

Opsummering af de centrale parters arbejde i det statslige trepartsudvalg for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse

Det statslige trepartsudvalg for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse blev nedsat som opfølgning på trepartsaftalen om løn og ansættelsesvilkår, der blev indgået mellem regeringen, KL, Danske Regioner, FH og Akademikerne den 4. december 2023.

Tilsvarende blev der nedsat to trepartsudvalg med partsrepræsentanter for henholdsvis det kommunale og regionale arbejdsmarked samt et fællesudvalg.

I fællesudvalget har parterne fokuseret på erfaringsudveksling og inspiration mellem de tre aftaleområder.

Derudover har Laust Høgedahl på opfordring fra fællesudvalget afdækket den offentlige løndannelse i henholdsvis Sverige, Norge og Finland. En opsummering af Laust Høgedahls rapport indgår som en del af parternes afrapportering, og rapporten er vedlagt som *bilag 1*.

Af trepartsaftalen fremgår det, at:

Aftaleparterne er enige om, at der efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne i 2024 nedsættes et udvalg på hvert af de offentlige arbejdsgiverområder bestående af repræsentanter fra overenskomstparterne. Udvalgene skal frem mod næstkommende overenskomstforhandlinger drøfte veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse, herunder:

- *fremtidige garantiordninger, der understøtter en fleksibel løndannelse,*
- *muligheder for øget brug af lokalløn, og*
- *muligheder for at bruge den centrale overenskomststramme til at adressere specifikke hensyn, herunder rekruttering.*

I et separat fællesudvalg vil der blive foretaget erfaringsudveksling og gensidig inspiration mellem de tre offentlige aftaleområder.

De centrale parter på det statslige arbejdsmarked (herefter parterne) blev i september 2024 enige om et kommissorium for arbejdet i det statslige trepartsudvalg for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse (herefter trepartsudvalget). Kommissoriet er vedlagt som *bilag 2*.

Drøftelserne mellem parterne i trepartsudvalget er blevet gennemført på embedsmandsniveau. Der er blevet afholdt 11 udvalgs møder i perioden fra september 2024 til juni 2025.

I første fase af trepartsudvalgets arbejde (efteråret 2024 og vinteren 2025) har parterne gennem tekniske temadrøftelser fokuseret på en række aspekter og konkrete problemstillinger forbundet med den statslige løndannelse. Temadrøftelserne har taget afsæt i analyser fra Lønstrukturkomitéens hovedrapport samt parternes supplerende analyser og kortlægninger.

Parternes supplerende analyser og kortlægninger har bl.a. fokuseret på forskelle i lønspredning mellem medarbejdere på det statslige og private arbejdsmarked med samme uddannelsesniveau, variation i udmøntningen af lønstigninger på det offentlige og private arbejdsmarked, de statslige lønsystemers indretning og funktionalitet.

Derudover har parterne drøftet de forskellige mekanismer i den statslige løndannelse, herunder bl.a. finansieringen af løn på forskellige typer af statslige arbejdspladser, og betydningen heraf for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse.

En beskrivelse af reguleringsordningen på statens område vedlægges som *bilag 3*.

Fælles viden og erfaringer fra et fælles lønprojekt i forrige og indeværende overenskomstperiode har også bidraget til parternes temadrøftelser.

Med afsæt i dette grundlag har parterne på det statslige arbejdsmarked drøftet relevante hensyn og balancer forbundet med den statslige løndannelses aktuelle indretning og ved fremtidige ændringer af løndannelsen i en mere bæredygtig og fleksibel retning. Parternes samlede overvejelser om hensyn og balancer forbundet med den statslige løndannelse udgør første del af parternes afrapportering.

I anden fase af trepartsudvalgets arbejde (vinter og forår 2025) har parterne, på baggrund af deres samlede overvejelser om hensyn og balancer forbundet med den statslige løndannelse, på embedsmandsniveau drøftet mulige veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det statslige arbejdsmarked. Således har Medarbejder- og Kompetencestyrelsen udarbejdet forslag til mulige stilleskruer, der rent teknisk muliggør en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse. Tilsvarende har centralorganisationerne udarbejdet tekniske redskaber til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse. De præsenterede stilleskruer og redskaber er ikke udtryk for egentlige forslag, men afspejler spændvidden i mulige tekniske veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse.

København, den 12. august 2025

På vegne af

Offentligt Ansattes Organisationer

Henrik Würtzenfeld

Akademikerne

Sofie Nilsson

**Lærernes Centralorganisation og
Centralorganisationen af 2010**

Henrik Højrup

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen

Christian Liebing

Hensyn og balancer i den statslige løndannelse

1. Perspektiver på en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse

Den danske aftalemodel er kendetegnet ved arbejdsmarkedets parter centrale rolle i reguleringen af løn og øvrige vilkår på arbejdsmarkedet. Således understøtter den aftalebaserede regulering af løn en konsensustradition og legitimitet, hvor parterne gennem tillidsfulde forhandlinger indgår kompromisser og balancerer relevante hensyn.

Løndannelsen i staten skal tage hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling, hvorfor det er den private lønudvikling (de konkurrenceudsatte erhverv), som sætter rammen. Dette indebærer mulighed for en ansvarlig reallønsudvikling og en lønudvikling, der understøtter et attraktivt og velfungerende statsligt arbejdsmarked for alle.

Desuden indebærer det også mulighed for, at den statslige løndannelse understøtter parternes behov for udvikling af løn og øvrige vilkår, lønstrukturer samt understøtter den daglige opgaveløsning og udvikling af det statslige arbejdsmarked.

Inden for denne ramme er der forskellige legitime hensyn, som ønskes håndteret ved en given forhandling. Disse kan alle være velbegrundede og relevante, men der vil ofte være behov for at afveje de forskellige hensyn mod hinanden med henblik på at nå et kompromis, som i størst mulig grad imødekommer flest mulige hensyn. Det er parternes opgave og ansvar at tage stilling til disse afvejninger.

Legitimitet

En bæredygtig løndannelse opfattes som legitim. Det vil sige, at løndannelsen legitimeres ved at være aftalebaseret mellem ligeværdige parter, hvor der tages tværgående hensyn og indgås kompromis. En del af legitimiteten skabes af, at lønnen både centralt og lokalt baserer sig på aftaler. En anden del af legitimiteten understøttes af, at der er en bredt funderet tillid til og accept af forhandlings- og aftalesystemet. Det er afgørende for accepten af løndannelsen, at der opleves et forhandlingsrum både centralt og lokalt, og at parternes afvejninger mellem forskellige hensyn er transparente og velbegrundede.

Transparens

En bæredygtig og fleksibel løndannelse forudsætter et klart og gennemsigtigt grundlag for drøftelser og forhandlinger mellem parterne. Det omfatter bl.a. datagrundlaget, som parterne tager udgangspunkt i både forud for og ved forhandlingerne, samt principper for behandlingen af datagrundlaget, fx begreber, definitioner og metoder. Transparente processer og værktøjer, som giver parterne og deres bagland indsigt i de forskellige afvejninger, hensyn og økonomi, kan understøtte forståelse og accept af forhandlingsresultater.

For så vidt angår processerne omkring løndannelsen på de forskellige forhandlingsniveauer, giver partssystemet mulighed for en høj grad af indsigt i afvejningerne af de mange forskellige hensyn.

Partsautonomi i løndannelsen

Løndannelsen på det statslige arbejdsmarked aftales mellem ligeværdige parter inden for rammerne af den danske aftalemodel ved overenskomstforhandlinger og ude på de statslige arbejdspladser.

Den aftalebaserede regulering af løn (og øvrige vilkår) forudsætter tillidsfulde relationer mellem parterne, hvor afvejningen af forskellige hensyn og indgåelse af kompromisser indebærer fortrolige forhandlingsrum. Desuden indebærer partsautonomien i løndannelsen også en gensidig tillid mellem parterne til, at fremtidige behov og udfordringer håndteres inden for partssystemet.

Tilpasningsdygtighed

Parterne tager ansvar for at tilpasse løndannelsen og lønrelationerne til udviklingen på arbejdsmarkedet og aktuelle markedsforhold under hensyntagen til, at nogle personalegrupper kun i et begrænset omfang er 'markedsudsatte'. Det statslige arbejdsmarked skal være attraktivt og skal kunne rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft. I den løbende løntilpasning tager parterne bl.a. hensyn til, at forskelle i udbud og efterspørgsel på forskellige typer af personalegrupper og kvalifikationer ikke medfører utilsigtede lønstrukturer eller får uønskede konsekvenser for sammenhængskraften på det statslige arbejdsmarked.

I de løbende tilpasninger tages der også bredere hensyn til bl.a. opgavevaretagelsen, udvikling af medarbejdere, ny teknologi, kompetencer, uddannelse, bidrag til den samlede opgaveløsning, ansvar, erfaringer mv.

Løndannelsen må ikke føre til utilsigtede konsekvenser for medarbejdernes motivation og hermed produktivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen.

Lønudviklingen under ét må ikke overstige lønstigningstakten på det private arbejdsmarked.

Opgaveløsning

Løndannelsen skal understøtte opgaveløsningen på de statslige arbejdspladser gennem rekruttering og fastholdelse af kompetencer, samt afspejle den enkelte medarbejders/medarbejdergruppes bidrag til den samlede opgaveløsning med udgangspunkt i vedkommendes indsats, kvalifikationer, ansvar, uddannelse og erfaring. Løndannelsen skal motivere og understøtte medarbejdernes fastholdelse og udvikling i jobbet.

En løndannelse tæt koblet til medarbejdernes motivation og opgaveløsning indebærer også produktivitetspotentialer. Det er forskelligt, hvad der motiverer medarbejdere, men for nogle medarbejdere/medarbejdergrupper kan en tættere kobling mellem deres løn, kvalifikationer, uddannelse, ansvar, erfaring og indsats i den samlede opgavevaretagelse virke motiverende og understøtte opgaveløsningen. Brugen af præstationsafhængig løn kan have en gunstig effekt på medarbejdertilfredshed og effektivitet i opgaveløsningen, hvilket kan frigøre lønmidler på arbejdspladsen¹.

Derudover kan en løndannelse, der er knyttet til lokale hensyn til rekruttering, fastholdelse og opgaveløsning, understøtte en optimal brug af de offentlige midler.

2. Kobling mellem privat og statslig lønudvikling

Grundprincippet er, at den konkurrenceudsatte del af den private sektor sætter rammerne for lønstigningstakten for det øvrige arbejdsmarked, herunder det statslige arbejdsmarked.

¹ Produktivitetskommissionens slutrapport (2013): Side 33

I staten er dette udmøntet ved, at de økonomiske rammer aftales med udgangspunkt i den forventede private lønudvikling kombineret med reguleringsordningen, der løbende udligner eventuelle forskelle på lønudviklingen mellem den statslige og private sektor.

Det forhold, at de statslige lønstigninger bestemmes af lønstigningerne i den private sektor medfører en række forhold. De gennemsnitlige private lønstigninger følger de gennemsnitlige prisstigninger (inflation) og produktivitetsstigninger i den private sektor. Når de statslige lønstigninger følger de private, får de statsansatte på samme måde lønstigninger svarende til de gennemsnitlige prisstigninger (inflation) og produktivitetsstigninger i den private sektor.

Det sikrer i udgangspunktet, at der ikke opstår systematiske forskelle i lønudviklingen, der generelt kan påvirke rekrutteringsmulighederne på tværs af de to sektorer. Det indebærer samtidig, at lønstigningerne i den statslige sektor samlet set følger den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i den private sektor, der primært drives af ny teknologi og et øget uddannelses-/kvalifikationsniveau. På den måde sikres, at den generelle udvikling i f.eks. uddannelsesniveauet og krav på arbejdsmarkedet afspejles i lønudviklingen i den statslige sektor, idet der også i staten løbende sker udvikling, kvalitetsforbedringer og effektiviseringer i opgavevaretagelsen, ændringer i kompetenceniveau m.v.

Desuden sikrer den en løbende samfundsøkonomisk og overenskomstmæssig stabilitet og forudsigelighed som har betydning for overenskomstsystemets tilpasningsmuligheder og legitimitet. Parterne har derfor løbende en opmærksomhed på grundlaget for at sikre en parallel lønudviklingen mellem den private og statslige sektor.

Oversættelse af den private lønudvikling til det statslige arbejdsmarked

Den offentlige løndannelse skal ske inden for en sund samfundsøkonomisk udvikling, hvor det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der sætter rammen for lønudviklingen. Koblingen mellem statslig og privat lønudvikling sikrer ikke i sig selv, at de statslige lønstrukturer tilpasses underliggende markedsforhold, da den samlede private lønudvikling rummer interne forskelle som følge af markedsdynamikker, der ikke tilsvarende er til stede på det statslige arbejdsmarked. Det betyder ikke, at de nuværende statslige lønstrukturer er ude af trit med de underliggende markedsforhold, men at parterne løbende må have en opmærksomhed på lønstrukturene, så de over tid følger med udviklingen i samfundet og på arbejdsmarkedet.

På det statslige arbejdsmarked findes ikke tilsvarende markedsdynamikker som på det private arbejdsmarked, og løndannelsen kan derfor ikke på samme måde knyttes direkte til udviklingen i værdiskabelsen til arbejdsindsatsen. I praksis er det forbundet med væsentlige udfordringer at måle produktivitetsudviklingen på det statslige arbejdsmarked, fordi services og tjenesteydelser i modsætning til den private sektors services og tjenesteydelser ikke handles på et marked.

På det statslige arbejdsmarked er der dog aftalt nye lønsystemer, som sikrer mulighed for lokale løsninger, herunder ift. rekruttering og fastholdelse.

Den offentlige løndannelse foregår under andre vilkår og rammer end den private. Løn i det offentlige er finansieret via budgetter og ikke som i den private sektor via produktivitet og overskud, jf. også afsnit om bevillingsmæssige rammer sikrer finansiering af det aftalte. Det følger desuden af parternes enighed om, at lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for

lønudviklingen i staten, at ændringer i lønrelationer vil ske via omfordelinger mellem grupper. Tilsvarende finder ikke på samme måde sted i den private sektor.

Reguleringsordningens rolle

Reguleringsordningen, der aftales fra overenskomstperiode til overenskomstperiode, har til formål at sikre parallelitet mellem lønudviklingen i den statslige og den private sektor. Således udligner reguleringsordningen med forsinkelse 80 pct. af forskellen mellem den gennemsnitlige statslige og private lønudvikling årligt.

Ved overenskomstfornyelserne aftales den økonomiske ramme under hensyn til forventningerne til den private lønudvikling og forventningerne til de lokale lønstigninger mv. i staten. Udmøntningerne fra reguleringsordningen i overenskomstperioden estimeres på baggrund heraf. De faktiske udmøntninger fra reguleringsordningen vil bero på den efterfølgende faktiske lønudvikling i staten og i den private sektor. Reguleringsordningen er en efterregulering, som kompenserer for, at den private lønudvikling det forgangne år afveg fra den prognose, der lå til grund for overenskomstforliget – samt at den statslige lønudvikling evt. har afvejet fra det forventede.

Da reguleringsordningen udmønter procentuelt, bevarer udmøntningerne alt andet lige lønstrukturene mellem personalegrupperne på det statslige arbejdsmarked. Reguleringsordningen i sig selv hindrer dog ikke, at parterne kan ændre lønstrukturene centralt eller lokalt.

3. Den økonomiske rammes sammensætning og profil

Gennem tiden har parterne særligt prioriteret ens tværgående lønstigninger til alle medarbejdere og personalegrupper, mens der dog også har været prioriteret midler til specifikke grupper og formål.

Historisk har parterne særligt prioriteret ens procentuelle lønstigninger på tværs af medarbejdere og personalegrupper højt for at understøtte reallønsudvikling for alle, herunder gennem reguleringsordningerne, som løbende udligner eventuelle forskelle på lønudviklingen i den offentlige og private sektor.

I gennemsnit har de aftalte generelle lønstigninger været ca. fire gange så store som de afsatte puljer i staten. Puljerne har primært været anvendt til tværgående forbedringer og/eller organisationsspecifikke formål og i mindre grad været afsat til specifikke personalegrupper.

Desuden anvendes lokalt midler til ny løn, herunder advancement-/karrierestillinger mv., som indebærer at der lokalt omfordeles midler mellem og inden for personalegrupper. Midlerne hertil findes på de enkelte arbejdspladser/ministerområder, og nye midler påvirker således den samlede reststigning. Det vil sige den løn, som ligger ud over den centralt aftalte lønudvikling.

Som en del af forhandlingen om den økonomiske ramme foretages et skøn for 'reststigningen' for overenskomstperioden. Reststigningen beskriver forskellen på den opgjorte lønudvikling og den lønudvikling, der følger direkte af de centrale overenskomstforlig. Reststigningen påvirkes af forskellige faktorer, herunder den lokale løndannelse, anciennitetsstigninger i overenskomsterne, karrierer og advancementer samt mere tekniske forhold knyttet til opgørelsen af lønudviklingen, fx ændringer i personalesammensætningen over tid.

Generelle lønforbedringer

Generelle lønforbedringer udmøntes som en procentuel forhøjelse af alle statsansattes løn og har sigte på at vedligeholde eller sikre fremgang i alle statsansattes realløn. Generelle lønforbedringer fastholder samtidig lønstrukturerne. Hvis en stor andel af den økonomiske ramme anvendes på generelle lønstigninger, forøges den forventede realløn for alle, afhængigt af prisudvikling, mens de centrale og lokale parter muligheder for at prioritere i lønstigningernes udmøntninger kan formindskes, jf. også punktet om ”de generelle lønstigningers andel af den økonomiske ramme”. Baggrunden er, at de nye lønsystemer bl.a. er indført med henblik på at kunne give mulighed for lokal løndifferentiering. Tilsvarende vil organisationspuljer kunne anvendes til at skabe løndifferentiering.

Specifikke eller tværgående løn- og vilkårsforbedringer

Overenskomstmidler kan anvendes til at prioritere afgrænsede personalegrupper, opgaver og områder samt tværgående vilkårsforbedringer, organisationspuljer mv. De centrale parter har herved mulighed for at ændre lønstrukturer i udvalgte overenskomster og delsektorer, fx som følge af ændrede markedsforhold eller ubalancer i lønstrukturerne. Hvis de centrale parter differentierer anvendelsen af overenskomstrammen, kan det medføre forskydninger af lønstrukturerne på de statslige arbejdspladser, som ikke tager højde for lokale eller individuelle forhold.

Skøn for reststigningen

Den skønnede reststigning afspejler parternes forventninger til, hvor meget den statslige lønudvikling vil overstige de lønstigninger, der aftales ved overenskomstforhandlingerne. Skønnet understøtter, at den samlede statslige lønstigningstakt ikke overstiger den private. Et højt skøn for reststigningen efterlader mindre ’plads’ i en given økonomisk ramme til centralt aftalte løn- og vilkårsforbedringer og omvendt.

Skøn for udmøntninger fra reguleringsordningen

Udmøntningerne fra reguleringsordningen skønnes beregningsteknisk med afsæt i de aftalte lønforbedringer, den skønnede reststigning og forventningerne til den private lønudvikling. Den første udmøntning fra reguleringsordningen er kendt på aftaletidspunktet, mens de øvrige udmøntninger kan afvige fra parternes skøn. Afvigelserne skyldes bl.a., at reststigningen og den private lønudvikling sjældent kan estimeres med nøjagtighed på aftaletidspunktet. Reguleringsordningen udmøntes årligt samtidig med en generel lønforbedring, som enten bliver forøget eller formindsket af udmøntningen.

De bevillingsmæssige rammer sikrer finansiering af det aftalte

Finanslovens bevillinger reguleres hvert år i forhold til den forventede pris- og lønudvikling, hvilket alene er et teknisk anliggende. Dette indebærer også, at de enkelte ministerområder sikres via den løbende P/L-regulering til finansiering af øgede lønudgifter i forhold til det, der er aftalt centralt parterne imellem. Departementerne kanalisere midlerne ud til deres underliggende institutioner efter egen prioritering. Derimod indgår reststigningen, der bl.a. dækker over personaleforskydninger og den lokale løndannelse, ikke i P/L-opregningen, og vil derfor skulle finansieres af de enkelte ministerområder.

4. De generelle lønstigningers andel af den økonomiske ramme

Parterne har historisk prioriteret ens procentuelle lønstigninger på tværs af medarbejdere og personalegrupper højt.

Den centraliserede løndannelse og parternes prioriteringer inden for løndannelsen har en række implikationer. For det første indebærer den, at de offentligt ansatte alt andet lige opnår lønstigninger

svarende til gennemsnittet i den private sektor. Mens lønudviklingen i den private sektor dækker over større variationer mellem f.eks. brancher afhængig af markedsforhold, produktivitetsstigninger mv., er dette ikke i samme grad tilfældet i den offentlige sektor, hvor personalegrupperne typisk har fået samme procentvise lønstigning. Der har dog været eksempler på prioritering af midler til specifikke formål og personalegrupper, ligesom der også er lønspredning inden for de enkelte overenskomstgrupper.

Da løndannelsen i den private sektor, gennem produktivitetsudviklingen, over tid primært drives af ny teknologi og øget uddannelsesniveau, indebærer modellen, at den generelle udvikling på arbejdsmarkedet afspejles i de offentlige lønninger. Når de private lønninger stiger som følge af f.eks. teknologiske fremskridt og stigende uddannelsesniveau, afspejles dette således også i lønningerne i den offentlige sektor. Omvendt afspejles forskelle i produktivitsvæksten mellem personalegrupper i den offentlige sektor sig ikke umiddelbart i løndannelsen.

På det statslige arbejdsmarked findes ikke de samme markedsdynamikker, som på det private arbejdsmarked, og løndannelsen kan derfor ikke på samme måde knyttes direkte til udviklingen i værdiskabelsen til arbejdsindsatsen. Der er forskellige vilkår for produktivitsvækst afhængig af på hvilken del af det statslige arbejdsmarked, man er. I den løbende løntilpasning må parterne tage hensyn til, at forskelle i udbud og efterspørgsel på forskellige typer af personalegrupper og kvalifikationer ikke medfører utilsigtede lønstrukturer eller får uønskede konsekvenser for sammenhængskraften på det statslige arbejdsmarked.

Realløn

Hvis de generelle lønforbedringer svarer til inflationsforventningerne i overenskomstperioden, forventer parterne at reallønnen sikres for alle statsansatte. Hvis de generelle lønforbedringer overstiger inflationsforventningerne, forventer parterne, at alle statsansatte vil opleve en forbedring af deres realløn. Den faktiske påvirkning på reallønnen afhænger dog bl.a. af den faktiske prisudvikling i overenskomstperioden og af reguleringsordningens påvirkning af lønudviklingen gennem den private lønudvikling mv.

Mulighed for løndifferentiering

Hvis størstedelen af den økonomiske ramme anvendes til generelle lønforbedringer, efterlader dette ikke plads til væsentlige omprioriteringer af overenskomstmidler mellem de statslige personalegrupper.

Lønrelationer på det statslige arbejdsmarked mv.

Hvis størstedelen af den økonomiske ramme anvendes til generelle lønforbedringer, fastholdes lønstrukturerne mellem de statslige personalegrupper alt andet lige, da de generelle lønforbedringer udmøntes procentuelt ens til alle statsansatte.

Lønrelationer til det private arbejdsmarked

Hvis størstedelen af den økonomiske ramme anvendes til generelle lønforbedringer, tilpasses de statslige personalegruppers lønniveauer som udgangspunkt ikke til lønudviklingen for sammenlignelige arbejdsfunktioner på det private arbejdsmarked, idet der dog er personalegrupper i den statslige sektor, der ikke har et umiddelbart parallelt arbejdsmarked.

Nye lønsystemer er ikke et puljesystem

Nye lønsystemer er ikke et puljesystem. Desuden følger det af overenskomster/aftaler, at såfremt man på de enkelte ministerområder anvender mere til lokal løndannelse m.v., kan dette efterfølgende få betydning for reguleringsordningen og de aftalte generelle lønstigninger, som kan blive reduceret.

Parternes aftaler indeholder således mulighed for efterfølgende omfordeling mellem generelle lønstigninger og lokale lønstigninger, måtte der være behov herfor.

5. Hensyn og balancer forbundet med central og lokal prioritering af lønmidler

Hovedparten af løndannelsen i staten finder sted ved centrale forhandlinger og aftaler mellem de centrale parter. Den centraliserede løndannelse på det statslige arbejdsmarked giver alt andet lige gode muligheder for at tilpasse lønudviklingen på tværs af det statslige arbejdsmarked. Tilsvarende kan den lokale løndannelse også være et værktøj til at tilpasse løndannelsen på de statslige arbejdspladser.

Det stiller store krav til parterne i forhold til at afveje forskellige hensyn og søge at tage højde for udviklingen i disse, men det udelukker ikke, at den statslige løndannelse også kan afspejle udbud og efterspørgsel.

Adressere tværgående hensyn og balancer på det statslige arbejdsmarked

En central prioritering af lønmidlerne understøtter parternes muligheder for at tage tværgående hensyn, som kan adressere ændrede markedsforhold, fx rekrutterings- og fastholdelseshensyn, sikring af attraktive vilkår for alle personalegrupper mv. Herved kan parterne tilpasse lønrelationerne mellem eller inden for personalegrupper og delsektorer.

Omvendt er det vanskeligt at kende de nærmere rekrutterings- og fastholdelseshensyn på det centrale forhandlingsniveau, ligesom en central prioritering vil kunne vanskeliggøre tilpasninger ved efterfølgende ændringer i rekrutteringssituationen.

Desuden er der risiko for, at der kan opstå uklarhed om formål, definitioner og bevæggrundene, hvis lønnen fastsættes centralt. Dette efterlader en risiko for indbyrdes ”konkurrence” mellem organisationer og en politisering af løndannelsen.

Muligheder og udfordringer med øget lokal løndannelse

En øget lokal løndannelse kan understøtte mulighederne for at tilpasse lønrelationerne på de statslige arbejdspladser til ændringer i markedsforhold, fx rekrutterings- og fastholdelseshensyn, eller understøtte opgaveløsningen. Omvendt kan en øget lokal løndannelse ikke direkte adressere u hensigtsmæssige centralt aftalte lønrelationer mellem personalegrupper på tværs af staten. Desuden vil en øget lokal løndannelse stille store krav til de lokale forhandlingsparter, herunder deres tilrettelæggelse af de lokale forhandlingsprocesser og opfølgning. En øget transparent lokal løndannelse vil dog kunne styrke det lokale forhandlingssystem.

Lokale hensyn handler både om arbejdspladsens og om medarbejdernes behov. Et større fokus på øget lokal løndannelse kan føre til mere konfliktfyldte lokale forhandlinger og skaber et behov for en bedre håndtering af uenigheder lokalt. Desuden kan midler til lokal løndannelse og transparens om de lokale parter samlede prioritering og overblik over økonomi og lokale lønmidler, lokale lønpolitikker, samt hvilke hensyn og begrundelser der ligger til grund for lokalt aftalte lønforbedringer, reducere potentialet for konfliktfyldte lokale lønforhandlinger.

Hvordan finder vi løsninger for de mange forskellige personalegrupper i staten, når grupperne har forskellige rekrutteringssituationer, forskellige konkurrencesituationer og forskellige lønmodeller, herunder forskellige muligheder for løndannelse både lokalt og centralt.

Varetagelse af kollektive interesser

En central prioritering af lønmidler understøtter mulighederne for at inddrage og afveje en række hensyn og forfølge kollektive interesser, hvilket kan bidrage til øget transparens og opbakning til forhandlingsprioriteter, forhandlingsforløbet og forhandlingsresultatet.

Tilgodese individuelle ønsker inden for rammerne af den kollektive aftalemodel

En øget lokal prioritering af lønmidler understøtter mulighederne for at tilpasse forholdet mellem løn og indsats for den enkelte medarbejder. Det kan endvidere være en fordel, at medarbejderne i højere grad oplever at have indflydelse på og indsigt i egen løn. For en række faggrupper opleves individuel løndannelse som kontraproduktivt i forhold til opgaveløsningen, hvorimod gruppevis forhåndsaftaler kan opleves relevant.

Nye lønsystemer – Forskellige prioriteringer mellem centralt og lokalt aftalte lønforløb

Ved overgangen til nye lønsystemer har parterne aftalt forskellige lønmodeller, som bl.a. afspejler forskellige prioriteringer mellem centralt og lokalt aftalte lønforløb. Som følge af forskelle i de nye lønsystemers opbygning på tværs af personalegrupperne i staten vil der også være en vis variation i personalegruppernes tillægsstruktur og lokallønsandele, og i forlængelse heraf må der også udvises særlig opmærksomhed herpå i videreudviklingen af en bæredygtig og fleksibel løndannelse.

Lokal løndannelse – Tillid til at midlerne er varigt til rådighed

Væsentligt for en øget lokal løndannelse er, at der er sikkerhed for, at midlerne er varigt tilstede, og at der er transparens om midlernes anvendelse.

Løndannelsen skal motivere – Forskellige veje hertil

Løndannelsen skal bl.a. motivere og understøtte medarbejderens fastholdelse, udvikling og opgavevaretagelse. Dette skal også afspejles i de forskellige aftalte lønmodeller. En mere bæredygtig og fleksibel løndannelse skal ses i sammenhæng hermed.

6. Lønsystemernes indretning og design

Hovedparten af løndannelsen på det statslige arbejdsmarked finder sted ved overenskomstforhandlingerne mellem de centrale overenskomstparter.

Lønsystemerne, der aftales mellem de centrale parter, består af hhv. *gammel løn* og *nye lønsystemer*, hvor sidstnævnte blev indført i 1997/1999. Dertil er der i staten aftalt flere forskellige lønmodeller og decentrale lønredskaber og dermed mulighed for lokalt aftalt løndannelse, f.eks. åremålsansættelse, ansættelse i henhold til rammeaftale om kontraktansættelse og cifferløse overenskomster for chefer på en række uddannelses- og undervisningsinstitutioner på det statslige selvejeområde.

For overenskomstansatte aftales de konkrete regler vedrørende nye lønsystemer i de enkelte organisationsaftaler eller overenskomster og for tjenestemænd i særlige aftaler om nyt lønsystem.

De lokale parter har mulighed for at indgå lønaftaler på den enkelte arbejdsplads inden for rammerne af de konkrete organisationsaftaler og aftaler om nye lønsystemer, som de centrale aftaleparter har indgået.

Lokallønsandelen har i gennemsnit ligget stabilt omkring 10 pct. af den samlede løndannelse de seneste år, idet der både er statistisk slør heri, samt at en række lokalt aftalte lønforbedringer, udover lokalt aftalt løn, ikke indgår i den statistiske opgørelse af lokallønsandelen.

For ansatte omfattet af *gammel løn* gælder, at alle lønforbedringer i de gamle lønsystemer finansieres af centrale puljemidler, der afsættes i forbindelse med overenskomstforhandlingerne, og anvendes efter aftale mellem aftaleparterne, dvs. Finansministeriet og (central)organisationerne, eventuelt således at parterne bemyndiger det enkelte ministerium henholdsvis den relevante medlemsorganisation til at indgå aftale om en lokal udmøntning inden for en given beløbsramme.

Nedenfor fokuseres alene på beskrivelser relateret til lønmodeller inden for de nye lønsystemer i staten.

Mangfoldighed i lønmodellerne på det statslige arbejdsmarked

Ved indførelsen af nye lønsystemer aftalte parterne forskellige lønmodeller, der på forskelligvis kan suppleres af muligheden for lokal løndannelse, jf. mere om mulighederne for lokal løndannelse i afsnit 7:

- Basislønsystem med ét eller flere grundlønsgupper, som medarbejderen indplaceres på efter lokal aftale uafhængigt af anciennitet. Grundlønnen er for nogle gruppers vedkommende suppleret med centralt aftalte tillæg.
- Basislønsystem hvor grundlønnen indeholder et eller flere anciennitetstrin eventuelt suppleret med centralt aftalte tillæg.
- Basislønsystem med geografisk betinget differentiering i grundlønnen.
- Intervallønsystem, hvor indplaceringen af de enkelte medarbejdere i intervallet sker efter lokal aftale. Intervalllønnen kan suppleres med centralt aftalte tillæg.

Det betyder eksempelvis, at grundlønnen/basislønnen i nogle aftaler er bygget op med et eller flere anciennitetsbestemte løntrin, hvor grundlønnen stiger i takt med, at medarbejderen opnår et givent antals års erfaring i stillingen. Andre aftaler angiver et interval, som grundlønnen aftales inden for, og som er aftalt af de centrale parter. Der findes også aftaler, der fastsætter én grundløn/basisløn for en given type af ansættelse.

De forskellige typer af aftaler indebærer forskellige grader af enten garanterede lønstigninger og/eller mulighed for lokalt at aftale lønstigninger. I aftaler, hvor grundlønnen/basislønnen bygger på et eller flere anciennitetstrin, er der endvidere forskel på, hvor store lønstigninger ancienniteten medfører, og hvornår de indtræffer (lønprofilerne).

Forskellene mellem de forskellige lønmodeller afspejler både den enkelte personalegruppes og arbejdsgivernes prioriteringer og kompromiser i forbindelse med overgangen til de nye lønsystemer, men er også et resultat af parternes forhandlinger og løbende prioriteringer gennem mange overenskomstforhandlinger.

Hensyn og balancer forbundet med lønmodellernes indretning og udvikling

Indretningen af 'lønmodellen' i de statslige overenskomster kan medføre forskellige incitamenter, dynamikker og muligheder for både arbejdsgivere og medarbejdere.

I nogle aftaler på det statslige arbejdsmarked er lønmodellen indrettet på en måde, hvor anciennitetstrin udløser et bestemt løntrin eller løntillæg.

Sideløbende med de centralt aftalte lønmodeller har hovedparten af de statsansatte mulighed for tillæg, der aftales lokalt på den enkelte arbejdsplads. Det kan fx være tillæg for særlige kvalifikationer eller funktioner, som udløses af en specifik aktivitet eller funktion, hvilket også kan indebære forskellige incitamenter og dynamikker for både arbejdsgivere og medarbejdere. For så vidt angår statsansatte omfattet af et intervallønsystem i medfør af rammeaftalen om nye lønsystemer, er der ikke tilsvarende muligheder for aftaler om tillæg.

Endelig rummer overenskomsterne i nogle tilfælde forskellige 'karriereforløb', hvor anvendelsen af stillingskategorier medfører forskellige incitamenter og muligheder for både arbejdsgivere og medarbejdere.

De centrale parter indretning af aftalernes lønmodeller blev oprindeligt forudsat at have betydning for de lokale parter tilskyndelse til at udnytte mulighederne i den lokale løndannelse. De forskellige sammensætninger af lønmodellerne indebærer bl.a. forskel på, hvor stor en andel af løndannelsen som forudsættes at ske lokalt.

En del af forskellen i andelen af lokalt aftalt løn mellem personalegrupper kan bl.a. tilbageføres til forhandlingerne om overgangen til de nye lønsystemer.

Personalegrupperne er overgået til de nye lønsystemer på forskellige tidspunkter, og parterne har ved overgangen etableret lønsystemerne med forskellige prioriteringer. F.eks. har parterne i varierende omfang 'vekslet' længere anciennitetsforløb med en højere slutløn i 'det gamle lønsystem' til et kortere og ofte stejlere lønforløb i det nye lønsystem med en lavere slutløn, mens andre har prioriteret en lønmodel uden anciennitetstrin, hvor alle lønændringer, bortset fra generelle lønstigninger, forudsættes at ske lokalt. Således har parterne også i varierende grad forudsat, at en større henholdsvis mindre del af løndannelsen skulle ske som lokalt aftalt løn.

Forskellen i andelen af lokalt aftalt løn kan derudover i et vist omfang henføres til efterfølgende prioriteringer og videreudvikling af de enkelte aftaler om nye lønsystemer ved overenskomstforhandlingerne overfor centralt fastsatte lønelementer, jf. også afsnit 7.

Jo mindre garanterede lønstigninger der findes i overenskomsten, des større en andel af løndannelsen forventes alt andet lige at ske lokalt. Der er dog ikke garanti for et givent niveau af lokalt aftalt løn.

7. Den lokale løndannelse

Lokal løndannelse – anvendelse af midler på den lokale arbejdsplads

Den lokale løndannelse er tænkt som en løndannelse, der foregår tæt på den enkelte medarbejder eller medarbejdergruppe. Midlerne forhandles og fordeles af de lokale parter ud fra den forudsætning, at man lokalt har kendskab til de rekrutterings- og fastholdelsesmæssige hensyn og behov, opgavevaretagelsen mv. Lokal løndannelse er således det led i overenskomstsystemet, der er tættest koblet til opgavevaretagelsen på den enkelte arbejdsplads. Det er endvidere et supplement til den centralt aftalte grundløn og de centralt aftalte tillæg.

Nye lønsystemer – øgede frihedsgrader på det lokale niveau

Et væsentligt mål med indførelsen af de nye lønsystemer var at skabe en bedre og mere klar sammenhæng mellem den enkelte institutions overordnede mål, personalepolitik og lønpolitik.

I forbindelse med indgåelsen af rammeaftalen om nye lønsystemer var parterne enige om følgende målsætninger for ny løn:

- sikre grundlaget for rekruttering og fastholdelse af velkvalificerede medarbejdere og balance mellem lønniveauerne på det statslige og det øvrige arbejdsmarked
- forbedre samspillet mellem lønfastsættelsen og mål og strategier på den enkelte institution
- forbedre samspillet mellem løn- og personalepolitik på den enkelte institution
- afspejle ansvar og kompetence, honorere medarbejdernes kvalifikationer og fremme sammenhængen mellem løn og indsats
- blive accepteret af medarbejderne som rimeligt og fair
- kompensere for belastende forhold ved jobbet - ubekvemme arbejdstider, overtid, fysiske forhold mv.
- modvirke uhensigtsmæssig konkurrence mellem statslige institutioner om arbejdskraften, og
- være enkelt og gennemskueligt

Disse målsætninger er langt hen ad vejen gældende også for de øvrige lønmodeller og for de muligheder, der i øvrigt er aftalt inden for rammerne af de decentrale løninstrumenter.

Hensigten er, at kompetencen til at indgå aftaler om lokale tillæg, forhåndsaftaler mv, delegeres i videst muligt omfang til den enkelte institution.

Nye lønsystemer – Elementer i den lokale løndannelse og deres funktionalitet

De nye lønsystemer består af en række elementer, som alle understøtter mulighederne for, at der lokalt kan anvendes midler til at honorere medarbejderne ud fra lokale behov og prioriteringer. Mere specifikt skulle de nye lønsystemer afspejle ansvar og kompetencer, honorere kvalifikationer og fremme sammenhængen mellem løn og indsats.

Afhængigt af lønmodellen kan der lokalt forhandles:

Kvalifikationstillæg

- Anvendes til at honorere den ansatte på grundlag af faglige og personlige kvalifikationer, kvaliteten i opgavevaretagelsen, balancen i forhold til tilsvarende stillinger på det øvrige arbejdsmarked eller af hensyn til rekruttering og fastholdelse mv.

Funktionstillæg

- Anvendes til at honorere ansatte, der varetager særlige funktioner. Tillægget er knyttet til bestemte arbejdsopgaver, som den ansatte udfører.

Engangsvederlag

- Gives typisk, hvis der er tale om en efterfølgende honorering af en særlig indsats.

Resultatløn

- Ydes på baggrund af en række på forhånd definerede kvantitative og/eller kvalitative resultatmål og udløses, når betingelserne i resultatlønsaftalen/kontrakten er opfyldt.

Indplacering i ny stillingskategori/udnævnelser

- Ved en forfremmelse kan den ansatte blive indplaceret i en ny stillingsgruppe med en anden centralt aftalt grundløn – f.eks. skift til specialist m.v. Det betyder automatisk en anden lønstruktur, herunder både grundløn og eventuelle tillæg.

Hovedreglen er, at forhandlingerne foregår kollektivt via den lokale tillidsrepræsentant, men for visse grupper er der mulighed for/er udgangspunktet individuel forhandling, for eksempel special- og chefkonsulenter på akademikeroverenskomsten, ansatte i løngruppe 4 med basisløn over et vist niveau på HK-overenskomsten, funktionsledere i organisationsaftale for fuldmægtige m.fl. (DTS) i Skatteministeriet samt chefer på en række cheftaler.

Lokal lønpolitik – et værktøj for de lokale parter

Lønpolitikken er et strategisk værktøj, der ideelt set er udformet, så den understøtter institutionens overordnede mål eksempelvis via det udviklende arbejde, mobilitet, fleksibilitet, kompetenceudvikling mv. I lønpolitikken fastlægges de overordnede principper for anvendelse af lønsystemet for de ansatte ved den pågældende institution, herunder de generelle kriterier for tillæg.

Lønpolitikken bør i videst muligt omfang fastlægges i dialog mellem ledelse og tillidsrepræsentanter, for eksempel i et lønudvalg.

Lønpolitikken overordnede beskrivelse af, hvordan aflønningen af medarbejderne kan understøtte institutionens strategiske mål, giver parterne et fælles udgangspunkt for de lokale lønforhandlinger. Den kan sikre transparens og legitimitet i forhold til de lokale forhandlinger. Lønpolitikken er ikke en aftale i fagretlig forstand.

Som en del af udmøntningen af de lokale lønforhandlinger har de lokale parter mulighed for at indgå forhåndsftaler, hvor man knytter tillæg af en given størrelse til udførelsen af nærmere specificerede funktioner eller opnåelsen af bestemte kvalifikationer. I så tilfælde udmøntes de konkrete tillæg til de enkelte ansatte uden yderligere aftale, når de fastlagte betingelser er opfyldt.

Forskelle i andelen af den lokale løndannelse

Den lokale løndannelse varierer fra institution til institution, og der er også forskelle fra sektor til sektor på det statslige område. Forskelle i andelen af den lokale løndannelse skyldes en række faktorer. Forskelle i andelen af den lokalt aftalte løn kan skyldes, hvor mange midler der er til rådighed til lokal løndannelse på den enkelte institution, idet den lokale løndannelse sker inden for rammerne af institutionernes økonomi, jf. afsnittet om bevillingsmæssige regler i kapitel 3 ovenfor. En del af forskellen i andelen af lokalt aftalt løn mellem personalegrupper kan også tilbageføres til forhandlingerne om overgangen til de nye lønsystemer, jf. afsnittet om lønmodellernes indretning og udvikling i kapitel 6 ovenfor.

Det er ledelsens ansvar gennem prioritering at sikre, at der er midler til rådighed til lokal løndannelse. Den lokale løndannelse normeres således ikke af en af parterne centralt aftalt minimum- eller maksimumpulje. Den lokale løndannelse normeres heller ikke gennem centrale direktiver fra én af parterne om kun at udmønte tillæg som engangsvederlag, varige tillæg eller lignende.

Forskelle i aftalernes dækningsområde kan have betydning for brugen af lokal løn på den enkelte institution. Nogle overenskomster omfatter mange forskellige medarbejdergrupper, hvorfor der kan

være behov for både lokale lønmidler og en mere detaljeret stillingsstruktur til lokalt at håndtere forskellighederne.

Forskelle i andelen af lokalt aftalt løn kan desuden skyldes begrænsninger i opgørelsesmulighederne i de anvendte datasæt fra ISOLA og loenoverblik.dk, idet disse ikke definerer/medregner alle lokalt aftalte lønforbedringer. Det gælder f.eks. intervallønsforhøjelser ud over startniveauet. Derudover indgår lokalt aftalte forfremmelser, herunder oprykninger til højere løngrupper/løntrin, ikke. Ændringer i personalesammensætningen inden for de enkelte personalegrupper kan også påvirke den opgjorte udvikling i lokallønsandelen. Det kan f.eks. ske, hvis ansatte med høje lokalt aftalte tillæg går på pension eller, hvis der sker udvidelse af en personalegruppe, hvor nyansættelserne sker uden eller med mindre tillæg. Så vil den lokalt aftalte lønandel falde.

Modsat kan andre strukturændringer få lokallønsandelen til at stige, f.eks. hvis der ikke ansættes nye i en personalegruppe, og der tildes nye lokale tillæg, eller hvis der ved nyansættelser aftales højere tillæg for at sikre, at rekrutteringen lykkedes.

Endelig kan der være grundlæggende forskelle og kutymmer, eksempelvis på hvad der motiverer medarbejderne i opgaveløsningen. Dette kan også påvirke udmøntningen og tilgangen til den lokale løndannelse.

Nedenstående opsummering (side 16-22) er direkte uddrag fra Laust Høgedahls rapport om nordiske erfaringer med løndannelse

1.0 – Nordiske erfaringer med løndannelse

Der findes næppe én nordisk vej eller løsning, som let kan importeres til Danmark, og som kan sikre mere bæredygtig og fleksibel løndannelse i fremtiden. Men det er tydeligt, at både Norge, Sverige og Finland har haft diskussioner, der minder om dem, man kan finde i Danmark, og at der også er sket væsentlige forandringer i de nordiske lande de seneste år. Der kan derfor meget vel være forhold, som kan tjene til inspiration for parterne i Danmark. Det gælder både konkrete indretninger af lønkonstruktioner, koordineringer mellem parterne på forskellige niveauer og partsorganiseringer.

I næste afsnit gives en kort introduktion til undersøgelsens metode og fremgangsmåde. Herefter følger et kapitel, der opsummerer de væsentlige konklusioner og opmærksomhedspunkter fra de tre lande. De resultater, der præsenteres her, er udvalgt i forhold til, hvor de tre nordiske lande adskiller sig fra Danmark, eller hvor andre forhold og detaljer vurderes relevant for en dansk kontekst.

Om forfatterne:

Laust Høgedahl (ph.d.) er lektor på Institut for Politik & Samfund ved Aalborg Universitet. Han forsker bl.a. i de offentlige aftalesystemer i Norden.

Paul Jonker-Hoffrén (ph.d.) er seniorforsker ved Tampere University i Finland. Han forsker bl.a. i overenskomstforhandlinger og arbejdskonflikter.

Christian Kjellström (ph.d.) er ansat ved Medlingsinstituttet. Han har forsket i national- og arbejdsmarkedsøkonomi, og har tidligere været ansat blandt parterne i Sverige.

Kristine Nergaard (csnd polit) er forsker ved Fafo i Oslo Norge. Hun forsker bl.a. i ansættelsesforhold, kollektive overenskomstforhandlinger og den nordiske model

2.0 Metode – Nordiske erfaringer

Det giver god mening at se til de øvrige nordiske lande, når det handler om at finde inspiration til indretning af aftalesystemerne herunder forhandling og fastsættelse af løn. Historisk set findes der en lang tradition i Norden i forhold til at se på tværs af landegrænserne, når mulige forandringer og justeringer af aftalemodellerne og tjenestemandssystemerne er blevet diskuteret og forhandlet. Helt tilbage til indgåelserne af hovedaftalerne i den private sektor og ved de første tjenestemandsgere, findes der eksempler på, at de nordiske lande har set til hinanden for inspiration. Vi finder også mange eksempler fra nyere tid, hvor bl.a. Finland aktuelt ser til Sverige for at finde metoder til at binde lønudviklingen til industrisektorens forlig, eller det seneste partssammensatte Holden-udvalg, der bl.a. har diskuteret, om den danske reguleringsordning, ville være relevant i en norsk kontekst.

Der er derfor meget af lære på tværs af landegrænserne i Norden, netop fordi de nordiske lande er meget ens, når det handler om indretningen af velfærdsstaten, det offentlige arbejdsmarked og aftalesystemet.

De vigtigste fælles hovedtræk tæller:

- De offentlige sektorer i Norden har historisk bevæget sig væk fra et lovbaseret tjenestemandssystem til et aftalesystem, der bygger på kollektive aftaler. Alle de nordiske lande har derved gennemgået en lignende udvikling. Det gælder især i perioden slut 1950'erne til slut 1970'erne, hvor alle de nordiske lande gradvist overgår til en hovedvægt på kollektive aftaler i takt med velfærdsstaternes udvikling.
- Kollektive overenskomster udgør hovedparten af reguleringen af arbejdsmarkedet og herunder vigtige forhold som løn og arbejdstid. De kollektive overenskomster er forhandlet frivilligt af arbejdsmarkedets parter med minimal indblanding fra det politiske system.
- Den offentlige sektor udgør en betydelig del af den samlede beskæftigelse (ca. 30-32%), og har en høj aftaledækning tæt på 100%. Organisationsgraden for offentligt ansatte (dvs. andelen, der er medlem af en fagforening) er også høj på ca. 70-80%.
- De nordiske økonomier er små og åbne, og dermed afhængig af international samhandel.
- Den eksporterende industri (i nogen grad hele den private sektor i Finland) sætter – på forskellig vis – mærket eller rammen for det øvrige arbejdsmarked, når der forhandles løn.
- Der findes mæglingspligt i alle de nordiske lande, men forligsinstitutionerne har forskellige roller og beføjelser, når det gælder koordineringen af løndannelsen. Der er også forskel på, hvordan mæglingspligten er reguleret. I Sverige reguleres mæglingspligten via parternes hovedaftale, og er dermed ikke en del af en forligsmandslov.
- Hovedorganisationerne på både lønmodtager- og arbejdsgiversiden har i varierende grad en koordinerende rolle i overenskomstforhandlingerne. Der findes ingen samlet hovedorganisation(er) for offentlige arbejdsgivere. De enkelte niveauer (stat, regioner og kommuner) har status som hovedorganisation.

Der er også en række væsentlige forskelle mellem de nordiske lande, som er værd at bemærke:

- Sverige har som det eneste land i Norden ikke ministeransvar, men et regeringsansvar. Det betyder i praksis, at centraladministrationen, der er organiseret i forskellige 'værker', har en relativ uafhængig og selvstændig status [nominellt självständiga myndigheter] i forhold til den svenske regering. Det gælder også arbejdsgiverfunktionen i staten 'Arbetsgivarverket'.

- I Norge findes en større intern konkurrence mellem fagforeninger inden for aftalemodellen end tilfældet er i resten af Norden. De betyder, at der i nogle tilfælde, findes forskellige kollektive overenskomster, som dækker de samme lønmodtagergrupper. De kan bl.a. give udfordringer i forhold til hvilken overenskomst, der skal dække uorganiserede lønmodtagere.
- Norge har ikke et a-kassesystem, og har som konsekvens, en lavere organisationsgrad for privatansatte. De offentligt ansatte i Norge har en organisationsgrad (ca. 79%) på niveau med resten af Norden.
- I Norge er den kollektive aftaledækning i den private sektor lavere end resten af Norden (ca. 50%).
- I Norge og Finland findes forskellige forlængelsesmekanismer (almengørelse) af de kollektive overenskomster i dele af den private sektor via lov.
- I Finland har staten en større og mere aktiv rolle i løndannelse. Traditionelt via den såkaldte TUPO-model og aktuelt via lovgivning, der binder løndannelsen til industrisektoren.

Sidst men ikke mindst er det også værd at bemærke, at alle de nordiske lande på forskellige tidspunkter og i varierende grad, har haft lignende udfordringer og diskussioner knyttet til løn og løndannelse:

- Der er generelt konsensus om, at det er den konkurrenceudsatte industri, som sætter rammen for arbejdsmarkedet i forhold til lønudviklingen. Dog har der i alle landene været diskussioner af, hvordan dette bedst sker, og hvilke konsekvenser dette kan have for forskellige personalegrupper herunder i særdeleshed i den offentlige sektor.
- Løn og løndannelse er i alle de nordiske lande blevet knyttet til muligheder for at rekruttere og fastholde arbejdskraft til den offentlige sektor.
- Ligeløn er et tema, som går igen på tværs af landene i Norden pga. den høje andel af kvinder ansat i de offentlige sektorer.

2.1 Projektdesign

Denne rapport bygger på et såkaldt konsortium-princip, hvor forfatterne har skrevet rapporten i fællesskab, men hvor de nordiske eksperter har haft hovedansvaret for deres egne landes systembeskrivelser. Kristine Nergaard har således skrevet kapitlet om Norge, Christian Kjellström har skrevet kapitlet om Sverige og Paul Jonker-Hoffrén har skrevet kapitlet om Finland. De tre nordiske eksperter har alle forsket i aftalesystemerne i deres respektive lande, og har derudover en god forståelse for 'den nordiske model' i sin helhed.

De tre nordiske eksperter har alle fået samme opdrag i forhold til beskrivelser og analyser af deres egne lande. Konkret handler det om at besvare fire spørgsmål:

- Hvorledes forhandler/aftaler parterne på de offentlige arbejdsmarkeder lønudviklingen, herunder særligt hvorledes de iagttager balancehensyn til de konkurrenceudsatte erhverv på det private arbejdsmarked?
- Hvorledes tilrettelægges overenskomst- og lønforhandlingerne på de offentlige arbejdsmarkeder, herunder tyngden af lønudvikling forhandlet/aftalt på de forskellige niveauer, fx centralt niveau, decentralt og lokalt på arbejdspladserne?
- Hvilke centrale forhandlingsemner indgår typisk i lønforhandlingerne på de forskellige niveauer?
- Hvorledes adskiller den offentlige løndannelse sig fra løndannelsen på de respektive private arbejdsmarkeder?

Formålet med spørgsmålene har været at sikre, at landekapitlerne så vidt muligt blev sammenlignelige. Dog har de nordiske eksperter haft frie hænder til at skrive deres respektive landekapitler, som de har vurderet bedst. Flere udkast af kapitlerne er blevet diskuteret løbende. De endelige versioner af landebeskrivelserne er siden blevet oversat til dansk og gennemgået mindre revisioner for at sikre ensartethed. Ambitionen var oprindeligt at holde de enkelte landebeskrivelser til maksimalt 12 normalsider. Det blev dog hurtigt klart, at der var mange interessante detaljer, som krævede uddybninger og eksempler, hvorfor beskrivelserne blev betydelig længere. Det forklarer også, hvorfor de tre landekapitler varierer en smule i længde.

Selvom de nordiske lande ligner hinanden, er der også forskelle (jf. ovenfor). Det gælder også navne og definitioner på centrale begreber og institutioner. Et godt eksempel er ordet 'tjenestemand', som kan have forskellige betydninger på tværs af landene. Det samme gælder centrale begreber som 'lønramme', 'lønpotte' eller 'lønudvikling', eller hvad der forbindes med 'centralt' eller 'lokalt' niveau. Vi har forsøgt at synkronisere disse begreber på tværs af kapitlerne. Vi har også på bedst vis forsøgt at give klare beskrivelser og definitioner, når nye begreber introduceres. Det kan være en udfordring at oversætte og synkronisere alle begreber til dansk. Derfor er væsentlige, originale begreber og navne opgivet i en [skarp parentes] f.eks. det norske [nemnd] som bedst oversættes til et nævn, men som i en norsk kontekst alligevel har en særlig betydning, når det handler om aftalesystemet. Læseren vil også finde en generøs mængde af fodnoter i rapporten, der giver yderligere definitioner og henvisninger, hvor der kan findes mere information.

3.0 Resume af centrale resultater

Nedenfor præsenteres rapportens centrale resultater i punktform. Resultaterne er ikke udtømmende og læseren vil kun finde flere detaljer i de enkelte landekapitler i rapporten. De centrale resultater som bringes her, er udvalgt med blik for det danske system, og herunder relevante forskelle og lighed mellem landene.

3.1 Kobling af i løndannelse mellem privat og offentlig sektor

- Fremstillingsindustrien sætter mærket for lønudviklingen i alle lande (SE: Industrimærket; NO: Frontfaget og FIN: Industrilinen), men det sker på forskellige måder (uddybes nedenfor).
- Danmark er det eneste land med en formel mekanisme (reguleringsordningen) til at sikre en parallel lønudvikling mellem privat og offentlig sektor via efterregulering og tilpasning. I Danmark er argumentet for reguleringsordningen, at den offentlige sektor hverken må være 1) lønførende til skade for industriens internationale (løn)konkurrenceevne eller 2) lønefterslæbende og derved udvikle sig til et sekunda arbejdsmarked.
- I Finland ønsker regeringen (april 2025) aktuelt at knæsette industriens normative rolle i løndannelse via lov, hvilket er blevet mødt af kritik fra blandt andre parterne i den offentlige sektor.
- I Norge og Sverige spiller forligsinstitutionerne en aktiv rolle (på forskellige måder) i sikringen af industriens normative funktion ved ikke at medvirke til indgåelse af forlig, hvor lønstigningerne overstiger lønnormen i industriforliget.
- I Norge har hovedorganisationerne en mere direkte rolle i forhandlingerne i såkaldte mellemopgør, som er med til at sikre lønnormen fra 'frontfaget'.

3.2 Balancen mellem central - og lokal løndannelse

- Sverige har syv forskellige lønmodeller/systemer (kaldet lønkonstruktioner), der går på tværs af offentlig og privat sektor. De syv lønkonstruktioner har i varierende grad lokal løndannelse. Fra cifferløse aftaler, hvor al løndannelse finder sted lokalt, til aftaler med mere centralt aftalt løn. Cifferløse aftaler har indtil 2024 været mest udbredt i den offentlige sektor (se eksempler på disse aftaler i kapitlet om Sverige i rapporten).
- I Sverige har to ud af syv lønmodeller såkaldte tilbagefaldsklausuler [stupstok], som sikrer en given lønudvikling (inden for industrimærket), hvis denne ikke realiseres lokalt.
- I Sverige kan centrale aftaler også indeholde individuelle garantier ved lokale forhandlinger.
- I Sverige er det muligt – om end ikke normalt – at skifte lønkonstruktion ved en overenskomstfornyelse. Det skete senest i 2024, hvor stor del af den kommunale og regionale sektor gik fra cifferløse aftaler til aftaler med centralt aftalte garantier. Lønkonstruktionen er dermed et ud af mange emner, som parterne forhandler om.
- I Sverige kan en og samme kollektiv overenskomst indeholde mere end én af de syv lønkonstruktioner, hvor forskellige faggrupper inden for aftaleområdet kan være omfattet af forskellige lønkonstruktioner.
- I Norge har hovedparten af den offentlige sektor, og i særdeleshed i kommuner og regionerne, en relativ høj centraliseret løndannelse, der bygger på anciennitet og uddannelse. Dog er der på statens område de senere år i øget grad sket en decentralisering af løndannelse især blandt personalegrupper med videregående uddannelser. Der findes i dag to forskellige kollektive aftaler med forskellige grader af lokal løn på statens område.
- Norge har tradition for såkaldte 'lønpot'-forhandlinger, hvor en del af rammen allokeres til lokale forhandlinger. Disse lønpotter er ikke givet ved hver eneste overenskomstfornyelse, men optræder

hyppigt ca. hvert tredje år for kommuner og på Spekters område. I staten er der lønpotter ved hver overenskomstfornyelse.

3.3 Organisering og koordinering

- Danmark er det eneste land, hvor privat og offentlig sektor forhandler med et års mellemrum. I de øvrige lande forhandles der på samme tid (i Norge og Finland) eller helt uafhængigt af hinanden (Sverige).
- Aftalernes længde kan variere i Sverige og Finland, som vi kender det fra Danmark, mens længden i Norge er på to år. I Sverige står det parterne frit for at vælge, hvilke løbetider aftalerne skal have, men industrien længde plejer (som vi kender det fra Danmark) at være normgivende også for øvrige aftaler. Dog har kommuner og regioner ofte afvejet, bortset fra de aftaler, der blev indgået i 2024 og 2025
- I Norge er overenskomsterne opdelt i hovedforlig (hvor alle emner behandles) og mellemopgør, som falder et år efter hovedforliget. Ved mellemopgør forhandles der (hovedsageligt) kun løn.
- I 2017 blev der på statens område i Norge etableret et rådgivende udvalg (Arbejdsgiverrådet) bestående af 15 repræsentanter fra statslige styrelser. Formålet er at styrke virksomhedernes rolle og ansvar i udviklingen og implementeringen af statens arbejdsgiverpolitik samt at sikre øget viden om virksomhederne på centralt niveau.
- Frivillig (i mindre grad) og tvungen (i høj grad) voldgift er udbredt i Norge. Særligt i forbindelse med arbejdskonflikter i den offentlige sektor.
- Lønstatistik og et fælles beregningsgrundlag blandt parterne er centrale og afgørende i Norge og Sverige. I Norge sker dette via Det Tekniske Beregningsudvalg for Indkomstopgørelserne (TBU). TBU er et udvalg sammensat af arbejdsmarkedets parter, som fremlægger en rapport forud for de årlige lønforhandlinger. Rapporterne indeholder blandt andet tal for lønudviklingen det seneste år, et skøn over den forventede prisstigning samt en vurdering af konjunkturerne og industriens konkurrenceevne. TBUs arbejde anses for at være vigtigt for løndannelsen, fordi det sikrer, at parterne møder op med det samme datagrundlag og en fælles forståelse af den økonomiske situation.
- I Sverige findes en uformel koordinering mellem arbejdsgiverorganisationerne i den private og den offentlige sektor. I både Norge og Sverige findes arbejdsgiverorganisationer (fx Spekter i Norge), som dække virksomheder, som både opererer i den offentlige sektor, eller har aktiviteter i den private sektor, som leverer ydelser til den offentlige sektor.

3.4 Processer og diskussioner

- Den svenske forligsinstitution [Medlingsinstitutet] har en større rolle i forhold til at skabe, hvad man kan kalde 'deliberation' mellem parterne. Via analyser, statistik og seminarer i fredstid skaber Medlingsinstitutet viden og rådslagning, der kan ligge til grund for debat og diskussion forud for parternes forhandlinger. Den deliberative funktion er med til at skabe et fælles oplyst grundlag for forhandlingerne og rådslagning, der kan dæmpe forventninger for nogle grupper og samtidig sætte fokus på bestemte udfordringer fx rekruttering og fastholdelse eller ligeløn.
- I Norge har de såkaldte Holden-udvalg igennem en årrække løbende diskuteret den norske aftalemodels funktion og relation til norsk økonomi og det norske arbejdsmarked. Holden-udvalgene er partssammensat, og har også deltagelse af eksterne eksperter. Holden-udvalgene har bl.a. diskuteret og cementeret 'Frontfagsmodellen' dvs. at den eksporterende industri skal sætte rammen for lønudviklingen på det norske arbejdsmarked. Det er i Holden-udvalget blevet understreget, at industrien skal sætte en troværdig ramme, der hverken bør være et gulv eller et loft

for lønvækst, men en norm, som andre forhandlingsområder skal overholde. Ved det sidste Holden-udvalg var der dog for første gang uenigheder på lønmodtagersiden. Union og Akademikerne støttede hovedprincippet om, at frontfagsmodellen skal danne grundlag for den norske løndannelse, men argumenterede for en mere fleksibel praksis af modellen, end den praktiseres i dag.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsens stilleskruer til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse i staten

1. Stilleskruer inden for den nuværende lønmodel i staten

1.1 Kapitalisering af centralt aftalte tillæg i overenskomster og aftaler

Centralt aftalte løntillæg i overenskomster mv., som f.eks. kvalifikationstillæg samt funktions- og stillingsbestemte løntillæg, omprioriteres til lokal løndannelse.

1.2 Ændring af lønsystemer der fremmer den lokale løndannelse

Kortere anciennitetsforløb for udvalgte personalegrupper, hvorved der kan prioriteres flere midler til lokal løn.

Flere personalegrupper overgår til 'ren basislønmodel'.

1.3 Rammemidler prioriteres til lokal løndannelse/ lokal udmøntning

Modellen indebærer, at der inden for den økonomiske ramme afsættes lønmidler til lokal udmøntning i en eller flere afgrænsede perioder. I forlængelse heraf reduceres de generelle lønforbedringer i den økonomiske ramme tilsvarende.

De centrale parter kan i varierende grad definere rammerne for de lokale parter konkrete udmøntning.

Modellen kan overordnet udmøntes på tre forskellige måder:

- 1) Lokallønsmidler til hele det statslige arbejdsmarked (Ny løn)
- 2) Lokallønsmidler til personalegrupper inden for en eller flere centralorganisationer (decentraliseringsmodellen)
- 3) Lokallønsmidler til afgrænsede brancher/personalegrupper

1.4 Rammemidler prioriteres til strategiske indsatsområder

De centrale parter prioriterer en andel af den økonomiske ramme (og restpuljemidler) til at hæve lønnen for afgrænsede personalegrupper, hvor der vurderes at være behov for en strategisk indsats, f.eks. særlige rekrutterings- og fastholdelsesproblematikker.

Alternativt kan rammen målrettes afgrænsede områder af det statslige arbejdsmarked (brancher), men en bredere kreds af personalegrupper.

2. Stilleskruer som indebærer mere grundlæggende ændringer af løndannelsen i staten

2.1 Reallønsmodel: Generelle lønstigninger skal alene sikre reallønnen

Inflationsforventningerne for den kommende overenskomstperiode udgør loftet for de generelle lønstigninger og skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen.

Den statslige løndannelse skal ske inden for en sund samfundsøkonomisk udvikling, hvor det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der sætter rammen for lønudviklingen i samfundet. Dermed udgør skønnet for den private lønudvikling i Økonomisk Redegørelse den øvre grænse for den samlede økonomiske ramme i overenskomstperioden, der tager udgangspunkt i inflationsskønnet.

Modellen indebærer, at parterne forhandler om, hvordan 'plads' mellem inflationsskøn og lønskøn udmøntes. Det er en forudsætning, at der kan findes finansiering inden for rammerne af den private lønudvikling.

2.2 Positive udmøntninger fra reguleringsordningen udmøntes decentralt

Positive udmøntninger fra reguleringsordningen prioriteres decentralt i stedet for som generelle lønforbedringer. Det er op til de decentrale parter at forhandle og aftale den nærmere udmøntning.

Skønnede udmøntninger fra reguleringsordningen er fortsat en del af den økonomiske ramme, og udmøntningerne indgår dermed i PL-reguleringen.

Negative udmøntninger fra reguleringsordningen udmøntes som reduktioner i generelle lønforbedringer.

2.3 Ny generel praksis for regulering af tillæg

Den løbende procentregulering af centralt aftalte tillæg og/eller personlige tillæg ophører fremadrettet, uden at institutionernes bevillinger reduceres tilsvarende. Herved skabes et løbende provenu til lokal løndannelse.

Det vil være op til de lokale parter at forhandle og aftale, om de forskellige tillæg skal forhøjes.

3. Stilleskruer målrettet rammerne for den lokale løndannelse på de statslige arbejdspladser

3.1 Forenkling af rammerne for lokal løndannelse

Fleksibiliteten i den lokale løndannelse kan øges med f.eks. forenkling af tillægstyper og/eller forenkling af opsigelsesbestemmelser.

3.2 Øge muligheden for individuel forhandling

Øge muligheden for individuelle forhandlinger med henblik på at understøtte oplevelsen af transparens i de lokale lønforhandlinger. Individuelle lønforhandlinger kan øge motivationen hos den enkelte ansatte.

3.3 Øget fokus på feedbackkultur for at underbygge transparens i løndannelsen

Fokus på en øget feedbackkultur som en del af de lokale lønforhandlinger kan understøtte transparens i forhold til kriterier og begrundelse og samtidig skabe et bedre afsæt for fremtidige lønforhandlinger.

August 2025

Redskaber til mere bæredygtig og fleksibel løndannelse

Nedenfor følger tekniske redskaber til en mere bæredygtig og fleksible løndannelse – ikke egentlige forslag. Redskaberne afspejler en spændvidde i metoder og er ikke et udtryk for retning eller andet indenfor eller på tværs af centralorganisationer.

Det tekniske arbejde med udveksling af redskaber er ikke politisk bindende og har ikke været politisk behandlet. Det er helt afgørende, at der er armslængde mellem det tekniske arbejde i fase 2 og de politiske forhandlinger ved OK26.

Redskaberne *kan* indgå som en del af grundlaget for det, som der kan forhandles om ved OK26.

Redskaberne er dermed ikke styrende for, hvordan centralorganisationerne rejser krav om løn og løndannelse ved OK26 og ved senere OK-fornyelser.

---oOo---

Partsfælles erklæring om at efterstræbe parallelitet mellem den statslige og private lønudvikling

Indeholder en præcision om, at man vil basere sig på den gængse forståelse af pris- og lønindeks (f.eks. Eurostat). Værktøjet understøtter en bæredygtig lønudvikling, hvor det statslige arbejdsmarked også fremadrettet vil være attraktivt. Derudover skaber det tryghed omkring den gennemsnitlige lønudvikling og åbner for en større grad af fleksibilitet og tilpasningsdygtighed.

Reguleringsordningen udmønter med 100 pct. i positiv retning, for så vidt angår midler til lokal løn

Værktøjet skaber incitament til at prioritere midler til lokal løndannelse og sikkerhed for, at det ikke betyder, at gennemsnitslønningerne mindreguleres, fordi reguleringsordningen kun udmønter med 80 pct. Dette er en mulighed at tænke det sammen med den generelle reguleringsordning.

Fælles forpligtelse om at understøtte lokale hensyn til rekruttering, fastholdelse og opgaveløsning (inkl. bodsbestemmelse)

Værktøjet understøtter ambitionen i treparten om at skabe et fleksibelt og bæredygtigt lønsystem, hvor lønnen i højere grad end i dag kan være markedsbaseret og et ledelsesværktøj og forhandlingsemne lokalt. Samtidig forebygger det, at prioritering af midler til lokal løndannelse reelt disponeres på baggrund af politiske/planøkonomiske

hensyn. Værktøjet understøtter dermed også optimal brug af de offentlige midler og derigennem bedre arbejdsbetingelser for de statsansatte.

Gearing af midler til lokal løndannelse centralt og lokalt

Værktøjet indebærer, at midler til lokal løndannelse har højere værdi end andre lønmidler, samt at ubenyttede midler kompenseres i form af en gearret udmøntning fra reguleringsordningen. Dette understøtter, at parterne har et incitament til at prioritere lokal løndannelse ved de centrale forhandlinger, og at institutionerne anspores til at benytte midlerne lokalt.

Bedre aftale om løn- og forhandlingsstatistik på centralt og lokalt niveau

Værktøjet skal give et bedre og mere ensartet datagrundlag for lokale lønforhandlinger. Derudover skal det give et bedre overblik over udviklingen i lokal løndannelse på centralt niveau for at skabe tillid til det lokale lønsystem, herunder skabe klarhed over, om afsatte midler bliver i system over tid.

Mere simpel og ensartet lønstruktur

Værktøjet skal gøre de centrale forhandlinger om løn mindre komplicerede samt gøre lokale lønforhandlinger mere smidige og gennemskuelige. Modellen kan indebære at omregne centrale tillæg til én løn, som løbende procentreguleres med centralt aftalte lønstigninger samt evt. lokalt forhandlede tillæg.

Mere funktionelle og ensartede processer for lokal lønforhandling

Skal understøtte, at der lokalt er bedre mulighed for reelle lønforhandlinger, som er mindre indviklede og procestunge end i dag, og som opleves som mere funktionelle og brugbare. Dette indebærer en harmonisering, så der bruges færre ressourcer på at diskutere rammer og form og flere ressourcer på at diskutere løn.

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - en mere velfungerende lokal løndannelse mellem ligeværdige parter

- En mere velfungerende løndannelse mellem ligeværdige parter vil understøtte opbakningen til lokal løn og dermed muligheden for at udvikle og anvende lokal løn i større omfang. Det vil styrke den strategiske anvendelse af lokal løn til løsning af konkrete udfordringer, herunder i forhold til markedsforhold og samfundsudvikling samt sikre bedre sammenhæng ift. den samlede opgaveløsning.
- En mere velfungerende lokal løndannelse vil øge transparens og medvirke til at skabe tydeligere og direkte sammenhæng mellem løn, opgaver, ansvar, kompetencer mv.
- En øget ligeværdighed vil styrke de lokale aftaleparter og den danske model, herunder organiseringen

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - sikring af, at de aftalte midler er varigt tilstede lokalt

- Eventuelle yderligere midler til lokal løn vil afhænge af indsatsen for et mere velfungerende nyt lønsystem.
- Det er afgørende for udvikling af den lokale løndannelse, at der er en velfungerende lokal løndannelse, som der er opbakning til. Et nøgleelement heri er sikring af, at der er finansiering hertil, og at midlerne anvendes. Der er aftalt forskellige lønmodeller, hvor nogle af lønmodellerne er afhængig af lokalløn til at sikre lønudvikling udover generel aftalte lønstigninger. Øget anvendelse af lokalløn vil derfor kunne fremmes ved at der i organisations-forhandlingerne/ af centralorganisationerne kan aftales afsat midler til lokal løn, herunder mulighed for forskellige prioriteringer heraf. Herved undgås, at organisationer/centralorganisationer der ikke prioriterer lokal løn, hindrer en øget anvendelse lokal løn for andre. Dette skal ses i sammenhæng med, at der ikke de seneste mange år er sket en udvikling af lokal løn i staten. Redskabet skal sikre, at der udmøntes det aftalte, og at der skabes sikkerhed for, at de midler, der aftales afsat, i højere omfang sikres til varig anvendelse. Desuden vil et "lokallønsløfte" (se nedenfor) styrke mulighederne for prioritering af midler til lokalløn og hermed en øget fleksibel anvendelse af lønmidlerne.

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - plads til udvikling af forskellige lønmodeller

- Øge muligheden for tilpasning af løndannelsen inden for det enkelte overenskomstområde til bl.a. ændringer i samfundet og samfundsudviklingen. Det vil styrke mulighederne for at differentiere i lønstrukturerne inden for de enkelte organisationsaftaler-/centralorganisationer i forhold til konkrete og strukturelle udfordringer. Øge muligheden for at styrke incitamentet (via lokallønsløftet og/eller økonomisk) til afsættelse af nye midler ved organisations-/centralorganisationsforhandlingerne til lokal løn.
- Tilpasser lønstrukturerne i den enkelte organisationsaftale ift. samfundsudvikling og marked – fx højere startløn, slutløn, anvendelse af forskellige grundlønssatser, der aftales lokalt, særlige opgaver, nye kompetencer/uddannelser, karrierestillinger
- Kan afhængig af indretning af lønmodel og afsættelse af nye midler til lokal løn give større lokale aftale- og tilpasningsmuligheder.

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - ingen grupper sakker agterud

- Det er afgørende for opbakningen til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse både centralt og på de enkelte arbejdspladser, at der aftales strukturer, der sikrer, at ingen grupper sakker agterud. Herved imødegås strukturer og praksisser, hvor bestemte grupper, formål mv. vedvarende favoriseres. Det er også afgørende ift. at styrke incitamentet til at åbne op for afsættelse af flere midler til lokalløn.
- Et lokallønsløfte vil styrke mulighederne for afsættelse af midler til lokal løn og hermed styrke mulighederne lokalt til at skabe bedre sammenhæng ift. markedstilpasning og samfundsudviklingen, herunder fx ændringer af kompetencer og teknologisk udvikling.

- Når lønudviklingen samlet set reelt følger den private lønudvikling, bevarer de statslige arbejdspladser muligheden for fortsat at være et attraktivt arbejdsmarked, der kan tiltrække og fastholde arbejdskraft.
- At ingen grupper sakker agterud, har positiv betydning for de ansattes motivation og produktivitet.
- Målsætning: Realløn for alle.

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - en større helhedstænkning

- En øget helhedstænkning vil understøtte mulighederne for at indgå lokale aftaler om forskellige vilkårselementer (fx lokal løn, arbejdstid, kompetenceudvikling, seniorvilkår, ny teknologi osv.) som led i en samlet indsats, der styrker lokale prioriteringer, herunder ift. rekruttering og fastholdelse samt samfundsudvikling mv. Det vil også medvirke til en styrkelse af de lokale forhandlinger, det fælles ansvar og sammenhængen mellem løndannelsen, øvrige vilkårselementer og de konkrete lokale udfordringer. Aftaler kan indgås på forskellige forhandlingsniveauer lokalt og på tværs af faggrupper.

Et forbedret og ligeværdigt nyt lønsystem - styrkede lokale forhandlere

- Det vil understøtte mere konstruktive forhandlinger og styrke ligeværdigheden lokalt. Det vil medvirke til en styrkelse af de lokale forhandlinger, det fælles ansvar og sammenhængen mellem løndannelsen og de lokale prioriteringer og udfordringer.

Et nyt lokallønsløfte, der styrker incitamentet til øget anvendelse af lokal løn – og hvor ingen grupper sakker agterud

- Et lokallønsløfte vil styrke incitamentet til at afsætte nye midler til lokal løn, og det vil styrke opbakningen til lokal løn ved at sikre, at ingen grupper kommer til at sakke agterud.
- Indholdet i løftet vil have betydning for incitamentet og vil også skulle ses i sammenhæng med muligheden for at kunne aftale et "risikotillæg"/"motivationsomregningsfaktor" ved centralorganisationsforhandlingerne-/organisationsaftalerne.
- Et lokallønsløfte vil også indeholde et løfte i form af, at der er sikkerhed for, at en større del af de midler, centralorganisationerne/organisationerne afsætter til lokal løn forbliver inden for aftaleområdet.
- Opgørelse af "løftet" sker på landsplan og påvirker derfor ikke umiddelbart de lokale prioriteringer og aftaler, idet der dog med et fælles "løfte" sættes en retning for, at ingen grupper skal sakke agterud.

Et nyt lokallønsløfte der styrker incitamentet til øget anvendelse af lokal løn – sikkerhed for at ministerområder prioriterer lokal løn

- Der etableres et aftalemæssigt og økonomisk incitament ift. at anvende de aftalte nye midler til lokal løn. Incitamentet skal afspejle mulighederne i centralorganisationsforhandlingerne/organisationsaftalerne til at kunne aftale

forskellige prioriteringer af midler til udvikling af lokal løn. Det er således afgørende for at sikre et incitament til udvikling af lokal løn.

- En øget transparens vil endvidere styrke de lokale parterers ligeværdighed og indsigt i anvendelsen af lokallønsmidler – både ift. nye og ”gamle” midler. Styrket indsigt i de økonomiske rammer, tilbageløb og flow lokalt vil skabe større ligeværdighed og opbakning til løndannelsen lokalt

Reguleringsordningen anvendes mere strategisk

Parterne tager aktivt stilling til, hvad hhv. positive og negative udmøntninger fra reguleringsordningen kan anvendes til, og om ændring af udmøntningsprocenten kan skabe nye muligheder.

Parterne tager stilling til, om midler til særlige indsatser helt eller delvist skal neutraliseres i forhold til opgørelsen af udmøntning fra reguleringsordningen.

Et forbedret lokalt forhandlingssystem

Formålet er at skabe mere ligeværdige lokale forhandlinger uden centralt fastlagte begrænsninger.

Bilag til centralorganisationernes redskabspapir

Parternes adgang til data om lønforhold i staten

I forbindelse med den statslige løndannelse spiller data om løn en central rolle. Det gælder under forberedelserne til de centrale forhandlinger, under forhandlingerne og ved de centrale parter opfølgning. Og det gælder ved forberedelse, gennemførelse og opfølgning på lokale lønforhandlinger.

Notatet beskriver de tilgængelige datakilder på centralt og lokalt niveau.

Det centrale niveau

På det centrale niveau er der offentligt tilgængelige datakilder, der viser lønudviklingen. Danmarks Statistik har indeks for lønudviklingen fordelt på sektorer. Dansk Arbejdsgiverforening udgiver tal for lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Og Isola/loenoverblik.dk har tal for lønudviklingen i staten, dog efter en anden definition end de øvrige statistikproducenter. Isola kræver login, men loenoverblik.dk er offentligt tilgængelig.

I forhold til den forventede lønudvikling på det private arbejdsmarked har offentligheden adgang til de referenceforløb – dvs. oversættelsen af de private overenskomstforlig til en "prognose" for lønudviklingen – som udgives af trepartsstatistikudvalget. Derudover er der offentlig adgang til de prognoser for lønudviklingen, som udarbejdes af Finans-/Økonomiministeriet, De Økonomiske Råd, Nationalbanken m.fl. De prognoser, som Finans-/Økonomiministeriet publicerer i *Økonomisk redegørelse*, lægges traditionelt til grund for forhandlinger om den økonomiske ramme ved de statslige overenskomstforhandlinger.

Som opfølgning på forhandlingerne udarbejder Medarbejder- og Kompetencestyrelsen en beregning af budgetgennemslaget af forligene. Beregningerne lægges til grund for løndelen af de pris- og lønforudsætninger (P/L), som publiceres af Økonomistyrelsen og benyttes til regulering af de statslige lønbudgetter. På Økonomistyrelsens hjemmeside fremgår dels den skønnede statslige lønudvikling, dels den niveauekorrektion, som regulerer evt. forskelle mellem den forventede og faktiske lønudvikling i staten det forgangne år. Der findes ingen offentligt tilgængelig beskrivelse af principperne for beregning af P/L-reguleringen, og der findes generelt ikke noget overblik over sammenhængen mellem overenskomstforhandlinger og den faktiske finansiering af forligene på tværs af staten.

I forhold til lønniveauer viser Danmarks Statistiks strukturstatistik tal for alle sektorer. Dansk Arbejdsgiverforenings strukturstatistik viser lønniveauer for det private arbejdsmarked. Lønniveauerne i staten kan med login tilgås i detaljeret form i Isola

(herunder forhandlingsstatistikken, som benyttes ved overenskomstforhandlingerne). Tilsvarende tal kan tilgås i en brugervenlig og mindre detaljeret version på loenoverblik.dk, også af brugere uden licens til Isola.

Muligheder og begrænsninger

Lønindeksene fra Danmarks Statistik og Dansk Arbejdsgiverforening kan give indblik i lønudviklingen på et meget overordnet niveau, herunder forholdet mellem den statslige og den private lønudvikling.

Isola/loenoverblik.dk giver derudover indblik i lønniveauer, benyttelse af forskellige løndelev m.v. samt udviklingen i den statslige beskæftigelse. Dog er det kun delvist muligt at se, hvor meget af lønnen der er forhandlet lokalt.

Af samme grund giver Isola kun i mindre grad mulighed for at følge de lønmidler og -puljer, der aftales ved de centrale forhandlinger.

Derudover er der ikke tradition for, eller krav om, at der i de centrale parter samarbejde udarbejdes strukturerede overblik efter en fast form, der gør det muligt at følge udviklingen i lønninger og lønsummer.

Det lokale niveau

Det fremgår af de centrale aftaler (bl.a. rammeaftalen om nye lønsystemer og AC-overenskomsten), at tillidsrepræsentanter i forbindelse med de årlige lønforhandlinger skal have mulighed for at få relevante lønoplysninger for de personer, som den pågældende repræsenterer, herunder en liste over de ansatte. Såfremt der ikke er en tillidsrepræsentant, skal (central)organisationen have mulighed for at få lønoplysningerne. Lønoplysningerne kan indeholde oplysninger om medarbejderens navn, arbejdssted, stillingsbetegnelse, ansættelsestidspunkt, lønindplacering samt centralt og lokalt aftalte tillæg.

Tillids-/ organisationsrepræsentanter har derudover som alle andre adgang til lønoplysninger for statsansatte via loenoverblik.dk, som er offentlig tilgængelig. Her kan tilgås oplysninger om lønniveauer for personalekategorier og stillingstyper opdelt i klasser, trin m.v. og køn. [Loenoverblik.dk](http://loenoverblik.dk) indeholder også oplysninger om lønudviklingen, dog efter en anden definition end den, som benyttes af Danmarks Statistik m.fl. Lønoplysningerne kan opdeles på regionalt niveau og fordelt efter områder defineret ved Finanslovens kontostruktur.

Derudover har tillids-/ organisationsrepræsentanter viden om det lokale økonomiske råderum for den lokale løndannelse, regnskaber, lønbudgetter m.v. for den konkrete arbejdsplads i det omfang, ledelsen deler disse oplysninger. Det fremgår af den centrale samarbejdsaftale (SU-aftalen), at der i de statslige samarbejdsudvalg skal ske drøftelse af

institutionens budget- og finanslovsbidrag, herunder den overordnede prioritering af anvendelsen bevillingen. I forbindelse med samarbejdsudvalgets drøftelser af arbejdspladsens budget og økonomi fremgår det endvidere, at det er særlig relevant, at ledelsen orienterer om budgetterede og afholdte udgifter, der har tilknytning til arbejds- og personaleforholdene fx lønsum mm.

Det formodes, at de lokale ledelser har adgang til yderligere oplysninger og/eller mere detaljerede oplysninger, både hvad angår lønoplysninger samt oplysninger og viden om regnskaber og budgetter.

Muligheder og begrænsninger

Der er imidlertid i praksis ikke præcise indholdsmæssige bestemmelser om de oplysninger, der skal stilles til rådighed ved lokale lønforhandlinger, ud over det ovenfor nævnte. Det betyder, at de lokale parter i praksis ofte ikke har mulighed for at se, hvordan de lønmidler, der er aftalt afsat ved de centrale eller lokale forhandlinger, påvirker de lokale lønbudgetter. Der er ofte heller ikke mulighed for at følge udviklingen i lønbudgetter, herunder den løbende udvikling i og regulering af midler til lokal løndannelse.

Derudover giver de tilgængelige datakilder ofte ikke indblik i lønudviklingen og -niveauerne på den pågældende institution, herunder personalegruppeniveau, og ej heller mulighed for sammenligning med andre institutioner, det private arbejdsmarked eller lignende.