordningen samt 72% af de midler, der er afsat til lokal løndannelse. Ligger den konstaterede lønudvikling under den forudsatte lønudvikling tilføres gruppen det manglende beløb forlods af overenskomstrammen. Evt. udmøntning fra gennemsnitsløngarantien finansieres således af KTO's henholdsvis Sundhedskartellet's overenskomstramme. Ikke alle organisationer har aftalt gennemsnitsløngaranti.
- **Udmøntningsgarantien:** Princippet i udmøntningsgarantien er, at den enkelte kommune eller region har en forpligtelse til at udmønte midler til lokal løndannelse mindst svarende til de ny midler, der er afsat til lokal løndannelse ved overenskomstforhandlingerne. Dvs. en pligt til at anvende de ny midler, der er til rådighed. Hvis udmøntning ikke er sket inden for den fastsatte frist, skal de resterende midler udmøntes med en faktor 1,15. Udmøntningsgarantien er aftalt på kommunalt og regionalt niveau. Her er medarbejderne samlet i seks hhv. tre udmøntningsgrupper i regio-

⁹ For en nærmere beskrivelse af disse ordninger, jf. Lønkommissionens notat (2009): *Beskrivelse af forhandlings- og lønsystemerne i den offentlige sektor*. København: Capacent.

ner og kommuner, og hver af disse skal have opnået deres andel af den lokale løndannelse i den enkelte region eller kommune.

Synet på disse ordninger er differentieret, både på den måde, at nogle af ordningerne fungerer mere heldigt end andre, og på den måde, at der blandt aktørerne er uenighed om ordningernes hensigtsmæssighed. Mens enkelte generelt tager afstand fra den store mængde af krydsende automatikker, er synet på dem hos andre mere betinget af deres funktion som en garanti af, at aftalte midler faktisk kommer i anvendelse.

Reguleringsordningen

På B-siden er der forskellige holdninger til reguleringsordningen. På den ene side mener de fleste nok, at reguleringsordningen tager meget af konfliktstoffet ud af overenskomstforhandlingerne, idet man ikke behøver at bruge tid på at forhandle mellem parterne om, hvor store de relevante lønstigninger i den private sektor nu faktisk har været. Endvidere har reguleringsordningen den indbyggede fleksibilitet, at når nu lønstigningerne i den private sektor pga. finanskrisen faktisk bliver noget mindre end man troede i 2008, da man forhandlede de ny overenskomster, så opnår man qua reguleringsordningen, at lønudviklingen i den offentlige sektor modereres, ja, faktisk skal gå i negativ, på grund af udviklingen i den private sektor. AC mener at reguleringsordningen alt i alt er en sund mekanisme.

”Vi har i virkeligheden et grundsynspunkt som siger, at vi tror ikke på at den offentlige sektor kan blive lønførende i forhold til den private sektor, sådan som den danske økonomi er skruet sammen, fordi man politisk ikke kan leve med, at det offentlige bliver en løndriver i forhold til en privat lønudvikling. Så vi har ikke nogen fantasi til at forestille os, at vi kan komme over den private, omvendt så kan vi ikke rigtig leve med, at den offentlige sektor degraderes til en b-sektor og kommer under. Så alt i alt har vi faktisk en opfattelse af, at reguleringsordningen er en meget meget sund mekanisme, som grundlæggende holder en balance, som ikke kan være andre steder.” (AC)

”Jo og det er derfor jeg siger, at hvis man ikke har reguleringsordningen vil der hver gang starte en overenskomstfornyelse med en diskussion - har vi et efterslæb eller har vi et forspring? Fordi man jo ikke kan forestille sig en stor ubalance mellem lønudviklingen på den offentlige og den private sektor. Det kan jeg simpelthen ikke. Men jeg kunne godt forestille mig nogle mindre reguleringer, som den ikke giver den her ordening nu, den fastlåser det jo helt.” (FOA)

På den anden side er der også indvendinger på B-siden:

Én aktør mener således, at reguleringsordningen fastlåser lønrelationerne mellem offentlig og privat sektor, og dermed hindrer, at den offentlige sektor kan indhente den private, der hvor der er urimeligheder.

”... man kan jo sige, at selvom vi så gjorde det, at der kom noget mere, at der blev lidt mere fri løndannelse, så har vi jo stadigvæk en lille mekanisme der hedder reguleringsordningen. Så hvis der var nogle steder hvor man synes der kunne være, altså ude lokalt hvor der er højere til loftet, og man derfor giver noget mere end det, det er forudsat indenfor rammen, vil det få betydning for reguleringsordningen. [...] Det er jo simpelthen fordi vi mener, at reguleringsordningen modvirker opnåelse af ligeløn. Sundhedskartellet mener, at reguleringsordningen medvirker til at fastholde lønrelationerne.” (SHK)

En anden aktør anfører, at reguleringsordningen kun overfører den gennemsnitlige lønstigning, ikke en evt. ændret lønspredning i den private sektor. Hermed har reguleringsordningen en lønudjævnende karakter, hvilket kan skade de højere lønnede grupper.

”Det, som er problemet med reguleringsordningen, det er, at den nivellerer løndannelsen i den offentlige sektor, fordi vi tager et gennemsnit for lønudviklingen i den private sektor og så overfører den på alle offentlige ansatte.” (AC)

Begge disse aktører finder, at reguleringsordningen kunne indrettes således, at man regulerede i forhold til relevante referencegrupper i den private sektor. Dog er man klar over, at dette kan blive vanskeligt for parterne at blive enige om. Mange grupper har reelt ikke klart definerede relevante referencegrupper i den private sektor, og en sådan øvelse kan derfor nemt blive lidt for opportunistisk.

Fra anden side var der utilfredshed med reguleringsordningen, pga. automatikken:

”Noget af det er, at der ikke er de samme bindinger på Ny Løn i staten, som der er på vores område. [...] Der er ikke en udmøntningsgaranti, der er ikke en gennemsnitsløngaranti og så har man sin egen reguleringsordning. Og de har jo mange gange været ude for, at reguleringsordningen går i negativ, og man må trække i de generelle lønstigninger. Og det vil sige, at man kan bedre se sammenhængen, og det virker. På vores område, der er det mere én stor pele-mele med reguleringsordningen, plus garantierne, som fastholder i nogle båse og nogle kasser, som gør at det er svært og flytte midlerne mere på tværs” (DR)

”[Reguleringsordningen] er på den ene side med til at sikre, at det offentlige ikke kommer for langt bagud og bliver en eller anden form for sekunda-

arbejdsmarked, men på den anden side sikrer den også, at i perioder, hvor man pludselig er kommet foran, er der også mulighed for at justere nedad. Vi ser sådan på det, at kommunernes lønudvikling ikke kan over tid være hurtigere end på det private arbejdsmarked. Vi må ligge sådan lige i omegnen, og nok lidt i underkanten. Det ville ikke politisk kunne forsvares hvis det var anderledes. Og det medvirker reguleringsordningen til.” (KL)

DR ønsker som nævnt i citatet sin egen reguleringsordning for ikke at være sammen med kommunerne, som det er nu. Problemet er, at regionerne er relativt bedre til at bruge lokal løn, og føler derfor at de betaler to gange pga. reguleringsordningen.

”Vi vil meget gerne have vores egen reguleringsordning og ikke være sammen med kommunerne. Af historiske grunde har der været en fælles reguleringsordning på det kommunale og amtskommunale område, og det vil vi gerne frigøres fra, fordi vi mener sådan set at det kommer til at være en begrænsning, at det er en fælles reguleringsordning. Regionerne er relativt dygtigere til at bruge pengene til lokal løndannelse. De opfylder det de skal og mere til. Og det samme kan man ikke sige om alle kommuner, og i og med at det er en fælles reguleringsordning, så føler regionerne jo at de betaler to gange.” (DR)

Det fremhæves tilsvarende, at reguleringsordningen i samspil med lokal løn kan have en uheldig effekt, fordi fx de kommuner, der er gode til at anvende lokal løndannelse, ”straffes” pga. de kommuner, der ikke anvender lokal løndannelse så meget.

Forlodsfinansieringen

Hvorfor eksisterer forlodsfinansieringen i kommuner og regioner, når den ikke eksisterer i staten? Aktørerne giver forskellige begrundelser herfor, nemlig (1) forlodsfinansieringens betydning i RLTN’s og KL’s årlige budgetforhandlinger med regeringen, in casu Finansministeriet. og (2) det faktum, at CFU i staten sagde nej til at etablere en forlodsfinansieringen.

Det første punkt omhandler Finansministeriets ”dobbeltrolle”, hvor man sidder på den anden side af bordet i forhold til KL og RLTN, når rammerne for kommunernes og regionernes økonomi forhandles og fastlægges. Forlodsfinansieringen er her med til at angive, hvilken samlet lønudvikling, der kan forventes i kommuner og regioner, dvs. hvor meget disse ”kan få tilgivelse for”. Uden forlodsfinansieringen kan rammerne for kommuners og regioners økonomi blive lagt for stramt. KL og

RLTN har i denne forbindelse brug for et skøn over, hvad den lokale løndannelse kan gå hen og koste samlet set, som argument over for Finansministeriet.

”De har brug for et tal, fordi det er det som kommunerne så kan få tilgivelser for. For det har de jo mere eller mindre forpligtiget sig til, i og med at de har aftalt forlodsfinansieringen. Vi synes jo det var åndssvagt at aftale forlodsfinansiering som vi redegjorde for før.” (AC)

”Forlodsfinansieringen har en særlig historie, den vil vi nok ikke af med.” (DR)

”[Forlodsfinansieringen] har en betydning i forhold til økonomiforhandlingerne, med den lønopregning, der bliver foretaget. [...] det løser bare nogle diskussioner, som man så ikke behøver have i forbindelse med økonomiforhandlingerne, fordi der er ligesom lagt ind, at det er det vi regner med at bruge der – uden at det skal være en pulje.” (DR)

Faktisk indeholder overenskomstforliget 2008 i staten om ikke forlodsfinansiering, så dog et skøn over, hvor meget den lokale løndannelse antages at ville udgøre.

Når staten ikke har en forlodsfinansiering, skyldes det at B-siden sagde nej hertil:

”Fordi der var helt enighed om, at det ville man ikke. I staten har CFU altid sagt, at det ønsker vi ikke. Vi har bare sagt nej. På et tidspunkt rettede de sig så efter det. Det er måske lidt en sammentrækning af historien, men forlodsfinansiering er ikke længere et stort samtaleemne, det var det i starten da man indførte Ny Løn, der var det et kæmpe issue, som man diskuterede vildt og voldsomt.” (SKAF).

Gennemsnitsløngarantien

Gennemsnitsløngarantien garanterer de grupper, der ikke får andel i lokal løndannelse, hvad årsagen end kan være, en vis andel af forlodsfinansieringen. Dette er forekommet: Det er især visse lavtlønnede kvindegrupper (fx inden for rengøring), der nogle gange har haft gavn af gennemsnitsløngarantien. De fleste på B-siden opfatter dette som rimeligt, mens KL og DR tog forbehold.

En meget prægnant formulering er denne:

”Gennemsnitsløngarantien har jo så til gengæld den kedelige effekt, at hvis det faktisk er lykkedes på en eller anden måde og lave en form for tilpasning, fx til de lokale arbejdsmarkeder for nogle særlige grupper – tilpasning forstå-

et på den måde, at de simpelthen har fået mindre i lokal løndannelse end andre – så kommer gennemsnitsløngarantien ved overenskomstperiodens udløb og reparerer delvis på det. Og det har vi kunnet se fx på rengøringsområdet, og det er simpelthen sket igen og igen.” (KL)

Da ordningen udregnes på landsplan, opdelt på organisationsområderne, giver den ikke anledning til de store vanskeligheder lokalt. Ikke desto mindre opfatter A-siden den som uhensigtsmæssig, fordi den fra centralt hold påvirker eller regulerer på den anvendelse, man lokalt har ønsket.

Udmøntningsgarantien

Udmøntningsgarantien indebærer, set fra A-siden, nogle meget detaljerede og komplicerede beregninger i hver enkelt kommune/region for at sikre, at hver af de medarbejdergrupper, man opererer med, har fået udmøntet deres andel af forlodsfinansieringen i den enkelte kommune/region. Da der som nævnt er en straf for ikke at have udmøntet tilstrækkeligt, er der meget stor fokus på dette. Dette fordrejer fokus i den lokale løndannelse væk fra at bruge lokal løndannelse aktivt og positivt til hele tiden at skulle sikre, at ingen bliver forbigået. Dette er kompliceret, fordi den lokale løndannelse ofte varetages af den lokale leder, som ikke nødvendigvis besidder indsigt i de forskellige overenskomstforhold og som heller ikke har indsigt i konsekvenserne af sin egen udmøntning i forhold til de enkelte grupper, udmøntningsgarantien skal gælde for. Hermed lægges der betydelige bindinger på den enkelte leders muligheder for aktiv brug af lokal løn.

”Den anden del er, at man giver løndannelsen mere fri, altså bl.a. den lokale løndannelse. Den har jo formeret sig ved knopskydning, og hver gang vi gerne har villet udbygge den fra arbejdsgiversiden, så er der kommet en lille garanti på. Det begrænser det.” (DR)

”Og én ting er, at der er en udmøntningsgaranti, fordi det har vi sådan set selv sagt, at det kunne godt være at der var brug for det, for at sikre at alle nu også er med, Men set med vores øjne er der overhovedet ikke brug for at opdele den i alle de mange grupper – og det blev bare endnu værre denne her gang. Så muligheden for skævdeling lokalt, den er næsten ikke-eksisterende efterhånden. Organisationerne vil sige, at ”Jo, jo, man kan skævdele tilbageløbsmidler, og hvis man vil bruge mere end man skal”, og alt sådan noget. Og det har de formelt ret i. [Interviewer: Hvorfor blev udmøntningsgarantien værre?] Det blev den, dels fordi at nogle af udmøntningsgarantigrupperne blev yderligere opdelt – igen. Fordi vi i den sidste fase, da vi skulle løse konflikterne, blev nødt til at skære ned fra 1,25 til 0,7, og det betød at de grupper der var dannet i forvejen lige pludselig ikke havde den

samme procent, og så kunne man ikke have dem i den samme gruppe. Det er vel det vigtigste, der skete med det, så var der også yderligere stramninger, nemlig at man ikke kunne indregne resultatløn og engangsbeløb m.m.” (KL)

B-siden oplever således, at udmøntningsgarantien indfører et implicit og uintenderet maksimum for den lokale løndannelse.

Hvorfor eksisterer udmøntningsgarantien da i denne form? En væsentlig del af begrundelserne er, at B-siden har været utilfreds med, hvordan systemet har fungeret og i nogle tilfælde stadig fungerer. På den ene side har man således en række argumenter for udmøntningsgarantiens nødvendighed. Man stoler ikke rigtigt på, at kommunerne ville udmønte tilstrækkeligt uden (erfaring viser at nogle kommuner simpelthen sagde ”vi har ikke råd til lokal løn” før garantien blev indført). Et nævnt eksempel på dette er, som ovenfor, at tilbageløbsmidlerne ofte *ikke* bliver brugt af kommunerne til lokal løn igen: Fordi de ikke er omfattet af garantiordninger el. lign. bliver de ikke brugt. Hvorfor skulle man tro på at kommuner og regioner ville bruge midlerne lokalt uden udmøntningsgarantien? Sådan spørges der.

Man stoler heller ikke på, at de grupper som de specifikke organisationer repræsenterer ville få del i de lokale midler uden den gruppeopdelte udmøntningsgaranti, bl.a. på baggrund af erfaringerne fra før den gruppeopdelte udmøntningsgaranti var etableret: Her var det, at det kun var de medarbejdere der var synlige for selve administrationen (kommunaldirektørens sekretær, osv.), der fik del i den lokale løn.

”Vi sikrer os at kommunerne bruger det som vi har betalt ved overenskomsten. Det har været væsentligt, fordi der simpelthen har været nogle kommuner som har sagt, vi har ikke råd til at bruge Ny Løn i år, vi er skåret ned, det har vi ikke råd til. Vi kan ikke holde til, at en del af det resultat vi har aftalt og smidt ud til lokal anvendelse, at det siger de, det har vi ikke råd til. Det var baggrunden for at lave udmøntningsgarantien, hvor man sagde, at vi vil have garanti for, at de penge, vi putter ind dem, får vi som minimum også ud.” (SKAF)

”Før vi fik det, vi kalder Ny Løn, som jo blev gennemført med virkning fra '98, alle de erfaringer vi havde med kommunepuljerne før, som vi jo har haft siden '87, de hed kommunepuljer og decentral løn osv. osv., det var jo ikke tilfældigt at de kom til at blive kaldt fedterøvstillæg, fordi de blev virkelig brugt [på den måde]. Vi kunne se på alle statistikker, at jo nærmere man sad chefen oppe på rådhuset, jo mere fik man i løn. Det var en af grundene til at det var det vi skulle prøve at komme væk fra med den nye løndannelse. Og nu mener jeg jo heller ikke det er der mere, men dengang var det faktisk sådan, at cheferne så

helst, jeg tror ... alle deres sekretærer der, de fik noget, og de kunne jo ikke se det [der skete længere ude]. Det blev jo administreret oppe fra rådhuset, og man kunne jo ikke se, hvad der skete ude på en daginstitution eller ude på et plejehjem, der kom aldrig en krone ud der. Og det var da en af grundene til at vi har lavet et system som er relativt stift i forhold til at sikre, at "jeg skal have mine penge", for nu at bruge det gamle slagord." (FOA)

Der er også andre typer af begrundelser:

"Udmøntningsgarantien gælder jo kun de år, hvor nye penge bliver sat til rådighed, og de nye penge de går jo hen og bliver gamle penge på et tidspunkt, og så bliver de det man kalder tilbageløbsmidler, og tilbageløbsmidlerne er det lidt svært at få hånd om. Så det er en evig diskussion om kommuner og regioner får brugt tilbageløbsmidlerne. Vores lokale led argumenterer igen og igen for, at der simpelthen ikke er ordentligt styr på det, fordi kommunerne og regionerne ikke genanvender midlerne. Derfor kommer man til at betale for meget for den lille lønudvikling, som der reelt er tale om." (SHK)

På den anden side er B-sidens forholden sig til udmøntningsgarantien dog mere tvetydig end man kunne tro ud fra det ovenstående. B-siden nemlig mindre begejstret over den måde, udmøntningsgarantien fungerer på: Set fra B-siden indebærer det store fokus på detaljerede udregninger, at kommunerne/regionerne koncentrerer sig om at overholde udmøntningsgarantien, og så giver de ikke mere. Denne udlægning er A-siden vel ikke nødvendigvis enig i, men set fra B-siden er implikationen, at der udmøntes for lidt i den lokale løndannelse, og altså at den lokale løndannelse bruges for lidt proaktivt. Man kan sige det på den måde, at *minimum bliver til maksimum*, dvs. at udmøntningsgarantiens garanterede minimum mere eller mindre også bliver til et maksimum for udmøntningen af lokal løn.

"Udmøntningsgaranti kommer reelt til at fungere for meget som et puljesystem. Kommunerne fokuserer på om de lever op til den, og når de så har levet op til den så siger de: "Så har I ikke krav på mere". Så derfor er det faktisk en undtagelse at nogen får mere end det der er aftalt som minimum." (AC)

Det har bidraget til kompleksiteten af dette system, at de grupper udmøntningsgarantien beregnes på, blev opsplittet yderligere i 2008. Baggrunden herfor var, at man via de organisationsspecifikke puljer havde afsat forskellige beløb til lokal løndannelse til forskellige grupper. Organisationer med forskellige procenter til lokal løndannelse kunne herefter ikke indgå i samme grupper i forhold til udmøntningsgarantien.

Konklusion om automatikkerne

Reguleringsordningen tilpasser løbende de offentlige lønforhold til det private arbejdsmarkeds. Dette kan man argumentere for og imod, og nogle enkelte er imod.

Opfattelsen er, at forlodsfinansieringen ikke i sig selv er et problem, det er kun forlodsfinansieringen i forbindelse med den særlige udformning af udmøntningsgarantien, der giver vanskelighederne. Gennemsnitsløngarantien sikrer særlige grupper, der ikke får andel i den lokale løndannelse på landsplan, hvilket der er divergerende syn på hensigtsmæssigheden af.

Faktisk er det udmøntningsgarantien, der er det største irritationsmoment, set fra A-siden, og den ordning, der set fra B-siden indebærer, at "minimum bliver til maksimum". A- og B-siden har i nogen grad hver sin begrundelse for at være utilfreds, men utilfredsheden er fælles, og man kan ikke komme uden om, at også B-siden er stærkt forbeholden over for udmøntningsgarantien i sin nuværende udformning.

Et generelt problem er, at der aftales elementer på det centrale, bl.a. disse ordninger, som skaber uklarhed hos den enkelte medarbejder om, hvor lønudviklingen kommer fra, og som skaber barrierer hos lokale ledere og tillidsrepræsentanter for udvikling af den lokale løndannelse.

"... vi har reguleringsordningen, garantiordninger, organisationspuljer, osv., som bliver givet til alle uanset behovet på den lokale arbejdsplads. Altså, der er en masse kokke inde over det her system, der bliver en grumset blanding af centralt og lokalt [...] Vi har sådan set fastholdt alle de centrale elementer og det giver nogle signaler som gør, at man ikke lokalt opfatter sig selv som den der i virkeligheden er med til at kreere løndannelsen. Man tænker, at det først og fremmest er centralt, og så er det lokale et eller andet med småt. Og det er vi selv som centrale parter med til at bidrage til." (FM)

Meget tyder på, at især udmøntningsgarantien fastlåser lønrelationerne mellem faggrupperne i det offentlige, fordi der ikke skabes plads for skævdeling, pga. det store fokus på minima for de enkelte udmøntningsgrupper. Endvidere peger en del på, at reguleringsordningen fastlåser relationerne til det private arbejdsmarked, idet det sikrer, at lønudviklingen inden for det offentlige ikke går stærkere end i det private.

Når det gælder m/k-lønforskellene, er der nogle, der anfægter, at der er et ligelønsproblem i det offentlige i det hele taget, mens andre fremhæver, at det ikke så meget er et diskussionspunkt:

”Det har aldrig indgået i vores overvejelser, det er ikke et issue, vi tænker ikke først og fremmest ligeløn - vi tænker løn. Altså bedst opnåelige resultat. Ligeløn ligger altså ikke lige for i vores pandelap hos dem, jeg repræsenterer – uanset om der er tale om store mandegrupper eller blandede grupper.” (SKAF)

”Jeg ved faktisk ikke om det ville være anderledes hvis det ikke var centraliseret. ... Jeg tror, at måden at reparere det på, det er [at erkende,] at de unge mennesker har deres arbejdsvalg på en anden måde. For vi tænker vel ikke når vi sidder og forhandler, at ”nu har vi et kønsopdelt arbejdsmarked” – det er et faktum, ingen tvivl om det, men det spiller jo ikke ind når vi sidder og forhandler, i hvert fald ikke for os. Vi sidder ikke og kigger på, (ja, selvfølgelig sidder vi og kigger på om vi overholder ligelønsloven og sådan noget), men ellers sidder vi jo ikke sådan og kigger på – ”hov, nu har vi en gruppe der overvejende er mænd”, eller ”her har vi en gruppe der overvejende er kvinder, nu må vi gøre noget fordi de er kvinder”. Den vinkel kan jeg ikke mindes, at vi på noget tidspunkt har haft. (KL)

Andre mener til gengæld:

”Jeg vil sige det på den måde, at hvis man lægger vægten ud på hvad man kan løse lokalt, så vil jeg sige, at så kan man sikkert løse nogle andre problemer, men man løser ikke problemet med ligeløn i forhold til det kønsopdelte arbejdsmarked. Man kan sagtens løse et problem på, at der kan være grupper der bliver mere attraktive i det offentlige, pludselig at man kan give noget - men det bliver ikke, som vi synes er det største problem, nemlig det generelle ligelønsproblem. Det kan blive nogle helt, helt andre problemer som man kan løse. Så det er ikke sådan, at jeg vil afvise, at det at lægge mere ud og give større frihedsgrader i kommunerne, kan løse nogle problemer, det bliver bare nogle andre problemer. Nu er jeg jo nok sporet mest ind på den del som hedder ligeløn lige nu.” (FOA)

”Sundhedskartellet har nogle særlige krav, som indebærer, at vores grupper skal have noget ekstra. Det handler om det kønsopdelte arbejdsmarked. Kvinderne på det offentlige område får ikke en løn, der modsvarer lønnen på det private område, heller ikke når der sammenlignes på uddannelsesniveau. [...]Vi har ved de seneste to overenskomstfornyelser reelt stillet krav om afskaffelse af reguleringsordningen, fordi vi mener, at den modvirker opnåelse af ligeløn. Sundhedskartellet mener dermed, at reguleringsordningen medvirker til at fastholde lønrelationerne.” (SHK)

Det kan blive vanskeligt at åbne nogle af organisationerne for mere lokal løndannelse:

”Det store flertal i Sundhedskartellet er klart imod mere lokal løndannelse. Der er simpelthen ikke tryk i forhold til, at pengene de bliver ordentligt anvendt. Og det er jo også derfor, at vi som forhandlingsfællesskab stiller krav om, at der skal være hegn, der skal være forlodsfinansiering, og der skal være udmøntningsgaranti og hele baduljen.” (SHK)

Mens andre anfører visse forhandlingsåbninger i forbindelse med lokal løndannelse og ligelønsproblematikken:

”Jo, men det er da klart, at hvis vores hovedsynspunkt om, at det er det kønsopdelte arbejdsmarked, der er problemet, og hvis man kan prøve at tage hul på det ved de centrale forhandlinger, så ville vi da leve med langt større frihedsgrader ved de lokale forhandlinger, det er der da ingen tvivl om.” (FOA)

Betyder alle disse ordninger noget for lønrelationerne mellem mænd og kvinder? Først og fremmest har de en fastlåsende betydning, kan man nok konkludere. Når man centralt skævdeler, er det ofte til fordel for dem, der gør særligt meget væsen af sig, og det er ikke nødvendigvis fordi de er (eller ikke er) kvinder.

”Og i deres [FOA’s] tidligere resultater, tror jeg, hvis de har lavet noget intern skævdeling, så har de måske gjort det til fordel for nogle andre grupper der larmede, og nu er der nogle grupper nu der larmer og de er tilfældigvis karakteriseret ved at være kvinder, og så bliver det et ligelønsproblem, mere end det bliver et fagpolitisk problem. Det er det der er min halve påstand her. (SKAF)

Generelt introducerer ordningerne temmelig meget automatik i løndannelsen, alt for meget, efter nogles mening.

Modstanden fra arbejdsgiverside er begrundet med, at stigningerne jævnes ud, at det er vanskeligt for parterne (især den enkelte medarbejder) at forstå, hvor lønstigningerne egentlig kommer fra, og at samspillet mellem de forskellige ordninger, de centrale stigninger og den lokale løndannelse ofte har uuntederede konsekvenser: Hvis man fx centralt aftaler at give specielt til én bestemt gruppe, sker det undertiden, at man så lokalt beslutter ikke at give til denne, for ”de har jo fået”. Det skaber et temmelig mudret og uklart billede.

B-siden (bortset fra AC) forsvarer generelt garantiene, som man selv har krævet indført, men man kan dog godt se, at der er en tendens til, at minimum bliver til maksimum, dvs. at man ikke bruger lokal løndannelse godt nok, muligvis pga. de forskellige ordninger og garantier, og desuden kan der ske det, at forhandlerne ”outcrowdes”, dvs. at jo mere, der fastlægges via forskellige garantiordninger, des

mindre bliver der reelt at forhandle om for parterne lokalt, men som sagt er der ikke enighed om, hvorvidt dette er tilfældet.

5. Muligheder for lokal tilpasning af løn

Forlodsfinansieringen og udmøntningsgarantiens betydning er allerede drøftet i det foregående afsnit. Når det gælder punktet ”Forlodsfinansieringens størrelse ift. centralt aftalt løn” kan man sige, at A-siden på den ene side ønsker en større del af den samlede løndannelse lagt ud til lokal løndannelse, og dermed en større relativ andel af forlodsfinansieringen. Over for dette står B-siden med et ønske om større organisationsspecifikke puljer. Når det gælder punktet ”Procedureregler for lokale forhandlinger”, er dette også drøftet ovenfor.

Baggrunden for, at lokal løndannelse fungerer nogle steder og ikke andre

Både inden for stat, kommuner og regioner taler man om, at der for bestemte grupper er tale om, at den lokale løndannelse slet ikke fungerer, idet der tales om ”store homogene grupper”, der har en stærk modvilje imod individualisering af løndannelsen og også imod lokal løn, også kaldet en ”stærk kollektiv kultur”. I staten gælder dette fx inden for politiet, i kommunerne fx skolelærerne og sosu- og rengøringsområderne. De organisationsspecifikke puljer blev øget ved overenskomstfornyelsen i 2008 (bl.a. pga. konfliktruslen), og som led i dette blev der afsat mindre til forlodsfinansieringen til visse grupper.

Nogle fremhæver, at lønsystemet (lokal løndannelse) er godt nok, men at det ikke bliver brugt. ”Det er ikke en systemfejl, det er en brugerfejl”, som det udtrykkes. Andre fremhæver, at der kan være tale om en stærk ”kollektiv kultur”, men det er dog spørgsmålet, om man her ikke blot erstatter én ubekendt med en anden.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport er der ikke gennemført lokale interview med henblik på at analysere dette fænomen, men gennem interviewene – og via et interviewmateriale indsamlet til Lønkommissionen om lokale løndannelsesprocesser¹⁰ – kan der dannes et vist billede af, hvilke forklaringer, der kan være.¹¹ Det skal bemærkes, at der i den følgende diskussion primært fokuseres på de områder, hvor systemet ikke fungerer så godt. Der er betydelige områder, hvor

¹⁰ *Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor*. Udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen. København 2009

¹¹ Der findes desuden en lang række empiriske undersøgelser af lokal løn, jf. bl.a. D. Pedersen, B. Rennison, J. S. Madsen og F. Ibsen (2002): *Løn mellem kollektiv og individ. Politik – forhandling – resultat*. København: Kommuneinformation, samt F. Ibsen og J. F. Christensen (2001): *Løn som fortjent? Nye lønformer i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

lokal løndannelse er velfungerende, og hvor aftalesystemet forudsætter en fortsat velfungerende løndannelse lokalt. Men spørgsmålet er, hvorfor det – når det fungerer nogle steder – ikke gør det andre steder. Af denne grund koncentrerer fremstillingen i den følgende fremstilling om de områder, hvor lokal løndannelse ikke fungerer.

Generelt kan man med udgangspunkt i mere teoretiske overvejelser pege på følgende forhold:

Udviklingen inden for personaleledelse og HRM (Human Resource Management) har inden for de sidste ti til 20 år gået i retning af det, man kalder delegering af personaleansvaret til linjelederen, dvs. til den umiddelbart foresatte. Traditionelt lå store dele af personalearbejdet i virksomheders og organisationers personaleafdelinger, med det resultat, at virksomhedens forhold til de ansatte var stærkt standardiseret, præget af fælles regler, pligter og rettigheder, "industrisamfundsaftigt" kunne man sige. I dag har man i højere grad delegeret personaleansvaret til linjelederne for at kunne opnå en større individualisering af relationen mellem virksomhed/organisation og den enkelte medarbejder.¹² Formålet hermed er bl.a. (1) at se den enkelte som en ressource, (2) at kunne formidle virksomhedens ønsker og krav mere direkte til den enkelte, herunder ændringer i disse som følge af ændrede konkurrencevilkår, ændret teknologi osv., og dermed udvikle arbejdspladserne lokalt og gøre dem mere dynamiske, samt (3) tilpasse jobkravene til den enkelte. Det er bl.a. på baggrund heraf, at et begreb som medarbejderudviklingssamtalen er blevet et centralt aspekt af moderne HRM i virksomheder og organisationer, undertiden også lønsamtalen. Hermed stilles krav til både lederne de steder, hvor man anvender moderne HRM, og også til arbejdets organisation.

- For det første er der således mange steder behov for at *uddanne* lederne i visse ledergrupper bedre i individualisering af relationen til medarbejderne og dermed i brugen af lokal løndannelse.¹³ Muligvis har disse ledergrupper ikke den fornødne tid eller den fornødne kompetence til at anvende lokal løndannelse proaktivt. Hvis de er oppe imod en kollektiv "front" af medarbejdere, kan det være svært at tage sig sammen til at sejle op imod denne, hvis man ikke kan se det positive formål med det.
- For det andet kan man i denne forbindelse også pege på, at indførelse af ny løn er præget af det paradoks, at langt de fleste medarbejdere ofte til-

¹² Jf. H. H. Larsen (2006): *HRM – Licence to Work*. København: Forlaget Valmuen.

¹³ Jf. Armstrong, M & J Murlis: *Reward Management. A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*. 4th edition. London: Kogan Page. Marsden, D. (2004): "The role of performance-related pay in renegotiating the "effort bargain". The case of the British public service." *Industrial & Labor Relations Review*, 57 (3): 350-370. Scheuer, S. (2006): "Årsbonus som incitamentløn: Bedre indsats eller større splittelse?" *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 70(2): 100-111.

slutter sig *principperne* bag lokal løndannelse, men at de er utilfredse med, hvordan den fungerer i praksis, et problem, der ikke kun kendes fra Danmark.¹⁴

- For det tredje er der antagelig behov for at ændre selve *organiseringen af arbejdet* i en sådan retning, at lederne får bedre indsigt i arbejdsprocesserne og i medarbejdernes holdning og indsats. Mennesker er trods alt kun homogene på afstand, uanset hvad de så udfører af job, og engelsk forskning synes at vise, at lokal løndannelse fungerer bedre, når medarbejdersamtaler bruges mere kontraktuelt, dvs. til at drøfte mål for den enkeltes indsats det kommende år, og bruge dette som basis for lokal løndannelse året efter. Dette forudsætter imidlertid også, at der på organisationsniveau i den offentlige sektor udvikles bedre metoder for målopnåelse og for måling af den enkeltes bidrag hertil.¹⁵

I forbindelse med det sidstnævnte punkt er det blevet nævnt, at det inden for ældreområdet i nogle kommuner (det varierer fra sted til sted), at det er ældrechefen e.l., som har ansvaret for den lokale løndannelse, og at denne person kan have 2-300 eller flere medarbejdere under sig. I nogle kommuner er det i højere grad socialdirektøren end institutionslederne, der har kompetence til at tildele tillæg.¹⁶ Det er muligt, at dette meget store "span of control" for den enkelte leder (man kan også sige, at beslutningsretten omkring den lokale løndannelse i dette tilfælde er stærkt centraliseret) indebærer, at lederen ikke har en reel indsigt i, hvilke medarbejdere der yder den indsats, der kan fortjene ekstra anerkendelse via den lokale løndannelse.

Det fremhæves fra A-siden, at centraliseringsgraden dog også kan være betinget af en modvilje på B-siden imod at decentralisere forhandlingerne om den lokale løndannelse ud på arbejdspladsniveauet, idet man nogle steder foretrækker at lade den lokale afdeling varetage disse forhandlinger.

Noget tilsvarende kan muligvis gælde i folkeskolen: Skolelederen har ofte 80-90 lærere under sig, og også her kan det være vanskeligt at have den tilstrækkelige indsigt i den enkeltes indsats til at kunne udmønte den lokale løn på en måde, der opleves som rimelig og retfærdig.

¹⁴ Jf. D. Marsden (2009): *The Paradox of Performance Related Pay Systems. CEP Discussion Paper No. 946*, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics, s3.

¹⁵ Jf. D. Marsden (2009), som i foregående note, ss5-8. Jf. tillige OECD (2005): *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹⁶ *Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor*. Udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen. København 2009, afsnittet om ældreområdet.

Man kan gøre flere ting for at kompensere herfor:

- For det første bør der være bedre muligheder for at belønne grupper og team, således som også i stigende grad finder anvendelse. Det kan både være for gode resultater, for at løse særligt presserende eller særligt uattraktive opgaver.
- For det andet kan man delegere beslutningsretten omkring den lokale løndannelse længere udad og nedad i det kommunale/statslige beslutningshierarki. Dette forudsætter muligvis at der gives en øget kompetence til mellemledere i de sektorer, hvors lokal løndannelse ikke fungerer.

Der er sådan set en god teoretisk logik i dette sidstnævnte forhold. Hvis det nemlig er sådan, at arbejdsgiverens beslutningskompetence er stærkt centraliseret og "span of control" meget stort, så indebærer dette, at arbejdsgiveren ledelsesmæssigt og på andre måder i højere grad behandler medarbejderne relativt ens, dvs. at dette er en kollektivistisk arbejdsgiverholdning til medarbejderne. Hvis man introducerer individualiseret løn i et system, hvor man behandler alle medarbejdere (stort set) ens, så skaber man et organisatorisk "misfit", dvs. man introducerer et organisatorisk designparameter omkring løndannelsen, som står i modstrid et eksisterende designparameter omkring beslutningshierarkiet. Hermed har man skabt et "misfit", som næsten ikke kan undgå at give problemer.¹⁷

Hvis lokal løndannelse skal fungere, så forudsætter det organisatorisk decentralisering (delegering) af beslutningskompetencen, antagelig både generelt og specielt i forbindelse med lokal løn.

I forbindelse med den manglende lokale autonomi omkring lokal løndannelse nævnes også flere steder i notatet om lokal løndannelse forhåndsftalerne,¹⁸ som kan indgås for fx en hel kommune, og hvor tillæg udløses for gennemførelse af en bestemt uddannelse (fx diplomuddannelse) e.l. Ifølge A-siden medvirker disse forhåndsftaler til yderligere at begrænse det beløb, der efterfølgende er til rådighed for den enkelte leder. Der er således mange faktorer, der begrænser lokal autonomi og lokalt råderum. Problemstillingen om "tilbageløbsmidler", der ikke anvendes til lokal løndannelse, fremhæves til gengæld af B-siden som en faktor, der svækker tilliden til, at A-siden vil udmønte tilstrækkeligt i form af lokal løndannelse.

¹⁷ Jf. S. Douma & H. Schreuder (2004): *Økonomiske tilgange til organisationer*. København: Akademisk Forlag og H. Mintzberg (1983): *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

¹⁸ *Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor*. Udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen. København 2009.

Et forhold af mere teoretisk art kan fremhæves afslutningsvis i denne forbindelse: Holdningen til lokal løndannelse blandt medarbejderne afhænger af flere ting, blandt dem om udmøntningen opleves som rimelig og retfærdig og (for den enkelte) om man selv får del i den nu og da. Hvis kun en lille minoritet blandt medarbejderne får et lokalt løntillæg det enkelte år, så bliver kravene om rimelighed og retfærdighed naturligvis skærpet. Derfor er det også en vigtig faktor, at der opleves at være for få midler lokalt til, at det har nogen motiverende effekt.¹⁹ I kombination med det betydelige tidsforbrug, der bindes i forhandlingerne om den lokale løndannelse, skabes en utilfredshed med systemet på begge sider af bordet.

Hvis man fra arbejdsgiverside gerne vil have, at systemet med lokal løndannelse har fortalere blandt medarbejderne (nogle vil altid være imod, men det vil lette situationen, hvis nogle også er for), så forudsætter det antagelig, at en ikke helt ringe andel af medarbejderne får andel i den lokale løndannelse. Så længe beløbene er så relativt små, er dette vanskeligt at leve op til. Langt de fleste medarbejdere mener, at de selv yder en over gennemsnitligt god indsats (selv om dette på aggregeret niveau jo umuligt kan være sandt). Derfor vil skuffelsen over igen og igen at se andre belønnet og ikke selv blive det, blive betydelig. Kun ved at gøre den lokale løndannelse til noget, der indgår i de fleste medarbejders positive erfaring, kan man bryde den passive modstand, man oplever nogle steder. Men det kræver unægtelig bedre ressourcer til lokal løndannelse og større vilje til at anvende dem.

¹⁹ Jf. herom i *Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor*. Udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen. København 2009, under dagtilbudsområdet og flere andre steder.

6. Afrunding

I kort form vil jeg herefter sammenfatte nogle af de vigtigste indsigter og synspunkter fra den foranstående analyse, idet der fokuseres på nogle af de dilemmaer, analysen synes at pege på:

- **Muligheder for skævdeling**
 - Skævdeling er vanskeligt i det nuværende forhandlingssystem, men der blev skævdelt i større omfang i overenskomstfornyelserne i 2008 end tidligere, idet den relative difference mellem laveste og højeste stigninger var 15%. Nogle fik mere, andre mindre end de 12,8%. Aktørerne har vanskeligt ved at forestille sig en væsentligt større skævdeling i det centrale forhandlingssystem, på grund af aktørernes store fokus på lønrelativiteterne. Der er således et dilemma mellem et stærkt ønske hos nogle om central skævdeling på den ene side, og på den anden side systemets vægt på markedstilpasning og i det hele taget vanskelighederne ved skævdeling. Central skævdeling synes desuden at forudsætte en vis sløring, men dette bliver vanskeligere at opretholde, jo mere det drejer sig om, og det er også imod systemets natur at sløre resultaterne alt for meget over for dem, resultaterne vedrører. Det er desuden en begrænsning, at skævdeling kun accepteres inden for forhandlingsfællesskaberne, ikke mellem dem.
- **Den interne beslutningsstruktur hos parterne**
 - A-siden er i nogen grad organiseret som et hierarki, mens B-siden består af koalitioner af koalitioner. B-siden har ikke noget match til Finansministeriet, men i koalitionerne har valggrupperne vetoet i forhold til forligene. Disse og de tilhørende organisatoriske og beslutningsmæssige forhold synes ikke i sig selv at hindre skævdeling, hverken forholdene på A- eller på B-siden.
- **Den tidsmæssige rammesætning**
 - Mindre simultanitet i overenskomstfornyelserne kunne mindske fokus på lønrelativiteter og ramme. Men simultaniteten har også sine fordele, bl.a. "tre års fred". Der er med andre ord et dilemma mellem ønsket om at mindske fokus på lønrelativiteterne (og øge

mulighederne for skævdeling) på den ene side, og ønsket om at klare overenskomstforhandlingerne ”i ét hug”, så at sige.

- **Automatikkerne: Reguleringsordningen og garantierne**
 - Alle automatikkerne har deres historiske begrundelse og positive funktion, og begrundelsen er i høj grad B-sidens manglende tillid til, at de aftalte lokale lønstigninger udmøntes i aftalt omfang. Men ordningerne hæmmer uden tvivl en mere dynamisk og en mere lokalt tilpasset løndannelse, hvilket er blevet mere akut med den meget detaljerede (gruppeopdelte) udformning af især udmøntningsgarantien i 2008. Den manglende tillid til lokal udmøntning medvirker her til at skabe en stivhed, som begge parter nok finder er uønsket, bl.a. i form af, at garantierne nogle steder opfattes som puljer, altså som et maksimum, ikke kun som et minimum. Dilemmaet er, om der kan opbygges tillidsskabende foranstaltninger i en form, så garantierne kan gøres mindre rigide.
- **De organisationsspecifikke puljers påvirkning af lokal løndannelse**
 - Disse puljers andel af det samlede 2008-resultat var i kommuner og regioner 24% og i staten 11%. På alle tre områder har disse puljers andel af overenskomstløsningen været stigende. Der var mildt sagt meget forskellige syn på disse puljer. Ønskes forhandlingerne mindre centraliserede og skal de enkelte organisationers medlemmer bedre kunne se sig selv i resultaterne (hvilket fremmer, at overenskomsterne vedtages i urafstemningerne), er disse puljer et gode. Men dilemmaet er, at store organisationsspecifikke puljer lokalt opfattes som end el af de centralt aftalte lønstigninger samt at de vanskeliggør administrationen af den lokale løndannelse de steder, hvor organisationsgrænser og faggrænser ikke er identiske, hvilket de mange steder ikke er.
- **Centralt aftalte procedureregler**
 - Aftaleretten (systemet og regelværket) bør moderniseres, da den fungerer alt for bureaukratisk og tungt i dag. Den er for regelstyret, og der bør kunne eksperimenteres mere med andre former, som det allerede sker på enkelte områder.
 - Der er desuden for lidt at forhandle om, hvilket gør, at den bureaukratiserede regelstyring forekommer endnu mere meningsløs. Årsagerne til det manglende forhandlingsrum i den lokale løndannelse er der forskellige syn på: Nogle mener, at de centrale lønstigninger, puljer og garantier opsuger hele potentialet og dermed udgrænser den lokale dynamik, da der næsten intet er tilbage at forhandle om. Andre mener, at der simpelt hen afsættes for lidt til den lokale løndannelse, som ikke har noget aftalt maksimum.

- Der er her et dilemma mellem det forhold – på den ene side – at en reel markedstilpasning (og skævdeling) bedst kan skabes gennem lokale løndannelsesprocesser og – på den anden – at der er et betydeligt ønske hos nogle om netop at skævdele centralt. Der er ikke enighed om, hvem der skal skævdeles til fordel for, men der er nok en klarhed over, at jo mere central, løndannelsen er, des mere fastlåst er lønrelationerne også.
- **Diversiteten i tilfredsheden med lokal løndannelse**
 - Dette punkt er det vanskeligt at konkludere mere entydigt på, men forskellige punkter kan fremhæves:
 - Homogene faggrupper, dvs. grupper med ensartet arbejde, hvor det kan være vanskeligt at differentiere den enkeltes indsats, nævnes hyppigt.
 - De små midler til rådighed for egentlig lokal løndannelse indebærer, at parterne ikke prioriterer det tilstrækkeligt højt.
 - Endelig er der noget, der tyder på, at manglende delegering af beslutningskompetence på A-siden mht. lokal løndannelse skaber en situation, hvor en reel indsigt i den enkelte medarbejders indsats og engagement hos beslutningstageren, når denne har et meget stort antal underordnede. Årsagen til denne manglende delegering kan være flere, den kan også skyldes manglende vilje til decentralisering hos B-sidens organisationer.

Bilag. Oversigt over de interviewede aktører

Opstillet alfabetisk efter organisationstilhør:

AC	Afdelingschef Jens Harboe, AC
DR	Forhandlingsdirektør Signe Friberg Nielsen, Danske Regioner
FM	Kontorchef Søren Rotvig Erichsen, Personalestyrelsen, Finansministeriet
FOA	Forhandlingschef Steen Parker Sørensen, Fag Og Arbejde, LO
KL	Afdelingschef Lene Møller, KL
SHK	Forhandlingschef Helle Varming, Sundhedskartellet
SKAF	Sekretariatschef Mariann Skovgaard, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd