

Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen

Rapport afgivet til Sundhedskartellet

Henning Jørgensen

Professor

e-mail: henningj@epa.aau.dk

Aalborg april 2010

Indholdsfortegnelse:

Opdrag og analyse	3
1. Uligelønnen som aftale-, organisations- og samfundsproblem	4
2. De offentlige arbejdsgiveres historiske uvilje mod overenskomstregulering	11
3. Den relative lønindplacering af grupper i slutningen af 1960'erne	15
3.1. Tjenestemandreform 1969 og lønindplacering af grupper	15
3.2. Forklaringer på lønindplaceringer	19
4. Et etableret offentligt forhandlings- og aftalesystem	24
4.1. Trafikker og hensyn i aftalernes tilblivelse	27
4.2. Forsøg på at bryde forhandlingslogikken og lønhierarkiet	29
4.3. Arbejdsgivernes forkærlighed for decentral og fleksibel løn	33
5. Nye ligelønskrav og reaktioner i aftaleforhandlingerne	35
5.1. Nye konflikter på sundhedsområdet	35
5.2. Nyt politikvindue åbnet med nye lønsystemer	36
6. 2000'erne: erfaringer, aktører og automatikker	41
6.1. Lønpolitisk dagsorden og forhandlingsfællesskaber	43
6.2. 2008-overenskomsten: forlig, konflikt og forlig	46
6.3. Hierarkisering og interessehensyn	51
6.4. Indbyggede automatikker, handlemaksimer og ligeløn	55
6.5. Foreløbig konklusion	60
7. Normen om den private sektor som lønførende	64
7.1. De konkurrenceudsatte erhverv som styrende og lønførende	65
7.2. Hvad er landets "konkurrenceevne"?	67
7.3. Historiske erfaringer, der ikke gøres	71
8. Normen om partsautonomi i "den danske model"	73
8.1. Myter om "den danske model" i det offentlige	73
8.2. EU og ligelønnen: autonomien suspenderes	79
8.3. Overenskomsternes hidtidige fravær af ligelønsbestemmelser	82
9. Scenarier for et fremtidigt forhandlings- og aftalesystem	85
9.1. Scenarie I: "Spot og spe" – decentraliseringsscenariet	87
9.2. Scenarie II: "Spot på os" – det politiske centraliseringsscenario	92
9.3. Scenarie III: "Fælles spor" – partnerskabsscenarioet	97
Bilag A: Lønindplacering af grupper af offentligt ansatte i 1969	104
Bilag B: Økonomisk begrundelse for de konkurrenceudsatte sektorer førerstilling	112
Bilag C: Humankapitalteori og begrundelse for lavere aflønning af kvinder	117
Litteratur	127

Opdrag og analyse

Denne rapport er udarbejdet for Sundhedskartellet, der har ønsket en redegørelse for ”den danske forhandlingsmodel på det offentlige område” sat i forhold til ”dagsordenen om ligeløn”. Spørgsmålet, der stilles, er, om forhandlingsmodellen kan hjælpe med til at løse ”de grundlæggende ligelønsproblemer på det danske arbejdsmarked”. Dermed skulle der forventeligt kunne afdækkes mekanismer, der virker ind i forhold til at sikre, at ”løndannelsen på det offentlige område afspejler, at opgaverne varetages af højtuddannede, professionelle og loyale faggrupper – hovedsagelig bestående af kvinder” (Projektbeskrivelse ”Fremtiden for det offentlige forhandlingssystem”, Sundhedskartellet, København, 2009, p. 1). Operationelt involverer det analyse af rammebetingelserne for løndannelsen i det offentlige samt undersøgelse af de rationaler og normer, der er blevet sat ind og styrer denne (herunder at det offentlige ikke må være lønførende).

Det er der valgt både en historisk og en aktuel, systematisk tilgang til. Dvs. at etablering og udvikling af det offentlige forhandlings- og aftalesystem granskes med sigte på at vurdere, hvordan det historisk har været og er muligt at dagsordensætte kønnede lønforskelle, og der søges forklaringer på, hvorfor dette er så vanskeligt. Det bruges de fleste kapitler til, efter at uligelønnen indledningsvist er tegnet op som aftale-, organisations- og samfundsproblem. Fra de historiske materialer uddrages nogle af de mekanismer eller normsætninger, der begrunder politik- og løndannelsen. Dermed indkredses centrale handlemaksimer i systemet. Erfaringer fra de seneste overenskomstrunder må tolkes i lyset heraf. Det gælder ikke mindst den langvarige arbejdskonflikt på det offentlige arbejdsmarked fra april til juni 2008, hvor Sundhedskartellets medlemmer, pædagoger og medlemmer af FOA var i aktion. At Sundhedskartellets medlemsforbund og deres erfaringer følges tæt gives af selve opdraget.

Endeligt foretages der i forlængelse af analysens konklusioner overvejelser over, hvordan et fremtidigt forhandlings- og aftalesystem kunne se ud, og hvordan sådanne systemer formodes at forbedre chancerne for at realisere ligeløn. Det sker i form af scenarioskrivning. Det er ikke færdige ”modeller” for, hvordan systemet bør se ud, men alternative udformninger, der kan være med til at skærpe beslutningstagernes opmærksomhed omkring forhold, der kræver forandring, hvis man ønsker bestemte resultater. Faglige, politiske og forvaltningspolitiske forhold er her vanskelige at skelne fra hinanden. Rapporten gør også op med forestillingen om ”den danske model” i det offentlige som politisk uafhængig. Virkeligheden er anderledes og langt meget politisk bestemt end ofte antaget.

Analyser og konklusioner baserer sig på en flerhed af kilder og materialer. Der er benyttet desk research, dokumentstudier, overenskomster og aftalestof, organisationsoplæg, beslutningspapirer, protokoller, hjemmesider og interviews med en lang række beslutningstagere (både aktuelt virksomme og historiske nøglepersoner), gennemført fra januar 2009 til udgangen af marts 2010. Interviews er foretaget med organisationsrepræsentanter samt enkelte arbejdsgiverrepræsentanter. Der har været krævet og er givet helt frie hænder i forhold til Sundhedskartellets oplæg til at foretage analyser og drage konklusioner. Disse forpligter således heller ikke Sundhedskartellet, men alene forfatteren.

1. Uligelønnen som aftale-, organisations- og samfundsproblem

Løn er fundamentalt set en kollektiv aftalestørrelse i Danmark. Alligevel hører løn også til et af de mest tabubelagte emner i samfundet. Det betragtes ofte som en ”privatsag”. Køn og løn er tilsvarende blandet ulykkeligt sammen: ulige løn mellem mænd og kvinder taler man helst heller ikke om. Men uligelønnen er der. Og den er veldokumenteret. Løngabet mellem mænd og kvinder er stort i Danmark, og det er lokaliserbart både til det private og det offentlige arbejdsmarked. Dokumentationer er der nok af (Deding og Larsen 2008, Larsen 2008, Emerek og Holt 2008, World Economic Forum 2008, Eurostat 2009, Deding og Holt 2010). Det kønsopdelte arbejdsmarked forklarer en stor del af de konstaterede forskelle mellem mande- og kvindelønninger. Herom hersker der heller ikke stor uenighed. Men der er andre forklaringsfaktorer, som ikke så ofte trækkes frem. Det er én mulig sådan faktor, der underkastes nærmere analyse her, nemlig det offentlige forhandlings- og aftalesystem, der nu med samtidige forhandlinger af tjenestemand- og overenskomstsansatte i stat, regioner og kommuner har betydning for over 800.000 offentligt ansattes løn- og aftalevilkår.

Eftersom over 70 % af disse over 800.000 mennesker er kvinder – de udgør 617.000 ansættelsesforhold ud af 862.000 i det offentlige - er det konstaterede uligelønsproblem naturligvis et problem for den store majoritet af offentligt ansatte. Særligt i kommuner og regioner er kvinderne overrepræsenteret: her udgør de trefjerdedele af personalet. (Omvendt udgør mændene 2/3 af den private sektors arbejdsstyrke). Den største kønsmæssige lønforskel mellem mænd og kvinder findes i regionerne, dernæst i kommunerne og mindst i staten.

Arbejdet med mennesker i det offentlige føles både samfundsmæssigt undervurderet, underbetalt og overbebyrdet. Sådan opfattes det i al fald fra tillidsrepræsentantniveau op til og på ledelsesniveau i fagforeningerne (Ahrenkiel et al. 2007). Det kan i sig selv begrunde en nærmere undersøgelse af aftalesystemets betydning for løndannelsen. Blandt samtlige lønmodtagere går 80 % ind for, at det er vigtigt at udligne lønforskelle mellem mænd og kvinder (Bild et al. 2007), og med så bred en opbakning bag ligelønskravet kunne man forvente, at der var blevet gjort noget mere aktivt. Men interessen rækker videre. Kvinder er generelt mere afhængige af velfærdsstaten end mænd – som borgere, brugere og ansatte -, og nogle af de spørgsmål, der er arbejdsrelaterede, men ikke højt prioriterede i overenskomstsammenhæng som barsel, børnepasning og familiær omsorg, har historisk været henvist til den politisk-parlamentariske scene. Men retfærdig aflønning og forholdet mellem arbejdsliv og familieliv er anliggender, der berører alle uanset køn; og til det kommer, at der gennem de senere år er sket en sammensmeltning af, hvad der er overenskomstmæssige henholdsvis politiske spørgsmål og reguleringer. Ligelønnen er et sådant problemkompleks, der fordrer både faglig og politisk opmærksomhed og tilsvarende – koordinerede – indsatser, hvis det skal løses.

Biologisk køn har vist sig at blive til socialt køn, når det gælder aflønning. Deraf forfordelingerne. Løn og køn er altså at forstå som noget ”der gøres” – ikke noget, der bare ”er”. Ligeløn er således ikke et snævert overenskomstsspørgsmål, men et bredere samfundsanliggende. Danmark har som politisk

system forpligtet sig på at arbejde for at realisere ligeløn: Dels som følge af medlemskabet af EU fra 1973, hvor den normerede ligeløn i Romtraktaten i § 119 slås fast, og den har siden dannet grundlag for et mere omfattende sæt af bestemmelser til sikring af ligeløn. Dels ved ratifikationen i 1960 af FN's/ILO's konvention nr. 100, vedtaget 1951 (og som Danmark oprindeligt ikke støttede). Det er et princip om "lige løn for arbejde af samme værdi", som skal vogtes over. ILO-konventionen nr. 100 pålægger faktisk staten forpligtelse til at fremme indførelse af kønsneutrale arbejdsvurderinger, og EU's ligelønsdirektiv fra 1975 bestemmer, at arbejdsvurderingssystemer skal udelukke forskelsbehandling ud fra køn. Historisk har Danmark på ingen måde gået foran med hensyn til ligeløn – tværtimod. Retsakter er blevet overset, hengemt eller neutraliseret i implementeringen. Såvel i europæisk som i større international sammenhæng har Danmark hele tiden haltet bagefter den internationale politik- og retsudvikling på området. Der påhviler regeringen og i særdeleshed ligestillingsministeren et stort ansvar for, at der heller ikke aktuelt sker meget på området.

Det er en uholdbar situation. Danmark har forpligtet sig til at gøre noget særligt for at komme uligeløn til livs. Senest måtte regeringen i december 2009 bøje sig for EU-krav om nye initiativer på ligestillingsområdet, for ellers var Danmark blevet indklaget for EU-domstolen for brud på EU-bestemmelser. Igen. I 1985 tabte Danmark den første sag ved domstolen for brud på ligelønskravet. Vi har fået det gule kort for 25 år siden; men den politiske vilje til at gøre noget effektivt over for ligeløns- og ligestillingsproblemer synes stadig at ligge på et meget lille sted. 2009-nederlaget for regeringen i forhold til EU's krav har gjaldt tre forhold: a) mangelfuld implementering af ligebehandlingsdirektivet fra 2002, b) manglende uafhængigt organ til at overvåge ligestilling og c) oprettelse af en ligestillingsombudsmand/-kvinde. Fra sin tiltræden i 2001 havde VK-regeringen åbenlyst vist sin nedprioritering af ligeløn og ligestilling ved at suspendere den ændring af ligelønsloven om kønsbestemte lønstatistikker, som den tidligere S-R-regering havde gennemført, ligesom den nedlagde det uafhængige videnscenter for ligestilling, der var oprettet. EU måtte politisk drage omsorg for, at der ikke skete deciderede tilbageskridt for indsatsen for ligeløn og ligestilling i Danmark. I Bruxelles blev det opfattet som pinligt for Danmark.

Som samfundsproblem er ligelønsproblemet stort – og samtidigt politisk lavt prioriteret for øjeblikket. Som fagligt-politisk problem er det blevet marginaliseret gennem mange år, velsagtens også fordi dominerende kræfter på både arbejdstager- og arbejdsgiverside har troet, at der var kønsneutrale overenskomstbestemmelser. Det har der ikke været, lige så lidt som ligeløn indtil nu har været skrevet ind i overenskomsterne. Ligeløn har f.eks. aldrig været et hovedkrav fra LO's, FTF's eller AC's side – og for de to sidste centralorganisationers vedkommende ligger det vist også tungt med at støtte en stærk ligelønspolitik. Problemerne med ikke at have lovbestemmelser med i overenskomsterne gælder i øvrigt også EU's ligestillings- og ligelønsdirektiv, så der er megen ukorrekt tale om, at arbejdsmarkedets parter herhjemme altid sikrer "aftaleimplementering" af EU-bestemmelser. Med de private overenskomstfornyelser i foråret 2010 er et første skridt dog taget i og med, at ligelønshensynet er skrevet ind i aftalen, ligesom der oprettes et ligelønsnævn. Det er positivt, selv om det er en sen

opvågning i fagligt regi. Her gælder det også om at præcisere, at ligeløn er andet og mere end sikring af realløn. Ligeløn angår såvel ulige aflønning mellem kønnene, ulighedsproblemer mellem offentlig og privat sektor som spørgsmålet om at leve op til EU's ligelønkrav.

Der har historisk været rejst ligelønkrav i fagbevægelsen – længe, og især siden 1950'erne, med kraft og med forskellige aktører involveret. Ligeløn er også en faglig udfordring og et organisationsproblem. Men de forbund og fagforeninger, som mest ihærdigt har kæmpet herfor, har hverken historisk eller aktuelt fået løst problemet. Omvendt kan man heller ikke påstå, at ligelønsproblemet ikke er blevet påpeget og rejst ad faglig vej. Det er evnen og viljen til at gøre noget ved problemet, der må klargøres - og dagsordensættes. Særskilt interessant er det at *underkaste selve forhandlings- og aftalesystemet i det offentlige en nærmere analyse for dets evne til at indoptage, behandle og tackle uligelønsproblemer.*

Her har de offentlige arbejdsgivere – og især staten som vogter af nationale og internationale bestemmelser – en direkte forpligtelse til at gøre noget for at sikre ligeløn, ligesom de som overenskomstpарт må forventes at have store chancer for at få lønmodtagersiden med på bestemmelser, der gør noget ved problemet. Hvis viljen altså er der. Lønmodtagersiden har retorisk gået ind for ligeløn gennem mange år, men når man må konstatere, at problemet ikke er løst, og når det stadig ligger på et set i international sammenhæng højt niveau for løngab, må der være forhold eller kræfter, der reelt modarbejder ligeløn. Det er en delproblematik for denne undersøgelse at *afdække forhold og handlemaksimer (adfærdsregler) på lønmodtagersiden samt forhold på arbejdsgiversiden, som i det offentlige forhandlings- og aftalesystem kan godtgøres at have fremmet eller hæmmet realisering af ligelønnen.* Hvordan forhold på lønmodtager- og arbejdsgiverside spiller sammen, skal der ligeledes ses nærmere på. Det er et centraliseret, kollektivt aftalesystem, der har fungeret gennem adskillige årtier – et ”industrial relations”-system, som det hedder i den internationale litteratur og i ILO-sammenhæng – og dets evne til at reagere på uligelønsproblemer, som skal granskes nærmere. Samspillet mellem arbejdsgiverinteresser og lønmodtagerinteresser kan så ikke undersøges uden at differentiere mellem forskellige aktører på begge sider. Konkret betyder det, at der her argumenteres for en yderst stærk hierarkisering på arbejdsgiversiden med staten som bestemmende instans over kommuner og især regioner. På lønmodtagerside vil institutionaliserede normer for lønaftaler, forhandlingsfællesskaber og alliancedannelser mellem forbund blive del af analysen.

Der skal afslutningsvis tegnes nogle fremtidsscenarier op. Det sker med afsæt i analysens resultater og konklusion om mangler i det nuværende offentlige forhandlings- og aftalesystems evne til at gøre noget ved uligelønnen. Scenarierne skal skærpe beslutningstageres opmærksomhed omkring forhold, der kan ændres ved. De er ikke prognoser eller forudsigelser om, hvordan verden kommer til at se ud, eller færdige modeller for, hvordan man kunne indrette systemet. Derimod skulle der i en kreativ opstilling af, hvorledes systemer kan indrettes alternativt, kunne gives en hjælp til beslutningstagerne til selv at foretage strategiske valg. At det så samtidig kan ses som en helikopter-tur over det aktuelle aftale- og overenskomstsysteem, skal ikke forties.

Tidsmæssigt skal det offentlige forhandlings- og aftalesystem undersøges gennem en 40-årig historie, for det var i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, at det nuværende system i hovedtræk blev bygget op. På aktørside har aktuelt især sygeplejerskerne og andre organisationer nu samlet i Sundhedskartellet, BUPL samt det nuværende FOA – og stærkest efter den store arbejdskonflikt i foråret 2008 - højlydt fremført påstande om systemets negative virkninger i forhold til at sikre ligeløn. Gennem de senere år er ligelønkravet af dem knyttet stærkere sammen med alment menneskelige retfærdigheds- og lighedsforestillinger. Forhandlings- og aftalesystemet er således blevet forbundet med både økonomiske, politiske og ideologiske hensyn og ønsker.

Denne rapport sætter sig for at vurdere det offentlige forhandlings- og aftalesystems evne til at indoptage og gøre noget ved konstaterede uligelønsproblemer. Rapporten vil koncentrere sig om de både aktørmæssige og institutionelle forhold, der kan være med til at forklare systemets måde at håndtere sådanne problemer på. Samtidigt skal der peges på mekanismer og sammenhænge, der eventuelt må ændres, for at sikre en bedre varetagelse af interesser i forhold til ligeløn. Afsættet for analyserne er historisk institutionelt. Fokus er mest på de centrale aftaleforhandlinger, da de hele tiden har været de helt afgørende, også efter at en vis decentralisering satte ind i slutningen af 1990'erne. De decentrale overenskomstelementer vurderes her mest i forhold til løndannelsen. I det offentlige foregår der en meget centraliseret og ”topstyret” fastlæggelse af løn- og ansættelsesvilkår i modsætning til den private sektor, hvor der centralt indgås rammeaftaler, og hvor løndannelsen for over 80 %'s vedkommende har decentrale elementer i sig (”minimallønssystem”). Endelig skal det også pointeres, at den offentlige løndannelse ikke er så konjunkturfølsom som den private sektors. Det gør det i en vis forstand nemmere at lave analyser over tid af løndannelsen, uden at man skal tage så stærkt højde for konjunkturomslag. De formidles dog indirekte gennem det politiske system med tidsforskydninger.

Der er mange årsager til det konstaterede løngab mellem mænd og kvinder, hvoraf det kønsopdelte arbejdsmarked er en hovedforklaring. Uden tvivl. Sigtet med denne rapport er ikke at gå ind i og vurdere de mange årsagsforklaringer, men som nævnt at koncentrere sig om at vurdere det offentlige aftalesystems evne til at sikre kvinder mere lige løn for arbejde af samme værdi. *Tesen*, der forfægtes er, at *det offentlige forhandlings- og aftalesystem de facto virker konserverende over for de etablerede lønrelationer mellem grupper af offentligt ansatte*. Forhandlings- og aftalesystemet kommer ikke til at blive noget redskab til at gøre noget ved uligelønnen, men bliver tværtimod en mekanisme indbygget til at sikre konservering af de relative lønforskelle. Det er rapportens sigte at trække nogle af de sammenhænge og mekanismer frem, som kan være med til at forklare dette måske paradoksale forhold. Dermed er også sagt, at der ligger historiske elementer omkring konflikthåndtering og konfliktløsning via overenskomstsyste­met i forklaringen af den etablerede uligeløn, som det ikke går at negligere i en aktuel diskussion af, hvad der forklarer det markante uligelønsproblem.

Tre forbemærkninger mere: For det første påstås det ikke her, at det offentlige aftale- og forhandlingssystem skal gives skylden for uligelønnen. Det er realiteter omkring funktionsmåden af systemet, der sættes spot på, og hvor der gives dokumentation og argumenter for denne

”systemopretholdende” virkemåde. Overenskomstsyste­met i Danmark bygger på kollektive interesser, der besluttet ved hjælp af kollektiv repræsentation, konfirmeres på kollektiv vis (ved henholdsvis urafstemning på lønmodtagerside og kompetent forsamling på arbejdsgiverside) og overvåges kollektivt (via det fagretslige system). Aftalesyste­met er i tilblivelse, virke og vurdering kollektivt. Kollektive rettigheder, pligter og bevidstheder er langt vigtigere end individuelle intentioner. Måden, som organisationer har valgt at lave alliancer og forhandle på, forklarer meget af lønmodtagersiden, B-sidens, handlen. *Centralorganisationstilhør* og ikke mindst deltagelse i helst magtfulde *forhandlingsfællesskaber* under bestemte *institutionelle spilleregler og normer* er meget afgørende. På arbejdsgiversiden, A-siden, har den kollektive interesse dog en særlig karakter: nemlig en aktørstatus med en tredobbelt position som både arbejdsgiver, lovgiver og budgetmyndighed og med et hierarkisk forhold mellem stat, regioner og kommuner. *Staten* har hele tiden været ”storebror”; men gennem de senere år har ”storbror” øjensynligt ydermere opført sig direkte belærende og straffende over for de mindre søskende, kommunerne og regionerne. Det er del af analysen at afdække disse forhold.

For det andet er der her ikke tale om at vægte betydningen af mulige forklaringsfaktorer over for uligelønnen, lige så lidt som det er en normativ vurdering af aktørernes optræden på forhandlingsscenen. Det første ville kræve en omfattende undersøgelse, og her er det alene spørgsmålet om evnen og viljen i det offentlige aftalesystem til at gøre noget ved de etablerede lønrelationer, der behandles. Der fældes heller ikke dom over aktørhandlinger, og der gives ikke karakterer til nogen. Det sidste ville være en i grunden sentimental og uvidenskabelig måde at lave analyse på. Forhold og relationer kortlægges, opfattelser og strategier gengives, handlinger og holdninger konfronteres, spørgsmål stilles, og *der søges uddraget en historisk, aktuel og fremadrettet erfaringslære*. Der gives historiske begrundelser og aktuel tiltale til opdragets spørgsmål som afsæt for aktuelle og fremtidsblik; men rapportens konklusioner og svar er ingen facitliste. At tro på, at man kan uddele karakterer til aktører, er virkelig at indtage en smagsdommerrolle, hvor redelig analyse ikke bliver til at skelne fra subjektive vurderinger, fra sympatier og antipatier.

For det tredje rettes radaren primært mod *det centrale forhandlingssystem* og indvirkninger i forhold til *det centrale lønsystem*. Det lokale lønsystem underkastes ikke en tilsvarende dybere analyse – også fordi det ikke er så væsentligt i den større problemsammenhæng, som er undersøgelsens, og fordi det først er tilkommet sent i forløbet. Der foretages i denne rapport heller ikke nogen nærmere redegørelse for forskellige lønstatistiske begreber. Dem kan der laves megen politisk blæst om – i interessevaretagelsens navn. Beregningsmetoder er behæftet med forskellige former for skævheder, og det vil ikke tilføre redegørelsen nye pointer at gå ind i de statistiske opgørelser, eftersom diskussion mest er relevant i et fremtids- og magtstrategisk perspektiv. Lønbegreber har forskellige potentialer til at give ”retvisende” billeder af, hvor stort gab, der er mellem mande- og kvindelønninger og mellem aflønning i offentlig sektor og i den private. Det er en fortolkningskamp, der aktuelt føres i Lønkommissionen. Her skal blot understreges, at ved siden af absolutte lønniveauer mellem grupper har forhold som lønspredning for hver gruppe og lønnens sammensætning betydning (barselsløn, andre

betalinger, pension, feriebestemmelser, personalegoder, overtidsbetaling osv.). Præsteret overarbejde, der ikke betales for, og derfor heller ikke registreres, skal også tages i betragtning. Men det retvisende lønbegreb, der må lægges til grund er løn pr. aftalt arbejdstime. Man forudsætter jo ikke sygdom eller andre former for fravær, når der aftales løn ved forhandlingsbordene. Derfor kan det ikke være løn pr. præsteret arbejdstime, der lægges til grund. Alligevel er det dette lønbegreb, Lønkommissionen vil lægge til grund for sine undersøgelser og anbefalinger. Det vil handicappe kvinderne i lønopgørelser og sammenligninger, eftersom de generelt har større fravær end mænd. Men det er der også aktører, der har set interesse i at fremme af samme grund.

Fremstillingen her følger historiske spor op til etableringen af det offentlige aftale- og forhandlingssystem med tjenestemandsløven i 1969 og det system for lønindplacering, som blev skabt samtidigt. Det blev et afgørende forhold i relation til ligeløn (kapitel 2 og 3). Der indstiftedes nemlig allerede her faste baner for beslutninger og justeringer af adfærd - en stiafhængighed, dvs. at de oprindeligt fastlagte spor i høj grad kommer til at bestemme de efterfølgende beslutninger. De én gang indrettede lønrelationer mellem grupper af offentligt ansatte bliver dermed retningsgivende for efterfølgende aftaleforhandlinger og den videre vogtning i systemet over ændringer. Dernæst optegnes udviklingstræk i etableringsfasen og frem til midten af 1980'erne, hvor institutionelle træk ved systemet og dets funktionsmåde slås fast (kapitel 4). Nye tilblevne søjler for organisations- og aftalesystemet og spændinger heri undersøges dernæst (kapitel 5), før de seneste overenskomst- og konflikterfaringer - som især konkretiseret ved konflikten i 2008 - gengives, analyseres og vurderes (kapitel 6). I den sammenhæng sker der ligeledes en vurdering af betydningen af lønautomatikker, der er blevet indplantet i aftalesystemet og i særdeleshed på regionalt og kommunalt niveau (reguleringsordning m.v.). Derefter kan opmærksomheden vendes mod de centrale normer, handlingsmaksimer og basale forståelsesmåder i systemet, der særligt er relevante for at forfægte udgangstesen (kapitel 7 og 8). Det gælder i særdeleshed nogle bestemte normer og handlekrav om, at konkurrenceevnen skal sikres, og at det offentlige ikke må være lønførende, samt at der i "den danske model" ikke skal ske markante ændringer af det lønhierarki, der tidligt blev etableret. Det er blevet til institutionaliserede "sandheder" i systemet. Sluttelig føres konklusionerne videre ved, at der bliver tegnet fremtidige scenarier for forhandlings- og aftalesystemet op (kapitel 9).

Endelig er der i bilagsdelen en oversigt over den oprindelige lønindplacering af grupper af offentligt ansatte, som blev besluttet i 1969 (bilag A), en fremstilling af en nordisk "produktionsomkostningsteori", der har kunnet være med til at begrunde, at hensyn til de konkurrenceudsatte erhverv skal være det primære hensyn ved løndannelsen (bilag B), samt en gennemgang af neo-klassisk økonomiteori og dens behandling af løn og diskrimination. Især humankapitalteori leverer en begrundelse for, at kvinder aflønnes lavere end mænd, og basisfiguren i de tanker diskuteres og kritiseres (i bilag C). De sidste to bilag er mere teoretisk anlagte end resten af rapporten, og de uddyber forhold, der behandles i hovedteksten. Den sidste kan dog udmærket læses uden konsultation af de to sidste bilag.

Historien starter med arbejdsgiveruvilje mod aftaleret til de offentligt ansatte - og slutter (foreløbig) med uvilje både på arbejdsgiverside og i dominerende fagforbund for offentligt ansatte mod ligeløn og et ønske fra den statslige arbejdsgiver om at afvikle mange af de centrale aftaler til fordel for decentrale beslutninger i de enkelte institutioner. Hvorvidt de tilkomne kommunale arbejdsgivere har dannet egne meninger og ønsker til at bekræfte og udvikle de kollektive overenskomstreguleringer bliver også et spørgsmål, der skal besvares gennem analyserne.

2. De offentlige arbejdsgiveres historiske uvilje mod overenskomstregulering

Uligelønnen har dybe rødder. Det samme har forhandlings- og aftalesystemet i det offentlige. Man skal langt tilbage i tiden for at finde oprindelsen til systemet, som blev institutionaliseret fra slutningen af 1960'erne og ind i 1970'erne. Det er næsten et halvt århundrede før, at der i det offentlige kom de første spæde muligheder for, at de fast ansatte, tjenestemændene, fik mulighed for ikke kun at give deres mening til kende over for arbejdsgiveren om arbejds- og lønforhold, men også lave aftaler herom. Ellers var betingelserne ensidigt blevet dikteret af arbejdsgiveren. Og almindelige kampvåben på arbejdsmarkedet som strejke og lockout har været ukendte størrelser; de har ikke kunnet bruges af eller over for de varigt ansatte, dvs. tjenestemændene.

Det har ligget i selve tjenestemandforholdet, at det offentlige til gengæld for livslang indsats og loyalitet har sikret den ansatte en løn og en tjenestemandspension, der skulle modsvare ydelse og næsten "hengivenhed" i forhold til arbejdsgiveren. Staten har fra første færd været denne principal for langt de fleste offentligt ansatte, og det var også en patriarkalsk måde, at fastsættelsen af løn- og arbejdsvilkår skete på i "Etaterne". Sognekommunerne var nok mange på det tidspunkt (næsten 1300), men små og med relativt få ansatte. På landet kunne det administrativt næsten indskrænkes til en kommunekasserer og én, der førte folkeregistret. Det kunne klares på deltid. Resten, det politiske, tacklede de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer. I byerne så det lidt anderledes ud, hvor der var en egentlig forvaltning etableret. Tjenestemændene sad på administrative poster i stat, amt og kommuner, og deres indstilling og loyalitet gjaldt arbejdsgiveren. De kom også selv fra samfundets øverste lag. Der var et klart klassepræg over embedsstanden, og den var overvejende fjendtlig indstillet over for faglige organisationer.

Tjenesteforholdet for de statsligt ansatte hvilede således på søjler, som ensidigt var politisk dikterede. Organiseringen af lønmodtagerne i fagforeninger på det private arbejdsmarked var sket lang tid før (Ibsen og Jørgensen 1979), og med Septemberforliget i 1899 blev verdens første hovedaftale indgået. Den slog endegyldigt fast, at organisationerne havde ret til at repræsentere interesser og afslutte overenskomster, men den gjorde også fredspligt i overenskomstperioden obligat (Ibsen og Jørgensen 1979, Due og Madsen 1999, Ibsen og Scheuer 2000). Det fagretslige system, der blev etableret i 1910, var en politisk-parlamentarisk hjælp til arbejdsmarkedets parter, hvor det blev sikret, at aftaler også kunne overholdes – i modsat fald var et privatretsligt system for behandling af brud herpå etableret – og hvor normeringer af fornyelse af aftaler også skete. Det indebar ikke en forudsat konsensus, men var først og fremmest regler for afvikling af arbejdskonflikter gennem kompromissøgende adfærd. Endelig stillede staten en forligsmandsinstitution til rådighed, så parterne bedre kunne forenes, og åbne konflikter undgås. Samtidig fik arbejdsgiversiden held til at fremme en centralisering af systemet. Via 1930'ernes kriseperiode og stærke polariseringer af forholdet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere fik forligsmanden øgede beføjelser, herunder til at sammenkæde afstemningsområder. Man ville årelade den sociale spænding.

Fra 1933 fik man også det første statsindgreb i overenskomstforhandlingerne. Med stærke protester fra parterne til følge, idet de ihærdigt har higit om og stadig påberåber sig et ”fagligt selvstyre”. Det betyder på godt dansk: ”nallerne væk” som opråb til politikerne. Parterne vil selv ”knække nødderne”. Det har staten nu ikke ladet dem få lov til, for der er siden i mere end 50 tilfælde sket statsindgreb i overenskomstsituationer. Alligevel er begrebet om ”den danske model” som en betegnelse for parternes selvregulering stadig virksomt. Det er også blevet analytisk sammenfattet, kodificeret som udtryk for organisationseliternes fælles forståelse (Due, Madsen og Strøby 1993, Due og Madsen 1996, 2003, 2006, 2009). Den politiske dimension af aftalesystemet og ikke mindst de politisk satte rammebetingelser forekommer stærkt undervurderet i begrebet, der er lige så snævert som tilbageskuende. Der er også tale om en politisk interventionisme, der historisk har defineret og fortsat definerer de danske aftale- og overenskomstforhold. Samtidig har der gennem det sidste halve århundrede været en velfærdsstatslig udviklingsramme, der ligeledes må tages i betragtning, og hvor delingen mellem politiske og faglige spørgsmål og opgaveløsninger er blevet alt andet end klar.

I den offentlige sektor skal vi tilbage til indførelsen af den første tjenestemandsløve i 1919, for at finde accept fra arbejdsgiverside af, at de ansatte kunne få indflydelse på fastlæggelsen af egne løn- og arbejdsvilkår. Men vel at mærke kun tjenestemænd, de betroede og pr. definition loyale medarbejdere. Reguleringer skete i lønningsslove, som der var over 70 forskellige af under første verdenskrig. En Lønkommission blev da også nedsat i 1917 for at få saneret heri, og for at udforme den første tjenestemandsløve. Organisationerne fik i øvrigt plads i kommissionen.

Det var væksten i offentlig infrastruktur (jernbaner, færger, veje, elforsyning osv.), der først bragte nye typer af medarbejdere ind i den offentlige sektor. Grobunden blev dermed lagt for en egentlig faglig bevidsthed. De ansattes organisationer skulle dog først igennem et hamskifte fra standsorganisation til faglig interesseorganisation, før det blev muligt at rejse kollektive krav. Forud var altså gået en proces, hvor først fagforeningsdannelser og dernæst forsøg på kollektivt at få indflydelse på løn- og arbejdsvilkår havde set dagens lys. Men det var også stødt på massiv modstand fra arbejdsgiverside – selv om arbejdsgiverfunktionen endnu ikke var centraliseret, men delt ud på arbejdspladser i de forskellige væsener og kommuner. Omkring år 1900 var der i alt omkring 100.000 offentligt ansatte.

De første forsøg på at organisere statsligt ansatte i fagforeninger kom i 1895 med Provinspostbudenes Fagforening og Sporvejs- og Omnibusfunktionærernes Organisation som nogle af de første. Dernæst kom bl.a. Dansk Jernbaneforbund (1899), HK-forbundet (1900), Dansk Politiforbund og Statsskolernes Lærerforening (1902) og Toldbetjentforeningen (1904). Samtidig blev der oprettet mange klubber og afdelinger under det daværende LO, De samvirkende Fagforeninger. Det gjaldt bl.a. HK-klubber. Dansk Sygeplejeråd blev stiftet 1899. For de statslige funktionærer var der modsat etableret en række standsforeninger inden for bestemte professioner. Hertil måtte tælles Danmarks Lærerforening (DL), som var blevet etableret allerede i 1874. Det var først et stykke tid efter århundredeskiftet, at der kom et egentligt fagforeningspræg over standens organisering. Hertil skulle kampen for anerkendelse og indflydelse først føres af tjenestemandsgenerationerne. De første forhandlingsregler blev udstedt i

1903 i Ministeriet for Offentlige Arbejder og senere i Trafikministeriet. Så var retten til at organisere sig fastslået. Men det var endnu ikke ensbetydende med forhandlingsret.

I 1908 skete der noget: Her kom det første organiserede forsøg på at påvirke den lønningsslov, som Folketinget normalt dikterede, og som bestemte lønhøjder og lønrelationer. Det førte til dannelse af mere slagkraftige organisationer: først ”guldsnorene”, som de etatsansattes forening, Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO II), blev kaldt, og året efter ”sølvsnorene”, der var betegnelsen for Statstjenestemændenes Centralorganisation I for laverestående embedsmænd. I kommissionsbetænkninger frem til 1970’erne omtales de første som ”embedsklasserne” og de sidste som ”funktionærklasserne”. Guldsnorene arbejdede sædvanligvis indendørs, mens sølvsnorene var beskæftiget udendørs. Der blev i 1910 så udstedt en bekendtgørelse D 880, der konfirmerede fælles forhandlingsregler mellem ministerier og organisationerne. Men frem til 1919 var det stadig sådan, at der ikke var nogen pligt for arbejdsgiveren til at optage forhandlinger med organisationerne.

Tjenestemandsløven af 1919 udbredte disse regler til at gælde alle statsansatte tjenestemænd. Der kom samtidig fælles lovregler om løn- og ansættelsesforhold. Ved siden af CO II og CO I fik Dansk Statsemployeds Samråd, der var akademikernes centralorganisation, og senere DL del af reguleringen, hvorved høringsret og ret til drøftelser var fastslået, om end der ikke var tale om en fuld aftaleret. Den kom først i 1969.

I bemærkningerne til 1919-Tjenestemandsløvens § 19 anføres det, at ”for Styrelsen og de ansatte i Etablerne er det af lige stor Betydning, at de mange modstridende interesser indenfor hver enkelt Etat får en legitim Lejlighed til at brydes med hinanden forinden Spørgsmålet når så langt frem som til henvendelse fra Tjenestemand Side til Styrelsen og denne legitime Lejlighed fremyder sig intet Steds bedre end i de samlede Organisationer”. De ”samlede organisationer” skulle således centraliseres fra starten. Det blev direkte et krav i Tjenestemandsløvens § 22: ”Der anerkendes ikke mere end én Organisation for hver Afdeling af en Etat”. Konkret betød det, at der kun blev anerkendt 2 forhandlingsberettigede organisationer for hver etat. Det var til at tumle for arbejdsgiveren. Organisationerne kunne så slå sig sammen i centralorganisationer. CO I og CO II fik dermed lov til at køre disse forhandlinger gennem de næste mere end 50 år.

Der var dog ingen konfliktret, ingen ”lovlige” kampvåben at bruge. Intet i myndighedsstaten skulle kunne lignedes med det, der foregik på det private arbejdsmarked, hvor interessenmodsatninger var fundamentale og blevet foruroligende skærpet. Alt gik civiliseret for sig i små offentlige mødelokaler, hvor tjenestemandenes repræsentanter stille udvekslede synspunkter med principalerne.

Det var et hierarkisk og anciennitetsbaseret lønsystem, der blev kodificeret med tjenestemandreformen i 1919 (Pedersen 1997). Tjenestemandsløven opererede ikke med specifikke mands- og kvindejobs i det høje hierarki, og hvad der tidligere havde stået ”mandlig forsørgertillæg” på blev fjernet, så på overfladen var loven kønsneutral. I praksis var det dog mændene, der kom til at nyde størst gavn af lønbestemmelserne, for der blev bagefter indført nye ”forsørgertillæg” – blot uden mandligt fortegn.

Eftersom de fleste ansatte var mænd, var forskellen det samme, og det også dem, der løb med fortjenesten. Ugifte mænd fik dog kun 2/3 af tillægget, og hvis der var to gifte tjenestemænd fik de kun halvt tillæg. Forsørgertillægget fik lov til at fungere helt frem til 1958, hvor der kom en revision af tjenestemandsløven. I festtaler bliver ligelønnen rost for at være indført allerede i 1919 (og bekræftet ved ny lovgivning i 1921). Det er en skrøne. Det var kun i lovtekst.

For dem, der ikke stod i et reguleret tjenestemandforhold, stillede situationen sig noget anderledes, når det gjaldt løn- og arbejdsbetingelser. Her var tale om individuelle kontrakter, der ensidigt blev dikteret af arbejdsgiveren. Arbejdsgiveren ville ikke høre tale om nogen organisationsanerkendelse for dem, endsige aftaleregulering. Disse ”ikke-varigt ansatte” levede på arbejdsgivernes nåde, så at sige. Nogle enkelte blev ansat på overenskomstvilkår i 1930’erne som ufaglærte eller faglærte, men det var først i 1950’erne, at det offentlige som arbejdsgiver gik med til at bruge denne ansættelsesform mere bredt, og her måtte indrømme organisationerne ret til at blive hørt i overenskomstspørgsmål. Indtil da blev lønninger fastlagt ved regulativ fra Finansministeriet (f.eks. for kontormedhjælper). Vedtagelsen af funktionærloven i 1938 satte også lidt skub i ansættelser som ikke-tjenestemænd. Efterfølgende satte det også gang i organiseringen af offentligt ansatte, f.eks. kontorpersonale i HK. Som fagforening blomstrede HK først op i læ af anerkendelse af overenskomstansættelser i det offentlige i 1950’erne. Den første store overenskomst med HK blev tegnet i 1955. Med civilingeniørerne kom der overenskomst i 1952 og med Juristforbundet i 1961. I 1949 var der 47.000 tjenestemænd ansat i det offentlige, men der var hele 58.000, der ikke var det. Herefter førtes der også en slags reelle forhandlinger fra statens side med organisationerne, selv om resultatet de første år fremstod som ensidig administrativ bestemmelse.

Vi skal altså op i efterkrigstiden, ja helt frem til 1960’erne, inden overenskomster afløser de ensidige arbejdsgiverdiktater for ”ikke-varigt ansatte” i det offentlige.

I 1949 blev det første samarbejdsudvalg i det offentlige i øvrigt oprettet. Den private sektor var gået foran, og her kopierede man ligeledes den private model til det offentlige. Samarbejdet med personalegrupperne forløb dog ikke altid lige gnidningsfrit. Der var samtidigt mange organisationer og overenskomster at holde styr på. I 1950 var der over 100 etatsorganisationer plus et større antal overenskomstorganisationer, der ønskede konsultationer og indrømmelser. Der var over 300 forskellige overenskomster at pleje ved udgangen af årtiet. Spændingerne steg i 1960’erne – mellem grupperne og disse i forhold til staten. I 1969 kom det til en akademikerkonflikt, og dermed blev behovet for en anderledes pilotering af et forhandlings-, aftale- og konfliktsystem for alvor understreget.

Centraliseringen på arbejdstagerside var mere eller mindre blevet dikteret af arbejdsgiverne fra starten. Det var dog først fra 1973, at Finansministeriet fik tillagt den centrale arbejdsgiverkompetence. Forud var gået en revision af Tjenestemandsløven og etablering af et nyt lønsystem. Det blev samtidig gennembruddet for aftaleretten.

3. Den relative lønindplacering af grupper i slutningen af 1960'erne

Meget skete i 1960'erne. Omvæltninger rullede økonomisk, politisk og kulturelt. Økonomisk fremgang blev fulgt af en udbygning af den offentlige sektor fra midten af årtiet. Så gik det stærkt. Feminisering af arbejdsstyrken blev en realitet i de næste årtier. Og der, hvor de fleste kvinder gik hen, da de gik ud, var ind i den offentlige sektor. Resten drog til industrien. Man har talt om, at der skete en omfattende lønarbejder- og "varegørelse" af det kvindelige omsorgsarbejde i de velfærdsstatslige institutioner. Velfærdsstaten blev kvindevenlig.

1960'ernes vækst i antallet af offentligt ansatte var sammen med den reelt indførte aftaleordning medvirkende til, at presset blev stor for at få en formel anerkendelse af aftaleretten. På organisationsside var der gang i en centraliseringsbevægelse, hvor forbund blev etableret, og de tilsluttede sig centralorganisationer eller forhandlingsfællesskaber. FTF blev dannet i 1952, og akademikerne sluttede sig sammen i 1950 i AS (Akademikersammenslutningen for overenskomstansatte akademikere). Centraliseringen af tjenestemændenes organisationer var blevet formaliseret med tjenestemandsløven af 1958, så forhandlingsretten kunne anerkendes. DL fik samtidig status som en fjerde centralorganisation, og de dannede sammen med andre organisationer et fælles forhandlingsudvalg (SLF) i 1960.

Det institutionelle landskab var nu skabt til at få et *formelt aftale- og forhandlingsystem* etableret for alle. Det kom dels som en slags overbygning på *det nye lønsystem* i 1969, dels som en kopiering af principper for det private arbejdsmarkeds aftaleorganisering. I det offentlige blev systemet blot *skabt ovenfra*, modsat det private arbejdsmarkeds, der var bygget op nedefra på lokale, regionale og landsdækkende kamp- og organisationserfaringer. Det offentlige forhandlings- og aftalesystem blev ydermere yderst centraliseret. Og tjenestemændene var fra starten sat langt mere i centrum end de overenskomstansatte.

3.1. Tjenestemandreform 1969 og lønindplacering af grupper

Aftaleretten blev slået endelig fast med tjenestemandreformen i 1969 og gennem aftaler forbundet hermed med organisationerne. Forud var gået nedsættelse af en Tjenestemandskommission i 1965, hvis betænkning nr. 483 af 1969 blev afgørende for indretningen af aftalesystemet. Man overførte det private arbejdsmarkeds hovedaftalesystem til det offentlige, og dermed blev startet en række af "kalkeringer" af systemer, som stadig sætter rammer for de offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår. Lønningsministeren, som er blevet identisk med finansministeren, fik bemyndigelse til at indgå aftale med centralorganisationerne. Staten indgik samlet hovedaftale med de fire centralorganisationer CO II, CO I, Dansk Statsemployeds Samråd og DL. Forhandlingssystemet blev tegnet op. Samtidigt med tjenestemandreformen blev der oprettet en tjenestemandret, der fungerer som både voldgifts- og sanktionsinstitution. Senere (i 1990) er der også tilkommet organisationsansvar på tjenestemandsområdet. Forholdet er dog det, at der ikke lovligt kan konfliktes for tjenestemændenes

vedkommende – hvad der dog ikke har hindret, at nogle har deltaget i aktioner gennem de seneste 30 år. Trafikken i tjenestemandshandlinger er den, at bliver man ikke enige ved forhandlingsbordet, skal lønningsministeren gå i folketinget – efter høring i Lønningsrådet – og ved lov diktere løn- og arbejdsvilkår.

Centraliseringen på tjenestemandsområdet blev modsvaret af en centralisering for de overenskomstansattes vedkommende. Der blev indgået forskellige hovedaftaler og landsdækkende overenskomster. Fra 1973 overførtes Arbejdsrettens kompetenceregler til den offentlige sektor, og herefter var der etableret et til det private arbejdsmarked parallelt aftale- og overenskomstsystem i det offentlige. Den statslige forligsinstitution kunne tilsvarende udskyde varslede konflikter og mægle mellem parterne samt sammenkæde afstemningsområder. Tjenestemandsområdet fik forligsmanden ikke kompetence i forhold til.

Hvad der imidlertid blev afgørende på lønsiden var den måde, de forskellige grupper af offentligt ansatte blev indplaceret i et *lønhierarki* på ved tjenestemandshandlingen i 1969. Ændringer af lønssystemerne i det offentlige har altid været forberedt i lønningskommissioner (nedsat i 1917, 1929, 1943, 1954 og 1965). I 1958 var antallet af lønningsklasser blevet reduceret fra 84 til 30, men med i alt 132 forskellige løntrin. Reelt var der over 200 forskellige klassificeringer. Der blev nu saneret heri samtidig med, at systemet skulle gøres mere tilpasningsdygtigt. Selve lønindplaceringen af grupperne – f.eks. politibetjente og folkeskolelærere i forhold til sygeplejersker og jordemødre – skete ikke med selve tjenestemandshandlingen, men gennem en selvstændig regulering. Den havde forhandlinger med centralorganisationerne som udgangspunkt (Betænkning 1969, Wingender 1969 II, Due og Madsen 2009). Tjenestemandskommissionen fra 1965 afgav flere redegørelser i de følgende år, der lagde grunden for lønniveauerne. Indplaceringerne gav de relative lønforskelle konkret udformning i 40 nye lønrammer. Så var lønrelativiteterne på plads. (Lønrammesystemet består stadig, dog nu med 42 lønrammer, jf. Personalestyrelsens hjemmeside).

Eftersom forhandlingsret blev opnået via medlemskab af en centralorganisation, var det for det første vigtigt at stå med i en sådan. Dernæst, for det andet, kom de respektive organisationers indflydelse til at hænge sammen med jobområdernes prestige og de omgivende normer. Men naturligvis var det, for det tredje, også væsentligt, om man kunne argumentere for og overbevise arbejdsgiverparten om funktionsområdets betydning og medlemmernes kvalifikationer i forhold hertil, der spillede ind i forhold til, hvor og hvordan man blev placeret. Ikke mindst kom det sidste til at være af betydning for dem, der ikke stod i en centralorganisation. Så blev selve forhandlingsprocessen afgørende.

Det blev specifikt et problem for sygeplejerskerne, der ikke havde ønsket at tilslutte sig nogen centralorganisation, og derfor ikke var forhandlingsberettigede. Samtidigt var sygeplejergeneringen set som et typisk blødt kvindearbejde, en husmoderlig omsorgsfunktion. En sådan kunne i henhold til de gældende normer ikke begrunde en høj løn. Sundhedsvæsenet dækkede både statslige, amtslige og kommunale enheder og med et mylder af underorganisationer repræsenteret. Sygeplejerskernes

nytiltrådte formand Kirsten Stallknecht søgte at råde bod på den manglende fælles repræsentation ved at få foretræde for folketingsudvalget, der behandlede lønspørgsmålet, men uden synligt resultat. Heller ikke et forsøg i folketingssalen fra VS´eren Hanne Reintofts side på at politisere det fremtidige relativt lave lønniveau for sygeplejerskerne vandt tilslutning. Faktum blev, at sygeplejerskerne ikke blev indplaceret på linje med folkeskolelærere og politibetjente, hvad de var meget utilfreds med. Og har været lige siden. Forventningerne havde været anderledes høje. Det skal også noteres, at DSR helhjertet havde støttet nedsættelse af en lønkommission i 1960´erne, og sygeplejerskerne bandt mange forhåbninger op herpå. Blandt de stærkeste modstandere mod et sådant kommissionsarbejde meldte folkeskolelærerne sig.

Resultater af forhandlingerne blev en klar *hierarkisering* af grupperne og funktionskategorierne. Lønindplaceringerne blev stadfæstet ved lov 18. juni 1969. For at anskueliggøre de relative indplaceringer, skal der her gengives nogle af de væsentlige indplaceringer af grupper i lønrammer (jf. videre bilag A):

Sundhedsplejerske	14	(svarende til kr. 25.584 pr. år på 1. løntrin)
Sygeplejerske	15	(svarende til kr. 26.288 pr. år på 1. løntrin)
Politibetjente, 2. grad	16	(svarende til kr. 27.011 pr. år på 1. løntrin)
Økonomaer	17	(svarende til kr. 27.754 pr. år på 1. løntrin)
Politibetjente, 1. grad	21	(svarende til kr. 30.935 pr. år på 1. løntrin)
Folkeskolelærere	21	(svarende til kr. 30.935 pr. år på 1. løntrin).

Medlemmerne af kvindedominerede forbund – der på det tidspunkt udgjorde et begrænset antal set i forhold til deres senere store udbredelse, knopskydninger i velfærdsinstitutioner og omfattende ansvar – blev typisk sat i en hierarkisk lavere position end de store mandsdominerede forbund. Den lavere indplacering af sygeplejersker i forhold til grupper som politibetjente (oprindelig opdelt på kriminalassistenter og politiassistenter) og folkeskolelærere fremgår ganske klart af klassificeringerne. Det svarer til ca. 18 %´s lavere aflønning, som sygeplejerskerne måtte affinde sig med. Der er mere end enkelte trin og få procenter til forskel. Til gengæld skal der også tages et forbehold over for forskelligt indhold og længde af uddannelserne, som de forskellige grupper havde, og som ikke for alles vedkommende modsvarer de aktuelle. En afdelingssygeplejerske og en jordemoder kunne få indplacering i lønramme 17, mens en overlærer kunne hente løn svarende til indplacering i rammen for dem i ramme 23 (tilsvarende amtslæger og kredslæger). Niveauforskellene var markante og

systematiske. Klassificeringsoversigten, inkluderende eksempler på anciennitetsbestemte ”automatiske lønforløb”, er gengivet i bilag A.

Hierarkiet var ikke skabt for at skulle vare evigt. Det var ikke tænkt sådant, at omvurderinger af oprindelige indplaceringer ikke skulle kunne finde sted. Lønrelationerne skulle kunne ændres igen. Men til det, fordredes der enighed på myndigheds- og partsside. Og den har været og er svær at opnå. Det har været nogle af de hårde odds, som sygeplejerskerne og andre kvindedominerede forbund senere har været oppe imod i deres efterfølgende forsøg på at ændre på lønindplaceringen. Tjenestemandskommissionen havde også overvejet, hvordan omklassificeringer kunne muliggøres, og hvad det ville få af konsekvenser, for man anså det for en fremtidig nødvendighed. Men så ”bør de udgifter, som er forbundet med omklassificering af bestående stillinger, som hovedregel afholdes af rammen” (Betænkning nr. 483, 1969, kap. 3.2.A, p. 35). Altså måtte forbedringer for én gruppe finansieres ud af den samlede lønsum. Og så var det ikke svært at forudskikke ”hundeslagsmålet”, det ville starte grupperne imellem. Der har således fra starten været en bestemmelse og norm om, at omplaceringer skal finansieres ud af den allerede givne lønsum.

Samtidig blev der taget skridt til at få etableret et fælles statsligt stillingsvurderingssystem, der ”objektivt” skulle begrunde en tilpasning af lønninger i forhold til uddannelsesniveau, kvalifikationskrav og ansvarsområde. Vurderingssystemet må imidlertid siges aldrig at være gjort fungibelt. Selv her i det 21. århundrede har det offentlige ikke fået etableret noget fast og systematisk jobvurderingssystem (Udsen 2001). Historisk har der dog ved lokale omplaceringer og ved kommunale og amtslige aftaler kunnet ændres lidt på de her etablerede lønrelationer mellem grupperne. Det skal forfølges i de efterfølgende afsnit. Grundstrukturen var imidlertid lagt fast.

I øvrigt var der i Tjenestemandskommissionen i 1969 overvejelser over, om man fra statens side skulle bestemme, hvor få og hvilke lønmodtagerorganisationer, der blev givet aftaleret. Det opgav man dog igen. Det skulle imidlertid slås fast, at ”Udviklingen har desuden i stigende grad vist nytten og nødvendigheden af, at der svarende til statsadministrationens opbygning, findes forhandlingspartnere på ethvert niveau, herunder også et begrænset antal centralorganisationer, med hvilke centraladministrationen kan føre de for alle tjenestemænd fælles forhandlinger” (Betænkning nr. 483, 1969, p. 38).

Sundhedsorganisationerne blev nu også til egentlige fagforeninger. I 1971 lykkedes det DSR at få en hovedaftale i stand med arbejdsgiversiden og også samtidigt at få en forhandlingsstruktur etableret. Forud var gået to år med spilfægteri mellem staten og organisationerne og mellem disse indbyrdes. CO II var længe blokerende for at få tilkendt DSR rettigheder; og måske ønskede ”guldsnorene” at ”tryne” sygeplejerskerne, fordi disse ikke ville melde sig ind i CO II. Inden for fængselsvæsenet, statshospitalerne og militæret ville man kunne styre sygeplejerskerne. Disse ville imidlertid samlet anerkendes som selvstændige, og der var kommet en selvtillidsfuldhed hos dem, hvor de mente at stå for noget selvstændigt, og at de ville kunne flytte noget i det faglige og det fagpolitiske. Presset på

sundhedsvæsenet var også steget med sager i perioden (bl.a. om nyretransplantationer i Århus), og sygeplejerskerne tog aktivt del i samfundsdebatten. De offentlige arbejdsgivere fulgte op med hovedaftale og forhandlingsinddragelse. Fra 1971 var DSR blevet en anerkendt fagforening med forhandlings- og strejkeret. Og snart efter stillede sygeplejerskerne krav om både efteruddannelse og ekstra lønmidler. Den lange march gennem de offentlige forhandlings- og aftalesystemer var begyndt. DSR kunne derefter stille sine overenskomster til rådighed for andre grupper. Tidligere havde der ikke været noget formaliseret samarbejde med fysioterapeuter, jordmødre og de andre sundhedsgrupper. Samarbejdet blev nu taget op.

Med hovedaftalemodellen kunne man falde ind i det mønster, som hele tiden har styret aftaleforhandlinger på det danske arbejdsmarked. Der kom dog en undtagelsesparagraf, så man kunne fritages for konflikt ved situationer, hvor der kunne være fare for liv og førlighed. På det offentlige sundhedsområde har der siden været disse sociale og konfliktbegrænsende hensyn at tage ved effektivering af kollektive kampskridt. Og de har måttet tages i brug flere gange efterfølgende.

3.2. Forklaringer på lønindplaceringerne

Omverdensbetingelserne er væsentlige at inddrage, når man vil forstå og forklare, hvad denne etableringsfase bragte af relationer og beslutningsanliggender. Alt har sin kontekst, og det gælder også indplaceringerne af grupperne i 1969. Sociale forhold og stabile familiemønstre frem til anden halvdel af 1960'erne forklarer meget. Til disse omverdensfaktorer tæller ikke mindst de normsystemer, der var udviklet på arbejdsmarkedet og i organisationsverdenen, og hvor det var en mandlig forsørgernorm, som var stærkt dominerende. Forsørgerlønnen (Hansen og Petersen 2000) afspejlede sig ydermere i det offentlige politikker – i arbejdsløshedsunderstøttelse, sociale ydelser, sygesikring og tillæg. Kulturen var nærmest patriarkalsk. De fleste (gifte) kvinder var i - og så også sig selv i - en husmoderrolle, hvor det vigtigste i verden var at holde hus, gøre rent, holde klæder rene, lave mad, passe børn og ellers lægge tilværelsen til rette, så manden kunne føle sig godt tilpas. Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet måtte for manges vedkommende ske uden særlig uddannelsesmæssig baggrund, ligesom de kom til at udfylde mange manuelle, dårlige og dårligt betalte jobs. I det offentlige kunne man bl.a. gå ind og blive sygehjælper. Her blev talt om ”grønne damer”. Sygeplejerskerne, med uddannelse, var ”hvide”. Alligevel kunne sygehjælperne nå en slutløn, der lå meget nær sygeplejerskernes begyndelsesløn.

Mændene var klart dominerende på arbejdsmarkedet, og de var også dominerende og ledende i langt de fleste fagforeninger. Patriarkalske forhold og normer var fremherskende. Den danske fagbevægelse er historisk bærer af en idealforestilling om den faglærte mandlige arbejder, der både ses som den reelt værdiskabende, og som optræder som familiens ”skaffedyr”. Politikdannelsen i fagbevægelsen har været farvet heraf. Særlige kvinde- og familiekra v blev frasorteret i det faglige demokrati. Sådanne krav kunne man melde sig ind i politiske partier med, hvis man ville have dem varetaget. Ingen skulle pådutte de mandlige forhandlere sådanne ”fimsekra v”. Og ydermere ansås de kvinder, der kom på arbejdsmarkedet i 1950'erne og 1960'erne, for mindre produktive og værdiskabende. Kollektive

undtagelser i fagbevægelsen som Kvindeligt Arbejderforbund (KAD, etableret 1901) skal naturligt nævnes, og KAD blev da også senere en af de få fortalere for ligeløn. I 1963, 1965, 1967 og 1969 fremførte KAD krav om ligeløn og lige store dyrtidsportioner til mænd og kvinder ved aftalefornyelserne. Kun det sidste kom der gang i at opfylde fra 1969. Året efter kom der en hed offentlig debat om ligeløn, som ”rødstrømper” og andre aktionerende grupper fordrede samtidig med, at der var mange arbejdsnedlæggelser på baggrund af ligelønkravet. SF fulgte da også op med et politisk krav om at realisere ligeløn gradvist fra 1972 til 1976, men de øvrige partier henviste til, at det ikke skulle være et lovgivningsanliggende. Det måtte arbejdsmarkedets parter selv klare, hvad de altså ikke havde vist vilje til.

Den husmoderidentitet, som mange kvinder havde i 1950’erne og ind i 1960’erne, blev dog grundigt revideret i løbet af en ganske kort periode. I løbet af 10-15 år blev der generationsbetinget ændret på mange samfundsforhold: familiemønstre, børnetal, børnepasning, skilsmisseprocenter, uddannelses- og erhvervsfrekvenser. Samfundsforandringerne var gennemgribende. På den faglige scene skete der tilsvarende meget. Med opløsningen af de gamle rolleforståelser ryddes der også sten af vejen for en ny faglig identitet og en egentlig professionsudvikling på social- og sundhedsområderne. Brydningerne banede vej for en ny fagforeningspolitik. Fra begyndelsen af 1970’erne får sygeplejerskerne f.eks. de første kamperfaringer, og det signalerede et farvel til ”Florence Nightingale”-syndromet i DSR-regi. Først fra 1973 – samtidig med EU-medlemskabet – blev ligeløn et hovedkrav ved overenskomstfornyelserne. Den politiske opfølgning blev også pånødet af selvsamme EU-medlemskab. Den formelle ligeløn blev sikret. Det var også sket på baggrund af, at der var kommet mange nye grupper af kvinder på arbejdsmarkedet i årene forud.

Ellers havde mange kvinder i 1950’erne og 1960’erne set sig selv som arbejdsmarkedsdeltagere mere i en birolle eller som nogle, der skulle tjene ”lomme penge” ved lønarbejde. Det gjaldt også ind i rækken af kvindedominerede FTF-grupper. Sådanne også sygeplejerskerne. Kvinderne har selv via overtagelse af mandlige normsystemer hæmmet en tidlig ligestilling og hertil hørende ligelig lønindplacering. Det tog lang tid at erkende, at det faglige ikke i sig selv klarer de fagpolitiske problemer. Det faglige farvede tidligt det fagpolitiske. Det tog dog lang tid at gå fra kald til fag og endnu længere til en fagpolitisk selvstændig forståelse og profil. Det skal også noteres, at det var en generel tendens i de vestlige lande, at sundhedsfag blev lavere aflønnet end mandefag, netop ud fra en parallel vurdering af kvindearbejde som et nyt husmoder- og plejearbejde. Denne kulturforklaring er altså central, men den kan ikke stå alene.

I stat, amter og kommuner fik man etableret de største kvindearbejdspladser overhovedet. Tolkninger af, at kvinderne her blot udførte det arbejde, der tidligere var udført gratis i hjemmene, er udbredte. Det er ikke sandheden. For det første var det kun en begrænset del af det tidligere hjemmearbejde, der var relevant i de nye og bredere jobfunktioner, som blev oprettet i det offentlige, og for det andet kom der en stærk professionalisering af disse funktioner, hvad der betød, at kvinderne først måtte uddanne sig til bestemte beskæftigelsesområder. En række nye uddannelser på social-, undervisnings- og

sundhedsområdet så dagens lys i 1970'erne og 1980'erne. Det går derfor heller ikke at forklare lavere aflønning af kvinder med, at de nu blot udfører tidligere ubetalt kvindearbejde i offentligt regi. Det kunne det heller ikke, da de offentlige lønniveauer historisk blev lagt fast.

Folkeskolelærernes lønindplacering over de mange, der arbejdede i kvindefag, kan bl.a. føres tilbage til, at lærergerningen på dette tidspunkt også var mandsdomineret. Kun cirka 40 procent af folkeskolelærerne var kvinder. Og så havde faget en meget lang historie tilbage til starten af det 19. århundrede og med en senere formel uddannelse som professionel baggrund. Den kom også til at sikre et stillingsmonopol. Som anerkendt centralorganisation LC (Lærernes Centralorganisation) stod lærerne i en stærk forhandlingsposition, da lønrelativiteterne skulle lægges fast, og det kunne de udnytte. Lærerne havde haft deres egen lønningsslov med særlige differentieringer, som var blevet ændret i 1960'erne. En af de væsentlige ændringer var den eliminerende af kønnet løn, der ellers var institutionaliseret gennem næsten fire årtier. Delingen mellem mande- og kvindelønninger blev ophævet sammen med opdelingen i landsbylærere og storbylærere ("købstadslærere"). Folkeskolelærerne havde så fået sikret sig adskillige tillæg, der hævdede det samlede niveau, ligesom de havde fået styr på pensionsspørgsmål. Via den specielle lærerlønningsslov og dens særskilte regulering af lønningerne blev der stillet noget fælles i udsigt, som LC dog først sagde nej til, for derefter at få flere goder tildelt. Det skete i midten af årtiet. Flere FTF-grupper havde søgt at kalkere nogle af akademikernes overenskomster og pensionskassesystemer. Det gjaldt også sygeplejerskerne. Med vekslende held. Akademikere og lærere havde også fået indført dyrtidsportioner, hvad der kom til at betyde meget. Men den grundlæggende ligestilling lønmæssigt nåede kvindefagene ikke i 1969.

Forklaringer har altså ikke kun noget med kultur at gøre, men også med fag og magt. Og der skal et længere historisk perspektiv bagud til at begrunde de handlevalg, der blev taget i slutningen af 1960'erne. Der skete meget i 1950'erne og 1960'erne både med hensyn til beskæftigelse, ansættelsesformer, aflønning og pensionsforhold. Faglige og politiske fejlprogrammeringer kan set bagud så sandelig også siges at have hørt med i billedet. Til de positivt virkende tiltag skal nævnes muligheden for at blive arbejdsløshedsforsikret som deltidsarbejdende fra 1970. Det fremmede også kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse og deres integration i fagbevægelsen.

Det er heller ikke uinteressant at konstatere, at samtidig med Lønkommissionen blev der i 1965 nedsat en stor Kvindekommission, "Kommission vedrørende kvindernes stilling i samfundet" med 55 medlemmer, der frem til midten af 1970'erne afgav flere betænkninger. Karakteristisk nok afstås i dem fra at sætte ligelønnen i centrum for overvejelser, mens man nok forholdt sig til ligestillings- og børnepasningsproblematikker (se Betænkning nr. 668/1972 og Betænkning nr. 715/1974). Der kom dog et ligestillingsråd ud af anstrengelserne i 1975 ved administrativ foranstaltning under Anker Jørgensens regering. Inden havde jordskredsvalget i 1973 hindret forslaget om et ligestillingsråd i at blive realiseret. Uligelønnen blev ikke dagsordensat officielt. Kvinderne måtte lære at orientere sig i forhold til arbejdsmarkedet, de måtte tage uddannelse, og de måtte erhverve sig erhvervskvalifikationer, før de kunne forventes at modtage løn som mændene. Sådan var svaret til dem,

der luftede tanker om ligeløn. I dag har det vist sig, at selv om kvinderne har samme erhvervsfrekvens som mændene, og selv om de er blevet mere veluddannede og kvalificerede end mænd, er der alligevel tale om uligeløn. Kollektivt har det været en lang march gennem systemet med ligelønskravet.

Faglige og politiske anliggender var viklet ind i hinanden, da lønsystemet blev skabt i 1969. Der var mange aktører involveret, og der skete strategiske omorienteringer undervejs, så interesser kunne tilgodeses så meget som muligt. Et godt eksempel er igen folkeskolelærerne. Først havde lærerne været imod Tjenestemandskommissionens nedsættelse i midten af 1960'erne – også med et senere officielt nej i 1968 til forslag om et nyt lønsystem (hvor de ønskede to ekstra løntrin). Men da kommissionen var en realitet, gjaldt det dels om at udnytte den prestige, som ”degnene” havde i befolkningen i 1950'erne og 1960'erne, dels om centralt at sætte sig på afgørende magtbastioner i organisationsverdenen og udnytte magtressourcerne i samspillet med det politiske og det administrative system. Det lykkedes måske ikke til fulde, som lærerne havde ønsket, men relativt set kunne de være ganske godt tilfredse med lønindplacering og goder. Danmarks Lærerforening opererede dygtigt i organisationslandskabet og i forhold til det politiske system, som de havde gode kontakter til. Andre organisationer var da også langt mere utilfredse, da lønftalerne var på plads. Akademikerne kunne profitere af, at de havde fået en hel del tillæg og dyrtidsportioner i 1960'erne. I 1971 fik en professor f.eks. fire gange så meget i løn, som en håndværker gennemsnitligt modtog. (Siden er forskellene blevet udlignet ganske meget).

Magtressourcer og magtkonstellationer har været meget væsentlige i at få sikret grupper indflydelse og lydørhed i denne formative periode for det offentlige forhandlings- og aftalesystem. Det er nemlig ikke kun, hvad der er sket i Lønkommissionen og i det offentliges direkte forhandlinger med organisationer i 1969 om lønindplaceringerne, det drejer sig om. Alliedannelser er meget væsentlige. Kirsten Stallknecht allierede sig f.eks. snart med kommunalarbejdernes formand Jørgen Knudsen for at danne en fælles front, og de gik sammen til den daværende Sygehusforeningen. DSR skulle til at lære at være lobbyister; og de har historisk haft både sundhedsministeriet og undervisningsministeriet at spille sammen med.

Det var gennem en længere periode, hvor der var tilløb til at få dannet et egentligt offentligt aftalesystem, at der skete positioneringer. Politiske og faglige forbindelser var intimt sammenhængende. Snakker og forbindelser skal ”klumpes”, før der kommer bevægelse i organisationslandskabet. Det sås også i, at de mange fælles møder, der blev holdt i 1969 og 1970 mellem sygeplejersker, kommunalarbejdere, fysioterapeuter, HK'ere, akademikere med flere får forhandlingsfællesskaber til at se lovende ud. For DSR var forhandlingsretten dog endnu ikke konfirmeret for de overenskomstansatte i 1970, og det er først via dannelse af en særlig ”8-mandsgruppe”, at hovedaftale og centraliseret forhandlingsstruktur bliver etableret året efter (jf. også næste afsnit). Organisations- og magtforklaringer har bestemt en central plads, når det skal besvares, hvorfor lønindplaceringerne blev, som de blev, og hvad der efterfølgende blev mønsterdannende.

Meget af, hvad der er sket siden på overenskomst- og ligelønsfronten har sit udspring her i disse første formative år for løn- og aftalesystemerne.

De politisk-parlamentariske forhold var heller ikke uden betydning. Tjenestemandereformen blev endelig forberedt under socialdemokratiske regeringer, men realiseret under en VKR-regering. VKR-regeringen havde mange af de offentligt ansatte ”pen- og blækhusarbejderne” - som funktionærerne lidt nedladende gerne blev kaldt af LO-folk - som del af deres kernevælgere, mens LO-medlemmerne på daværende tidspunkt typisk var socialdemokratiske vælgere. Kampe og grænsestridigheder mellem de borgerlige FTF-grupper og socialdemokratiske og venstreorienterede LO-grupper var hyppige og hårde. Der måtte grænseaftaler og næsten grænseløst lange diskussioner til, for at skabe en væbnet neutralitet mellem grupperne. Den politiske kalkulation i forhold til indrømmelser over for store grupper af offentligt ansatte blev startet i samme periode. Den er bestemt ikke blevet mindre med årene. De fire store gamle partier, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre og de Konservative søgte alle at komme den voksende gruppe af offentlige ansatte i møde, bl.a. ved at lade lønindplacering bliver et anliggende, som organisationerne selv kunne få indflydelse på gennem forhandlinger (og ikke gøre det til et rent kommissions- og lovgivningsanliggende).

Antallet af offentligt ansatte er så sandelig også blevet nogle gange større siden. Over 500.000 kvinder i den offentlige sektor kan som vælgere faktisk afgøre, om der kommer et penduludsving hen over midten i dansk politik, og dermed bestemme, hvilken farve, regeringen skal have. Derfor appelleres der også stærkt til dem fra alle sider.

4. Et etableret offentligt forhandlings- og aftalesystem

Fra etablering af aftalesystemet i slutningen af 1960'erne til slutningen af 1980'erne var der tale om en trinvis opbygning af centraliserede forhandlingsstrukturer og proceduremæssige regler, som skulle komme til at betyde meget for, hvordan tjenestemændenes aftaler og overenskomstfornyelserne kom i stand. Det er de første to årtiers historie på aftalefronten, der er emnet i dette kapitel.

En første og særlig vigtig station på vejen er kommunalreformen i 1970, der reducerede antallet af primærkommuner til 275 og amterne til 14, men som også bliver anledningen til privat organisering af disse i henholdsvis Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF) i 1971. De blev de fremtidige kommunale aftaleparter på arbejdsgiverside. Staten klarede sine tjenestemandforhandlinger og overenskomstforhandlinger selv – men stadig i adskilte forløb -, og ad den vej blev der etableret to aftale- og forhandlingssystemer. Finansministeriet blev som nævnt fra 1973 den centrale arbejdsgiverinstans.

Det *kommunale* system formaliseredes på lønmodtagerside med dannelsen af forhandlingskartellet *KTU* (Kommunale Tjenestemands Udvalg) i 1975, herunder nu også med DSR som medlemsorganisation. Forud var gået et arbejde i det omtalte ”8-mands-udvalg”, der forberedte den formelle organisering af forhandlingsfællesskabet. Kirsten Stallknecht som DSR-formand var med på en FTF-plads.

Det var også gennem aftale med KTU, at der blev indført den første taktreguleringsordning supplerende den daværende dyrtidsregulering. Det blev på det tidspunkt anset for en stor og overraskende sejr for lønmodtagersiden. HK hørte dog til kritikerne. I 1980'erne blev dyrtidsreguleringen afskaffet af Schlüter-regeringen. Som afløser for den gamle taktreguleringsordning kom der fra 1988 så en ny reguleringsordning, som i dag er genstand for megen diskussion – herunder, om den virker blokerende for en lønmæssig ligestilling mellem kønnene, og derfor burde afskaffes, eller om den tværtimod er et værn mod lønmæssig ”proletarisering” af grupper af offentligt ansatte. Reelt er der tale om to ordninger: en kommunal/amtslig/regional og en statslig, eftersom der er to forskellige beregningsmetodikker anvendt. Det vil nok heller ikke være urimeligt at sige, at de statsligt ansatte historisk set ikke er blevet de dårligst stillede i nytten heraf.

På lønmodtagerside var det i KTU knap 50 organisationer, der var med, og de var og er suveræne i den forstand, at de på hvilket som helst tidspunkt under overenskomstforhandlingerne kan vælge at ”gå enegang”, dvs. at stille sig uden for fællesskabet og søge at opnå bedre betingelser selv. Det kan ske i indledende faser, under forhandlingsforløbet, eller efter at et forhandlingsresultat er nået. Den suverænitæt gør forhandlingskonstruktionen noget sårbar, og den stiller store krav til forhandlerne til at kunne se og tage højde for særproblemer for hver enkelt organisation, såfremt der skal kunne opnås et resultat, der kan stemmes hjem. Urafstemningsprincippet er det afgørende demokratiske element i

systemet. For så vidt, forligsinstitutionen har været indblandet, og der herfra fremsættes mæglingsforslag og bruges sammenkædningsregler, mindskes det basisdemokratiske islæt dog lidt.

Urafstemningsprincippet gør nok udfaldet usikkert til det sidste, men er også det, der sikrer, at der kommer respekt om overenskomstbestemmelserne, da man jo selv har sagt ja eller nej til resultatet. Omvendt er konstruktionen historisk behæftet med en række indlejrede konflikter: mellem tjenestemænd og overenskomstansatte, omkring dyrtidsregulering og beregningsmetoder omkring taktregulering, ”puljetyranniet”, der blev udbredt i 1970’erne og 1980’erne, og omkring solidarisk lønpolitik, som på det tidspunkt var en fælles strategi for fagbevægelsen. Tidligere havde kampen stået mellem lavtlønnede og højerelønnede, hvor stridsspørgsmålet var, om man skulle have kronereguleringer (der er et solidarisk princip) eller procentreguleringer (der er usolidarisk). LO-organisationerne var for det første, mens FTF-organisationer har hyldet og vundet på de sidste. Men da procentuelle reguleringer var blevet fastslået som fællesprincip, måtte denne kamp ebbe noget ud. Det var et nederlag for kravet om solidarisk lønpolitik; og efter 1980’erne har kravet da heller ikke lydt særlig højrøstet i Danmark. Det har nærmest været fraværende.

Til konfliktpunkterne hørte så sandelig også spørgsmålet om kønnede lønforskelle. De mandligt dominerede forbund ville ikke vide af det på LO-området; og så havde man jo KAD som en slags legitimation af ikke at gøre noget selv, da der var andre i familien, der tog sig af den sag. I det offentlige var det uddannelses- og ansvarsvurderinger, der blev lagt til grund for aflønningsnormerne. Det diskrediterede ligelønkravet, som da blev opfattet som et spørgsmål om solidarisk lønpolitik i form af ”lavtlønkrav”. Det blev anset for illegitimt i det offentlige. Det var grundlæggende professionshensyn frem for ligelønshensyn, der kom til at dominere centralorganisationerne. Ikke kun AC, men også FTF. Det holder endnu.

Den kommunale arbejdsgiverside var blevet samlet, og det var vigtigt for dem bl.a. for at kunne sikre en kontrolleret lønudvikling. Specielt når udvidelsen af den primær- og amtskommunale sektor var så hurtig og stærk, som tilfældet var i 1970’erne, og løn var en afgørende omkostningsfaktor. Erfaringerne fra 1960’erne havde været, at de enkelte kommuner kom i en indbyrdes konkurrencesituation, når de manglede arbejdskraft. Eftersom rekruttering så kun kunne ske ved at tilbyde højere løn og bedre betingelser end nabokommunen, kom der konkurrence om arbejdskraften. Det blev sælgers marked. Det var også klart, at de store kommuner havde haft bedre betingelser for at honorere de markedsbestemte krav end de små kommuner. Hertil bidrog de stedtillæg, der skulle kompensere for større leveomkostninger i større byer. Mange mindre jyske sognekommuner havde store og stigende rekrutteringsproblemer. Konkurrenceerfaringerne havde været anledning til, at forhandlingssystemet fik så stærk en centraliseringsgrad, som tilfældet blev, og som matchede den lige så stærke centralisering i det statslige system. Ved siden af KL og ARF var Københavns og Frederiksberg kommuner og Sæmslutningen af kommuner i Københavns Amt med i forhandlingssæmslutningen på arbejdsgiverside. Kommunernes Lønningsnævn skulle godkende et færdigt forhandlet overenskomstresultat, men det noget krøllede i den konstruktion var, at det reelt var

de samme folk, der sad her, som også var forhandlere med lønmodtagerrepræsentanterne. Var man kommet til at give vel rigeligt med indrømmelser en sen nattetime til lønmodtagerrepræsentanterne, kunne man næste morgen hurtigt tilbagekalde dem igen i Lønningsnævnet. Det kunne kun opfattes som en rimelig snedig konstruktion.

Det *statslige* forhandlingssystem adskilte sig på nogle centrale punkter fra det kommunale. Det gjaldt i første omgang princippet om, at man på lønmodtagerside forhandlede fælles og fælles tog stilling til forhandlingsresultatet. Altså i princippet et ”én for alle – alle for én”-princip på lønmodtagerside. Det gjorde, at lønmodtagersiden i første omgang måtte koordinere de meget forskelligartede organisationskrav og kun udtage dem som generelle, de kunne blive enige om. Heri lå en stærk impuls til at udgrænse krav, der ikke havde en majoritet bag sig på forhånd. Ligelønskravet kunne med sikkerhed henregnes hertil. Der var hverken i CO II, CO I, AC eller LC kræfter, der ville være med til at udtage et sådant krav i den i og for sig smalle række af ønsker, arbejdsgiversiden blev præsenteret for. Det er sket i regi af forhandlingskartellet *TFU* ((Stats)Tjenestemændenes Fællesudvalg). Der var da heller ikke stærke kræfter, der prøvede. Kønnen løndannelse blev aldrig et internt statsligt problem – før EU pressede på efter medlemskabet i 1973.

Arbejdsgiversidens krav var traditionelt langt mere omfattende og detaljerede end lønmodtagerne, og derfor havde arbejdsgiverne flere typer af goder, de kunne forhandle med. ”Musketerlogikken” på det statslige område, som afspejles i fælles afstemning på lønmodtagerside, har dog en mindretalsbeskyttelse indbygget, idet de respektive centralorganisationer skulle og skal sige ja til et forhandlingsresultat, inden et sådant accepteres. Men der er ingen enkeltorganisation, der kan bryde ud af et forlig, som det kan ske på det kommunale område.

Dernæst adskilte det statslige system sig fra det kommunale ved, at der kun var én aktør på arbejdsgiverside, og det vil sige regeringen. Lønningsministeren (altså i realiteten finansministeren) kører forhandlingerne, siger ja eller nej til forhandlingsresultater, og vedkommende er ved sammenbrud i forhandlingerne forpligtet til at fremsætte lovforslag om løn- og arbejdsvilkår for de tjenestemandsansatte. Der er tale om unilateral, ensidig regulering. Tjenestemændene kan ikke bruge kollektive kampmidler. For de overenskomstsansatte gælder de normale regler på det danske arbejdsmarked; derfor er konfliktmuligheden altid nærværende som normal og integreret del af arbejdsmarkedssystemet.

De politiske vilkår under aftalefornyelser har også været meget afgørende. Især under 1970'ernes dominerende socialdemokratiske regeringer var det nemt at foretage en intern afstemning og udvikle modeller for løsning af overenskomstspørgsmål, idet de socialdemokratiske ministre og de LO-folk, der var ledende i forhandlingsfællesskaberne, indbyrdes kunne snakke sig frem til løsninger. Uformelt. Også til løsninger med visse lønsolidariske elementer. Man må vurdere det offentliges forhandlings- og aftalesystem til i høj grad at være farvet af 1970'ernes socialdemokratiske dominans i arbejderbevægelsen, hvor den politiske og den faglige LO-top sammen mente kunne sætte indhold,

retning og fart på overenskomstfornyelserne. Socialdemokratiet var generelt det regeringsbærende parti, og LO havde dels placeret væsentlige folk som chefforhandlere både på statsligt og kommunalt plan, og dels var LO-ledelsen med tætte bånd til socialdemokratiet i stand til at kende og påvirke i al fald den statslige arbejdsgivers vilje. Det blev langt vanskeligere for forhandlingslederne at vide, hvad borgerligt ledede regeringer ville gøre. Men faktisk brød det socialdemokratiske ”herredømme” sammen fra 1980’ernes begyndelse. Der har været borgerlige regeringer i langt de fleste år siden, faktisk under 2 ud af 3 aftalefornyelser. Dermed er arbejderbevægelsens greb om det offentlige forhandlings- og aftalesystem også forvitret.

Der er altså nogle særtræk i det offentlige forhandlingssystem, man skal være opmærksom på, når adfærden inden for bestemte institutionelle rammer skal forklares. Politisk styring på det statslige område distancerer afgørende aftalemodellen i det offentlige fra det private arbejdsmarkeds. Det er uden om politisk-parlamentarisk regulering og uden om forvaltningsretsligt hierarki, at aftalefornyelserne sker. Dispositions- og ledelsesretten er afledt af et politisk mandat, og det er på det statslige område vidtgående, når det gælder lønnings-/finansministeren i aftaleforhold. *Den tredobbelte position som arbejdsgiver, lovgiver og budgetmyndighed sætter flere privilegier ind som afgørende for den udfordrede centrale magtposition, regeringen har i aftale- og forhandlingssystemet.*

Så meget mere er denne position blevet skærpet siden, som der med økonomaftalerne mellem staten og de (amts)kommunale organisationer er kommet både en økonomisk rammesætning af kommunerne ud fra statslige hensyn til samordning og økonomisk balance og specifikke reguleringer på hvert politikområde, som aftales i forårets forhandlingsrunder. Resultaterne heraf står ikke til demokratisk prøvelse. Finansudvalget bliver dog orienteret om forhandlingsresultaterne. Det er en helt speciel form for administrativ korporatisme, staten har indført med kommuneforhandlingerne (Jørgensen 2002, Jacobsen og Pedersen 2010), og dermed er der startet en *dobbelt hierarkisering på arbejdsgiverside*, hvor staten ikke kun forhandler egne aftaler og overenskomster på plads med folketingets og regeringens suverænitet som ballast, men også er med til at sætte rammerne for overenskomstforhandlinger i kommunalt og amtsligt regi. Dette forhold mellem storebror stat og lillebror kommuner/amter (senere regioner) er blevet yderligere styrket gennem de seneste år. KL’s ledelse frem til 2010, specifikt Erik Fabrin og Anker Boye, har talt om en ”dobbelt benlås” på kommunerne (Jyllands-Posten 7.3.2008), og det er i og for sig intet dårligt ordvalg i forhold til realiteterne.

4.1. Trafikker og hensyn i aftalernes tilblivelse

Hvad der imidlertid er helt essentielt til at forstå, hvordan aftale- og forhandlingssystemet fungerede gennem de første årtier – i 1970’erne og 1980’erne - er det særlige *forhandlingsmønster* og de særskilte *forhandlingshensyn*, som blev knæsat. Næsten alle aktører har accepteret disse; det er noget, man siden er blevet socialiseret til. Her ligger kimen til forståelse af dominerende normer og hensyn i systemet og særlige tidstavler, der har sat noget før andet:

- Først skeledes til *den private sektors lønudvikling og lønprofil*. De konkurrenceudsatte erhverv (hvad der praktisk vil sige den eksportorienterede industri) skal definere spillerummet for lønstigninger. Det er et historisk etableret hensyn, hvor de eksportorienterede erhverv kan levere præmisser for også den offentlige løndannelse. LO/DA-forhandlingerne var således noget, det offentlige reguleringer rettede sig efter fra starten. Her blev temaer, lønstigningstakter og lønprofiler lagt fast. Senere er det blevet de sektorale forhandlinger på industriområdet, der er afgørende.
- Dernæst skulle det sikres, at *det offentlige ikke blev lønførende*, men samtidig heller ikke blev reduceret til et decideret lavtlønsområde. Reguleringsordningen har sin begrundelse i det synspunkt og dermed i et hensyn til at sikre en parallel, men tidsmæssig forskudt (bagudrettet) og mindre lønudvikling i det offentlige end i det private.
- De *statslige tjenestemandforhandlinger* søgtes dernæst bragt til ende, så der kunne opnås en samforståelse mellem lønmodtagerside og arbejdsgiver om løn- og arbejdsvilkår. Der er viden hos forhandlerne om, at alternativet er et løndiktat fra folketingets side, efter at finansministeren har fremlagt lovforslag. De statslige tjenestemænd har jo ingen strejkeret.
- Så kopieredes hovedtrækkene af et forhandlingsresultat fra det statslige tjenestemandsområde til *det kommunale tjenestemandsområde*. Der kan nok være organisationsspecifikke krav, der får selvstændig behandling, men hovedlinjerne er lagt med det statslige forhandlingsresultat. Staten og de kommunale forhandlere lavede også et koordinationsudvalg, som skulle lette styring af forløb og afkalkering af resultater.
- Sluttelig overførtes lønstigningstakter og profil i løndannelsen til *de overenskomstansattes områder i stat og kommuner*. De overenskomstansatte har altså traditionelt skullet vente på, at aftaleforhandlingerne for tjenestemændenes vedkommende faldt på plads, hvorefter de kunne få deres løn- og arbejdsvilkår forhandlet.

Denne gennemgående trafik må siges at have været ret ensidigt til arbejdsgivernes fordel.

Lønmodtagersiden har reelt sendt de dårligste kamptropper ud først, eftersom tjenestemændene ikke har faglige kampmidler, som de kan anvende. Forudsigeligheden i forhandlingsforløbene og -resultaterne var således større under de konditioner, end de er blevet senere. Men det gør det også forståeligt, at først hensynet til den private sektor og dernæst hensynet til tjenestemandforhandlingerne har gjort et spørgsmål som ligeløn til et helt underordnet krav. Tjenestemændene har stået i vejen for de overenskomstansattes kamp for forbedringer.

Der er nogle klare forskelle i ansættelsesforholdene, som også er vigtige i forhandlings- og aftalespillet. Hvor den retslige basis for tjenestemænd er lovgivning, er den for de overenskomstansatte aftaler. Tilsvarende er pensionen for tjenestemænd lovsikret, men den er forsikringsbaseret hos de overenskomstansatte. De første har nogle processuelle garantier (som opslag af stillinger og

kontradiktion), mens de overenskomstansatte må klare sig uden tilsvarende begunstigelser. Til gengæld må de første acceptere vidtgående forandringer i deres arbejdsopgaver, mens kravene er mindre vidtgående for de overenskomstansatte. Men det er altså kun de sidste, der har aktionsret. Og derfor har tjenestemændene med den tætte tilknytning til arbejdsgiverne været de dårligste soldater at sende i krig først; dvs. sætte først i aftaleforhandlingerne.

I takt med, at den solidariske lønpolitik er blevet opgivet, og givet den meget stærke centraliseringsgrad i aftalesystemet, hvor tjenestemandorganisationerne har været primære, har der heller ikke været meget spillerum for at dagsordensætte ligelønnen. Der har så heller ikke været mange politisk signifikante aktører i systemet, der har arbejdet for det. På lønmodtagerside blev der tidligt etableret nogle grundsætninger om, at man ikke skulle kaste sig ud i en kamp om grundlæggende lønomplaceringer, da det ville true forhandlingsfællesskaberne. Lønsumsrammen ville jo ikke blive udvidet. Derfor lod man det være op til enkeltorganisationer at rejse spørgsmål om ændringer i den henseende. Erfaringerne fra de forsøg, der har været herpå, har ikke været alt for oplivende for de aktionerende.

4.2. Forsøg på at bryde forhandlingslogikken og lønhierarkiet

Dansk Sygeplejeråd (DSR) og de øvrige organisationer for mellemlangt uddannede grupper på sygehusområdet og i det kommunale sundhedsvæsen hørte til dem, der var kommet i klemme i det etablerede lønhierarki. Selv om DSR fik sikret et minimalt lønløft i 1971, var utilfredsheden så stor, at DSR sammen med fysioterapeuter, ergoterapeuter og jordemødre i 1973-74 gik ud i den første åbne konflikt for at sikre sig lønmæssige forbedringer. Varsler for først 500 sygeplejersker, så 500 mere og så fremdeles resulterede i en 6 uger lang konflikt. Der argumenteredes for stærkere ligestilling lønmæssigt med grupper af sammenligneligt uddannelsesnivea. Der lå således en professionaliseringstankegang bag forsøget på at dagsordensætte kønnet løndannelse. Fagpolitisk blev der oprustet. Det lykkedes da også at få afskaffet de nederste løntrin på lønskalaen; så man kan ikke sige andet, end at store dele af sundhedsområdets personale fik de første gode erfaringer med at gå i konflikt på et centralt krav. Men der var stadig langt til ligeløn, og utilfredsheden fortsatte.

Andre grupper søgte også at gå i konflikt. Socialrådgiverne således i 1981 for at bevare et særligt tillæg, hvad der gjorde, at de sprang ud af det generelle KTU-forlig. Socialrådgiverne blev isoleret, og uden støtte fra andre organisationer var der ikke udsigt til løsning, så arbejdsgiverne kunne diktere forligsbetingelserne. Og gjorde det resolut. Der var næsten udelt glæde blandt de øvrige lønmodtagerorganisationer over, at det gik, som det gjorde. Socialrådgiverne kom ud i både økonomisk og politisk uføre, og det blev dyrekøbte erfaringer, som medlemmerne måtte betale af på længe efter. Det var en bekræftelse af og en demonstration fra forhandlingskartellet på, at det ikke skulle kunne betale sig at springe fra fælles forlig. Det blev til en kollektiv bevidsthed.

Protestdemonstrationer og politiske markeringer fra de offentligt ansattes side kom dog også til udtryk i flere omgange: Først ved, at de offentligt ansatte som svar på hetzen mod dem – bl.a. fra

Fremskridtspartiets side – lavede en tre timers protestdemonstration i 1979 (hvori også tjenestemænd deltog), og dernæst da der kom politisk indgreb i overenskomstfornyelsen i 1985. Strejker og demonstrationer var her vendt mod Schlüter-regeringen.

Skismaet mellem den private sektor og den offentlige var tidligt blevet kraftigt markeret på den faglige arena. Både arbejdsgivere og lønmodtagerrepræsentanter fra det private arbejdsmarked demonstrerede en udpræget negativ holdning til de offentligt ansatte. I 1973 sagde DA-formand Leif Hartwell om overenskomstproblemerne: ”Bag vanskelighederne ved denne overenskomstsituation og den konflikt, der kom i gang, ligger i virkeligheden ikke noget modsætningsforhold mellem arbejdsgivere og arbejdere i virksomhederne. Hvad der skabte konflikten var til syvende og sidst en følelse hos både arbejdsgivere og medarbejder af, at vi skulle slide og slæbe i det for i fællesskab at skabe det økonomiske grundlag, som alle i dette land skal leve af, og så bliver udbyttet af vor fælles indsats beslaglagt af det offentlige til fordel for dem, der ikke arbejder aktivt i erhvervslivet”. Samme syn på de offentligt ansatte som snyltere fandtes hos f.eks. Charles Hansen, næstformand i Centralorganisationen af Metalarbejdere: ”Parterne i det producerende arbejdsmarked må holde op med at bruge så mange kræfter på at slide hinanden op, og i stedet samle kræfterne imod at skulle trække læsset for alle andre. Vi må give en mærkbar bedre placering til dem, der i produktionen frembringer rigdom, som bureaukrati, teknokrati og administration har levet højt på” (begge citeret fra Hansen og Henriksen 1980, p. 325). Indstillingerne var alt andet end fremmede for formulering af fælles lønmodtagerinteresser. Det blev imidlertid disse repræsentanter for den konkurrenceudsatte industri, der kom til at aftegne kursen også for offentlige aftaleresultater fremover med indholdet i de private overenskomster, og de kom til at lægge overlæggen for, hvad de offentligt ansatte kunne nå i lønforbedringer.

Krise og massearbejdsløshed fra 1974 satte nye dagsordener, både fagligt og politisk. Indkomstpolitiske indgreb i overenskomstfornyelserne i 1975, 1977 og 1979 var kriseløsningsforsøg, som ikke havde nogen ligelønsinitiativer i sig. De tømte dog efterhånden indholdet i det faglige arbejde og det faglige demokrati, og derfor måtte indkomstpolitikken igen vige for decentrale overenskomstforhandlinger i begyndelsen af 1980'erne på det private arbejdsmarked.

Der var på intet tidspunkt optræk til, at ligeløn skulle dagsordensættes som et centralt fagligt krav før 1973. LO var tilsvarende imod at tage særlige hensyn til kvinderne; her var det alene solidarisk lønpolitik, der stod på dagsordenen. Faktisk var det kun EU-lovgivning, der pressede danske beslutningstagere. Lovgivning blev nødvendiggjort. Men det kom så også til at ske på en måde, så Danmark i 1985 som nævnt tabte en sag ved EU-domstolen (jf. videre afsnit 8.2.). Det var for ikke at indføre bestemmelsen ”lige løn for arbejde af samme værdi” i dansk lovgivning. Arbejdsmarkedets parter var lige så lidt interesseret i at sikre ligeløn som politikerne. De sidste fik dog nedsat en Lavtlønskommission i 1976, men her var det heller ikke en kønnet løndannelse, der blev det væsentlige. Det var nærmest kun KAD på LO-området og DSR og andre sundhedsorganisationer på FTF-området, der arbejdede stærkt for ligeløn på daværende tidspunkt.

I 1980'erne skete der organisatorisk det, at *de overenskomstansatte kom til at fylde mere* både kvantitativt og kvalitativt i overenskomstforhandlingerne. Der kom en *samtidighed i forhandlingerne* mellem tjenestemænd og overenskomstansatte, og der blev tale om, at de store grupper af overenskomstansatte skulle have et større ord at sige i takt med deres stærkere integration og betydning i systemet. Nu gjaldt det ikke længere koordinationsøvelser; det var Kooperation, samarbejde, inden for en samlet forhandlingsorganisering, der skulle til.

Det formaliseres så i 1988 ved, at TFU blev til *CFU* (Centralorganisationernes Fællesudvalg), og KTU var to år tidligere blevet til *KTO* (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte). De nuværende forhandlingsfællesskaber var blevet dannet med et stærkere fokus på de overenskomstansatte end på tjenestemændene, som der skulle blive færre og færre af. LO-folk var stadig ledende forhandlere på både statsligt og kommunalt niveau, hvor der på det sidste foregik en samtidig og fælles forhandling for amts- og primærkommunerne. KTO består af et repræsentantskab, hvor alle organisationer er repræsenteret, en bestyrelse, hvor de 15 største organisationer har sæde, og et forhandlingsudvalg, der har fire valggrupper: LO-, FTF-, AC- og øvrige organisationer. De tre første har fået en reel veto i forhandlingsammenhæng. Problemet var – og er – at køre et fællesskab samtidig med, at den enkelte organisations særlige ønsker og medlemsdemokratiet respekteres.

Storkonflikten i 1985 på det private arbejdsmarked smittede af på forhandlingsklimaet, da der to år senere skulle ske fornyelse af aftalerne om de offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår. Centralt placerede aktører på arbejdsgiver- og lønmodtagerside ønskede ikke en ny konflikt, og den borgerlige regering ønskede ikke at lægge sig ud med lønmodtagersiden. 1987-aftalen, der blev 4-årig med midtvejsforhandling i 1989, blev skelsættende i flere henseender: For det første blev der ved et forlig givet *store procentuelle lønstigninger* til de offentligt ansatte, der da også var stærkt fornøjede med forhandlingsresultaterne, og reguleringsordningen blev indrettet, som den i princippet fungerer i dag. Reguleringen have været på kun 2/3 af den private sektors lønudvikling, hvor den så er ændret til i dag at udgøre 80 % af differencen. Samtidig blev der dog også introduceret en lidt mere fleksibel lønpolitik.

Økonomstanden var som vanligt stærkt imod de høje lønstigninger, som efter deres opfattelse ville ødelægge den makroøkonomiske balance og bringe konkurrenceevnen i fare. Efterfølgende stigninger i ledigheden bekræftede for dem denne udlægning. Især på LO-området blev ledighedsudviklingerne følsomme. Og der kom i forlængelse heraf, for det andet, en *fælleserklæring mellem fagbevægelsen, arbejdsgiverorganisationerne og regeringen i 1987* om, at der ikke fremtidigt ville blive stillet så høje lønkrav, at det skulle gå ud over den økonomiske balance og dermed konkurrenceevnen. Hensynet til at holde lønstigninger under omkostningsudviklingerne i lande, vi konkurrerer med, og at lønstigningerne i det offentlige skal ligge under den private sektors lønudvikling, blev konfirmeret. Det har haft betydning siden for den centraliserede løndannelse i det offentlige. Enigheden om erklæringen gjaldt topforhandlerniveauet; lavere i organisationerne og hos medlemmerne kan man ikke forudsætte nogen tilsvarende bevidsthed – måske endstige kendskab til erklæringen. Et medlem af en FTF-organisation har øjensynligt vanskeligt ved at se, hvorfor løndannelsen indrettes og virker uafhængigt af

markedsmekanismerne. Fælleserklæringen blev imidlertid vigtig, fordi den konfirmerede en lønmoderation, en begrænsning af lønkrav, og specielle hensyn i aftaleforhandlingerne.

Denne samfundsøkonomiske forestilling havde imidlertid ad bagvejen bragt økonomiteorier ind i forhandlings- og aftalesystemet som et grundaksiom, som noget, der er en given præmis for forhandlingerne. Det blev igen slået fast, at man skulle holde de indenlandske lønstigninger inden for en ramme aftegnat af udlandets lønstigninger, den konkurrenceudsatte sektors situation og produktivitetsudviklingen. Omkostningsudviklingen i industriproduktionen blev fokuspunktet. *Hovedkursen* skulle følges (jf. bilag B). Der var lagt spor ud, som blev betrådt og bekræftet igen og igen.

Kunne det nu også forpligte de kommunale arbejdsgivere og de kommunalt ansatte? De var dog selvstændige aktører og havde ikke skrevet under på fælleserklæringen. Der skulle vel stadig være mulighed for f.eks. at gøre noget særskilt for grupper, der var i behov for lønforbedringer. Men fælleserklæringen påvirkede forhandlingsklima og økonomiske hensyn. Den samfundsøkonomiske forestilling og løndannelse blev set som en fælles forståelsesramme, der forpligtede alle aktører i det danske system. Man måtte ikke ødelægge landets ”konkurrenceevne” og de makroøkonomiske balancehensyn, derunder ønsket om at undgå inflation. Regeringen var ansvarlig for landets samlede økonomi. Kommunerne kunne kun bekræfte dette. Og alle offentligt ansatte blev underlagt en samlet økonomisk ramme, der både lagde en overligger på råderummet, som dernæst blev sektorspecifikt udmøntet i kommuneaftaler, og som endelig indirekte satte retning for de kommunale aftaleforhandlinger.

Dermed blev særfordele til enkelte organisationer vanskelige at opnå, idet det fordrede og stadig kræver de andre gruppers indforståethed. Der skal altså kompromisser til internt på lønmodtagerside, for at det inden for økonomirammen bliver muligt at rokke mere basalt på de relative lønindplaceringer. Og det har vist sig ganske besværligt, for i hovedgrupperne og underorganisationerne er der ingen lyst til at afgive privilegier. Relativt privilegerede grupper som folkeskolelærere og politibetjente kan forventes at være stærke modstandere af omfordelinger, eftersom disse uundgåeligt vil komme til at berøre deres lønindplacering negativt. Det er ud fra organisationsinteresserne et ganske legitimt standpunkt. Akademikerne har heller ikke og vil fortsat ikke høre tale om lønmodplaceringer. Det aspekt af aftaleforhandlingerne opfattes da som et nul-sums-spil – for der tænkes i spilteoretiske baner i organisationsverdenen. Også derfor kom det offentlige aftalesystem tidligt til at virke bevarende på de i slutningen af 1960’erne etablerede lønforskelle. Det siges ret så åbenlyst af KTO’s bestyrelse i et diskussions- og beslutningsoplæg ”KTO i 90’erne” fra 1989, hvor der slås til lyd for fælles afstemning: ”Realiteten er, at ingen kommunale forbund ved at forkaste et overenskomstresultat har mulighed for efterfølgende at gennemføre forbedringer, der på afgørende om overhovedet nogen måde rækker ved det allerede – og af de øvrige organisationer tiltrådte – forlig”. Ønskerne går på fælles linje, fælles binding til et forhandlingsresultat og dermed ingen suverænitet til den enkelte organisation. Der kan måske ændres på den interne KTO-struktur, men det afgørende er, at det ikke må kunne betale sig at

springe fra (se også KTO: Diskussionsoplæg vedrørende fremtidens forhandlingsystem m.v. på det (amts)kommunale arbejdsmarked, KTO, København, 1990).

4.3. Arbejdsgivernes forkærlighed for decentral og fleksibel løn

Arbejdsgiversidens sympati for ligelønskrav har hele tiden kunnet ligge på et meget lille sted. Deres interesse siden 1980'erne har i stedet gjaldt ny decentral løn med mere individualiseret løndannelse. I 1986 havde finansminister Palle Simonsen nedsat et "lønformudvalg", der skulle forberede *revision af lønsystemet* i det offentlige, og personaleorganisationerne var indbudt til at deltage. Men på grund af indbyrdes uenighed og mangel på fælles strategi trak organisationerne sig ud af arbejdet igen. Ved overenskomstfornyelsen i 1987 søgte arbejdsgiverne så at få fleksibiliseret løndannelsen ved hjælp af "kommunepuljer" (i amter og kommuner) og "flekspuljer" (i staten). Det var dog meget beskedne puljemidler, der var tale om, i alt kun 0,2 % af den samlede lønsum. Organisationerne sikrede sig aftaleret for alle typer af løntillæg, så aftaleretten ikke blev underløbet af decentral løn. Kimen var dog lagt til vækst i lokal løndannelse.

Nok så afgørende var, at arbejdsgiversiden i 1988 barslede med en samlet *betænkning nr. 1150* (populært kaldet "10 minutter i 12" eller "panik før lukketid" i de negative udlægninger). Det gjaldt "90'ernes aftaler og overenskomster" (Finansministeriet 1988), hvor løn, motivation og fleksibilitet blev tænkt sammen i forslag, der siden har styret statslige og kommunale arbejdsgivertankegange og strategier. Individualisering af løndannelsen var og er et centralt element heri. Men der blev også signaleret en klar vilje til at integrere løn- og personalepolitik. Personalepolitikken og det decentrale ledelsesarbejde stod over for at skulle opprioriteres kraftigt. Hvis de faglige organisationer havde set nogle nye positive signaler om samarbejde og fælles satsninger ad den vej, blev de hurtigt revet ud af den vildfarelse. I 1990 stillede den nye finansminister Henning Dyremose simpelthen krav om at få afskaffet aftaleretten på lokallønsmidler og samtidig at få ophævet reguleringsordningen. Det var en decideret konfrontationskurs, som KL med det samme sagde fra overfor. Det var KL (og Amtsrådsforeningen), der viste vilje til at dyrke de danske samarbejdstraditioner – ikke staten. Uenigheden på arbejdsgiverside var stor. Lokallønsordningerne fortsatte, og aftaleretten blev bevaret. Men som pris for at bevare reguleringsordningen, måtte lønmodtagersiden acceptere en udbygning af lokallønnen.

Også anslaget mod reguleringsordningen kan synes mærkelig og svær at begrunde, for den er gunstig for arbejdsgiveren i den forstand, at den reststigning, der kommer i forholdet mellem aftalt lønudvikling og faktisk realiseret, modregnes i reguleringsordningen. Lønglidning modvirkes således, og arbejdsgivernes lønpolitiske dilemma mellem central lønstyring og lokal løndannelse mindskes. Der går imidlertid ofte ideologi i den statslige politikdannelse, og det koster – på den ene eller den anden måde.

På LO-området blev der omkring midtvejsforhandlingerne i 1989 taget beslutninger om at danne karteller. Her blev især etableringen af Det Kommunale Kartel (DKK) vigtig for de offentlige

aftaleforhandlinger. Som et modsvar gik FTF-organisationerne sammen i FTF-K, et kartelsamarbejde ud fra en hovedorganisationsmodel. DSR og BUPL var de klart mest ledende forbund i FTF-K frem til 1995. Samarbejdet gik næsten gnidningsfrit. Men så kom LC med i FTF-K i 1995, og så brød interesse modsætninger ud. Det svækkede kartellet i forhold til LO- og AC-områderne. Det gav også mulighed for nye alliancedannelser. Det sås i 1997, hvor LC og BUPL gik sammen i en alliance, der forhindrede løsninger på nogle af sundhedsorganisationernes problemer. Siden blev samarbejdet mellem DSR og BUPL ganske godt. Der nåede imidlertid ikke at blive truffet mange centrale og koordinerende beslutninger i FTF-K. Synet på puljemidler og brugen heraf var f.eks. noget, der skilte DSR, LC og BUPL.

I 1987 var man nået op på 250.000 statsansatte. Herefter satte en decentralisering i form af kommunalisering ind, og så blev antallet af statsligt ansatte nedbragt. Væksten i ansatte i amter og kommuner blev dog noget stærkere end faldet i statslig beskæftigelse. Substitution af fagligt og ikke-faglært arbejdskraft med specialuddannede (herunder akademikere) tog yderligere fart. Siden midten af 1970'erne har akademikerne f.eks. mere end fordoblet deres andel af de offentligt ansatte. Det har specielt siden 1990'erne givet en stærk vækst i AC-forbund. Væksten i velfærdsfunktionerne var ligeledes baggrund for, at mange mellemlangt uddannede grupper voksede i antal og betydning. Herunder på social-, undervisnings- og sundhedsområderne. Det var så arbejdsgivernes ønsker, at decentraliseringerne også skulle være fulgt op på løn- og personalsiden. Men så let kom det ikke til at gå. De centrale forhandlingsborde forblev de væsentlige.

1980'ernes slutning og begyndelsen af 1990'erne stod meget i krisen og massearbejdsløshedens tegn. Poul Schlüters borgerlige regeringer gjorde ikke meget for at bekæmpe arbejdsløsheden, og dermed var der et vedvarende pres på ikke kun de arbejdsløse, men også lønmodtagerorganisationerne. Arbejdsløsheden steg igen fra 1986 og nåede i 1993 12,4 %. Det blev svært at hente store forbedringer ved forhandlingsbordene. Et nyt tiltag som kollektive arbejdsmarkedspensioner kom dog med i overenskomsterne, og de blev udbygget i de efterfølgende overenskomstrunder. Her var der heller ikke meget at hente for arbejdsløse, syge og ulykkesramte, for det var ikke en solidarisk ordning, hvor sådanne grupper kom med. Den universelle velfærdsstats arrangementer begyndte også at blive udhulet indefra af aftalesystemerne; men det aflastede det offentlige finansielt og ansvarsmæssigt. Håbet om at få en mere lønmodtagervenlig politik var udbredt i organisationsverdenen, men først i 1993 kom der et regeringsskift. Det bragte overraskende nyt til både aftaleforhandlinger og til moderniseringen af den offentlige sektor.

5. Nye ligelønskrav og reaktioner i aftaleforhandlingerne

Overenskomstfornyelsen i 1993 forløb udramatisk. Socialdemokraten Mogens Lykketoft var blevet finansminister, og han signalerede en mere lønmodtagervenlig kurs end sin forgænger. Igen en understregning af, at det politiske islæt i den offentlige sektors aftalefornyelser er et permanent træk. Partifarver giver valør til indstilling over for lønmodtagerinteresser og organisationsindflydelse. Symbolpolitisk betyder det meget – også for de ansattes kollektive reaktioner. Der blev således også barslet med en ny moderniseringsplan ”Nyt syn på offentlig sektor” i 1993. Umiddelbart kunne det dog være lidt svært at se de fornyende elementer, eftersom der bortset fra symbolpræget ordvalg var tale om at introducere flere New Public Management-instrumenter. De var blevet introduceret under Schlüter-regeringerne i 1980’erne. Nye kom også til, herunder kontraktstyring. Og i 1994 blev der da også spillet ud igen fra Finansministeriets side med ønsker om en ny lønmodel for hele den offentlige sektor. Personaleorganisationerne lagde sig venligt i baghjulet på hverandre for at se, om der skulle være særlige gevinster til netop dem. Organisationer var i stigende grad opmærksomme på, at andre ikke fik mere end dem selv, eller at man i al fald kunne ligge på et gennemsnitligt niveau med hensyn til resultater. Nogen politisering af moderniseringsudspil blev der ikke tale om. Opposition forekom udelukket i toppen af organisationerne. Sådan har det været lige siden. Men ikke alle var tilfredse.

5.1. Nye konflikter på sundhedsområdet

Den ret klare fastlåsning af lønrelationerne var baggrunden for, at sygeplejerskerne igen kom i konflikt i 1995 sammen med hospitalslaboranter. Medlemmerne havde sagt nej til KTO-forliget i 1993, men via forligsmandens sammenkædningsregler var forliget blevet godkendt. I 1995 var tålmodigheden med lønniveauet dog brugt op, og sygeplejerskerne og hospitalslaboranterne forlod forhandlingsbordet. Det kom til en 28 dage lang konflikt, der blev standset af folketinget ved et indgreb, som dog samtidig satte et udvalgsarbejde i gang, der skulle bedømme løn- og arbejdsforhold i sammenhæng med ansvar og opgaver. Begge grupper fik udvalgsopmærksomhed. Resultatet havde i første omgang ikke været gunstigt, men med udvalgsarbejdet og tvungen voldgift fik sygeplejerskerne faktisk 1,5 % mere i løn end de øvrige grupper, mod at præstere større arbejdstidsfleksibilitet. De øvrige grupper, der havde sluttet forlig, måtte nøjes med 3 %’s stigning. Konflikterfaringerne blev, at det godt kunne ”betale sig at strejke”, selv om det altid har sin pris, og at der kunne aktioneres på en mere nutidig, let og humoristisk måde end før set. Der var imidlertid nogen malurt iblandet de positive vurderinger fra DSR’s side. Der måtte betales med øget fleksibilitet, hvad ikke alle fandt rimeligt. Utilfredsheden førte ligeledes til, at DSR rejste krav om et nyt arbejdsretsligt system. Opbakningen fra andre organisationers side var dog mere end begrænset. Et første opgør med KTO-modellen var imidlertid startet. Man kan også konstatere, at arbejdsgiverne måske af frygt for negative reaktioner fra andre organisationers side ikke kom sundhedsgrupperne i møde. Heller ikke denne gang.

Synliggørelsen af det særlige lønproblem i 1995-overenskomsten betød imidlertid, at sygeplejerskerne i næste overenskomstfornyelse faktisk blev tilgodeset på lønmodtagerside med 125 mio. kr. ekstra i 1997

mod, at de så også accepterede decentral løn. Det gjorde de gerne. Altså en mindre omfordeling fra de øvrige organisationers side til sygeplejerskerne. Konflikter har effekter for kommende aftalerunder. Hvad der sættes på dagsordenen i én overenskomststrunde, kan der ofte (først) gøres noget ved i den næste. Tilfredsheden hos sygeplejerskerne var dog minimal, og det var del af baggrunden for, at DSR blev ledende i at få etableret Sundhedskartellet (SHK) i 1997. Heri er nu samlet 11 organisationer: Dansk Sygeplejeråd, Dansk Tandplejerforening, Danske Afspændingspædagoger, Danske Bioanalytikere, Danske Fysioterapeuter, Ergoterapeutforeningen, Farmakonomforeningen, Foreningen af Radiografer i Danmark, Jordemoderforeningen, Kost & Ernæringsforbundet og Landsforeningen af Statsautoriserede Fodterapeuter. SHK kædede fra start løn og køn tæt sammen: ligelønnen skulle dagsordensættes som et generelt samfundsproblem – og ikke kun et fagligt.

5.2. Nyt politikvindue åbnet med nye lønsystemer

Slutningen af 1990'erne skulle blive tiden for realisering af arbejdsgiverønsket om et nyt lønsystem. I 1997 gik man fra et skalatrinssystem til et lønatrinssystem. Det er andetsteds vurderet, at der ved overenskomstforliget i 1997 faktisk var åbninger for at få ændret på den gamle lønindplacering for sygeplejerskerne og de øvrige sundhedsgrupper, men at chancerne blev forspildt under forhandlingsforløbet af DSR's chefforhandlere (Christiansen og Ibsen 2001, pp. 157-171). Rigtigt er det, at der åbnedes sig et politikvindue for at få løftet lønniveauerne, hvis man ville gå markedsvejen. Men det kunne blive vanskeligt at udnytte det til at sikre ligestilling med bedrelønnede grupper som folkeskolelærerne og politibetjente med det samme, vurderedes det i nogle sundhedsorganisationer.

1997-overenskomsten blev gennembruddet for *nye lønsystemer*, og dermed blev et mangeårigt arbejdsgiverkrav indløst. Denne gang var der sket synkronisering af indstillinger mellem stat og kommuner. På det (amts)kommunale område var der aftalt et udvalgsarbejde om nye lønformer, og i 1996 spillede KL ud med tre diskussionsoplæg, hvori der bl.a. var et opgør med de lange anciennitetsforløb. KL var dog i overensstemmelse med finansministeriet i at foreslå et lønsystem med en grundløn kombineret med kvalifikations-, funktions- og resultatløn og med de sidste tillægsformer som nogle, der skulle forhandles lokalt. KTO havde også forberedt sig grundigt, og med hele 9 delrapporter foretog de en tilsvarende analyse-mæssig oprustning. Aftaler kom i stand i 1997-forhandlingerne, og de nye lønformer blev introduceret.

Rammeaftaler gjorde det muligt for enkeltorganisationer at lave specifikke aftaler om det nye lønsystem. Og faktisk var DSR den første organisation, der gjorde det i en aftale med Amtsrådsforeningen. Så det var en stor og betydningsfuld gruppe, der gik foran på KTO-området i at satse på decentral løn. Hermed vurderede ledelsen af DSR, at man kunne løfte mange medlemmer op i en højere lønklasse. Efter DSR-forliget fulgte en lang række organisationer med over i Ny LØN (HK-Kommunal, SL, FOA, SR, PMF og Dansk Metals håndværkergrupper).

Indretning af lønsystemet gjorde visse lønbevægelser usikre, men de fleste var alligevel forudsigelige. Grundlønsniveauet modsvarede basispersonalets begyndelseslønninger på området, og de skulle stadig

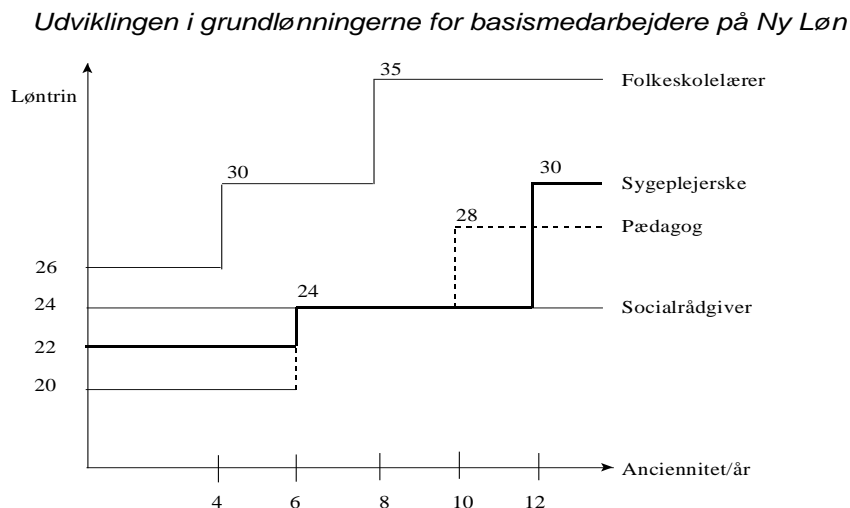
forhandles centralt. Sluttrinnene kom til at ligge lavere end tidligere, så anciennitetsforløb blev afkortet (men ikke afskaffet), og der var ikke længere en automatisk årlig lønstigning. Der kunne dog laves specielle aftaler om lønhop efter et bestemt antal år. Det var op til den enkelte organisation selv at aftale dette nærmere. Resten af løndannelsen blev lagt over til decentral forhandling omkring de nye funktions-, kvalifikations- og resultatlønstillæg. Både ”skal”- og ”kan”-tillæg var med i de respektive organisationsaftaler, ligesom et overgangstillæg til de nye lønformer skulle hjælpe accepten på vej på lønmodtagerside. Det gik rimeligt smertefrit. På det statslige område lavede CFU tilsvarende en aftale med finansministeriet, dog med en forsigtig treårig forsøgsperiode som opstart. AC lavede en sær aftale for alle nyansatte. Så fra 1998 var der principielt startet en fri løndannelse (Madsen 2002). Der blev dog afsat en bestemt procent af lønrammen hertil, men den var kun vejledende. Arbejdsgiverne kunne supplere op. Nyt land skulle betrædes, og det blev gjort med forsigtighed fra alles side.

Lønmodtagersiden sikrede sig, at man både gik med livrem og seler, for den enkelte organisation skulle dels sikre sig del af Ny Løn, dels samtidig få garanteret den samme bid af kagen som før. Sikkerhed først og sidst. KTO har så også forhandlet flere automatiske ordninger på plads siden.

Aftaleretten blev faktisk styrket, fordi alle nye stillinger skulle forhandles klassificeret, og aftalestoffet var udvidet på en måde, så personaleorganisationer reelt fik vetoret omkring tildeling af tillæg. Denne ret er bl.a. blevet brugt til at indgå forhåndsftaler om kriterier for tildeling.

DSR havde som de første valgt at slå til over for Ny Løn. Afgørende for medlemmerne ville så blive, dels om man kunne bruge de decentrale elementer til at skaffe medlemmerne større forbedringer end andre, dels hvordan basislønnen blev indrettet. Hvad angår det sidste, var der fire basislønmodeller at vælge imellem. Og det blev den mest anvendte, ”*flertrinsmodellen*”, hvor der fastholdes en anciennitetsmæssig honorering som i det gamle lønsystem, der blev den foretrukne af sundhedsorganisationerne. Dermed bevarede også en klar automatik i løndannelsen. Typisk stiger man kun et par gange, efter enten 4, 6, 10, 12 eller 14 år. I figur 1 er indtegnet sygeplejerskernes lønindplacering og lønforløb set i forhold til folkeskolelærerne, pædagogernes og socialrådgivernes.

Figur 1: Overenskomstmæssig lønindplacering i Ny Løn (1999) for udvalgte FTF-grupper



Kilde: Overenskomster fra 1999 for pædagog, (sygehus)sygeplejersker, socialrådgiver og folkeskolelærer samt Ibsen 2001

Forskelle mellem folkeskolelærernes og sygeplejerskernes grundløn for basisstillinger blev således bevaret. Forløbene er dog lidt forskellige, hvor folkeskolelærerne hurtigt, efter blot 8 år, når sluttrinnet (løntrin 35). Sygeplejerskerne er 12 år om at nå sluttrin 30. Der blev imidlertid ikke foretaget mere omfattende omplaceringer i lønhierarkiet, men ændret på lønforløbene. Politibetjente lå stadig sammen med folkeskolelærerne i toppen.

Samtidig med valget af ”flertrinsmodellen” sikrede DSR, at ”skal”-tillæg blev forhandlet centralt. Strategien var dels at få løftet store dele af medlemmerne op via det nye lønsystem, dels at lade de særligt kvalificerede hente decentrale lønpenge. Herigennem skulle der kunne ændres på lønrelationer. Arbejde på privathospitaler kunne ydermere være en måde at få en ændret løndannelse igennem på. Men sådan kom det ikke til at gå. Medvirkende hertil var nok også, at det strategiske valg af lønstyringsmodel mødte en del modstand i organisationen. Der var udbredt skepsis over for den decentrale, mere markedsorienterede og individualiserede strategidiel. Resultatløn kunne der i starten slet ikke skabes opslutning bag, og kritikken af ”fedterøvstillæg” tog også til i sygeplejekredse. Det uigennemsigtige, tilfældige og uretfærdige i tildelinger blev senere brugt som noget af en boomerang mod ledelsen i DSR.

I dag er lønelementerne for SHK’s grupper også lidt anderledes end på KTO-området. Der er indgået en fællesaftale med arbejdsgiveren om lokal løndannelse, der indeholder grundløn (en eller flere løntrin), centralt og lokalt aftalte tillæg og resultatløn. De aftalte tillæg gives typisk i form af højere

løntrin eller midlertidige og/eller varige tillæg. Man har altså valgt her at udforme egne modeller med andre lønklasser. Derimod har kvalifikations- og funktionsløn ikke været accepteret, så det er ikke blevet del af lønftalen. Grundlønnen er aftalt forskelligt for personer i ledende stillinger (hvor der lokalt kan ske rokader på en lønskala med 16 trin), og for personer i ikke-ledende stillinger (hvor der er centrale aftaler for hver enkelt stillingsgruppe eller en flerhed af stillingsgrupper). Der er nærmere reguleringer heraf i overenskomsterne.

Usikkerheden over for, om decentral løn kunne hæve sundhedspersonalets lønninger afgørende, var stor, da der skulle forhandles ny overenskomst igen to år senere, i 1999. KTO forhandlede et resultat hjem, efter at de statslige forhandlinger som vanligt var kommet på plads først. Men i 1999 sagde DSR igen nej til det opnåede KTO-overenskomstresultat. Og da forbundsledelsen åbenbart troede, at der var et ”tredje skud i bøssen” for at sikre ligeløn, gik de i konflikt igen. Alene. Konflikten blev stoppet allerede efter en uge ved et politisk indgreb, og der kom ikke dermed særlige forbedringer hos sygeplejerskerne. Det lignede et nederlag. Der kom dog en ny formand, Connie Kruckow, i kølvandet på det interne opgør.

Decentrale forhandlinger er kommet til i rigt mål, hvad der på den ene side har involveret mange flere aktører i aftalesystemet, men som på den anden side også fik systemet til at gå noget i svang. Det blev rammeaftalerne, der skal sikre organisationer ”papirpenge” og muligheder, men de skal udnyttes decentralt. Det stiller anderledes krav til også et lokalt beredskab, og det stiller organisationerne over for at klæde deres tillidsvalgte bedre på til sådanne forhandlinger. Der har ydermere været forskelligt valgte grader af decentralisering. Nogle organisationer har ikke ønsket at lægge forhandlingskompetencen helt ud på den enkelte arbejdsplads. Arbejdsgivernes i starten store tiltro til decentral løn har været overoptimistisk, for der har været modbevægelser mod at etablere en quasi-markedsgørelse af løndannelsen.

Udllicerings- og privatiseringsbølger gennem de senere årtier har bidraget til at forrykke balancen mellem ansættelsesformer. Det har også skabt uklarheder over, hvem der skal organisere hvem. En magtforskydning mellem organisationerne er eet af resultaterne. Udviklingen har dog uden tvivl fremmet mulighederne for grupper af ansatte i at få afprøvet deres markedsværdi. Men ikke alle har været interesseret heri på lønmodtagerside.

Heller ikke de 11 organisationer, der i 1997 sluttede sig sammen i Sundhedskartellet, har gennem de senere år ønsket at fremme en sådan markedsbestemt lønudvikling - selv ikke under meget gunstige markedsbetingelser med mangel på sundhedspersonale. Alternativ beskæftigelse i privathospitaler er dog en konkurrencemulighed, og her kan hentes markante lønforbedringer ved sektorskift. Mere markedsbestemt løndannelse kunne måske have løftet dele af medlemsskaren en del lønmæssigt, men her er fastholdt den centralistiske og fælles forhandlingsvej for at få hele grupper hævet. I DSR har en strategisk omorientering efter 1998 været til at spore. Der kom en mere udbredt utilfredshed med den måde, som Ny Løn kørte på. Og DSR ville ikke uddelegere kompetencen til at forhandle løn til de

yderste TR´ere, så organisationen fastholdt et godt tag i løndannelsen. Det blev igen ved de centrale borde, at der skulle sikres ligeløn. Her huserede til gengæld nogle indbyggede mekanismer og normer, der ikke var fremmede for at sikre ligeløn.

Sammen med andre organisationer har DSR gennem SHK i stedet arbejdet på at få politiseret uligelønnen. Organisationerne står ikke uden for fælles reguleringer, og det indbefatter også aftale med arbejdsgiverne om at bruge nogle korrigerende mekanismer, der kan holde en snor i løndannelsen. Undtaget herfra er reguleringsordningen, som gennem de seneste to overenskomstrunder er ønsket afskaffet. Uden held. Der skulle også to overenskomstrunder til, før SHK, FOA og BUPL fik held til bredere at politisere uligelønnen.

6. 2000'erne: erfaringer, aktører og automatikker

Erfaringerne op til årtusindskiftet fra forsøg på at ændre lønrelationer har fået nye lagt til her i 2000'erne, selv om der er kommet nye omverdensbetingelser: forbedrede beskæftigelses- og økonomiforhold, overskud på de statslige budgetter, fremskridtsoptimisme – og en VK-regering støttet af Dansk Folkeparti. Optimismen holdt indtil efteråret 2008. Altså til efter afslutningen af den seneste offentlige overenskomstfornyelse.

Forholdet mellem faglige og politiske arbejdsdelinger er samtidig blevet brudt noget op gennem de seneste årtier. Der er løbende kommet flere emner med i aftaleforhandlingerne, bredere spørgsmål af personalepolitisk karakter, om spørgsmål, der er gået fra moderniseringspolitik til familie- og barselsordninger, så der er mange dagsordener at finde nu i overenskomstfornyelser. Arbejdsgiversiden har også fået en dobbelthed ind i argumentationen for en særlig lønfastsættelse i det offentlige. Når den offentlige sektor ikke må være lønførende i forhold til den private, kommer andre ”bløde” spørgsmål til at blive mere centrale for både arbejdsgiverne og lønmodtagersiden. Arbejdsgiverne vil bruge personalepolitiske satsninger som argument for, at det kan betale sig at søge ind til det offentlige, hvor mere ”lempelige” regler om barsel, sygdom, omsorgsdage osv. kan være med til at gøre de offentlige arbejdspladser attraktive. Til gengæld skorter det på grund af det udgiftspolitiske pres med at ville betale for barselsorlov m.v. Det mere ”menneskelige” ansigt på de offentlige arbejdsgivere argumenteres altså som noget, der skal kompensere for den lavere løn. Det er en tankegang, der finder genklang hos mange økonomer og arbejdsmarkedsforskere. For lønmodtagerne bliver personlige muligheder sammen med indflydelse på arbejdets tilrettelæggelse og professionelle udførelse f.eks. vigtige fixpunkter. De ønsker også personalepolitisk oprustning i stat, regioner og kommuner. Men naturligvis skeles der også til løndannelsen i den private sektor og internt til andre gruppers belønninger. Det fører konjunkturbetinget til en ændret fokus hos nogle grupper på løn ved siden af øvrige forhold og gratifikationer.

Man skal ikke undervurdere betydningen af, at der nu er kommet adskillige elementer ind i overenskomststoffet, som har at gøre med forholdet mellem arbejdsliv og familieliv. Også mænd er begyndt at prioritere sådanne elementer (barsel, omsorgsdage osv.), hvad der yderligere bryder forholdet mellem tidligere ”politiske” familiespørgsmål og faglige overenskomstspørgsmål ned. Disse krav på lønmodtagerside kommer nok så meget nedefra, fra yngre mænd, som de er genereret af de ”hvide elefanter” - de garvede, mandlige chefforhandlere i de dominerende forbund - som de kaldes (også af kvinder) i fagbevægelsen. Det politiske system har ydermere skubbet til at ansvarsprivatisere flere forhold; det vil sige, at der er kommet en dobbelt politisk og faglig regulering af forhold, der tidligere lå i hvert sit beslutnings- og politiksystem. Børnepasning har generelt været betragtet som en statslig opgave og ikke en overenskomstmæssig, men barselsorlov har været reguleret i både fagligt og politisk regi. Fædre havde fået orlovsret ved barsel gennem lovgivning i 1984, og de har frem til 2001 haft øremærket orlov i 2 uger. Siden 2004 har overenskomster givet denne øremærkede orlov, og det skete samtidig med, at der blev oprettet en central barselsfond på industriområdet. I det offentlige har

de kommunale og amtslige/regionale arbejdsgivere dog ikke været glad for denne overenskomstgørelse af barselsorlov, fordi de da kommer til at skulle finansiere broderparten af udgifterne til barsel, mens industriens mandearbejdsgivere slipper billigere. Nye konfliktlinjer mellem typer af arbejdsgivere – private og offentlige - træder tydeligere frem ad den vej.

Indadtil i den offentlige sektor er der sket store forandringer gennem de senere årtier. Moderniseringer af den offentlige sektor har sat de mange ansatte og de decentrale ledere under nogle fornyelsespres og krav til, hvordan arbejdet skal udføres og efter hvilke retningslinjer, hvad der ikke synes at have hævet motivation og loyalitet. De *New Public Management*-elementer, som styrer reformerne, opererer med grupper af professionelle og fagprofessionelle som forstyrrende elementer, der skal overvåges og kontrolleres (Dalsgaard og Jørgensen 2010). Opskrifterne er hentet fra anglo-amerikanske ledelses- og styringsfilosofier, hvor det både er helt andre kulturer og forvaltningstraditioner, der eksisterer. Overført til danske forhold slår man meget af den etablerede tillidskultur i stykker, så samarbejdsstraditioner og lave magtdistancer bliver eroderet. De har ellers været med til at kultivere det professionelle servicearbejde og uvildige forvaltningsarbejde i stat, regioner og kommuner. NPM opererer med de offentligt ansatte som modstandere – ikke som medspillere. Så bliver mistilliden udbredt, og professionelle bastioner føles angrebet. Grupper af ansatte kan ikke passivt se til, at deres fagprofessionalisme udfordres så kraftigt samtidig med, at de modtager, hvad de opfatter som en manglende anerkendelse af omsorgsarbejdets værdi og en uretfærdig lav aflønning.

Utilfredsheden har været stigende over for dokumentations-, målings- og evalueringspraksisser og over for den styrkelse af ledelsesinstrumenter, som er blevet meget mærkbar. Mange offentligt ansatte har følt deres faglighed truet. Der tales om *måletyranni* (et vedvarende dokumentations- og sammenligningscirkus), *konkurrencehelvede* (i en misforstået opfattelse af det offentlige som en sportskonkurrence) og *ridefogedmentalitet* (i en mere og mere centraliseret kontrol- og straffevirksomhed over for institutioner og ”underperformere”). Nøgternt kan man konstatere, at det er mistillid mere end tillid, hvormed store grupper af ansatte i stat, regioner og kommuner bliver mødt af de ledende embedsmænds moderniseringsstrategier. Det øger utilfredsheden og behovet for at se sig anerkendt politisk, offentligt, lønmæssigt. Paradoksalt nok er det arbejdsgivernes NPM-inspirerede forvaltningspolitik, der har presset lønkrav frem til en hovedprioritet på lønmodtagerside. De ansatte vil anerkendes – og politisk vil lønmæssig præmiering være en sådan. Under sosu´ernes, sundhedspersonalets, pædagogernes og andre offentligt ansattes krav om højere løn ligger således også en skarp kritik af moderniseringerne og den manglende anerkendelse af deres indsats og brugsværdi for befolkningen som helhed. Det synes flertallet af politikere ikke helt at have forstået endnu.

Bedre betingelser for at kunne bruge fagligheden, stærkere tillid til de ansatte og større anerkendelse ville kunne lette arbejdet med at belønne de ansatte ganske meget. Og det ville formodentlig også fremme mulighederne for da at tilgodese grupper med ligelønsproblemer, når opmærksomheden ikke skal bindes så kraftigt på lønrelationerne mellem grupperne. Succeskriterierne for de faglige ledere synes at behøve en kraftig revision, hvis ligelønnen skal have ben at gå på. Det bevidner 2000'er-

erfaringerne. De fortæller ligeledes, at faglige, politiske og forvaltningspolitiske spørgsmål dækker hinanden meget mere, end det tidligere har været tilfældet. Derfor er der også flere samtidige arenaer, der skal optrædes på fra organisationsside.

6.1. Lønpolitisk dagsorden og forhandlingsfællesskaber

Samlet gør samfunds- og familieförändringar, at *den lønpolitiske dagsorden* har fået andre hensyn og elementer at skulle spille sammen med, og den har selv undergået förändringar gennem de senere år. Hvad angår det sidste, er arbejdsgivernes store tiltro til markedsbestemt løndannelse stadig stærk. Store demografibestemte rekrutteringsproblemer er til at forudse i det offentlige fremover. Men et stort administrativt besvær og vanskeligheder ved at gennemføre decentrale lønaftaler kombineret ikke mindst med den modvillighed, der er konstaterbar på lønmodtagerside, gør, at den decentrale, individualiserede løn ikke har fået lov til at brede sig. Der er meget bøvl med den lokale, nye løn, der blev introduceret i 1990'erne. Det vil også begrænse rækkevidden af en mere markedsstyret løndannelse, og dermed gøre, at dækningen af de fremtidige rekrutteringsproblemer i amter og regioner skal ske ved at dreje på andre skruer (anden dimensionering af uddannelser, attraktive arbejdspladser, seniorordninger m.v.).

KL har ellers søgt at blive en mere selvstændig aktør i overenskomstspillet. Kommunerne har endog én gang, i 2002, afsluttet deres forhandlinger med KTO før staten. Generelt er der et ønske om at kunne agere mere selvstændigt som arbejdsgiver, og der ligger måske også en mere realitetsnær politisk og administrativ bedømmelse bag end den, en finansminister og Personalestyrelsens ledelse kan diske op med. Det er imidlertid svært for KL, når man tager bestik af de styringsmæssige rammer. De er styrket med statens udgiftspolitiske styring via finansloven og gennem de kommunale budgetforlig. Det er her betegnelsen ”dobbelt benlås” for kommuner og regioner har sin plads. Hertil kommer så den direkte statslige indflydelse på de kommunale arbejdsgivere under overenskomstfornyelser. Og KL har ikke en udtalt interesse i ligeløn, hvorimod de accepterer, at uddannelse skal kunne præmieres, specielt hvor der er rekrutteringsproblemer.

Den første overenskomstrunde i det nyt årtusinde blev en forholdsvis rolig fornyelsesproces, hvor der i 2002 var generel opbakning til forhandlingsresultatet. Også på sundhedsområdet. Alligevel brød SHK året efter ud af KTO for at etablere et *selvstændigt forhandlingsfællesskab*, som kom i ilden første gang i 2005. Adskillelsen havde været forberedt gennem nogen tid. Og arbejdsgiversiden strakte naturligt hånden frem i 2005: De statslige arbejdsgivere signalerede med det samme interesse i at lave aftaler med kartellet, og de kommunale arbejdsgivere fulgte efter. Der kom hurtigt en aftalefornyelse, der bekræftede SHK i, at det var leve- og funktionsdygtigt som forhandlingsorganisation. DSR tegner sig dog for mere end halvdelen af medlemmerne og er det suverænt ledende forbund i forhandlingskartellet – politisk, økonomisk, administrativt. Styrken gemmer dog også på en svaghed, for de øvrige 10 forbund skal til stadighed føle sig tilgodeset, deres eksistensberettigelse skal bekræftes, og medlemmerne skal kunne spejle sig i udmeldte paroler, krav og opnåede resultater. Ellers får SKH ikke

en lang levetid. DSR får dermed også et stort ansvar at løfte i forhold til de øvrige forbunds duelighed og velbefindende inden for forhandlingsfællesskabet.

Et interessant forhold fra 2002-forhandlingerne skal trækkes frem i forhold til ligelønnen. Faktisk blev KL og KTO enige om, at der skulle nedsættes et udvalg, som nærmere skulle ”belyse løndannelsen, herunder kønsmæssige lønforskelle mellem den private og den kommunale og amtslige sektor. I den kommende periode udarbejder parterne endvidere i fællesskab en pjece om jobvurderingssystemer” (Protokollat mellem KL, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Amtsrådsforeningen og KTO 19. marts 2002, § 9). Ønsket var fremsat af sundhedsorganisationerne og BUPL. Udvalget skulle komme med forslag, der kunne behandles i efterfølgende overenskomstrunder. Ud over en mindre teknisk udredning året efter, blev der ikke realiseret andet i den henseende. Der må siges at være gået syltekrukke i initiativet, nok også fremskyndet af sundhedsorganisationernes farvel til KTO-sammenhængen med dannelsen af SHK.

Med strukturreformen fra 2007 er der blevet etableret et *eget regionalt aftaleniveau*. Dermed kom der ændringer og opbrud i aftalesystemet. På arbejdsgiverside er *RLTN* (Regionernes Lønnings- og Takst Nævn) blevet den koordinerende og forhandlende instans. Mandater udstikkes her, der skal køre forhandlinger med lønmodtagersiden, og her godkendes aftaler ligeledes. Et særligt regionalt forhandlingsnævn har været påkrævet, dels på grund af regionernes særlige status som nogle, der ikke kan opkræve skatter – modsat de tidligere amter – og fordi staten har fået vetoret over for aftaleindgåelser. I *RLTN* sidder 9 medlemmer: 5 fra regionerne, 2 fra KL samt sundhedsministeren og finansministeren. Begge de to sidste har vetoret, og dermed er regeringen udstyret med de stærkeste beføjelser, der næsten kan tænkes, på regionalt plan. Fra 2008 sker der separate forhandlinger for henholdsvis regioner og kommuner. Altså igen en udvidelse af forhandlingsarenaerne og aftalestoffet.

Med stadig decentralisering på opgave- og ansvarssiden kommer der også ændrede balancer mellem centralorganisationer og medlemsorganisationer. Dermed lægges der potentielle brudflader ind, hvis ikke det generelle overenskomststof og de organisationsspecifikke emner finder en tilsvarende ny balance. Centralorganisationerne er dog stadig af overordnet betydning – også for arbejdsgiverne, for dermed sikres fælles lønstyring, sammenhold og sikring af fredspligten. Centralorganisationerne er i den forstand vanskelige at undvære for arbejdsgiverne.

KL står stadig for den kommunale arbejdsgiverinteresse, der med de færre kommuner fra 2007 (98 i alt) også har betydet en vis omplacering af betydning af enkeltkommuner. De store bykommuner er stadig vægtige, men da der er politisk valg til poster i foreningen og dermed til forhandlingsbordene, er den partipolitiske baggrund for forhandlere ikke helt uden betydning. Det sås i den store arbejdskonflikt i foråret 2008, hvor der kom splittelse i *KL*'s bestyrelse omkring brugen af lockout. Foreløbig synes uenigheder at være blevet bilagt. I al fald har *KL* i februar 2010 – helt usædvanligt uden for forhandlingssituationer – meddelt, at *KL* i 2011 vil bruge lockout-våbenet generelt ved en eventuel

konflikt. Dermed har KL på forhånd politiseret overenskomstfornyelsen og vel også signaleret et ønske om et politisk indgreb, hvis det skulle ende med en åben konflikt.

På lønmodtagerside er der sket større omplaceringer i forhandlingsfællesskaberne. *KTO* forhandler for en samlet mængde af aktuelt 48 organisationer på det kommunale område, som stadig står frit for at gå enegang, hvis de finder det formålstjenligt. Et vigtigt forhold i relation til indgåelse af aftaler er, at der er vetoret inden for hver hovedorganisationsgruppe. Opdelt på forhandlingsfællesskaber er der nu fire inden for KTO-området:

- OAO (Offentligt Ansattes Organisationer – der er en sammenslutning af organisationerne i de tidligere forhandlingskarteller Det Kommunale Kartel og Statsansattes Kartel – omfattende 13 LO-organisationer samt Dansk Socialrådgiverforening, der er placeret i FTF-regi),
- FTF (15 organisationer),
- AC (15 organisationer), og
- Ledernes Hovedorganisation (LH) m.fl. (4 organisationer).

Men ved siden af KTO har *Sundhedskartellet* de seneste to forhandlingsrunder selvstændigt forhandlet overenskomster. Der er således to karteller i spil på B-siden. På regionalt plan er der tilsvarende to karteller involveret: KTO og Sundhedskartellet. For det sidstes vedkommende ligger den helt store udfordring i at opnå enighed med arbejdsgiverne her, hvor sygehusområdet er det centrale. Når det gælder organisationsspecifikke forhandlinger på regionalt plan, er organisationer som DSR, HK-Kommunal, FOA og Yngre Læger f.eks. forhandlingsberettigede.

Det var især utilfredsheden med KTO's måde ikke at tage ligelønsspørgsmålet alvorligt, der fik Sundhedskartellet til at bryde ud af KTO i 2002 og etablerede sig som selvstændigt forhandlingsorgan. Der har så været gjort forsøg i to runder på selv at gøre noget ved lønforholdene.

Både i 2005 og 2008 er der brugt en såkaldt ”*omvendt forhandlingsmodel*”, hvor forhandlinger med de enkelte organisationer starter forløbet op. Her er særskilte temaer taget ud, og puljemidler er afsat til fordeling. En fælles køreplan definerer nærmere, hvilke temaer, der udtages til generel, samlet forhandling inden for KTO-området. På SHK-området sker der en samtidig forhandling af generelle, tværgående og organisationsspecifikke forhold. Der sker altså noget på flere samtidige forhandlingsarenaer. Der er kort sagt aktiviteter ved mange borde på samme tid. De specifikke organisationsaftaler skal også bidrage til at vise, at alle ”har fået noget”, så de fælles udestående temaer måske lettere finder sin sluttelige løsning. Det har virket positivt set fra langt de fleste KTO-tilsluttede organisationers synsvinkel. I 2005 var der også glæde i flere sundhedsorganisationer, fordi der kom et selvstændigt forhandlingsresultat, og det lykkedes at få et mindre løft for basisgrupper og afkortede anciennitetsforløb.

6.2. 2008-overenskomsten: forlig, konflikt og forlig

Men ligelønsspørgsmålet var i 2008 anledning til at udløse den største arbejdskonflikt i det offentlige arbejdsmarkeds historie. Opspillet hertil var først utilfredshed i Holstebro hos nogle FOA-medlemmer fra sosu-gruppen med dårlig behandling og uligeløn, og det bredte sig til en landsdækkende protestbevægelse i foråret 2007 (Jacobsen og Pedersen 2010). Det rolige offentlige arbejdsmarked var ikke så roligt længere. Og samtidig foregik der trepartsforhandlinger omkring ”kvalitetsreformen”, hvor regeringen indbød LO, FTF og AC til at starte overenskomstforhandlingerne op, eftersom det var uddannelses- og puljemidler, der var til forhandling. Der blev politisk lokket med penge og privilegier til de grupper, der ville indgå aftale med regeringen. I den forbindelse er det også værd at notere sig, at formændene for de tre centralorganisationer ikke nødvendigvis er deltagere i selve overenskomstforhandlingerne, og det kan have gjort, at visse overenskomstrelevante aspekter er blevet overset. SHK og BUPL kunne heller ikke få trepartsforhandlinger forpligtet på ligelønsaspektet, selv om de forsøgte herpå. Arbejdsgiversiden har ikke tilsvarende problemer med at afklare interesser og afstemme krav, for her er finansministeren lønningsminister og bistås af Personalestyrelsen. Aftalen, der blev indgået den 15. juni 2007 med LO og AC, måtte nødvendigvis følges op af en aftale med FTF, der kom 1. juli. FTF havde mere is i maven end LO og AC og fik dermed også tilført ekstra uddannelsesmidler som bonus for at have forladt forhandlingerne 14 dage før.

Særlig opmærksomhed – og vrede - vakte det i organisationskredse, da FOA´s formand Dennis Kristensen i efteråret 2007 tog på besøgsrunde til de politiske partier på Christiansborg for at nå opbakning til ønsket om at få tilgodeset FOA´s medlemmer. Kun Venstre afslog at mødes med FOA´s formand, der her ”forbrød” sig mod de spilleregler, som er med til at definere ”den danske model”. Man måtte ikke involvere politikerne. Mange tordnede mod FOA – også nogle af dem, der kort tid før havde taget hul på overenskomstfornyelserne med aftaler under Kvalitetsreformen. Der skulle i al fald en særlig indsigt og evne til at se det kvalitativt forskellige i at forhandle noget hjem politisk i de forskellige fora. Aftalepartneren var den samme, pengene kom fra samme kilde, og indholdet i aftaler skulle udmøntes sammen med overenskomstmidler. ”Forbrydelsen” bestod i at have politiseret og krævet ligeløn i overenskomstsammenhæng uden om de fælles forhandlingsborde. Dermed var to normer i forestillingen om en ”ren” faglig aftalefornyelse overtrådt.

Forhandlingsspillet omkring overenskomst 2008 involverede fra parlamentarisk hold en lige så ugleset politisk indblanding med Dansk Folkepartis, socialdemokraternes og venstrefløjspartiernes løfter om 5 mia. kr. ekstra til ubedring af uligelønnen. I løbet af efterårets valgkamp var ligeløn blevet et tema, og oppositionen lovede et tilsvarende beløb som DF tilbød, men hvor DF ønskede dem øremærkede til ældreplejens personale. Det radikale Venstre ville ikke udstede sådanne garantier, men lade forhandlingerne køre som normalt. Venstre og Konservative skulle heller ikke lægge sig ud med vælgergrupper, så de var imod tiltag på ligelønsfronten. Der var dog et politisk flertal for et lønløft til kvindegrupperne uden om regeringspartierne. Såvel hovedorganisationerne LO og FTF samt

forhandlingsfællesskaberne gik i efteråret 2007 ind for, at politikerne forlods stillede 5 mia. kr. til rådighed, mens der var uenighed om, hvem der skulle tilgodeses, og hvordan de skulle fordeles.

Efter valget optrådte SD og DF videre noget uskønt sammen, idet de ”hoppede ud” af løfterne igen 16. december 2007. Det skete efter en regneteknisk øvelse fra finansminister Lars Løkke Rasmussens side, hvor fremrykning af betalinger fra sidst til først i overenskomstperioden blev fremstillet som en samlet, kumuleret ”gave” på 5,1 mia. kr. til de ansatte. Det var næsten en magisk øvelse. Fremrykningen af betaling til det første år udløser nemlig samtidig en modregning via reguleringsordenen i de efterfølgende to år. LO har beregnet det reelle beløb til kun 340 mio. kr.; andre til lidt mere. Det havde blot intet med 5 mia. kr. at gøre. SD og DF vidste vist udmærket, hvor lidt der egentlig var i finansministerens ”spin”; men det var for dem en kattelem, de straks benyttede for at løbe fra deres tidligere løfter.

Siden har socialdemokraterne holdt en overordentlig lav profil omkring ligeløn og ligestilling. Først 8. marts 2010 – på hundredeårsdagen for kvindernes internationale kampdag - kan man spore begyndende holdningsdannelse i forhold til ligestilling i et fællesudspil med SF, men det er lige så bemærkelsesværdigt, at der er en meget uklar holdning til ligeløn. SF’s krav om afsættelse af flere milliarder til at tilgodese ligelønkravet er også forsvundet (se Information 8.3.2010).

Forvirringen på lønmodtagerside var stor. Men det var den også hos de kommunale arbejdsgivere. KL viste faktisk ikke, hvem de skulle forhandle med indtil 16.12.2007, da SD og DF sprang fra deres løfter om særligt lønløft. Forhandlingerne kunne så gå i gang som sædvanligt, og det blev på både en regional og en kommunal arena. Dernæst involverede forløbet FOA’s sene udtræden af KTO-forhandlingerne samtidig med, at Sundhedskartellet styrede mod konflikt. KTO-forlig blev opnået 1. marts. Forligninstitutionen blev inddraget, og mæglingsforslag fremsat 11. april 2008. BUPL kørte en usikker kurs og uklar kampagne, hvor ledelsens anbefaling af forlig blev underkendt af medlemmerne, og forbundet endte også i konflikt. BUPL’s konflikt kom dog til at køre forskudt i forhold til FOA’s og SHK’s, og det gav problemer for et politisk indgreb, da der ikke var fælles afstemningsdatoer.

For første gang var forhandlingsfællesskabernes chefforhandlere på både det statslige og det regionale og kommunale område ikke-LO-folk: Sine Sunesen, AC, og Anders Bondo Christensen, DLF. FOA’s formand Dennis Kristensen, der indtil efteråret 2007 var KTO-formand, måtte forlade denne post inden forhandlingerne, da der kom protester mod ham og FOA’s måde at køre en selvstændig linje på. Den nye KTO-formand Anders Bondo Christensen havde i opstartsfasen af overenskomstforhandlingerne søgt at samle alle organisationer om en fordeling af de 5 mia. kr., som politisk var blevet lovet, hvor halvdelen kunne gå til generelle lønforbedringer og den anden halvdel til at tilgodese kvindegrupper med ligelønsproblemer. AC ville dog ikke være med, og det ville FOA så heller ikke. Den politiske chance for at udnytte de politisk udstedte løfter fik altså ingen faglig gang på jorden. Og så kom splittelsen efterfølgende til lys lue. Forløbet blev et centralt KL-KTO-forlig med en lønstigning på 12,8 % som hovedingrediens og flere separate konfliktforløb med ligelønkrav på 15 % i centrum.

FOA udnyttede den folkelige opbakning til ligeløn og sosu-området ganske markant. Ingen af de nye chefforhandlere i CFU og KTU var tilhængere af ligelønkravet, men på KTO-side var der længe langmodighed med FOA og forbundets krav om ”mandeløn til kvindefag”. Fællesskabet kunne dog ikke imødekomme FOA’s krav, og det var kun via et initiativ fra KL-side, at skævdeling (på i alt 440 mio. kr.) blev bragt i spil. FOA takkede dog nej, da pengene var øremærkede til bestemte grupper inden for forbundet. FOA og BUPL valgte imidlertid sammen med Sundhedskartellets 11 organisationer konfliktvejen. Og hertil svarede KL igen med lockout over for FOA og BUPL – men ikke over for Sundhedskartellet. Først var der dog opstået politisk uenighed i KL’s bestyrelse omkring brug af lockoutvåbnet, og det var en sprække, der ikke gik ubemærket hen på lønmodtagerside.

Advarsler mod krav om 15 %’s lønstigning, som var blevet FOA’s og Sundhedskartellets krav, og advarsler mod konflikt kom i en støt strøm fra økonomer, medieverdenen, politikere, administratorer samt flere arbejdsmarkedsforskere – og også fra DA. DA respekterede altså heller ikke ”modellens” krav om ikke-indblanding udefra. Der skulle ikke kunne opstå afsmitningseffekter på den private løndannelse, og derfor intervenerede den private arbejdsgiverorganisation. Omvendt gav det de strejkende kvindegrupper blod på tanden, da en nedsat norsk ligelønskommission havde barslet med en betænkning, hvori det blev anbefalet at afsætte 3. mia. kr. ekstra til at gøre noget særligt ved uligelønsproblemet. Klausuleringer heri af enighed mellem parterne blev ikke observeret så meget som det offensive i at sige, at der politisk skulle gøres noget ekstraordinært for at sikre genopretning af lønrelationerne. Den politiske adresse var klar. De strejkende havde dog besvær med at få placeret det norske eksempel centralt i mediekampen. Bemærkelsesværdigt nok kom der ligeledes højlydte og offentlige advarsler fra Sine Suneson, AC, Kirsten Nissen, SL, og Bodil Otte, HK-Kommunal mod at give de strejkende mere end 12,8 %, som de øvrige grupper havde accepteret. De ville altså forhindre, at nogle kæmpede sig til bedre vilkår. Og det var endog store kvindegrupper, som disse tre fagforeningsledere repræsenterede. Det måtte også i LO-huset give visse panderynker.

Konflikten havde alligevel en vedvarende høj legitimitet i befolkningen. Regeringen ville have svært ved at gribe ind, uden at den populært sagt ville brænde sig på en folkestemning. Det kunne give politisk bagslag. (Denne rapport forfatter sagde på konfliktens første dag, 16.4., i TV-avisen, at man ikke skulle regne med et regeringsindgreb, før et flertal i befolkningen ville være imod strejken, og i Politiken den 24.4. gentoges vurderingen af, at der ikke nødvendigvis ville komme et indgreb. Parterne kunne blive tvunget til at finde en løsning selv, som i 1973. Due og Madsen (2009) påstår uholdbart, at ingen havde haft fantasi til at forestille sig en situation uden indgreb. Ingen kan med sikkerhed forudse, hvad samfunds- og politikudviklinger vil bringe. Da historien er samfundsvidenskabernes eneste laboratorium, må vi nøjes med at studere og forklare, hvad der faktisk er sket). Men det blev altså en konflikt uden politisk redningskrans i form af et indgreb. Optrapningen af konflikten blev så også særlig markant, fordi VK-regeringen ikke kunne få et grundlag for indgreb, f.eks. i form af en ”bagkant” i form af fælles afstemninger; og efterhånden kom en kalkulation om at lade fagforbundene

tømme strejkekassen til at styre handlingerne. Altså ikke-handlinger, en liberal laden stå til-holdning. Et biprodukt kunne også være styrkelse af det private hospitalsvæsen på bekostning af det offentlige.

KL og KTO var faktisk nået til enighed om et forlig, hvor der var aftalt en lønstigning, der lå 0,3 % over de 12,8 % over tre år, som regeringen havde udstukket som maksimale. Anders Bondo Christensen havde som ny KTO-formand vist sig ganske duelig og handlekraftig, og han havde udviklet et godt samarbejde med KL's chefforhandler Mads Lebech. Det løsningsforslag, man var blevet enige om, var et klart og afbalanceret kompromis. Men så greb finansministeren direkte og impulsivt ind – ikke for at afværge en truende konflikt, men for at forhindre et forlig (Jacobsen og Pedersen 2010, p. 228). Lars Løkke Rasmussen truede de kommunale forhandlere til at underkende deres egen forligsaftale og gå tilbage til 12,8 % som maksimal lønstigning. Det endte så også med at blive forligspunktet. Staten dikterede. Der blev dog foretaget en bemærkelsesværdig fællesbeslutning mellem KTO og KL om at holde 0,4 % af lønstigningen uden for reguleringsordningen, hvad der i realiteten kom til at betyde, at der for medlemmerne kom et samlet bedre resultat ud af den påtvungne 12,8 %'s løsning end det oprindelige forlig. Livslønsperspektivet er reelt det mest centrale referencepunkt. KTO-KL-forligets 12,8 % blev imidlertid et fixpunkt for andre organisationers strategiske sigtelinjer. Konflikten med FOA, BUPL og Sundhedskartellet kørte. Og kørte videre. Det ventede regeringsindgreb udeblev. Regeringen gemte sig bag parolen om respekt for ”den danske model”. Så der skulle hverken snakkes ekstra lønmidler eller indgreb i de ”frie” forhandlinger.

Først da FOA erkendte det politisk udsigtsløse i at få indfriet de politiske løfter om særforbedringer, og BUPL og Sundhedskartellet så kistebunden begynde at lyse – altså tomme strejkekasser – blev der indgået forlig. Men dog forlig, der alle lå over det niveau, som dem, der havde sluttet tidligt forlig havde opnået. Forskelle mellem de forskellige grupper skal også noteres, selv om det ikke var markant forskellige profiler. Lønstigningstakterne over dem, der allerede havde indgået KTO-forlig, var væsentlige for de strejkende i den forstand, at det viste en reel præmiering af konfliktdueligheden samtidig med, at der var blevet sat nye dagsordener om ligeløn, offentligt sygehusvæsen og værdien af en universal velfærdsstat. Konflikten blev ikke ”stor ståhej for ingenting”, som nogle har ment (Due og Madsen 2009).

Konflikterne viste på den ene side, at det kan betale sig at gå i aktion, men på den anden viste den også, at selv tidligere strejkeerfaringer og et ”blødt” nødberedskab ikke er nok. Nødberedskabet var både en forpligtelse og en halv forbandelse for SHK. Det skulle fungere, men det blev håndteret så lempeligt, at strejkerne ikke for alvor blev mærkbare, så politikerne blev ramt på deres ansvar for et velfungerende sundhedsvæsen. Sundhedskartellets organisationer manglende måske også fornøden dygtighed til at udnytte den opbakning i befolkningen, som strejken vitterlig havde hele forløbet igennem.

Vanskeligheder ved at lave en sådan bedømmelse skal dog også påpeges; men hvis der i SHK ikke havde været forventninger om et kortere konfliktforløb, ville det have været naturligt at have en plan B, der kunne slå stærkere på den folkelige opbakning bag kravene i kampagner og medieoptræden. Internt i SHK-kredsen kom det også til visse uenigheder i processen, hvor eksempelvis Jordemoderforeningens

formand kom med udtalelser i offentligheden om strategiskift, der gav en vis signalforvirring også i forhold til modparten. Lige så forvirrende så det ud udefra, at FTF-formand Bente Sorgenfrey offentligt anmodede regeringen om at gribe ind i konflikten. Konfliktstyringen var ikke optimalt koordineret på lønmodtagerside.

BUPL kørte en zik-zak-kurs og havde et ufuldstændigt beredskab, som gjorde medlemmerne noget usikre, ligesom forløbet gjorde forholdet en anelse spændt mellem ledelse og medlemmer. I en forhandlingssammenhæng er det ikke opportunt at sætte endelige tal eller faste procentsatser op som krav; men i en kommunikationsmæssig er det en ubetinget fordel. Det måtte blive en erfaringslære for BUPL. Faktisk fik BUPL også forhandlet en egen lederoverenskomst hjem, som var ganske gunstig, men det resultat druknede i slagsmålet om procenter. Forventningerne til, at KTO skulle kunne levere lønresultater i form af ”mere end det private”, var alt for ensidige. Der blev tænkt for lidt i alternative strategier og scenarier. Og FOA vandt nok kommunikative sejre ved et dygtigt gennemført medicarbejde, men fik ikke helt det løft for større grupper af deres medlemmer, som de var stillet i udsigt. FOA fik dog differentieret deres pulje fra 12,3 % til cirka 14,0 %. De sidste tilkom dem, der havde startet konfliktscenariet, sosu’erne. Dennis Kristensen og FOA kom helskindet ud af konflikten, selv om der internt blev tale om noget forskellige resultater for FOA-medlemmer. ”Mandeløn til kvindefag” var imidlertid ikke ubetinget en succes – selv om det kunne føles som en sådan i ledelsen af forbundshuset. Men ”den danske model” i det offentlige var blevet grundigt rystet.

De fleste organisationer havde inden forhandlingerne startede nok opfattelsen af, at OK 2008 ville forløbe på samme måde som OK 2005. Som gamle generaler altid udkæmper den forrige krig igen, er der megen tilsvarende strategisk tænkning i organisationsverdenen. Det viste sig at være både fejlagtigt og farligt, fordi organisationer ikke var forberedte på de nye situationer, de kom i. Derfor manglede der nogle steder et konfliktberedskab – og der kom ikke som forventet et politisk indgreb. Det blev ikke ”same procedure as last year”. Forløbet viste også i de indledende faser, at køreplaner og indledende positioneringer var med til at definere nogle krav ind og andre ud, så der hurtigt endte med et begrænset sæt af emner, der skulle forhandles videre i KTO-regi. Ligelønskravet hørte sammen med kravet om sociale kapitler f.eks. til denne kategori af udgrænsede krav i både CFU- og KTO-regi.

Det generelle billede af resultater bør dog ikke standse ved fokusering på procentuelle lønforbedringer. I de organisationsspecifikke forhandlinger blev der også opnået betydelige resultater. Således fik folkeskolelærerne en arbejdstidsaftale sat i støbeskeen og desuden hentet et undervisningstillæg hjem fra den samlede pulje og sat et ekstra løntrin på deres lønskala. Det kunne for det enkelte medlem betyde 13.000 kr. mere pr. år. DLF’s professionaliseringsprojekt med ”den professionelle lærer” synes at have været ganske succesfuld. I forhold hertil har SHK-organisationernes strategi med at få et samtidigt løft for alle i medlemsskaren vist sig at være mindre succesfuld.

Forløbet af konflikterne er analyseret andre steder (Due og Madsen 2009, Jacobsen og Pedersen 2010 – dog med fuldstændig forskellige helte- og skurkeroller til de strejkende forbund og deres formænd).

Her skal blot peges på, at forløbet ikke kun på arbejdsgiverside, men også internt på lønmodtagerside viste en minimal vilje til at prioritere ligelønnen og et ønske om at straffe de forbund, der bryder ud af fælleslinjen (jf. også Caraker 2010). Det afspejler nogle af de centrale handlemaksimer i systemet, som gør det uegnet til at tackle ligelønnen. Politisk var konflikten også lærerig, dels på grund af oppositionens og DF's hule løfter om ekstra penge til lønforbedringer, dels i forhold til politikernes og regeringens måde at gemme sig bag skjoldet "den danske model" på. Henvisningen til parternes selvstyre i en situation, som man selv har politiseret i hidtil ukendt omfang, var alene en selvlegitimering af ikke at gøre noget.

De institutionelle rammer for overenskomstforhandlingerne påvirker aktørernes muligheder for at sætte forhold på dagsordenen. Det vil sige, der sættes grænser for, hvad der kan besluttes, og der defineres muligheder for at få indflydelse på, hvad der implementeres. Aktørerne selv har imidlertid også udviklet præferencer og prioriteter, der viser bestemte mønstre, som det er vanskeligt at ændre grundlæggende igen. Det er bl.a. et problem for indsats mod uligelønnen. Det offentlige forhandlings- og aftalesystem er ikke skabt til for at løse ligelønsproblemer. Men til det institutionelle problem kommer så det adfærdsmæssige: Der er mange aktører, der ikke vil ligeløn, og dermed ikke vil være med til at rette op på opståede skævheder i systemet. Og sådanne adfældsproblemer på lønmodtagerside kan ikke nødvendigvis løses alene ved institutionelle ændringer i set-uppet. Det er igen kollektive erfaringer og kollektive bevidstheder, der er i spil.

På spil er her mulighederne for at lave skævdeler til fordel for dem, der har erfaret uligelønnens tilstedeværelse. Og normer og handleregler har resulteret i meget smalle marginer for ændringer af lønrelationerne. Det er ikke sådan, at der ikke kan foretages omklassificeringer af grupper og ske justeringer af lønforhold, for så ville systemet jo være helt statisk. Problemet er imidlertid, at der kræves enighed mellem parterne, og at alt skal klares inden for den samlede lønsum. Den enighed er meget vanskelig at opnå. Justeringer foregår for det meste på marginale procentdele. Nogle skal overbevises om det substantielt rigtige og retfærdige i ligelønkravet, før der kommer bevægelse i holdninger og handlinger. Løndifferencerne ville heller ikke være noget problem, såfremt alle grupper fandt de relative lønforskelle retfærdige og fornuftige. Rangordningerne er imidlertid stærkt udfordrede. "Skævvridninger" er blevet politiseret i begge henseender. Det fik sin klareste udkrystallisering ved konflikten i 2008, der samtidigt viste, hvor stærk politiseringen af aftalefornyelserne er i det offentlige, og hvor central regeringen/staten er i hele forhandlings- og aftalesystemet. Det gør det ofte vanskeligt for KL og permanent besværlig for regionerne/RTLN at optræde med den forudsatte selvstændighed, styrke og troværdighed.

6.3. Hierarkisering og interessehensyn

Arbejdsgiverne, A-siden, i det offentlige har ønsket større lønflexibilitet og lønspredning, og samtidig har decentral løn vist ønsket om at få en mere driftsøkonomisk begrundelse for løn slået fast. De vil gerne *bruge løn som ledelsesredskab*. Derfor vil de gerne decentralisere og individualisere mere af

løndannelsen. ”De” skal her i første omgang forstås som staten, men de kommunale og regionale arbejdsgivere har ikke lagt sig på kollisionskurs af staten i den henseende. KL virker dog aktuelt lidt udmattet over for problemerne i arbejdet med at gennemføre Ny Løn. Finansministeriet er gennem Personalestyrelsens virke med til at sætte lønsystemet under stærkt pres med krav om at lægge løndannelsen helt ud til lederne i institutionerne. Staten ønsker virksomhedsoverenskomster. Det er nu officiel del af VK-regeringens og Personalestyrelsens strategi på området.

Som det danske system er skruet sammen, er løn imidlertid en basal kollektiv aftalestørrelse. Og det er arbejdets art (uddannelse, ansvar, realkompetencer osv.), der skal bestemme løn – og ikke den enkelte institutions bundlinje, dens økonomiske situation og bæredygtighed. Det princip har været fundamentalt fra fagbevægelsens start. Løn er et overenskomstanliggende, der afgøres af kollektive beslutningstagere, og hvor markedsformidlet løn kun spiller en marginal rolle. Centrale aftaler tæller klart mest. Der er sat nogle grænser for den lokale løndannelse, hvad der også kan udtrykkes ved udsagnet, at arbejdsgiverne ikke har brugt de muligheder, de faktisk har lokalt. Effektivitetskriterier og en mere markedsbestemt løndannelse har mødt to modsatgående bevægelser: Dels modstand fra store grupper af lønmodtagere (især de kvindedominerede forbund), som delvist har spændt ben for mere udbredt brug heraf, dels selvsamme arbejdsgiversides ønske om samlet lønstyring. Det sidste har været et overordnet hensyn fra 1960’ernes revision af lønsystemerne, over 1970’ernes og 1980’ernes aftaleforhandlinger internt i det offentlige mellem stat og kommuner til de aktuelle moderniseringsrunder. Det kan give lidt skizofrene udslag i strategilægningen på arbejdsgiverside. Markedsmekanismer er generelt sat ud af kraft i det centraliserede offentlige aftalesystem, og så ønsker arbejdsgiverne alligevel en mere systematisk efterspørgselsbestemt løndannelse.

Dette må ses også under indflydelse af de New Public Management-ideer, der er sat til at revolutionere det offentlige indefra, ved at der kommer en kalkering af den private sektors markeds- og managementprincipper. Styrkelse af ledelsen, målinger, tests, kontrol og styring nedbryder som nævnt over tid den tillidskultur og den professionalisme, der har været fundamental i de danske velfærdsarrangementer. Det er i al fald tendensen. Lærerne lavede et vigtigt modtræk til NPM-udviklingerne ved deres arbejdstidsaftale i OK 2008; den kan ses som et opgør med NPM, som andre organisationer kunne tage ved lære af. Som kollektive aktører kommer lønmodtagerne og arbejdsgiverne til at stå længere fra hinanden som konsekvens af videre NPM-moderniseringer. Og det påvirker klimaet såvel i dagligdagen i institutionerne som ved de centrale forhandlingsborde.

Den stærke centralisering af forhandlingerne er et arbejdsgiverønske, og den er gennem de senere forhandlingsrunder klart blevet styrket af skattestop og statens strammere styring af kommunernes og regionernes økonomi. *Hierarkiseringen på A-siden er blevet uhyre stærk, endog formaliseret ved statslig vetoret på regionalt niveau.* Regionsområdet forekommer de facto statsliggjort. Her kunne man lige så godt forhandle direkte med finansministeren. Den seneste overenskomstfornyelse var en udpræget politisk styret proces, hvor finansministeren/regeringen viste sig som de aktionerendes reelle modpart. 2008-overenskomstforløbet anskueliggjorde klart statens direkte indblanding i de kommunale

forhandlinger, hvor finansminister Lars Løkke Rasmussen altså desavouerede et først opnået forhandlingsresultat på KTO-området. Det blev overenskomsterne nu ikke billigere af, men det viser, hvem der er ”storebror”. Den statslige arbejdsgiver har en stærkt privilegeret position i systemet. I realiteten fører staten indkomspolitik gennem finansministeriets centrale styring af de offentlige aftaleforhandlinger. Det bliver ikke sjældent til stor irritation for de kommunale arbejdsgivere.

Finansministeren opgav også meget sent – og først efter ønske fra statsministeren – modstand mod lærernes arbejdstidsaftale, som var et forhandlingsspørgsmål i forhold til KL under 2008-forløbet. Arbejdsgiverne skulle ikke have åbnet flere flanker, eftersom de allerede lå i konflikt med SHK. Dernæst synes finansministeren at have forhindret, at der kom et reelt tilbud til Sundhedskartellet tre uger før strejkens ophør. Faktisk var det på det regionale område Bent Hansen som regional førstemand - og ikke som forudsat RTLN’s formand Kristian Ebbensgaard – der kørte forhandlingerne med Sundhedskartellet under konflikten. Det fremmede forligsmulighederne, fordi man i første omgang så kom uden om de to statslige repræsentanter i RTLN, og også fordi SHK havde fået et velfungerende offentligt sygehusvæsen sat højt som politisk tema. Men staten bremsede igen for reelle tilnærmelser. Kommuner og regioner har ellers en i forhold til staten mere decentral forhandlingsorganisering, men den har svært ved at komme i spil til at tackle lønmæssige skævheder isoleret. Arbejdsgiversiden ønsker ensartethed med hensyn til lønsatser, og dermed er A-siden med til at bevare etablerede lønforskelle mellem grupperne.

Hvad angår de regionale forhandlinger, kunne regionsledelsen være nok så venlig stemt over for de strejkende under forløbet, men de fik ikke muligheder for selv at sige ja eller nej til aftaler. Uden mulighed for at udskrive skatter, og uden mulighed for at undvige den statslige vetoret, afslørede det sig, hvor lidt bevendte de er blevet som arbejdsgivere. Man kan lidt sammenligne det med at køre i skinnebil i tivoli: man kan sidde og dreje nok så heftigt på rattet, men der er andre, der har lagt skinnerne ud på forhånd. Det bestemmer retning og fart. Dermed er intet sagt om de regionale folks dygtighed som ledere i øvrigt. Staten har blot meget bevidst afmonteret meget af deres duelighed som arbejdsgivere. Formanden for Ergoterapeutforeningen Gunner Gamborg udtrykte det sådan (den 25.6.2008): ”Regionerne har jo slet ikke pungen med. Det er ene og alene finansministeren, der dirigerer slaget, når den samlede økonomiske ramme skal findes. Det er her hovedkonflikten i overenskomstforhandlingerne ligger, og derfor skal vi næste gang forhandle direkte med finansministeren”. Der er ingen tvivl om, at det selvstændiggjorte regionale område vil kondensere mange af konfliktdimensionerne i næste overenskomstrunde, så meget mere, som der på grund af den offentlige finanskrise ikke vil være meget at forhandle om. Det økonomiske spillerum vil være smalt.

1970’ernes og 1980’ernes indarbejdede trafikker kører stadigt, selv om CFU-området er blevet både langt mindre i omfang og i betydning sammenlignet med 1970’erne. Tidsmæssigt sker der en koordinering af forhandlingerne i forhold til den private sektor, hvor det offentlige lægger sig i baghjulet. Det gælder også tematisk og med hensyn til lønstigningstakter og profil i løndannelsen. Finansministeriet satser dernæst på et første gennembrud i forhold til de statslige aftaleforhandlinger,

for så kan resultatet her være en ”omvendt omgangsskrue” i forhold til det kommunale område – dvs. der lægges en overligger for, hvad der kan nås samlet og måske også, hvad der kan accepteres af profil i aftaler. Når der ikke for den private sektor har været rejst ligelønskrav, vil kvindedominerede forbund på det offentliges område således have store vanskeligheder med at sætte radikale lønløft for disse grupper på dagsordenen. I al fald så lang tid der kræves fælles lønløft for hele grupper og ikke differentierede lønstigninger. Den samtidighed, der er i forhandlingerne i stat, regioner og kommuner modvirker ligeledes tematisering af ligeløn.

Der er ikke samme økonomiske kampmidler i det offentlige som i det private, ikke samme magtressourcer og slet ikke samme ledelse. Kalkeringen af den private sektors aftalemødel til det offentlige giver helt andre betingelser og forskelligartede effekter. Også hvad der kan opfattes som forvridende og hæmmende effekter indimellem. Det er det politiske indhold i aftaler, der tæller. Eksempelvis er ønsket fra arbejdsgiverside om mere markedsbestemt løn ikke støttet op af konjunkturafhængigheder som i det private, fordi der ikke foreligger udbuds- og efterspørgselsforhold, der ligner et normalt marked, og hvor substitution mellem lønmodtagergrupper heller ikke ret tit er mulig. Også de magtmæssige asymmetrier mellem det offentlige og de ansattes organisationer må diktere anderledes strategier og taktikker. Man kan f.eks. konstatere, at arbejdsgiver- og lønmodtagerside vil noget forskelligt med lokal løndannelse: Den sidste vil gerne have organisationsspecifikke puljer, mens arbejdsgiverne i stat, regioner og kommuner gerne ser en mere markeds- og driftsøkonomisk bestemt løndannelse (og dermed også gerne en opgradering af f.eks. ansatte på ældreområdet, der har rekrutterings- og fastholdelsesproblemer). Når disse ønsker fra A- og B-siden ikke kan gøres kompatible, og der heller ikke er noget markedspress, kommer der ikke noget afgørende gennembrud ad den vej. Og så reproduceres de centrale og simultane forhandlingsforløb, der er helt afgørende i det offentlige. Til gengæld fremmer det en central lønstyring.

De afgørende forhandlinger og det centrale kompromis blev og bliver gjort ved et centralt forhandlingsbord, og her har KTO og KL udviklet en tillidsfuldhed og en samforståelse, som gør, at andre forhandlingsresultater ikke får lov at afvige systematisk herfra. Ja, faktisk ligner indholdet af SHK-overenskomsten 2008, BUPL's og FOA's overenskomster bortset fra den generelle lønstigningsproces og de organisationsspecifikke ting helt det generelle KTO-forlig. Formuleringerne er for det meste simple efterligninger.

Udviklingerne har også vist, at i den offentlige sektor er forligsinstitutionen ikke meget bevendt, når det gælder særlig lønpræmiering af grupper. Forligsinstitutionen er for det første sat skakmat af den økonomiske ramme, som regeringen har sat for aftalefornyelserne. Det er mest ved genforhandling af forlig, at forligsmanden kunne tænkes at få en smule råderum. Og for det andet er lysten til at bruge institutionen meget behersket, belært af den måde, forligsinstitutionen har ageret i konfliktsituationer. KTO har da heller aldrig forhandlet i forligsinstitutionen. Som en tidligere statslig chefforhandler åbent udtrykker det i en vurdering af ”forligsen”: ”Hvis det for en gruppe drejer sig om at få en større ramme, er institutionen ikke til nogen hjælp” (Finn Hoffmann, 1999, p 7). Det er klar tale for en person, der har

været med til at få systemet til at fungere på en bestemt måde. Hensyn til ”den danske model” går forud for hensyn til grupperes særlige lønproblemer.

Opsummerende kan man slå fast, at 2008-overenskomsten med konflikten blev en omfattende ligeløns-tematisering – selv om der var forskelle på FOA’s politisering af lavtlønsproblemet inden for ældreplejen og Sundhedskartellets argumentation ud fra kvalifikationer og sammenligning med den private sektor. Sveysere blev gjort til sammenligningsgrundlag for sosu’ere og ingeniører for sygeplejerskerne, og så kunne beregningerne vise lønefterslæbet for kvindegrupperne. Det fulgte modellen fra den norske Ligelønskommission. LO søgte at gøre FOA’s kamp til en solidarisk ligelønskamp, fordi det derved kunne blive gjort genkendeligt for den mandlige bevidsthed som kollektiv handling. Sygeplejerskerne kædede deres krav sammen med ønsket om velfærdsstatslig sikring og ligestillingshensyn. Selv om kravet om 15 %’s lønstigning ikke blev realiseret, blev loftet på de 12,8 % brudt. For alle de strejkendes vedkommende. Mindst dog for BUPL’s vedkommende. Der blev også gjort vigtige erfaringer.

Strejkernes betydning kan ikke gøres op alene i kroner og ører, selv om regnestykker i den henseende allerede har set dagens lys (Stamhus, Scheuer, Christensen 2009). Var der ikke udløst en konflikt, ville ligeløn i de kommende år ikke være blevet italesat så klart og ikke aktuelt være blevet et politisk og fagpolitisk opmærksomhedspunkt. LO ville heller ikke have fået øjnene op for betydningen af en ligelønspolitik. For ligelønnen kan man sige, at konflikten har været velsignelsesrig. Forhandlingsforløbet viste dog igen, at når organisationsgrænser krydses, så aktiveres der modstand mod reelle skævdeler. Systemets indbyggede logik er bundet op på et samordningsprincip på lønmodtagerside, der er afgørende for, at der kommer et samlet resultat, men det er ikke gavnlig for ligelønkravet. Fællesskabet har omkostninger.

Set i forhold til ligelønnen kommer det centrale forhold ind, at man hos *lønmodtagerne*, B-siden, vogter over egen lønsum og opfatter skævdeler som et nul-sums-spil. Det har siden 1970’ernes begyndelse været slået fast som et krav til de offentlige lønsystemer, at særforbedringer for enkelte grupper, der er at forstå som enten officielle omklassificeringer eller reelle skævdeler, skal tages ud af den samlede lønsum. Derfor gives der få indrømmelser til grupper med særlige problemer. Derfor får enkeltorganisationer lov til at gå planken ud i konflikter. Derfor vogtning over lønrelationerne. Derfor søger flertallet af organisationer fra start at binde alle til samlede løsninger. Derfor skal den institutionelle orden opretholdes. Derfor skal forlig laves ved et centralt forhandlingsbord. Og det indebærer alt sammen en reproduktion af lønhierarkiet.

6.4. Indbyggede automatikker, handlemaksimer og ligeløn

Til det bidrager også nogle *automatikker*, der er blevet installeret i systemet. Reguleringsordningen har fungeret gennem mere end to årtier, men gennem de senere år er der med KL som aftalepart også kommet særordninger for ansatte i kommuner og regioner.

Vigtigst med hensyn til automatikker er så ubetinget *reguleringsordningen*, hvorefter der sikres en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i staten og den private sektor. Én gang årligt, i oktober måned, opgøres forskelle, og der sker så en 80 %'s udligning heraf i op- eller nedadgående retning, men med lidt forskellig aftaletype mellem staten og kommuner/regioner. Regulering sker med op til 1 ½ års forsinkelse. Opgørelsen sker ud fra Danmarks Statistiks dokumentation for gennemsnitlig fortjeneste pr. præsteret arbejdstime i den private sektor. Heri indgår alle virksomheder med mere end 10 ansatte. Der laves en beregning ud fra fire årlige stigningstakter (altså 4 kvartaler) under eet for at udligne udsving. En tilsvarende opgørelse laves for det offentlige, så de to stigningstakter kan sammenlignes. Eftersom kommunerne har 470.000 ansatte, mens regionerne kun har godt 120.000, vægter kommunal lønstigning stærkt i opgørelsen for den offentlige sektor. Det skal ligeledes noteres, at reguleringsordningen ikke automatisk videreføres. Ved udløbet af en overenskomstperiode ophører den, hvis parterne ikke bliver enige om at forlænge den eller selv fornyer den. Så hvis eksempelvis SHK mener det alvorligt med en kritik af ordningen, kan de selv "afskaffe" den ved ikke at lade den indgå i en overenskomstfornyelse. Den er lige så lidt pånødnet dem som andre offentligt ansattes organisationer ud over den nugældende overenskomstperiode. FOA må altså arbejde for en anden fælles KTO-indstilling, hvis ordningen skal ændres eller afskaffes. KTO har gennem alle årene kørt et stærkt forsvar for ordningen. Også BUPL går ind for en videreførsel af reguleringsordningen.

Reguleringsordningen virker som overførsel af en gennemsnitlig lønændring. Derved sker der nok en automatisk regulering, der modvirker et relativt fald i offentlige lønninger, men ordningen kommer i sine konsekvenser også til at virke konserverende på de bestående lønforskelle. Der sker, fordi der foretages en indregning af grupperes lønstigninger på den samlede budgetvirkning og dermed på udnyttelse af "råderummet". Dermed vogtes der fra alles side over virkninger af separate lønstigninger, og automatikken tilsiger ens justering. Reguleringsordningen har utvivlsomt virket som et værn mod at få dele af det offentlige arbejdsmarked til at blive en lavtlønssektor, og i den forstand har den kunnet modvirke en "proletariserings"-tendens. Omvendt har den qua sin indretning som samlet procentuel justering også forhindret enkelte grupper i markant at forbedre deres lønposition vis-a-vis andre grupper. Så ud over at cementere gennemsnitlige lønforskelle mellem privat og offentlig sektor, galvaniseres de bestående lønrelativiteter i det offentlige. Reguleringsordningen kan i den henseende siges at virke som en – uintenderet - barriere mod ligeløn.

Man skal bestemt ikke overse vigtigheden af, at der under OK 2008 (og i øvrigt også under kvalitetsreform-forhandlingerne) er aftalt ordninger og ændringer, der er blevet holdt uden for reguleringsordningen. Altså forbedringer, som ikke kommer til at virke ind for andre grupperes lønregulering. Det gælder bl.a. kompensation for manglende frynsegoder i det offentlige, voksenelevløn og forhøjelse af den særlige feriegodtgørelse, og det gælder særordninger for enkeltorganisationer. Organisationer, der får særskilte forbedringer, vil ellers samtidig forringe værdien af ordningen for alle andre. Såfremt det bliver en stærkere trafik ved de kommende overenskomstforhandlinger, at man kan holde ordninger og forbedringer uden for

reguleringsordningen, kan betydningen af denne blive mindsket i takt hermed. Det virker dog ikke særlig sandsynligt. Reguleringsordningen må formodes at skulle sikre parallelitet med den private sektors lønudvikling flere år endnu.

Reguleringsordningen blev indført for både at sikre mod, at det offentlige blev et lavtlønsområde, og som en garanti for, at det offentlige ikke bliver lønførende. Den aktuelle 80 %'s regulering er også virksom som en lønsænkingsfaktor, når der krise- og konjunkturbetinget sker en hurtigere offentlig stigningstakt end i det private. Denne aktuelle situation bliver så løst ved, at der ikke sker direkte lønsækning for offentligt ansatte, men videreførsel af lønniveauerne gennem en foruddiskontering af næste overenskomststrandes lønstigninger. Oktober 2010 vil de offentligt ansatte for første gang erfare dette. Lønsedlen vil vise samme beløb, men forventningerne til de kommende aftaleforhandlinger skal dæmpes, eftersom der så allerede er givet lønstigninger gennem denne manøvre.

I et debatoplæg til FOA's hovedbestyrelses møde den 26.-27.8. 2008 opsummeres vurderingen af ordningen således: "Reguleringsordningen har indbygget to modsatrettede elementer. På den ene side sikrer den, at den offentlige sektor stort set har samme lønudvikling som den private sektor – og på den anden side forhindrer den, at den offentlige sektor får indhentet det lønefterslæb som der efter FOAs opfattelse er for kvindefagene, der dominerer den offentlige sektor, i forhold til den private sektor, der er domineret af mandefag. Reguleringsordningen er dermed på samme tid et godt sikkerhedsnet og en generende overligger" (FOA: "Fra OK 08 til OK 11 – Der må ændringer til", august 2008). For FOA er den nok blevet lige så generende som for SHK-organisationerne, at det kan begrunde ønsket om afskaffelse for at sikre ligeløn større realiseringschancer. En bieffekt af ordningen er, at lønudviklingen for en betydelig dels vedkommende opleves som noget, der kommer udefra og ikke er et direkte resultat af overenskomstforlig. For medlemmerne slører det således billedet af, hvad der forhandles hjem. Det er slet ikke utænkeligt, at man efter OK 2011 ikke vil have samme reguleringsordning for alle. Eller dens konstruktion kan blive lavet om. Men at den stadig vil bestå som element i de centrale KTO-KL-forhandlinger, kan der næppe herske tvivl om.

I staten findes kun den automatiske reguleringsordning. I kommuner og regioner er der indført tre yderligere udligningsordninger, hvis virke skal bedømmes. Det gælder for det første *gennemsnitsløngarantien*, der samlet sikrer, at gennemsnitslønninger for grupper af ansatte, der ikke får del i lokallønnen, kompenseres ud af den samlede lønramme. Opgørelsen sker for henholdsvis KTO's og SHK's områder. Garantien er en form for sikkerhed for de grupper af organisationer, der er med, at de samlet – set på landsplan – ikke sækker agterud i forhold til andre grupper. Man sammenholder den dokumenterede lønudvikling under den løbende overenskomstperiode med de forudsatte lønstigninger, og det gøres som gennemsnitlig lønudvikling. Opgørelsestidspunktet er november måned med blik på perioden forud. I beregningerne indgår de centralt aftalte lønforbedringer for henholdsvis KTO- og SHK-områderne, udmøntninger fra reguleringsordningen og 72 % af de midler, som er forudsat udmøntet ved lokale lønforhandlinger. De konstaterede afvigelser kompenseres der derefter for. Det vil sige, at hvis en gruppe viser sig at have fået mindre, end der gennemsnitligt er udmøntet, tilføres

gruppen ekstra lønmidler, således at man når det forudsatte. Men compensationen til gruppen hentes ud af den samlede overenskomstramme. Dermed fodrer forhandlingsfællesskaberne reelt sine medlemsorganisationer med egne midler. Der bliver ikke tale om nogen udvidelse. Men inden for forhandlingsfællesskaberne er en vis omfordeling altså ikke udelukket. Beregningen ved gennemsnit dækker naturligvis over, at dele af medlemmerne opnår højere lønstigninger end andre, men med beregningsmetoden ses der bort fra spredningen i lønforbedringer mellem medlemsgrupper.

Ordnningen har nogle lavtlønnede kvindegrupper inden for rengøring f.eks. nydt godt af, så man kan ikke sige andet, end at denne ordning har været brugbar i bunden af lønhierarkiet. Tilsvarende solidariske løft inden for de mellem- og højtuddannedes rækker er det vanskeligere at konstatere. Men man kan ikke postulere, at gennemsnitsløngarantien er en selvstændig barriere for ligeløn.

Derimod virker den næste automatiske ordning, *forlodsfinansieringen*, sammen med den tredje ordning, *udmøntningsgarantien*, konserverede på lønforskellene. Den første ordning er blevet indført efter, at Ny Løn i slutningen af 1990'erne betød, at en bestemt del af lønsummen forventedes at blive brugt til lokal, individualiseret løndannelse. Denne "forlodsfinansiering" skal sikre den lokale udmøntning. Men der er hverken tale om en fast puljesum eller et maksimum for udmøntningen. Der er tale om en mekanisme, hvor der centralt mobiliseres økonomiske ressourcer, der eventuelt kan suppleres med midler, der ligger fra tidligere forhandlingsforløb, eller som er blevet frigjort ved personalebevægelser. Opgørelserne er ikke mere komplicerede end, at de foretages udramatisk i forskellige regi, og de giver her både centrale og decentrale aktører gennemsigthed i, hvad der faktisk ligger til lokal fordeling. Forlodsfinansieringen er vigtig for på forhånd at skabe lønrum i økonomiforhandlingerne med staten, så man – altså også de kommunale arbejdsgivere - ved, hvilke pengebeløb, der er afsat til forhandling.

Udmøntningsgarantien er så gruppernes sikkerhed for, at pengene også kommer til udbetaling. Gør kommuner og regioner ikke det til tiden, bliver de straffet med at skulle udbetale 115 %. Udmøntningsgarantien giver den enkelte region eller kommune en forpligtelse til at bruge de nye midler, der er afsat til lokal løndannelse ved de centrale overenskomstforhandlinger. Garantien skal således sikre, at midlerne også forbruges – og ikke kun afsættes. Dokumentationskravene er klart specificerede. Der sker opgørelse i seks kommunale grupper og fire regionale (SHK-området, pædagogområdet, sosu'er og teknisk-administrativt personale samt AC-området). Lederne er ikke omfattet af ordningen. Reelt fungerer udmøntningsgarantien som et puljesystem, og det aftalte minimum til hver gruppe bliver så også det maksimale, der kan opnås. Minima bliver fokuspunkterne. Dermed er der mellem udmøntningsgrupperne ikke store chancer for omfordelinger. Måden, som forlodsfinansieringen virker på sammen med udmøntningsgarantien, hæver på landsplan de grupper, der i første omgang har måttet fået mindre, for at andre fik mindre. Udmøntningsgarantien er stærk i at fastlåse lønrelationerne og sikre mod omfordeling på grund af fokus på minima for hver gruppe. Denne konklusion støtter op om vurderingen hos Steen Scheuer (2009), der har udført en analyse heraf for Lønkommissionen.

Ordningerne er altså lige så automatiske og indgrænsende for, hvad der reelt er at forhandle om, som fastlåsende for lønforskelle, når der ses bort fra gennemsnitsløngarantien. *Der tænkes i løn – ikke ligeløn – i forhandlings- og aftalesystemet. Der tænkes i relative og parallelle lønstigninger – ikke i skævdeler. Procentlighed i fordelinger og ændringer er alfa og omega. Og der handles overvågende og kompensatorisk, så ingen gruppe løber fra de andre. Procentuelle reguleringer er endelig med til at fastholde de allerede indrettede lønrelationer mellem grupperne. Den engang etablerede lønstruktur opretholdes. Ligelønnen synes at være sat fast i en flersidet skruestik: mellem privatsektorhensyn, arbejdsgiverstrategier og interne handlemaksimer og automatikker i løndannelsen.*

De strategiske udsyn og handlemaksimer på lønmodtagersiden skal uddybes. Det er karakteristisk, at aktørfokus er på de relative lønforskelle. For at skævdeler skal blive virksomme, skal de nærmest gemmes væk eller sløres i større aftaler eller temaer. Når der forhandles fælles, får ingen gruppe en stærk ekstratildeling af lønmidlerne, hvis det står til topforhandlerne – i al fald ikke uden for LO-gruppen. ”Rammen må ikke brydes” er et første krav. Hver enkelt organisation har tendens til at handle opportunistisk (Elvander 1988), og forhandlerne har indrettet sig efter den handlemaksime, at *vores lønstigning skal være lig med eller større end gennemsnittet af de andres*. Symmetrien i lønstigningstakter vogtes der nidkært over. Hvor godt en organisation bliver placeret lønmæssigt i forhold til andre grupper synes at være blevet noget, de faglige ledere bedømmer sig selv og hinanden på. Det er altså blevet et specielt og nyt succeskriterie. Det modvirker klart ligeløn.

Nogle forhandlere gør dog handlemaksimen endnu mere indskrænkende til en afart af Janteloven, der hedder: *Ingen anden organisation må få en større lønstigning end vores*. Den sidste maksime kan synes at være en ren misundelseslov, hvor intet spørgsmål om kvalifikation, ansvar eller retfærdighed får plads. Professionshensyn er helt eliminerede. Men maksimen forpligter adfærden hos en del forhandlere (Scheuer 2000). Når andre grupper ikke opfatter den eksisterende fordeling som fair og retfærdiggjort, ligger der heri kimen til konflikt. Ydermere lader dominerende forhandlerne eventuelle ”udbrydere” eller ”efternølere” forstå, at det ikke må kunne betale sig at gå enegang eller konflikte. Det betragtes som ”irrationelt” og utilstedeligt. (Og det er denne forståelse, som arbejdsmarkedsforskerne Due og Madsen uafbrudt gengiver). Særlige indrømmelser tolereres sjældent, og eftersom det er gentagne spil, der er tale om, bliver der nemt foranstaltet en ”payback time”.

Det kan se paradoksalt ud, men på lønmodtagerside søges kompensatoriske krav og pres brugt for at disciplinere dem, der vil udfordre den eksisterende indkomstfordeling. Det er systemkonforme og vel også bagudskuende krav. Der har altså ikke vist sig større vilje til at løse det kollektive handleproblem, som ligelønnen er. Historiske og aktuelle erfaringer peger mod den konklusion, at der reelt er indbygget en blindhed over for uligelønsproblemet i det offentlige forhandlings- og aftalesystem, som det er blevet indrettet med institutionaliserede normer og succeskriterier for organisationer på lønmodtagerside kombineret med arbejdsgiversidens modvilje mod ligeløn. Omfordelinger til fordel for specielle grupper skal finansieres ud af den samlede lønsum, og derfor vil forsøg på at starte sådanne nytildelinger op med det samme resultere i modtræk fra andre aktørers side.

Reguleringsordning og samspillet mellem øvrige automatiske ordninger på kommunalt og regionalt plan (med undtagelse af gennemsnitsløngarantien) cementerer en allerede given relativ lønfordeling.

Set i det lys skal man heller ikke stille for store forventninger til resultatet af Lønkommissionens arbejde, som afsluttes med udgivelse af en betænkning i juni 2010. Såvel lønrelationer, løndannelse og ledelse er til nærmere afklaring. En lønkommission med kun organisationsrepræsentanter (og uden eksperter) bliver blot en slags forlænget overenskomstforhandling på en ny kamplads. Forskellen er blot, at der her er et statslig kommissorium og en statslig udpeget formand, der kan tænkes at ville lægge et vist pres på organisationsfolkene. De personlige kompetencer fejler bestemt ikke noget hos formanden; men det er ikke det samme som at have kompetence og magt til at sætte aktørerne stolen for døren, når de viser sig uvillige til reelt at gøre noget ved et uligelønsproblem. Det er der for mange vigtige aktører i kommissionen, der har. Organisationsrepræsentanterne ser helst, at arbejdet blot ender op med at bekræfte ”de faktiske forhold i jernindustrien”, dvs. nøjes med statistiske kortlægninger – og ellers lader aftalesystemerne køre, som de plejer. De institutionelle goder skal bevares. Uenigheden mellem organisationerne var på forhånd kridtet godt op, bl.a. godt hjulpet af regeringens oprindelige krav om enighed på lønmodtagerside, før man ville nedsætte en kommission. Da denne så var oprettet, var der god sikkerhed for, at slagsmålene ville fortsætte i kommissionen, blot under et andet sagligt dække. Åbnes der for forslag til ændringer, er der også fare for en ny ”elendighedskonkurrence”. Også fra dele af lønmodtagersiden (både DLF og FTF, der også repræsenterer SHK’s medlemsorganisationer) bliver det understreget, at det er en lønkommission – ikke en ligelønskommission.

Lønkommissionens arbejde og betænkning var tænkt som et input til næste overenskomstrunde i det offentlige. Men brugbarheden bliver unægtelig formindsket yderligere af det faktum, at der ikke følger penge med. Idékataloger kan man ikke gøre megen brug af, når der reelt ikke er økonomiske midler at fordele ved den kommende overenskomstfornyelse – også som følge af, at reguleringsordningen allerede i oktober 2010 vil have spist måske 1,4 % af lønstigninger som følge af større forskel mellem udviklingen i privatsektorlønninger og de offentligt ansattes lønninger i året forud. Og aftalerne på det private arbejdsmarked i foråret 2010 har med små lønstigninger på mellem 1 og 2 % lagt loftet over, hvad offentligt ansatte kan få. Reelt er der ikke noget at gøre godt med – heller ikke til indsats for ligeløn, barsel osv. Arbejdsgiversiden kan også formodes at stille med, hvad der hos lønmodtagerne vil blive opfattet som skrappe forringelseskrav (afskaffelse af betalt frokostpause, afskaffelse af lærernes arbejdstidsaftale osv.). Måske ville det være økonomisk formålstjenligt for de offentligt ansatte, hvis man foreslog at forlænge de gældende overenskomster et år. Men så går der også et år ekstra, inden man kan få taget hul på ligelønsproblemet.

6.5. Foreløbig konklusion

De ovenstående analyser lægger op til en foreløbig konklusion: Udviklingerne i aftale- og forhandlingssystemet siden dets etablering fik knæsat nogle principper og hensyn, som blev stærkt

styrende for, hvad enkeltorganisationer kan gøre eller ikke gøre under en overenskomstfornyelse. Nogle etablerede forståelser og normer er blevet til nedarvede handleregler, og når de følges, giver det træghed i systemet. Man binder de efterfølgende handlevalg stærkt til det, der først er blevet gjort til overordnede hensyn i løndannelsen, og man værner om det, der bliver anset for ”passende adfærd”.

De mønsterdannende processer og strukturer blev skabt tidligt med slutningen af 1960’erne og begyndelsen af 1970’erne som den første, formative periode. De lønrelativiteter, der blev indstiftet her, var ikke af Lønkommissionens fædre tænkt til at skulle være permanente. Der skulle kunne ske ændringer, og procedurer for at sikre det, var også overvejet. Men på grund af de senere institutionaliserede normer og handlemaksimer i systemet, hvor grupper nøje vogter over lønandele, og fordi alle ændringer skal ske inden for en samlet lønramme – der er politisk bestemt – kom lønindplaceringerne i 1969 til at være styrende for de næste 40 års udvikling. Kønnen løndannelse var og forblev en realitet. Arbejdsgiversiden har heller ikke aktivt arbejdet for at afhjælpe uligelønsproblemer siden. Så derfor *kom 1969 til at blive et arkimedisk punkt i den offentlige sektors løndannelse.*

Forhandlingsfællesskaber og alliancedannelser er blevet fundamentale i den måde, det offentlige forhandlings- og aftalesystem fungerer på. Dialoger og forbindelser skal ”klumpes”, før der kommer bevægelse i organisationsverdenen. Et centralt samordningsprincip blev udviklet på lønmodtagersiden til at stå sammen om en fælles KTO-KL-løsning. Når en forhandlingsstruktur er etableret, og når fælles optrædere har vist sig at skulle indebære krav om få fælles krav og dermed kompromisser, for at et forhandlingsresultat kan bringes hjem, bliver det over tid til en kollektiv erfaring og en kollektiv bevidsthed. Normer om passende adfærd udvikles, og systemet udvikler nogle selvforstærkende mekanismer i forhold til løndannelsen og især lønstrukturen. Der sættes særlige hensyn og handleregler i verden. Aktørerne kommer over tid til at se forhandlingsfællesskaberne og forhandlingssystemet som et institutionelt gode i sig selv, som de ønsker opretholdt. Og det presser de enkelte organisationer til at fire på egne krav, for der ligger en forventning fra de andre organisationer i fællesskabet om, at man ikke bruger sin ret til at gå enegang. Ellers truer sanktioner.

Selv om chefforhandlerne på lønmodtagerside – der frem til 2008 har været fra LO-forbund og nu er Anders Bondo Christensen fra DLF – har gjort store anstrengelser på at forene organisationsinteresser under forløbene og også har søgt at hjælpe visse skævdeler på vej, har det ikke kunnet hindre, at KTO-organisationer er sprunget ud af fællesskabet og gået enegang. De enkelte organisationers udmeldelsesmulighed er en slags psykologisk ventil, som gør det muligt at være med i et fællesskab samtidig med, at man kan bibeholde følelsen af også at være selvstændig. Man kan springe fra på et hvilket som helst tidspunkt under forhandlingerne og efter et forlig. De tilbageværende har imidlertid også ønsket at statuere eksempler, så det kunne blive klart, at det ikke skulle kunne betale sig at bryde ud. Dermed er KTO kommet til at virke mere lig CFU-konstruktionen i at holde alle organisationer på forhandlingsområderne til en fælles linje. Valggrupper kan ”vetoe” hinanden, så der ikke kan rejses fælles lønkrav. Det betyder også, at der ikke skal pilles grundlæggende ved de én gang etablerede

lønrelationer. Netop også for at sikre, at de etablerede forhandlingsmønstre og samordningsprincippet ikke brydes. Uligelønsproblemerne bliver et individuelt organisationsanliggende – ikke et fælles forhandlingsspørgsmål. Den midlertidige åbning for revision af lønhierarkiet (som var lagt fast i 1969), der kom med introduktionen af nye lønsystemer i 1997, blev snart lukket igen. Siden har det været op til de enkelte organisationer selv at sikre sig særskilte forbedringer. Sundhedsorganisationernes utilfredshed med uligelønnen og KTO-fællesskabet har siden 2003 været et sådant kollektivt forsøg, der har ført til selvstændige forhandlinger og selvstændig opmærksomhedsskabelse, men som på den anden side også modvirker en fælles lønmodtagerfront.

Når det har været og er så svært at få sat ligeløn op som et krav, alle lønmodtagerorganisationer kan stille sig bag, skyldes det også, at der er forskelligartede typer af interesser er spil. Præferencer dækker ikke hinanden hos aktørerne, og prioriteringerne er forskellige. For at klargøre det nærmere, skal der foretages en sondring mellem substantielle goder og institutionelle goder. De første angår fordelingsmæssige konsekvenser af aftaler og reguleringer, mens de sidste angår konsekvenser for indretning af beslutningstagning i systemet. Organisationerne har forskellige sigtelinjer: *De kvindedominerede forbund, der har rejst ligelønskravet, går efter et substantielt gode, men de øvrige organisationer er mere interesserede i det institutionelle gode, det er for dem, ikke at få ændret på den etablerede orden i aftale- og lønsystemerne.* Man må altså skelne mellem disse typer af goder og interessehensyn, for ikke at havne i opfattelsen, at alle ikke-kvindedominerede forbund er strikt imod ligelønskravet, og at der ikke kan ske ændringer over tid i præferencer og prioriteringer.

Vel er der organisationer, der substantielt er imod ligeløn, og som ønsker at veto et krav herom i slagsmålet om lønkronerne (bl.a. AC-organisationer), men den store fællesinteresse hos organisationerne, der har reservationer overfor ligelønskravet, gælder det institutionelle: Det er nok så meget interessen i at vedligeholde det institutionelle gode, som forhandlings- og aftalesystemet anses som med dets indbyggede balancer, samordningsprincipper og fastslåede lønrelationer, der har foranlediget flertallet af lønmodtagerorganisationer til at opponere mod større omfordelingskrav. Der behøver ikke at være fundamental og uforanderlig modstand mod ligeløn. Handlemaksimer i systemet virker imidlertid konserverende. Det blev de kvindedominerede forbunds erfaringslære, at lønhierarkiet var frosset fast, og at der ikke kunne hentes støtte inden for egne rækker på lønmodtagersiden.

Hvad enten det er af frygt for reaktioner fra andre organisationer, eller det er udslag af kold kalkulation heri, så har *arbejdsgiverne* ikke helhjertet hjulpet de kvindedominerede forbund lønmæssigt. De har nærmere *både en substantiel og en institutionel interesse i at hindre ligelønskravet i at blive gennemført.* Man har ladet fordelingskampene mellem lønmodtagergrupper køre vel vidende, at flertallet ikke ønsker et opbrud i lønindplaceringerne. Disse fordelingskampe mellem organisationerne må siges at være blevet skærpet efter sammenbruddet for solidarisk lønpolitik og med Fælleserklæringen fra 1987, hvor selvdisciplineringen i forhold til lønkrav blev officielt konfirmeret. Heller ikke under højkonjunkturen 2004-2008 med udbredt arbejdskraftmangel i kommuner og regioner har arbejdsgiverne massivt villet støtte ligelønskrav. Forslaget under overenskomstrunden

2008 fra KL's side om en vis omfordeling til sosu'ernes fordel var en undtagelse, som havde sin klare begrundelse i hensynet til arbejdskraftforsyning (selv om ideer hertil kan være udviklet i KTO-formandskabet). Historisk er FTF-grupper ikke blevet hjulpet, selv i lignende rekrutteringssituationer, med ligelønskravet. Konklusionen gælder både arbejdsgivere i stat, regioner og kommuner. Aftalekonstruktionen hjælper arbejdsgiversiden til ikke at skulle give store indrømmelser over for ligelønskrav. Problemet kan blot sendes over på lønmodtagerside – så ved man erfaringsmæssigt, hvad der ikke kommer ud af det.

Eller sagt mere populært om arbejdsgivernes interesse i aftalesystemet: Har du hund, skal du ikke gø selv!

7. Normen om den private sektor som lønførende

Centralt i at forklare, hvorfor det offentlige forhandlings- og aftalesystem virker på den konstaterede måde i forhold til ligelønskrav, står nogle af de grundsætninger eller etablerede hensyn, som næsten alle aktører har accepteret. Der er blevet sat nogle faste hensyn eller aksiomer ind, som sikrer bestemte trafikker og styrede forløb, og ud af dem er historisk vokset handlemaksimer og normer i systemet. Grundlæggende er normen om, at den offentlige sektor ikke må være lønførende, og normen om, at der ikke markant kan ændres på de lønindplaceringer, der skete tilbage i slutningen af 1960'erne. Det første kan også omskrives til spørgsmålet om, hvorfor f.eks. offentligt omsorgsarbejde økonomisk og samfundsmæssigt skal ses som mindre værd end det privat udførte? Eller hvorfor større lønstigninger til f.eks. kommunale miljøvejledere, bademestre og regnskabsførere bringer vækst og velstand i landet i fare? I dette kapitel gås der nærmere ind på begrundelser for den første normsætning. I næste kapitel tages det så op, hvorfor systemet synes at have galvaniseret relative lønindplaceringer forment mere end 40 år tilbage i tiden i en helt anderledes samfunds-, familie- og kultursammenhæng.

Da lønsystemerne i det offentlige blev indrettet i 1969, blev spørgsmålet om forholdet til den private sektors løndannelse også overvejet. Tjenestemandskommissionen af 1965 havde imidlertid ingen forestilling om, at den private sektor skulle være lønførende, eller at den offentlige sektor ikke måtte blive det. Tværtimod gjaldt det om at sikre offentligt ansatte sådanne løn- og arbejdsvilkår, at det offentlige kunne "sættes i stand til at rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft", og det på en sådan måde, at "lønningerne ved overgangen til et nyt system så vidt muligt er i balance såvel indbyrdes som i forhold til det øvrige samfund". Sådan lød formuleringerne i Tjenestemandskommissionens betænkning i 1969. Det offentlige skulle således være konkurrencedygtig i forhold til private lønninger, og det ville også betyde, at der skulle kunne ske forskydninger i lønrelationerne, hvis det blev nødvendigt, for stadigvæk at kunne tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Samtidig blev der gjort overvejelser over, hvor og hvordan man kunne sammenligne med privatsektorlønninger. Her var Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik et centralt holdepunkt. Men det blev også konstateret, at for store grupper af ansatte gjaldt, at "der for sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked ikke foreligger offentliggjort noget egnet statistisk materiale, eller at der på det private arbejdsmarked ikke findes tilsvarende grupper" (Betænkning nr. 483, 1969, p. 42). Der måtte tages selvstændige beslutninger i det offentlige. Ved øget brug af overenskomstansættelser og tilbud om gode lønninger og arbejdsvilkår fik staten og kommunerne tiltrukket arbejdskraft i konkurrence med private; og for flere nye stillingsområder var det via udvikling af nye uddannelser, større optag herpå, og senere ansættelser i det offentlige, at arbejdskraftsbehovene blev løst.

Med aftaleretten var den fremtidige løndannelse imidlertid også sat ind i kollektive beslutningsbaner, som ikke havde meget med markedsbestemte løsninger at gøre. Det skete samtidig med, at der blandt økonomer udfoldede sig debatter om indkomststyring i forbindelse med indretningen af den

økonomiske politik (Ibsen og Jørgensen 1979). Statsminister Jens Otto Krag havde i 1963 kunnet lave en "Helhedsløsning" i forbindelse med den private sektors overenskomstfornyelser, og det blev det første indkomstpolitiske styringsforsøg. VKR-regeringen fra 1968-1971 forsøgte så tre gange at gøre Krag kunststykket efter, men fejlede. Midt i højkonjunktoren var der ikke basis for nogen forståelse for statslige diktater af løndannelse, så meget mere som lønglidning i praksis bestemte den reelle lønstigningstakt nok så meget som overenskomstaftalte normallønninger. I det offentlige kunne det f.eks. give sig udslag i, at tjenestemandslønninger lå under, hvad en ansat håndværker modtog i løn.

Økonomerne var dog blevet meget bekymrede fra slutningen af 1960'erne over det buldrende arbejdsmarked og de høje løn- og prisstigninger. De udviklede snart modeller for, hvordan små åbne økonomier som den danske kunne indrettes og styres politisk. Det var karakteristisk, at det hele tiden var lønnen, der blev set som omdrejningspunktet for de danske teoretiserings- og styringsforsøg – ikke kapitaldannelsen, investeringerne og beskæftigelsen (som f.eks. teoretiseret i den svenske Rehn-Meidner-model for arbejdsmarkedspolitik). Så samtidig med, at cand.polit.-traditionen var blevet ledende i Socialdemokratiet i 1960'erne, blev cand.polit.'er ansat rundt omkring i ministerier, styrelser, banker osv., og der kunne forme sig nogle fælles økonomiske forestillinger og modelovervejelser. De skulle efterfølgende blive til "underjordiske sandheder" i politik- og organisationsverdenen.

7.1. De konkurrenceudsatte erhverv som styrende og lønførende

Materielt kunne der henvises til det daværende industrisamfunds anderledes løntunge produktion og den mere eller mindre givne verdensmarkedspris for de ting, der blev produceret. Den sammenhæng blev bragt med over i teoretiseringsforsøg over for små åbne økonomier, hvor flere modeller blev udviklet ("EFA"-model, benævnt efter tre økonomer, der udformede teorien, Aukrustudvalget etc.). Lønomkostningerne gjaldt det om at holde nede, specielt i de konkurrenceudsatte erhverv, for ellers ville varerne ikke kunne produceres med tilstrækkelig fortjeneste. Her blev lagt grunden til opfattelsen af, at løndannelsen i samfundet måtte indrettes efter de eksportorienterede erhvervs afsætningsmuligheder og omkostningssituation. Der blev udviklet flere typer af teorier herom. Fælles var, at *den eksportorienterede industris lønudvikling blev gjort til alfa og omega for lønreguleringer*. I bilag B findes en gennemgang af argumentationskæderne i disse teoretiseringsforsøg (og forsøg på at påpege flere begrænsninger heri).

Væsentligt var, at tankerne smittede kraftigt af på det politisk-administrative system og i medierne, og der kom også i organisationsverdenen til at bundfælde sig en forståelse af, at "vi er alle i samme båd". Det gælder i en lille åben økonomi om at indrette sig i forhold til, hvad der sker i omverdenen, på konkurrencemarkederne, og hvor der indenlandsk må holdes igen på lønstigningerne, så vi stadig kan være "konkurrencedygtige" som nation. De modelteoretiske overvejelser afspejler klart datidens industribaserede erhvervsstruktur og tilhørende verdensanskuelser – eller om man vil: Tanker, der udspringer af skorstensindustriens forestillingsverden, og herunder datidens økonomibekymringer for,

hvordan en åbning af økonomierne ville kunne påvirke inflation og vækstmuligheder. Modviljen mod offentligt ansatte hos både DA- og LO-repræsentanter var som dokumenteret også stærk i 1970'erne.

I dagens mere vidensbaserede økonomi, hvor lønomkostninger har en anderledes og reduceret betydning for omkostningsstrukturer, og hvor virksomhedernes "konkurrenceevne" afhænger af mange andre faktorer (kvalifikationer, kreativitet, forskning, leveringsdygtighed osv.), kan de modelteoretiske overvejelser virke meget i bekneb for ajourføringer – for ikke at sige, at de virker ret antikverede. Det gælder også forestillinger om givne, faste markedspriser og konkurrenceformer. Men det betyder ikke, at teorierne og forestillingerne ikke stadig er virksomme, når der er lønopgør.

Krise, massearbejdsløshed og højrebølge siden slutningen af 1970'erne har næsten overalt i den vestlige verden sat sine klare spor i løndannelsen. I Europa (EU 15) er løndelen af bruttonationalproduktet eksempelvis faldet fra 69 % i 1975 til 59 % i 2005 (Jørgensen 2008), hvad der afspejler både ændrede fordelings- og beskæftigelsesstrukturer og ændrede omkostningsstrukturer for virksomhederne. 1970'er-forståelsen hæftedes dog meget op på traditionelle økonomiræsonnementer med frikonkurrencemarkeder i centrum. Neo-klassiske argumentationsfigurer dominerer stadig. Modelforståelsen har ikke ændret sig radikalt siden, selv om det er en anderledes vidensbaseret og mere "lærende" økonomi, vi har nu, med tilsvarende nye "konkurrenceparametre" og konkurrenceformer. Sofistikeringer af det teoretiske univers, når det gælder beregningsteknik og matematisk talknuseri, har man imidlertid set blive løbende foretaget af økonomerne. Logikken bag og argumentationskæderne er blot ikke tilsvarende blevet fornyet.

1970'er-perioden lagde grunden til de grundliggende økonomiske argumentationskæder. De statslige arbejdsgivere var som ansvarlige for den makroøkonomiske styring af samfundet ikke sene til at omsætte dette i krav til indgåelse af nye aftaler om, at man i det offentlige først måtte skele til den private sektors lønudvikling set i forhold til udlandets omkostninger. Massearbejdsløshedens genkomst og krisestemningen fra midten af årtiet betød meget for lydhørheden over for løsningsmodeller. Der blev igen og igen henvist til trusler fra "betalingsbalancen". Under Poul Hartlings regeringsperiode blev der slået kraftigt på nødvendigheden af at "spænde livremmen ind", og med jordskredsvalget i 1973 var der kommet repræsentanter på tinge, der understøttede en anti-offentlig ånd. Det smittede af på aftaleforhandlingerne. Stigende skatter og afgifter var begyndt at bekymre mange danske vælgere. Indkomspolitikken blev ydermere en delvis suspension af aftalemodellen, og der bundfældede sig en opfattelse af, at behårde økonomiske "nødvendigheder" tilsagde stærk kontrol med løndannelsen. Snart blev truslen om, at Danmark måske ikke længere kunne "låne penge i udlandet" ført frem som begrundelse for politiske indgreb og løntilbageholdenhed. Politikken blev fremstillet som "nødvendig", for opfattelsen var, at der var tale om en "objektiv økonomi", som dikterede snævre politiske valg. Fremtiden forekom at være nok så meget skæbne- som viljesbestemt.

Repræsentanterne på lønmodtagerside i det offentlige – det vil i første omgang sige forhandlerne på tjenestemandsområdet – opponerede ikke mod forståelsen af, at den private løndannelse var primær,

men delte den langt hen ad vejen. Følgelig var det ikke vanskeligt at henvise til ”den faktiske situation i jernindustrien” som afgørende for, hvor begrænset spillerum, der var økonomisk, for at forny aftalerne. Det måtte først de kommunalt ansatte tjenestemænd og dernæst også de overenskomstsansatte sande blev ”overliggeren” for, hvad der kunne opnås af lønforbedringer. Der var etableret en grundnorm om at skele til den private sektors løndannelse, hvor de konkurrenceudsatte erhvervs situation definerede handlesspillerummet. Det blev således DA-LO-forhandlingerne, der på daværende tidspunkt kridtede banen op for de offentlige aftaleforhandlinger. Senere er de centrale DA-LO-forhandlinger afløst af sektorbaserede forhandlinger, hvor DI-CO-Industri-forhandlingerne er blevet de bestemmende. Ydermere kom hensynet til at sikre den private sektor tilstrækkelig arbejdskraft fra begyndelsen af 1970’erne, hvor der var fuld beskæftigelse, også til at blive noget, som både økonomer, private arbejdsgivere og de nye medier slog kraftigt på. De statslige arbejdsgivere var meget lydhøre, mens det i første omgang kneb mere med de kommunale, der havde presserende behov for at udvide arbejdsstyrken i amts- og primærkommunerne. Den statslige arbejdsgiver kom imidlertid via indretning af forhandlings- og aftalesystemet til at blive ”ordførende” og den, der vogtede over systemets iboende logikker, altså det stiafhængige. Dermed var det fundamentale led i italesættelsen af løndannelsens grundaksiomer klar: *den offentlige sektor må ikke være lønførende i forhold til den private sektor.*

For ikke at ødelægge landets ”konkurrenceevne” og den makroøkonomiske balance, måtte den offentlige sektor altså ikke give så store lønninger, at industrien ikke kunne få sikret både arbejdskraftforsyning og en kontrolleret lønudvikling, der igen ikke måtte overskride den stigningstakt, der kunne forudses i de lande, vi konkurrerede med. Ydermere var der et hensyn at tage til betalingsbalancen, hvor kravet var, at nationen også skulle være ”kreditværdig” og kunne låne penge i udlandet. Normsætningen blev udviklet fra 1970’erne, og via kriseforståelsen efter 1974 blev den knæsat gennem 1980’erne. Den er stadig yderst virksom. Fælleserklæringen fra 1987 er en eksplicit konfirmering af hensynet til konkurrenceevnen. Alle politisk signifikante aktører i det offentlige aftalesystem synes at have accepteret disse normer som grundaksiomer for løndannelsen – på nær de forbund, der har kæmpet for ligeløn. Aftalerne siden 1970’erne har i al fald bekræftet hensynene. Afskaffelse af dyrtidsreguleringen i 1980’erne kunne ligeledes begrundes i de makroøkonomiske forstyrrelser, der kom af en automatisk omkostningsforøvelse uden tilknytning til øget produktivitet og ”konkurrenceevneforbedring”. Fra 1975 blev taktreguleringsordningen så indført for på den anden side ikke at lade det offentlige sakke alt for meget bagud lønmæssigt, så rekrutterings- og fastholdelseshensyn ikke længere kunne tilgodeses. Dermed blev der etableret en relation mellem løndannelsen i de to sektorer. Reguleringsordenen har som nævnt været indrettet noget forskelligt gennem de seneste 35 år, men den basale binding af offentlig løndannelse til den private med en lavere procentsats har været gennemgående. Det har vel at mærke også været en procentuel regulering og ikke en ”kroner og øre”-regulering, der ellers ville have virket solidarisk. Automatikker blev institutionaliserede.

7.2. Hvad er landets ”konkurrenceevne”?

Den fundamentale præmis om, at den private sektor skal være lønførende og ikke den offentlige, baserer sig grundlæggende på opfattelsen, at vores, landets ”*konkurrenceevne*” ellers ville kunne ødelægges. Modelleringerne opererer med en nationskonkurrence om at sikre indenlandsk vækst og velstand ved at give eksporterhvervene mulighed for at ekspandere på verdensmarkederne, hvad der bringer de fornødne valutaindtægter til landet, god betalingsbalance og et råderum for den indenlandske fordeling af goderne. Samtidig skal de hjemlige konkurrenceudsatte erhvervs omkostninger og inflationen holdes i ave, og derfor må der ikke komme afsmitningseffekter fra høje offentlige lønstigninger. Præmissen og tankegangen er der god grund til at underkaste en nærmere granskning.

”*Konkurrenceevne*” er et begreb fostret inden for neo-klassisk teori, hvor marginale nyttebetragtninger og dermed mikroøkonomiske forestillinger lægges til grund. Det giver god mening at tale om, hvordan der på et konkurrencemarked stilles krav til en *virksomhed* om at agere rationelt for at holde sig på markedet. Hvis virksomheden ikke har evnen til vedvarende at konkurrere, vil markedet selv ”*clear*” for uproduktive virksomheder og bringe en langsigtet balance i stand mellem udbud og efterspørgsel. Det sker gennem pris- og mængdereaktioner på markederne. Og her har begrebet konkurrenceevne værdi. Teoretiseringen er konsistent inden for sine egne præmisser. Hvad karakteriserer så en konkurrencedygtig virksomhed? Det er et firma, der sikrer eller udvider sine markedsandele, og dermed gennem salg og profitabilitet viser sig duelig på markedet. Uproduktive virksomheder bliver tvunget ud. Det er markedets jernhårde lov. Der er forskellige måder at konkurrere på, hvor lave lønninger og dårlige arbejdsvilkår naturligvis er en oplagt måde, men det kan også være på produktkvalitet og markedsdominans (eller ved at få opstillet indtrædelsesbarrierer), at konkurrenceevnen udvikles. Så vidt, så godt.

Problemer opstår, så snart man overfører dette begreb om en virksomhed til økonomien som helhed. Men det er netop denne analogislutning, der er foretaget. Hvad forstås da ved en *konkurrencedygtig økonomi*? Det kan være at sikre eller udvide verdensmarkedsandele, hvor man så må se på handelstal (f.eks. sammenligne Danmark med de øvrige europæiske lande). Den del af analogien giver i princippet ikke andet end praktiske måleproblemer. Men det gør den næste, fordi ”uproduktive” økonomier ikke tvinges ud af markedet. Nok kan man tage lidt højde for, at vekselkurser kan spille en rolle, og der er også teorier udviklet om komparative fordele i arbejdsdelinger, MEN: i det internationale samkvem består økonomier/lande fortværende. Nationer er ikke enkeltstående virksomheder. Der er især tre væsentlige forskelle på en virksomhed og økonomien som helhed:

- ”*uproduktive*” økonomier dræbes ikke af markeds konkurrencen og fungerer anderledes end et profitorienteret firma. Ikke alle økonomier kan vise eksportoverskud, og meningen i et begreb om eksportoverskud er måske også uklar, for hvad er den relative efterspørgsels-styrke? Nationale systemer fungerer på mere eller mindre produktiv vis, men de fortsætter med at løse problemer, og der foretages vedvarende politiske valg – uanset markedernes reaktioner. Virksomheder forgår – nationer består.

- modsat private virksomheder *har lande gavn af hurtigere økonomisk vækst hos "konkurrenterne"*. Der er fælles gevinster ved økonomiske forbedringer i andre lande. Voksende økonomier er hjælpsomme for samhandelspartnere, idet der også her kommer øgede omsætninger, måske udvidede markedsandele og forbedrede virksomhedsresultater. Det gælder helt basalt, at for økonomier eller lande er der ikke tale om noget nul-sums-spil, som de traditionelle økonomiske analyser antager. Tværtimod.

- *ledelsen og ejerskabsstrukturen er videre helt usammenlignelig*. Man kan empirisk efterspore ejerforholdene i private virksomheder, og her har multinationale selskaber nogle store fordele i og med, at de som globale virksomheder kan unddrage sig politisk styring langt hen ad vejen. Det er omvendt en genuin politisk styring, der ligger bag de stedbundne "ejernes" beslutninger om, hvordan man skal handle internt og i forhold til omverdenen. Her kan det lige så godt være borgernes velfærd som virksomhedernes omkostningsstruktur, der er sigtelinjen. Hvor private virksomheder har en ledelse, der er valgt på enighed – nemlig om at sikre profitabilitet – har det offentlige en ledelse, der er valgt på politisk uenighed. Det er netop det politisk-parlamentariske demokratis grundpræmis og alle politikkers udspring. Følgelig kommer der flere og ofte modsigelsesfulde målsætninger ind i det offentliges politikker. De kan i de færreste tilfælde være strategiske, modsigelsesfrie og vendt mod kun én overordnet målsætning.

Til forskellene skal føjes, at der er store uligheder i ressourcer og kapabiliteter i samfundet, og at ikke alle markedsfordelinger opfattes som retfærdige. Markeder kan kun reagere "bagklogt" og kan ikke foretage politiske prioriteringer. Disse basale forskelle skulle gøre, at man ikke accepterer en uformidlet analogi mellem en privat virksomhed og et lands samlede økonomi (eller i og for sig den offentlige økonomi). Der er ganske enkelt for langt fra de marginale nyttebetragtninger ved analyse af virksomhedsbeslutninger til politiske om indretning af den samlede økonomi og løndannelsen heri. Lærebørgernes markedsmodeller er selvretfærdiggørende. Det er virkeligheden ikke. Intuitivt kan det måske se rigtigt ud at lave en sådan analogi, men den er problematisk. Men ved at have fået næsten alle politisk signifikante aktører til at tænke og handle som om, der var tale om at sikre en fælles "konkurrenceevne", er det heller ikke blevet svært at få grundaksiomer slået fast omkring løndannelsen. Og så leverer den simplistiske overførsel af begrebet fra virksomhedsniveauet næsten sin egen retfærdiggørelse.

Begrebet konkurrenceevne er imidlertid flertydigt (og uden klare indikatorer for succes) og misforståeligt (på grund af den falske analogi med et privat firma), og det er faktisk kommet til at fungere som en ideologisk trojansk hest (der tjener som dække for en snæver dagsorden om at holde den offentlige løndannelse i en snæver politisk snor og inden for grænser sat af den private sektors omkostningsudvikling).

Hvis graden af markeds konkurrence skulle være et mål for "konkurrenceevne", implicerer det, at det økonomiske og sociale system, der kommer tættest på lærebørgernes model for fuldkommen

konkurrence, også skulle være det bedste. At øge konkurrencen, at liberalisere, afvikle offentlig styring og sociale forsørgelsessystemer skulle således være gunstigt for et system. En helt fri markedsbestemt løndannelse skulle så også være anbefalelsesværdig i stedet for en centraliseret. Her vender man ikke kun midler om til mål i sig selv, men giver sig en neo-liberal ideologi i vold, hvor det er et trosspørgsmål, om mere konkurrence vil føre til økonomisk succes og ”velfærd”. (Her kunne man blot henvise til CEPOS og andre ultra-liberale tænketankes praksis).

Eet forhold mere er dog bemærkelsesværdigt: Der er i princippet ikke økonomiske argumenter imod at give ligeløn til offentligt ansatte, så der kan sikres et velfungerende sundhedsvæsen, hvis det er den politiske prioritering. De markedsøkonomiske forestillinger i neo-klassisk teori opererer nemlig med arbejds kræfter af samme art, hvorfor køn ikke basalt indgår i modellerne. Det gør de derimod i humankapitalteori (jf. nærmere bilag C).

Konkurrenceevne kan endelig også tages som et alternativt udtryk for *produktivitet*. Og gransker man opgørelser over produktivitet udviklinger, skulle der heri leveres dokumentation for, hvordan det går med landets konkurrenceevne. Højere produktivitet muliggør, at varer og tjenester kan fremstilles billigere. Uden diskussion. Men der er ingen klar forbindelse til ”konkurrenceevne” i form af handelsresultater og andre ”performance”-indikatorer. Er det produktivitet pr. præsteret arbejdstime, der skal tælle, eller et andet mål, og hvordan forholder målene sig til antal arbejdstimer og samlet beskæftigelsesgrad? Der er både spørgsmål om individuelle enhedsomkostninger, om løntrends og om valutakurser at tage hensyn til. Produktivitet og øget beskæftigelse kan såmænd også være substitutter. Selv hvis der politisk herhjemme skulle være opbakning til en lavtlønsstrategi, en ”low road” til bedre ”konkurrencedygtighed”, kan satsninger på produktivitet forøgelser ved givne lønsatser ikke udgøre noget fornuftigt begrebsindhold i ”konkurrenceevne”. En generel forbindelse til levestandarder og generel velfærd må være med i alle lønfastlæggelser.

I en populær forståelse er den offentlige sektor set som mindre produktiv og nødvendig end den private. Men det baserer sig igen på formodninger og neo-liberale italesættelser frem for fastslåede kendsgerninger. Hvad der er nødvendigt og værdifuldt arbejde, er en samfundsmæssig bestemmelse, og det er en politisk beslutning, om det skal udføres i det private eller i det offentlige. Det er da også bemærkelsesværdigt, at ifølge næsten alle internationale sammenligninger og ”rankings” ligger Danmark i toppen – selv når det gælder ”konkurrencedygtighed” (jf. World Economic Forums opgørelser). En velfungerende offentlig sektor er helt nødvendig for en tilsvarende effektiv privat sektor. Offentligt ansattes arbejde er altså ikke på forhånd mindre værd eller mindre nødvendig end privat udført, lige så lidt som den offentlige sektor kan ses som en økonomisk ”møllesten” om halsen på den private sektor, som det ofte fremstilles i neo-liberalt regi. I 1970’erne kunne man stadig møde denne forestilling bag de meget aggressive udfald mod den offentlige sektor fra erhvervsorganisationer og private arbejdsgivere – og altså også fra faglige ledere på LO-side, som dokumenteret foran.

Kun langsomt voksede en begyndende forståelse frem, der abonnerer på det synspunkt, at den private og den offentlige sektor er hinandens forudsætninger. Det offentlige institutioner og konkrete måde at varetage opgaver på både forudsætter og skaber kollektiv solidaritet (Newman and Clarke 2009) – modsat introduktionen af markeder, kontrakter, konkurrence og forbrugeradfærd i det offentlige.

Derimod har argumenter om, at det kan være vanskeligere vedvarende at foretage rationaliseringer og produktivitetsforøgelse i arbejdet med mennesker i det offentlige end i privat produktions- og servicevirksomhed en del for sig. Netop fordi meget af velfærdsarbejdet i det offentlige omhandler arbejde med og for mennesker (i den internationale litteratur kaldet ”people processing” og ”people changing”). Der er også grænser for, hvor meget forsvarlig, professionel sagsbehandling kan rationaliseres og tidsmæssigt komprimeres. Disse forhold kan dog på ingen måde true ”konkurrenceevnen”. Igen: Tværtimod er det en af forudsætningerne for et velfungerende privat erhvervsliv.

7.3. Historiske erfaringer, der ikke gøres

Der er mange forståelser, som der er god grund til at få revideret. Der må holdes fast i nogle centrale samfundsvidenskabelige kendsgerninger: En nation og en virksomhed er ikke det samme. Politiske prioriteringer og markedsudviklinger er ikke det samme. Og hvad der fungerer godt i én periode, fungerer måske ikke så godt i andre. Den adfærd, der er rationel i én institutionel sammenhæng, kan tilsvarende være håbløs i en anden. Det er evident. Det er bevist. Alligevel er det ahistoriske, neo-klassiske økonomimodeller, der har leveret argumentation for, at løndannelsen også i den offentlige sektor må indrettes med særlig hensyntagen til de konkurrenceudsatte erhverv og med bestemte forhold mellem private og offentlige lønninger. Det offentlige vurderes her som mindre værdiskabende og mindre vigtig end den private sektor.

I neo-klassisk økonomi er der generelt ikke stor forståelse for uligeløn og diskrimination, eftersom det generelt vil betyde en underudnyttelse af produktive potentialer og dermed en suboptimal fordeling. Men hvis man accepterer - som det også gøres - at arbejdsgiverne har en bestemt ”taste”, en vis forkærlighed, for visse typer af arbejds kræfter, eller hvis det gøres til kvindernes og familiernes egne valg, som ligger bag et forskelligt arbejdsudbud, kan uligeløn godt teoretiseres og argumenteres. Det sker herhjemme især i CEPOS-regi og hos flere neo-klassiske universitetsøkonomer. I bilag C findes en fremstilling af sådanne argumenter i mere udfoldet teoretisk form. Humankapitalteori har ikke megen human forståelse for kvinders ligelønskrav. Ahistoriske forståelser kan længe blokere for nye og relevante erfaringer og forståelser, og det hæmmer udvikling af særskilte ”offentlige” forståelser af løndannelsen. Men sådan er det jo: Det, der står i vejen for nye tanker, er altid gamle tanker. Det samme gælder teorier.

I økonomiforståelsen er der indeholdt en ekstrem rationalisme, som uheldigvis har ført til, at samfundspolitiske aktører og også overenskomstparter har fundet det intuitivt rigtigt at bruge analogien fra en privat virksomhed til den samlede økonomi, og med det offentlige arbejdsmarked, der udgør

knap en tredjedel målt på antal beskæftigede af det samlede arbejdsmarked, i en ikke-lønførende rolle. Analytisk er analogien ikke holdbar. Men netop modelleringer af små åbne økonomier har gjort hensynet til eksporterhvervene og ”konkurrenceevnen” fundamental i dansk sammenhæng. I Norge har tilsvarende begrundelser været med til at fremme en ”frontfags”-strategi. Eksporterhvervenes privilegerede stilling grunder sig også på en tidligere forestilling om løn som den helt afgørende omkostnings- og udviklingsfaktor. Indretningen efter den private industrisektor baserer sig på automatisk overføring af ”konkurrenceevne”-hensyn, som der ovenfor er gjort indsigelser gældende i forhold til. Den indlejrede trafik mellem sektorhensyn kværner imidlertid.

Der har ydermere praktiske konsekvenser: Evnen i det offentlige forhandlings- og aftalesystem til at gøre egne og nye erfaringer, til diskretionær læring, uden for en sådan analogimodel for løndannelse er ikke blevet videre udviklet. Den engang etablerede sti er blot blevet fulgt, om ikke slavisk så dog med kun små kurskorrektioner. Forståelser og løsningsmodeller reproduceres. Kreative nydannelser ses sjældent (når der ses bort fra arbejdsgiverønsker om afskaffelse af central løndannelse til fordel for frie markedsmekanismer). Forhandlerne og organisationerne forsøger sig ikke med selvstændige løsningsmodeller og indhøster ikke de nødvendige erfaringer. Og retfærdighedsbetragtninger er da heller ikke endnu blevet accepteret som grundlag for ændringer af lønrelationer i det offentlige.

8. Normen om partsautonomi i ”den danske model”

Der hersker en hel del uvidenhed og myter om, hvordan løn fastsættes og udvikles i den offentlige sektor. Nogle af de myter hænger sammen med opfattelsen af, at der er nogle unikke træk ved organisationernes selvstyre, som sikrer en arbejdsmarkedsregulering uden særskilt politisk indblanding. Det er først og fremmest begrebet ”den danske model”, der hæmmer en adækvat og realitetsnær beskrivelse og forståelse af, hvordan løndannelsen og reguleringer sker i det offentlige. EU ses f.eks. også mere som en trussel mod ”modellen”, end den ses som den instans, der reelt har gjort mest for ligestilling og ligeløn i Danmark gennem de seneste 37 år ved at levere et ydre pres på de danske beslutningstagere. Det er en myte, at Danmark er foregangsland, når det gælder ligestilling og ligeløn. Og endelig er det en myte, at overenskomsterne er kønsneutrale, og at der altid sker indskrivning af EU-bestemmelser og lovgivningskrav i overenskomsterne.

Indtil foråret 2010 havde hverken de private eller de offentlige overenskomster haft ligeløn med som eksplicit bestemmelse; og så er det f.eks. vanskeligt at vinde sager gennem det fagretslige system. Det har ydermere begrænsninger indbygget, som har gjort organisationer tilbageholdende med at bruge det; herunder især den manglende appelmulighed. Uden ankeadgang er der kun ”et skud i bøssen”, og i den henseende er de civile domstole bedre. De private overenskomstfornyelser i foråret 2010 betegner dog en sen synkronisering til både EU-bestemmelser og hjemlige krav om initiativer til at sikre, at uligeløn ikke får lov til at udvikles. Et vedtaget ligelønnsnavn skal man dog ikke stille for store forventninger til – og især ikke, hvis arbejdsgiverne ikke vil acceptere bodsansvar.

I dette kapitel skal der gøres op med flere af disse forestillinger eller myter. Dermed skulle det også gerne stå klart, hvor svært det både historisk og aktuelt er at få realiseret ligeløn. Men kun et dækkende og korrekt billede vil kunne hjælpe med til, at aktører får udarbejdet adækvate strategier for at ændre forholdene.

8.1. Myter om ”den danske model” i det offentlige

I tide og utide – og mest det sidste - bliver der af arbejdsmarkedsaktører, politikere og mange arbejdsmarkedsforskere henvist til ”den danske model” i form af voluntaristisk arbejdsmarkedsregulering ved ”parterne” som noget enestående, altid funktionelt dueligt og bevaringsværdigt. Det er et meget konservativt begreb; og det bruges faktisk som et immuniseringsstrategisk redskab mod forandringer. Men lovprisningen af ”den danske model” er udbredt. Også i det offentlige, som begrebet således også skulle indfange. Ingen skulle hurtigere og bedre end arbejdsmarkedets parter selv kunne sikre en træfsikker tilgang til reguleringer og tilpasninger

til nye omgivelser. Begrebet skulle kunne forklare, hvad der sker på det danske arbejdsmarked, når aftaler skal fornyes og løsninger findes løbende. Uagtet sektorplacering. Dermed inkluderer det reelt en accept af, at de én gang fastlagte lønrelationer mellem grupperne har fundet forhandlede og ”retfærdige” løsninger.

Der er umiskendelige værdier i den måde, arbejdsmarkedets parter siden 1899 har reguleret løn- og arbejdsvilkår på, og som er blevet forstærket af, at det politiske system både har konsulteret parterne inden lovgivning og har inddraget selv samme organisationer i arbejdet med at implementere offentlige politikker. Det har betydet, at en privat regulering på arbejdsmarkedet har kunnet spille sammen med offentlig regulering på måder, der ikke politiserer alle forhold, men som heller ikke lader arbejdsmarkedsreguleringens resultater være uden politisk bevågning. Den måde, som arbejdsmarkedets parter har ageret i forhold til de historiske arbejdsdelinger, har betydet en ansvarlighed over for rolledelingen. Omvendt har det heller ikke forhindret, at organisationerne på både lønmodtager- og arbejdsgiverside ofte har skelet mest til egne medlemmers interesser – det er de skabt til – når der er blevet kreeret nye ordninger. Og derfor må det politiske system sørge for, at der kommer acceptable resultater. Ellers må det gennem de offentlige politikker og gennem måden, man inddrager parterne på i politikudviklingen, kunne sikres, at der ikke bliver reguleret alene for ”insiderne” på arbejdsmarkedet. I forhold til det private arbejdsmarked har det kunnet se ud som en dansk ”model”, der har styrker i forhold til de fleste andre landes politiserede og dermed skiftende arbejdsmarkedsreguleringer (Due, Madsen og Jensen 1993). Det er gerne virkelighedsnære reguleringer, der kan aftales, fordi der på begge sider er god erfaringsbasis og tæthed til, hvad der sker på arbejdsmarkedet. Potentielt øges reaktionsdygtigheden også.

Reguleringerne er kollektive i det danske system. Det er også vigtigt at repetere. Der laves kollektive overenskomster med kollektive rettigheder, der foretages realitetsnære justeringer, og der er et kollektivt, organisationsbaseret fagretsligt system til at sikre, at aftaler også bliver overholdt. Det er ikke individuelle rettigheder og civile domstole, der er tale om, som traditioner i de fleste EU-lande ellers har dikteret. Altså er der åbenlyse fordele ved en voluntaristisk regulering, så længe parterne holder sig til kollektive bevidstheder, kompromisser og kampregler.

Om man så vil definere det som en ”dansk model” eller det danske ”system” kan synes en smagssag. Det er det dog ikke helt. Begrebet må have et fast indhold, og det område og de sammenhænge, begrebet dækker, må også præciseres. Afgrænsninger må være del heraf. Man skal erindre sig, at der f.eks. også findes en ”svensk”, en ”norsk” og en ”belgisk model”, lige så vel som der er forskel på privat og offentlig sektor-regulering.

Due og Madsen har senest defineret begrebet den danske model således: ”et reguleringssystem, der bygger på forhandlinger og aftaler indgået mellem frivillige organisationer og med et – sammenlignet med mange andre lande – minimum af politisk regulering (2009, p. 23). Forståelsen indebærer samlet fire led:

”1) Et gennemorganiseret arbejdsmarked med stærke organisationer for både lønmodtagere og arbejdsgivere.

2) Centraliserede forhandlingsrunder, hvor overenskomster, der praktisk talt har effekt for hele det danske arbejdsmarked, afgøres i synkroniseret forløb hvert andet år, og hvor den statslige forligsinstitutions kompetence til at fremsætte sammenkædede mæglingsforslag er et afgørende element i sikringen af en samlet afgørelse.

3) Et konsensusbaseret forhold mellem de modstående organisationer og et relativt lavt niveau af arbejdsstandsninger og andre former for konflikter.

4) En aftalemæssig regulering af stort set alle forhold på arbejdsmarkedet gennem dette overenskomstsystem, dvs. et voluntaristisk system med en begrænset regulering via lovgivning” (Due, Madsen og Jensen, 1993, pp. 13-14).

Lad gå, at overenskomstperioderne længe ikke har været to-årige (de har historisk været både 1-, 2-, 3-, 4- og 5-årige), og lad gå, at den private sektor aldeles ikke er gennemorganiseret, men flere steder har under 50 % stående i fagforeninger og tilsvarende lav arbejdsgiverorganisering, så styrken af organisationerne godt kan diskuteres. Men det er ikke korrekt at fremstille forholdene som næsten konfliktfrie og konsensusprægede, eller at private reguleringer altid skulle have konsekvenser for hele arbejdsmarkedet. Og lige så lidt som der kun er tale om ”voluntaristisk” regulering. Der er kommet mere og mere overlappende faglig og politisk regulering (Borchorst 2010, Mailand 2008). Det er en ”model”, der er modelleret efter den private sektors historiske udvikling, og som så restløst er overført til det offentlige arbejdsmarked. Det giver problemer.

Selv om mange af de *samme funktionelle sammenhænge* i aftaleforhandlingerne gælder for det offentlige område, er der helt *forskelligartede institutionelle betingelser* i det offentlige. Sådanne anderledes institutionelle forhold ændrer forhandlingsbetingelserne og systemlogikken. Derfor er det ikke helt samme former for sammenhænge og beslutningsspil, der foregår, ved den private sektors og den offentlige sektors aftalefornyelser. Også forligsmandens rolle bliver noget forskellig i privat og offentligt regi.

At aftalemodellen ikke altid leverer egne ”løsninger” i det offentlige, er også et faktum, og ved konflikter er politiske indgreb hyppige. Det viser historien. Så arbejdsmarkedets organisations- og aftalesystemer har ikke vist sig duelige hele tiden siden 1899, og slet ikke efter 1933, hvor det første statsindgreb i overenskomsterne kom. Mange er fulgt efter. Nye politiske initiativer i forhold til arbejdsmarkedet og reguleringstiltag, hvad enten de kommer fra hjemlige folkevalgte, fra EU eller andre internationale organisationer, ses endvidere som potentielle ”trusler” mod modellen. Det er heri den dybt konservative og konserverende forståelse ligger. Den velfærdsstatslige ramme for ”den danske model” er som antydnet heller aldrig blevet teoretiseret hos Due og Madsen, der ydermere systematisk har udgrænset køn fra deres analyser gennem alle årene. Så er der ikke så meget tilbage –

andet end en fin flugtning med private organisationsrepræsentanters ønsker om selv at ”knække nødderne”.

Analyserne her signalerer kraftigt, at der ikke er megen fornuft i at bibeholde et begreb om ”den danske model” for det offentlige arbejdsmarked, når det sker som en kalkering af privatsektormodellen. ”Den danske model” er simpelthen en social konstruktion, der er vundet ved betragtning af det private arbejdsmarkeds selvregulering siden 1899. Selv her er begrebet i voldsomt bekneb, når det dels skal rumme mere end 50 statslige indgreb i overenskomstsituationer, overlappende reguleringer og stærkere og stærkere EU-regulering. Den sidste har bestemt vist sig betydningsfuld i forbindelse med ligeløn og ligebehandling, hvor arbejdsmarkedets parter selv sammen med politikerne ikke har villet vide af indgreb udefra (jf. nedenfor). Men overført til den offentlige sektor falder begrebet ”den danske model” noget fra hinanden, idet det er andre politiske principper for løndannelse og regulering, der styrer forhandlinger og aftaler her, og der er andre aktører og alliancedannelser samt specielle handleregler og institutionaliserede normer. Vi er langt fra markedet. Her afstikker centraliserede forhandlinger, aftaler og reguleringer retning og fart for udviklingen. Selve forhandlingsspillet kan imidlertid godt have særlige ”danske” kvaliteter. De afgøres blot meget af aktørerne, chefforhandlerne og deres organisatoriske baglande. Samordningsprincipper må røgtes meget anderledes i det offentlige end i den private sektors aftalefornyelser, og det betyder anderledes alliance- og koalitionsdannelser.

Private og offentlige arbejdsgivere kan på en lang række punkter heller ikke sammenlignes. Den statslige arbejdsgiver er samtidig lovgiver og budgetmyndighed, og derfor sker regulering ad flere kanaler, i flere omgange og helt uden den private sektors rationalitet om at ”konflikte hinanden til døde”. I den offentlige sektor betyder en strejke for det første, at arbejdsgiveren påføres en besparelse (løn til de strejkende), og dernæst pånødes brugerne af de offentlige ydelser stort besvær i dagligdagen. Groft sagt. Arbejdsgiverparten kan ikke svækkes på økonomien. Her gælder i stedet den offentlige mening som det, der skal påvirke politikerne til at handle anderledes, end de ellers ville. Med den stigende medieorientering og medieformidling – ”medialisering af samfundet”, som det nu kaldes - kommer arbejdskonflikter også i øget omfang til at blive noget, der udspilles i trykte og æterbårne medier, på internettet m.v. Det viste 2008-konflikten som ingensinde før. Og det indretter både lønmodtagerorganisationerne og arbejdsgiversiden sig på fremover.

Politikerne er lydøre for vælgerønsker og vælgerbevægelser, og det har de offentligt ansattes organisationer da også indstillet sig på i deres strategilægning og taktiske manøvrer under overenskomstforhandlinger – både før og efter. Tilsvarende har arbejdsgiversiden udviklet deres repertoire af strategier, om end statens på den ene side og kommunerne og regionerne på den anden ikke har helt sammenfaldende indretning eller taktiske udsyn. Det går blot ikke at påkalde sig samme begreb, ”den danske model”, for offentlige sammenhænge, hvor kollektive forhandlinger og aftaler hviler på andre forudsætninger end i den private sektor, og hvor politiske interventioner ikke er ydre trusler, men indre nødvendigheder. Rammer afstikkes både økonomisk, politisk og ledelsesmæssigt. Det offentlige forhandlings- og aftalesystem er ingen ”model”, men en kompliceret konstruktion af

politiske, administrative og institutionelle arrangementer, der er udviklet over en lang tidsperiode, og som langt hen ad vejen er afskærmet fra markedsstyring. De institutionaliserede indflydelsesforhold og de centrale kollektive hensyn i systemet sætter strøm til nogle stiafhængige reguleringer, som enkeltorganisationer har svært ved at rive sig løs fra. Kravene om ”millimeterdemokrati” i forhold til tildelinger af lønforbedringer til grupper eller områder aktiveres næsten refleksagtigt. Ikke kun på arbejdsgiverside, men i allerhøjeste grad også på lønmodtagerside, i forhandlingskartellerne. Historien bekræfter dette. Det blokerer aktuelt for større ligelønsinitiativer.

Igen: 2008-konflikten viste betydningen af indarbejdede handlemaksimer og stiafhængigheden i en nøddeskal. Dem, der først ”blandede sig”, var faktisk regeringen, der indbød organisationerne til at være med til at lave en ”kvalitetsreform” i foråret 2007, og hvor der endelig blev indgået aftaler 15. juni (LO og AC) og 1. juli 2007 (FTF) med organisationerne, herunder med økonomiske puljer, der skulle udmøntes nærmere under overenskomstforhandlingerne i foråret 2008. Sosu’ernes protestbevægelse fra Ulfborg i Vest til København i Øst er således at se nok så meget som en reaktion på manglende anerkendelse og indflydelse i hverdagen på, hvordan den offentlige sektor indrettes (Dalsgaard og Jørgensen 2010), end det er at betragte som en planlagt måde at ”trække det politiske kort” på, som Due og Madsen mener at kunne udlæse (Due og Madsen 2009), og som de fordømmer. Der er reelt ikke noget, der hedder at ”trække det politiske kort”; det er en sportsanalogi, der ikke er analytisk gangbar, så meget mere, som arbejdsgiversiden ikke har noget modsvarende ”fagligt kort” at trække. Den statslige arbejdsgiverpart har hele tiden politiske handlefriheder, som modparten er afskåret fra – ikke mindst lovgivningsmonopolet - og argumentationssituation er anderledes gunstig: staten kan definere nationsinteressen. Lønmodtagersiden må hele tiden begrunde ønsker og krav som retfærdige. Men det ville være fatalt, om de offentligt ansattes organisationer afstod fra at påvirke arbejdsgiverne løbende i deres egenskab af lovgivere, budgetmyndigheder og arbejdsgivere. Det er en eksistensberettigelse for organisationer, der opererer med interessevaretagelse for offentligt ansatte.

Delingen mellem faglige og politiske reguleringer er blevet alt andet end klar, sådan som forestillingerne om ”den danske model” ellers forudsætter. Gennem de seneste par årtier har flere og flere ”politiske” emner fundet vej til overenskomsterne (pensioner, barsel, omsorgsdage, efter- og videreuddannelse, sociale kapitler osv.), og flere andre forhold er blevet politiserede og taget op ad parlamentarisk vej (f.eks. tværpolitisk krav om bestemmelser om barselsorlov i 2004). Nye aktører påvirker også overenskomsts scenen. Velfærdsstatsrammerne har været der hele det offentlige forhandlings- og aftalesystems historie igennem, men de tidligere hygiejniske principper for, hvad der kunne tælles som fagligt henholdsvis politisk stof er brudt ned (Borchorst 2010, Mailand 2008). Og faktisk har principperne aldrig været helt klare i det offentlige.

Følgelig er der heller ikke baggrund for at påstå, at nogen forbryder sig mod ”arbejdsmarkedets love” eller systemets handlemaksimer ved at rejse ligeløn som et politisk spørgsmål. Substantielle goder behøver ikke at være i konkurrence med institutionelle. Tilsvarende hult er det, når politikere påstår, at de ikke vil ”blende sig” i de offentlige aftaleforhandlinger. Politikerne sætter selv gennem

lovgivningsmonopolet og budgetkompetencen rammer for forhandlingerne, og de bruger som arbejdsgivere også instruktionsbeføjelser og moderniserede ledelsesredskaber til at nå mål, de måske ikke ønsker kollektivt forhandlet, men individualiseret. Det er igen politisering af det offentlige aftale- og forhandlingssystem. Senest har VK-regeringen i dets nyeste arbejdsprogram fra 2010 direkte annonceret, at det kollektive overenskomstsystem i det offentlige skal omlægges i retning af et decentralt og ledelsesstyret løn- og aftalesystem. Målsætningen formuleres som ”at der i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2011 for det offentlige område skal ske en forenkling af de overenskomstfastsatte regler, så barrierer for en moderne ledelses- og personalepolitik fjernes. Den nedsatte Lønkommission vil i maj 2010 komme med sin redegørelse til overenskomstparterne på det offentlige område. Regeringen ønsker en forenkling, der reducerer omfanget af centrale aftaler, så der bliver større rum for lokale aftaler mellem medarbejder og lederne om arbejdsregler og for lokal løndannelse” (Regeringsprogrammet ”Viden, vækst, velstand, velfærd”, København, februar 2010, p. 35). Det signalerer et liberalt opgør med de danske ”industrial relations”, med de kollektive aftaler – i fremtiden skal reguleringer baseres på individuelle beskæftigelsesrelationer. Løn skal være et ledelsesredskab, ikke en kollektiv aftalestørrelse. Hvis det altså står til V og K.

I det lys skal man også bedømme det vigtigt, at DLF eksempelvis fik fastholdt og fornyet en arbejdstidsaftale på trods af finansministerens ønske om at få den elimineret under seneste overenskomstrunde i 2008. Der er til de kollektive afhandlerekrav nogle spørgsmål om udøvelse af ledelsesretten i det daglige, som aftaleforhandlingerne flankerer, og som signalerer det sammenvævede i ”faglige” og ”politiske” reguleringer i det offentlige. Trepartsforhandlingerne om kvalitetsreformen og aftalerne i forlængelse heraf var ligeledes en politisk intervention i overenskomststoffet. Og den deltog både LO, FTF og AC og deres formandskaber gladeligt i. I den forstand ”forbrød” de sig også mod ”den danske model”.

Det går heller ikke med overdrevne homogenitets- og konsensusforestillinger. Selv om de nye sammenvævede politiske og faglige spørgsmål hidtil er blevet håndteret funktionelt i det offentlige forhandlings- og aftalesystem, er der ingen garanti for, at de etablerede forhandlingsfællesskaber og karteller vil holde længe. Ved næste offentlige overenskomstfornyelse i 2011 har FOA allerede meddelt, at de ikke ønsker at være med ved den fælles KTO-forhandling på regionalt niveau. Uagtet om det er helt i overensstemmelse med reglerne eller ej, giver det impuls til ustabilitet. Det vil fremkalde en reaktion fra AC’s side om også at udtræde af de fælles forhandlinger for at søge enegang, og dermed er den regionale KTO-forhandling på forhånd usikker og svækket. Der vil i så fald være mindst fire parallelle forhandlingssammenhænge på samme tid. Der slås revner i KTO-samarbejdet, som kan forplante sig fra det regionale til det kommunale niveau. Her er der allerede opstået sprækker internt i forhandlingsfællesskabet omkring strategier, hvor især FOA har udfordret fælleslinjen.

Samtidig er SHK økonomisk svækket på grund af 2008-konflikten, så en ny konflikt af blot tilnærmelsesvis samme omfang vil blive søgt undgået næsten for enhver pris. Der kan til gengæld forudses tilnærmelsesforsøg på FOA’s side i forhold til SHK, især hvad gælder den regionale planform.

Om der kommer nye forhandlingskonstellationer ud af dette, er ganske vist meget usikkert, men set i lyset af de problemer, som lønmodtagersidens forhandlingskarteller står i, og med de allerede givne signaler fra enkeltorganisationer, vil der være indre spændinger og måske brudflader, der kan signalere en mere gennemgribende nyinstitutionalisering af virket. Hertil kommer forskellig opfattelse af ligelønsproblemer og –strategier. Derfor er der god grund til at overveje mulige fremtidsscenerier allerede (jf. næste kapitel).

8.2. EU og ligelønnen: autonomien suspenderes

Det er symptomatisk, at de centrale aktører i ”den danske model” historisk også har været imod internationale reguleringer for at sikre ligeløn. Både før og efter, vi er kommet med i EU, har Danmark været nølende eller afvisende over for internationale initiativer. Reguleringer er for det meste noget, vi er blevet pånødet. Aktørerne i ”den danske model” har været modstandere, eller de har kun nølende villet efterkomme krav udefra.

Ligeløn er skrevet ind i *FN*’s værdigrundlag. Det skete med vedtagelsen af en konvention i underorganisationen Den internationale arbejdsorganisation (ILO) i 1951. Denne centrale *konvention*, nr. 100, om ligeløn har formuleringen at sikre ”lige løn for arbejde af samme værdi”. Den ville Danmark dog ikke vide af. Danmark undlod at stemme for konventionen, og vi afviste bagefter at skrive under på den. Der var enighed mellem politikere og arbejdsmarkedets parter om ikke at ratificere. Dels fordi arbejdsmarkedets parter ville bevare selvstyret, dels fordi der ikke var stærk støtte udefra. Kvindeorganisationerne havde på det tidspunkt et udpræget borgerligt præg. For Dansk Kvindesamfund var det f.eks. vigtigere at arbejde for kvindelige tronfølge end at sikre indførelse af princippet om ”lige løn for arbejde af samme værdi”.

Danmark har siden ratificeret konventionen i 1960, og den pålægger staten en forpligtelse til at fremme indførelse af kønsneutrale arbejdsvurderinger. Der er blot ikke sket meget, ligesom der stadig er flere ILO-konventioner, som danske beslutningstagere ikke vil vide af. Danmark er som nævnt ikke kommet i overensstemmelse med den internationale politik- og retsudvikling, idet Danmark ikke i fornødent omfang lever op til kravene i de internationale retsakter. Det var først med medlemskabet af EF i 1973, at der kom skub i ligestillings- og ligelønsbestræbelserne herhjemme. Også på arbejdsmarkedet.

Tilsvarende parternes lyst til selvregulering og skepsis mod EU-regulering har politikerne været utilbøjelige til at acceptere EU-lovgivning. Eller de har søgt at neutralisere den i implementeringen. Kønsmæssig ligestilling har længe været placeret højt på den politiske dagsorden på EU-niveau – selv om der er hård konkurrence fra andre hensyn. Problemet er bl.a., at ansvaret for implementeringen ligger hos medlemslandene, og der er ikke en lige så stærk national vilje til at gøre noget på området som forudsat. ”Europæisering” stopper nogle gange ved grænserne.

Det har danske beslutningstagere været rigtig gode til at forsøge gennem snart 37 år. Med medlemskabet af EU i 1973 kom kønsmæssig ligestilling straks i konflikt med den liberale danske

tradition for regulering. Arbejdsmarkedspolitik har ligeledes været set som parternes domæne. I den tradition er ligestilling og ligeløn ikke noget, der har skullet anfægte de etablerede, mandlige privilegier. Man har ikke haft lyst til, at EU blandede sig.

EU har hele tiden forpligtet medlemslandene til at arbejde for kønsmæssig ligestilling. I Romtraktaten var kravet om ligeløn med i *paragraf 119*, men mest for at sikre lige konkurrencevilkår mellem landene. Formuleringen om ligeløn hed da ”lige løn for lige arbejde”. I 1970’erne kom der rigtig fart på lovgivningen. Det skete efter nogle enkeltsager, hvor EU-domstolen startede op som generator for EU-integration på området. Paragraf 119 om ligeløn skulle bruges direkte og umiddelbart i landene, sagde domstolen, og så blev der flyttet hegnsplæ. Der kom flere initiativer på området: Med det første sociale handlingsprogram fra 1974, hvor kvinders ligestilling blev fastslået som mål, og med Ministerrådets vedtagelse af fem direktiver mellem 1975 og 1986. Det første direktiv var netop om ligeløn, der klart udvidede bestemmelserne. ”Lige arbejde” blev præciseret som ”arbejde af samme værdi”. De fire efterfølgende direktiver gik på ligestilling, og det blev fastslået, at princippet om anti-diskrimination skulle udstrækkes også til videreuddannelse, adgang til beskæftigelse og arbejdsbetingelser. Ligebehandling blev ydermere overført til det socialpolitiske område (social sikring), ligesom selvstændige har fået princippet fastslået.

Det har alt sammen set offensivt ud. Men problemet er den nationale implementering. Her manglede den politiske vilje flere steder. EU-domstolen var igen en aktiv spiller. Flere sager gav den mulighed for at udvide fortolkningen af ligelønsprincippet. Også indirekte og skjulte former for diskrimination blev forbudt. Det var vigtigt. Domstolen har ydermere i 1990’erne været væsentlig for at få fastslået kvinders rettigheder i forbindelse med graviditet og barsel (Martinsen 2007). Og Ministerrådet har fulgt op med nye rettigheder til kvinderne. Fra 1992 kom fem nye direktiver: om barsel, forældreorlov, arbejdstid, deltidsarbejde og bevisbyrde omkring kønsmæssig diskrimination.

Nationalstaterne har måttet acceptere EU-lovgivning, og de har skullet gøre noget mod kønsmæssig diskrimination. Amsterdam-traktaten slog kvinders rettigheder fast konstitutionelt. Den nye Lissabon-traktat følger op herpå. Positiv diskrimination er også blevet mulig for at sikre fuld ligestilling af kvinder med mænd. Kønsmæssig ligestilling er blevet en fundamental rettighed. Ligheds-princippet skal nu gælde ”på alle områder”. Dvs. ikke kun i forhold til arbejde og ligeløn, men generelt. Det er blevet et proaktivt handlekrav. Og med formuleringer om, at der skal gøres noget særligt for ”det underprivilegerede køn”, er der også kommet et kollektivt element ind. Det kan bruges af aktører.

Hvad har Danmark så gjort? Svaret er, at vi hele tiden har været stærkt modstræbende eller forhalende. Regeringen og arbejdsmarkedets parter har selv villet kontrollere, hvordan europæisk lovgivning skulle sættes igennem. Ligelønsdirektivet kunne man dog ikke komme uden om, og derfor måtte der ny lovgivning til. Det kom i 1976. Men med modifikationer. Den danske lovgivning ændrede på betydningen af direktivet ved at lave en formulering om ”lige løn for lige arbejde”. Det er klart indskrænkende for rækkevidden af lovgivningen. ”Logebrødrene” af beslutningstagere ville ganske

enkelt ikke vide af bestemmelsen ”arbejde af samme værdi”. EU skulle ikke pånøde ”den danske model” noget! Det blev for meget for EU-institutionerne, og i 1979 fik EU-kommissionen så indklaget Danmark for EU-domstolen for den restriktive bestemmelse og den manglende indsats for ligeløn. I 1985 blev Danmark dømt for brud på bestemmelserne, og så var der ikke andet at gøre end at lave ny lovgivning ud fra formuleringen ”arbejde af samme værdi”. Men det tog altså over 10 år, inden politikerne og arbejdsmarkedets parter nølende accepterede EU’s ligestillingspolitik. Ligelønsdirektivet bestemmer også, at arbejdsvurderingssystemer skal udelukke forskelsbehandling med hensyn til køn. Det har staten hele tiden forholdt sig passiv i forhold til.

I 1980’erne blev kønsmæssig ligestilling et varmt emne. Også fagbevægelsen erkendte efterhånden betydningen af EU-lovgivning på området. Især HK og KAD har været aktive (indtil KAD blev absorberet i 3F i 2004). I 1988 bragte HK den første sag (Danfoss-sagen) videre til EU-domstolen, og dommen gjorde virksomhedens lønsystem illegitimt, fordi det de facto favoriserede mænd frem for kvinder. Bevisbyrden kom derefter også til at hvile på arbejdsgiveren og ikke kun på lønmodtageren. Vi blev nødt til at ændre den danske lovgivning igen. EU har dikteret bestemmelser. Og for kvinderne har det betydet nye rettigheder. Det er blevet forbudt at afskedige på grund af køn, der må ikke annonceres efter eller forfremmes efter bestemt køn osv. Afskedigelser på grund af graviditet er blevet forbudt. Men det er ikke kun parterne, der har været imod anti-diskrimination. Kvindeorganisationerne har haft ligeløn på programmet; men de har helst ikke set særlige beskyttelsesregler for kvinder, hvis sådanne regler efterfølgende kunne hæmme kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet. Også kvindeorganisationerne var længe hæmmet af forestillinger om, at offentlige politikker ville kunne få negative jobvirkninger.

Især HK har været aktiv for at få de overnationale regler til at have substantiel dansk betydning. Forbundet har bragt mange sager for det fagretslige system og senere til EU-domstolen. I slutningen af 1990’erne skete det med en ”Pedersen-sag”, der førte til ændring af funktionærloven, og her i 2000’erne ”TeleDanmark-sagen”, hvor kontraktansatte efterfølgende er blevet beskyttet mod afskedigelser på grund af graviditet. Overenskomststoffet er blevet udvidet med kønsbestemte emner, som ellers har været henvist til socialpolitikken (f.eks. barsel). ”Den danske model” har historisk haft det vanskeligt med at tilpasse sig omverdenen. Man skal dog bemærke sig, at LO i 2009 for første gang – og efter de kvindedominerede gruppers dagsordensættelse af ligelønnen i 2007/2008 – positivt har søgt at forpligte forbundene på en fælles ligelønsstrategi. Signalet til en ændret holdning og også handling på området er klart. Noget tungere ligger det med FTF og AC, hvor uddannelse og ansvar traditionelt prioriteres over køn. Det er dog flere i organisationsverdenen end HK, FOA og Sundhedskartellet, der nu er fortalere for ligeløn.

EU har historisk presset på for ligeløn. Og EU synes stadig at skulle levere et pres på de danske beslutningstagere, for de er historisk set fedtspillere, når det gælder ligeløn og ligestilling. Både m.h.t. ligeløn, ligebehandling og anti-diskrimination har EU-institutionerne haft stor betydning for, at kvinder i Danmark er blevet stillet bedre retsmæssigt. EU-domstolen har været generator for politikudviklinger.

EU-kommissionen vogter over traktat og politikimplementering. Og EU-parlamentet tager ligeledes initiativer nu (således gennem et særligt udvalg for kvinders rettigheder og ligestilling). De danske politikere og arbejdsmarkedets parter får ikke lov til at fastholde en suveræn national regulering. Ikke-efterlevelse er ikke længere et muligt politikvalg. Der er en materiel og en processuel ligelønsret, som politisk skal efterleves, og der en reel ligeløn, som skal søges fremmet på arbejdspladserne, i de sektorale overenskomster og i det samlede fagpolitiske arbejde. Ligeløn og ligestilling bliver vigtige emner på både den politiske og den faglige dagsorden. Det er slet ikke så galt, for reguleringer må som noget naturligt tilpasses ændrede samfunds- og familiemønstre.

8.3. Overenskomsternes hidtidige fravær af ligelønsbestemmelser

Det var sent, i 1973, at overenskomster på det danske arbejdsmarked fik en bestemmelse om ”lige løn for samme arbejde”, og de særlige kvindesatser blev afskaffet. Hverken dette gennembrud eller de senere formuleringer sikrede dog reel ligeløn. I de første efterfølgende overenskomster var der faktisk bestemmelser om ligeløn, men derefter forsvandt de. De faglige ledere synes at have valgt ”den tavse løsning”, dvs. de forventede, at problemet blev løst af sig selv, naturaliseret, eller at det var blevet løst for altid. Det har ikke været tilfældet. En mere negativ udlægning ville måske være, at ligelønskravet reelt har været set som en trussel mod selvstyreprincippet på arbejdsmarkedet, og i al fald kunne der findes en parallel og støtte til tese i, at den opfattelse syntes at være forplantet til de politiske forsøg på at udvande eller neutralisere ligelønskravet. Her hældes mest til den udlægning, at man i fagforeningerne har valgt ”den tavse løsning”, fordi der var gjort noget nyt i 1973; og når kvindesatserne direkte var væk, var det ikke et problem, man havde lyst til at beskæftige sig mere med. Og ”man” skal i denne sammenhæng især forstås som de mandlige ledere i fagbevægelsen. Det siger så også noget om interessen i reelt at få gjort noget ved problemet. Meget tyder på, at overenskomstsyste­merne hele tiden har virket på en ikke-kønsneutral måde, ligesom man skal erindre sig, at det er mandlige forhandlernormer, der har domineret. Den kulturforklaring, som blev bragt ind omkring 1960’er-udviklingerne, har fortsat meget på sig ved siden af spørgsmål om faglige og magtmæssige forhold.

Frem til foråret 2010 har ligelønsprincippet heller ikke fremgået af overenskomsterne, hvad de faktisk skulle hvis det skal blive muligt at bringe ligelønssager til prøvning i det fagretslige system. Alternativet er det civilretslige system. Når der intet står i aftalerne om ligeløn, kan det heller ikke sikres, at sager kan rejses og afsluttes ved faglig voldgift; her må man altså gå til de civile domstole, hvor der ikke er mange forudsætninger for at forstå, hvad der foregår på arbejdsmarkedet. De civile domstole har det faglige lederskab ikke megen tiltro til. Uden eksplicite ligelønsformuleringer er der ingen faglig-juridisk sikring.

Der er i de private aftaler i foråret 2010 så sket en første indskrivning af ligelønsprincippet, ligesom der skal oprettes et ligelønsnævn til at overvåge, at uligelønnen ikke får lov at florere. Situationen har været den, at overenskomstbestemmelserne ganske enkelt ikke var i overensstemmelse med ligelønsloven

(Nielsen 2009, Borchorst 2010). Og i den offentlige sektor er de ikke aktuelt på højde hermed. Hvis arbejdsgiversiden var indstillet herpå, burde det være nemt at få disse bestemmelser skrevet ind i de offentlige overenskomster. Den sene reaktion på det private arbejdsmarked, der er taget i forhold til ligeløn, må formodes at blive kalkeret af til de offentlige 2011-overenskomster. Betydningen heraf er det dog for tidligt at vurdere. Skepsis i de dele af fagbevægelsen, der repræsenterer de store kvindegrupper, skal dog noteres. Det tyder ikke på noget stort spring fremad.

EU's sammenskrevne ligestillings- og ligelønsdirektiv fra 2006 har heller ikke fundet vej gennem den postulerede "aftaleimplementering". Der skal eksplicitte bestemmelser og klare definitioner til, også for at man kan bruge det fagretslige system offensivt. Symptomatisk nok, er der i den offentlige sektor rejst mindre end 10 sager om ligeløn indtil nu. Der er også behov for procedurebestemmelser. Arbejdsretten godtgjorde i 2005, hvor der var rejst sag i staten mod Finansministeriet, at gældende ret er, at ligeløn ikke er reelt overenskomstreguleret (Nielsen 2009). Arbejdsgivertolkningen vandt. Spørgsmålet om bevisbyrden, når ligelønsbestemmelser er overtrådt, kan også rejses, hvor arbejdsgiveren burde have et hovedansvar. Ligeløn bliver med sikkerhed et emne i 2011-overenskomstforhandlingerne.

Sværere vil det nok være at få deciderede lønudligningspuljer etableret, for det kræver særlige politiske initiativer, så noget løftes ud af den samlede lønramme. Hertil kommer, at det på LO's område mest er for dem under normallønsbestemmelser, at en sådan strategi umiddelbart kan bruges. Men langt de fleste af LO's medlemmer på det private arbejdsmarked er faktisk på minimallønsbestemmelser. Mest afgørende er dog forståelse og vilje til at gøre noget ved problemet. Og her kniber det i det offentlige. Ligelønnen står næppe over for at blive realiseret kortsigtet, når der ikke er politisk vilje til at omsætte opbakningen fra befolkningsflertallet og firefemtedele af lønmodtagerne til ligelønkravet, og når flertallet af fagforeningsmedlemmer ikke stærkere presser på for at få kravet realiseret. Det er kombinerede politiske og overenskomstmæssige tiltag, der må til. Så før der politisk tages initiativer til at få skabt særlige puljer eller andre virksomme foranstaltninger til at mindske uligelønnen, vil aftale- og forhandlingssystemet næppe kunne bruges i den henseende. Det ville omvendt være en rød klud for dem, der er svorne tilhængere af "den danske model", der i det offentlige garanterer faste udfald af indkomstfordelingskampene. Opløftende i så henseende må det være for tilhængere af ligeløn, at LO for første gang i hovedorganisationens historie i 2009 har vedtaget et samlet set af forslag til indsats for at sikre bedre ligeløn. Det er sket efter et udredningsarbejde, der for flere centrale fagforbundsfolk har åbenbaret sammenhænge og muligheder, de ikke tidligere havde haft øje for (Nielsen 2009). Et ligelønsnavn – som først foreslået af HK og nu sat ind i de private overenskomster i 2010 – er også et udmærket initiativ, specielt hvis der kom bedre kønsopdelt lønstatistik. Det sidste har VK-regeringen siden dens tiltræden i 2001 blokeret for.

I den offentlige sektor har arbejdsgiverne siden 15. august 2008 haft pligt til at *mainstreame* for at sikre ligeløn. Det fordres af Ligelønslovens § 1b. Men mainstreaming står vist ikke på arbejdsgivernes ønskeseddel. Den lovmæssige forpligtelse vil de imidlertid blive holdt op på, både efter offentliggørelse af Lønkommissionens betænkning i maj/juni 2010 og under næste

overenskomstperiode. Hvis arbejdsgiverne havde sympati for mainstreaming, kunne de uden problemer selv gøre noget for ligelønnen ved næste overenskomstrunde i 2011. Viljen er imidlertid vanskelig at få øje på. Det indikerer historien, og det indikerer det hidtidige arbejde under Lønkommissionen kraftigt.

Når det gælder ligeløn, er det offentlige aftalesystem ikke den lige og nemme vej; den er lang og stenet. Det har historien vist. Det har de senere forhandlingsrunder vist. Det viste kampen i 2008 for at sikre ligeløn til grupper af offentligt ansatte. I den forstand kan et forsøg på at ændre på lønrelativiteter ad den vej føles lige så besværligt som at forsøge at flytte en kirkegård. Man skal i al fald ikke forvente for megen hjælp indefra! Men meget kan flyttes. Ligelønnen kan der også arbejdes hårdere på at realisere – af flere.

9. Scenarier for et fremtidigt forhandlings- og aftalesystem

Modsat hvad fortalene for ”den danske model” har sagt, har det i den offentlige sektor vist sig, at systemet ikke altid er reaktionsdygtigt og egnet til at tilpasse sig skiftende omverdensbetingelser og nye ønsker og krav. Det har i al fald været det systembevarende og konserverende i henseende til etablerede lønhierarkier, som har karakteriseret det offentlige forhandlings- og aftalesystem siden 1969. Også efter introduktion af Ny Løn i 1998. Så snart grupper af offentligt ansatte er begyndt at kræve mere opmærksomhed og hensyn frem for de traditionelle privatsektorhensyn, som altid har domineret politikdannelsen, er der kommet ustabiliteter på lønmodtagerside. Arbejdsgiversiden har været med til at fastholde etablerede lønindstillinger. Dermed kan signaleres et alvorligt legitimitets- og overlevelsesproblem for systemet, der må vise sig dueligt til at indoptage og levere resultater også over for moderne lønmodtagerværdier, herunder ligelønnen. Blandt lønmodtagerne er der bred opbakning til kravet om at udligne forskelle mellem mænd og kvinder (Bild et al. 2007). Værdier i medlemsskaren og værdier i forfulgte organisationsstrategier behøver dog ingenlunde at dække hinanden. Selv om det kan signalere et internt demokratisk problem i organisationer, er det kun medlemmerne selv, der kan ændre på det, eventuelt ved at skifte ledelsen ud og/eller beslutte nye strategier.

Det samlede forhandlings- og aftalesystems lønproblemer kunne også gives en spidsformulering: Et moderne velfærdssamfund funderet på videnselementer og med betydning for ikke kun økonomi, men også velstand og velfærd, kan næppe vedblivende have en offentlig løndannelse, der har afsæt i teorier og reguleringskrav, som har rod i skorstensindustriens forestillingsverden. Der er et misforhold mellem udsyn og indretning af systemet, mellem krav til fair og accepteret aflønning og forhandlingsresultaterne. Og hvis retfærdigheds- og gratifikationskrav vedvarende negliceres, kommer der legitimitetsproblemer. Sådan kan en udlægning af denne rapport være. Mere diplomatisk kan det udtrykkes som konstatering af en usamtidighed mellem de grundsætninger, der historisk er blevet læst ind i forhandlings- og aftalesystemet i det offentlige, og de retfærdigheds-, kvalificerings- og effektivitetskrav, der stilles i det 21. århundrede. Uden hensyntagen til sådanne krav vil det offentlige fremtidigt komme til at se rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i øjnene, hvortil kommer de motivations- og indsatsproblematikker, der må formodes at vokse. Internt på lønmodtagerside kan demokrati- og legitimitetsproblemer forudses i flere organisationer.

Den offentlige sektor og den private er hinandens forudsætninger, og forståelsen af det offentlige er i grundigt behov for revisioner (Dalsgaard og Jørgensen 2010). I forhold til, hvordan den offentlige sektor skal forstås med løndannelse i tankerne, er det helt afgørende at komme væk fra økonomiske, nytteteoretiske marginalbetragtninger og gå over til at tænke i komplementariteter og behovsdækning. Der skabes komparative fordele internationalt og nationalt - også for den private sektor - ved en stor,

produktiv og behovsorienteret offentlig sektor. De lande, der har lavet de stærkeste investeringer i en omfattende offentlig sektor, og som har set disse som sociale investeringer, er også de lande, der har høstet de største fordele. Det er de bedst fungerende. Især de skandinaviske universelle velfærdsstater har vist sig overlevelsedygtige med lykkelige valg af ”good governance” i flere perioder (Magnusson et. al. 2008) og med arbejdsmarkeder, hvor lønstrukturen relativ set er ret sammenpresset. Det sidste er blot ikke ensbetydende med, at ligelønsproblemerne er løst.

Interne reguleringsordninger i velfærdsstaterne skal også levere accepterede og motiverende løn- og arbejdsbetingelser for dem, der udfører arbejdet. De nugældende normsætninger og trafikker i det offentliges forhandlings- og aftalesystem gavner imidlertid bestemte interesser og magtkonstellationer og er en hæmsko for andre. I sidste instans er det en fordelingskamp, der er på spil. Men den har konsekvenser for mange flere end dem, der direkte er involveret, da vi har med offentlige sammenhænge at gøre. Dermed involveres også en politisk ledelse, hvor regeringen har sat sig som ”storebror” i aftaleforhandlingerne i forhold til regioner og kommuner, og hvor der på lønmodtagerside nærmest er galvaniseret nogle lønrelativiteter. Det har gjort det etablerede system ganske stift og selvreproduktivt.

I forlængelse af de ovenstående analyser og konklusioner kan der derfor være grund til at overveje, hvordan systemet kunne gøres mere åbent og forandringsdueligt, især set under en ligelønsvinkel. Det vil dog ikke være konkrete politikanbefalinger, der er at finde på de kommende sider. I stedet er det *tre scenarier*, der skal skitseres, for at klargøre, at der er flere handlevalg, og at disse handlevalg har forskellige konsekvenser i forhold til, hvem og hvad, der fremmes, henholdsvis hvem og hvad, der hæmmes. Det er mulige indretninger af forhandlings- og aftalesystemet nogle forhandlingsrunder frem i tiden, der er sigtelinjen. Scenarierne hæver sig over dagens taktiske problemer med at tage stilling til, hvad der skal ske i OK-2011 og umiddelbart derefter. Der er således ikke tale om anbefaling af bestemte strategier, men om hjælp til, at praktiske mænd og kvinder selv kan opstille sådanne. Det indebærer tre alternative fremstillinger af, hvordan grundstrukturer og handlemaksimer kunne være blevet ændret fra det nuværende, men hvor en forudsætning er, at der skal kunne ske noget på lønfronten. Ligelønnen er sat på dagsordenen i alle tre scenarier. Det er så beskrivelser af, hvad udviklingerne har resulteret i, der opregnes, både forhandlings-, aftale- og lønmæssigt. Og det er set ud fra et lønmodtagerperspektiv, eftersom det er interesser i indretning af forhandlings- og aftalesystemet her, der er afsættet. Men der ligger ikke i scenarierne, at det er de eneste tænkelige, eller at valget mellem dem er ekskluderende for elementer fra en eller to af de andre scenarier. Specificeringer af, hvordan teknologi-, professions- og uddannelsesudviklinger er forløbet, vil man eksempelvis lede forgæves efter. Det er slutprodukter af udviklinger, der er tegnet fremtidsbilleder af; og det kan indebære fordele og ulemper alt afhængigt af, fra hvilken aktørsvinkel, man ser det.

Scenarieskivning er altså hverken en forudsigtelse om, hvordan fremtiden kommer til at se ud, en prognose eller en anbefaling af bestemte handlevalg. Det er en hjælp til beslutningstagere til at foretage sådanne valg. Hverken mere eller mindre.

De tre scenarier kaldes henholdsvis ”*Spot og spe*”, ”*Spot på os*” og ”*Fælles spor*”. De betegner henholdsvis et decentraliseringsscenario, et centraliseringsscenario og et partnerskabsscenario. Hvert scenario har sin særskilte begrundelse, sine aktørkonstellationer, magt- og indflydelsesforhold – hvert sit bud på løndannelse og svar på ligelønsspørgsmålet. Og hvert scenario er underkastet interne spændinger og brudflader, der ikke skal overses. Der er set cirka 10 år ud i fremtiden.

9.1. Scenario I: ”Spot og spe” – decentraliseringsscenarioet

Med udviklingerne siden overenskomstfornyelsen i 2011 er der blevet gennemført en radikal omlægning af det offentlige forhandlings- og aftalesystem. Flere *decentraliseringsbølger* har drænet de centrale forhandlinger for meget af det fagpolitiske indhold, eftersom der nu alene er nogle rammebetingelser og basislønnen, som lægges fast her, mens de øvrige afgørelser omkring løn og arbejdsforhold er lagt ud til de enkelte institutionsledelser. Til de fælles rammebetingelser gælder forhandlings- og procedureregler, feriebestemmelser, basisløn og pensionsregler. Det er i kraft af aftaleretten, at lønmodtagersiden har kunnet holde fast i disse fælles forhandlinger og aftaledele, som arbejdsgiverne langt hen ad vejen har en interesse i ikke at skulle forhandle decentralt. Det ville betyde et uoverskueligt tids- og ressourcetrænende arbejde for de decentrale ledelser, hvis der ikke var en vis fælles orden i kontraktbetingelserne. Ideologisk hyldes markedsløsninger dog, især af regeringen. KL-toppen har hele tiden valgt ikke at modsige disse ønsker og lovprisninger.

Det centrale er, at lønmodtagersiden har valgt at spille med på arbejdsgiverpræmissen. Den accept af en langt mere fri løndannelse, som er kommet, har fået arbejdsgiversiden med til at regulere noget fælles, for til gengæld at give markedsbestemt løn gode realiseringschancer. Aftaler om centrale rammevilkår er blevet lettet ganske meget af dette strategiske skifte på lønmodtagerside over mod efterspørgselsstyring af løndannelsen. I den forstand er der indgået en byttehandel mellem lønmodtager- og arbejdsgiverside.

Det har imidlertid klart nok været de statslige arbejdsgiverønsker, som har dikteret retning og fart på de ændringer, der har ført til de decentrale forhandlingsmønstre, mere end det har været lønmodtagerønsker. Dog har AC-organisationerne helhjertet støttet en sådan *øget markedsbestemt løndannelse*, da de fik garanti for, at de kunne beholde fordelene i deres rådighedstillæg, som blev konverteret til almindelig løn. Den borgerlige regering har fået god støtte fra både gruppen af AC-organisationer, Ingeniørforeningen og flere af FTF-organisationerne (bl.a. flere af de bedrelønnede forbund). De øvrige FTF-grupper og adskillige LO-organisationer har været imod, men har ikke haft indflydelse nok til at kunne forhindre decentraliseringen.

Løndannelsen og lønstrukturen har imidlertid skiftet karakter ganske betydeligt. Løn har således fået en anden status i det offentlige, hvor de decentrale ledelser kan bruge instrumentet aktivt både som rekrutterings-, belønnings- og motivationsinstrument. Ny løn blev set som gammeldags, og det blev moderne at aflønne mere individuelt og efterspørgselsbestemt. Det har naturligvis betydet, at individer og grupper har opnået markante lønfremgange, mens andre har måttet sande, at der er kommet et samlet efterslæb; men måske mest bemærkelsesværdigt er der kommet en stærk differentiering inden

for faggrupperne. Specialkvalifikationer og stærk efterspørgsel får hævet lønnen for dele af disse lønmodtagerkategorier. Variationer i løn- og arbejdsvilkår inden for grupperne er også blevet et udbredt fænomen. Enkeltpersoner kan opnå endog kraftige lønstigninger, for der er stærk konkurrence om den kvalificerede arbejdskraft. De foregående års offentlige besparelser og udhulinger af dele af den offentlige sektor, fik mange kvinder til at ”vende hjem til kødgryderne”, og det har gjort de offentlige rekrutteringsproblemer store på social- og sundhedsområderne. Men andre og bredere grupper af lønmodtagere har oplevet stagnerende lønudvikling og endog øgede indsats- og fleksibilitetskrav. Enkelte er endog blevet stillet over for krav om lønnedgange, og med slet skjulte trusler fra arbejdsgiverside om afskedigelse som alternativ. Basislønniveauerne kan komme i spil. For de grupper, der ikke er stærk efterspørgsel efter, har arbejdsgiverne hindret, at basislønnen er blevet hævet gennem flere år. Derfor er der også her kommet større forskelle.

Lønmæssigt er der ikke længere faste lønforløb eller fælles lønrammer til at styre løndannelsen. Alle automatiske reguleringsordninger er ligeledes afskaffet. Derfor er der heller ikke længere tale om en fast lønstruktur. Sokkelhøjden for den laveste aflønning for hver gruppe defineres af basislønnen. Den tidligere opdeling i forskellige former for løntillæg er også brudt sammen sådan at forstå, at der nu ikke deles op i kvalifikations-, funktions- og resultatløntillæg. Disse er sammen med de tidligere engangsvederlag og midlertidige tillæg smeltet sammen i den lokalt, individuelt eller gruppemæssigt forhandlede løn. Det normale er, at lønnen lægges fast ved en direkte forhandling mellem den lokale chef og medarbejderen. Derved mener regering, økonomer, mange arbejdsmarkedsforskere og organisationsrepræsentanter, at man får en direkte forbindelse til præstationer og motivation.

Centralt aftalte lønstigninger kom i miskredit, fordi de ikke afspejlede nogen ledelsesmæssig anerkendelse, og fordi de skabte ubalancer i, hvad der lokalt var efterspørgsel efter. Det har så vist sig i den kommunale verden, at de decentrale ledere alligevel ofte foretrækker at lave gruppeaftaler – ikke kun for at spare tid og energi, men også fordi det er erkendt, at mange gange er det umuligt at udskille individuelle præstationer fra det fælles teamarbejde, der udføres i institutionerne, og som samlet repræsenterer ydelsesproduktionen. Samtidigt var de individuelle aftaler uhyre tids- og ressourcekrævende og det i en sådan grad, at det ofte overbebyrdede de decentrale ledere. Mange lønmodtagerorganisationer har villigt taget imod tilbud om sådanne fælles aftaler.

Arbejdsgivernes største problem ved den nye løndannelse er dog, at den samlede lønstyring er blevet undergravet. Da lønfleksibilitet blev givet fri, fik lønstyringen svære betingelser. Det var og er vanskeligt for arbejdsgiverne at holde den samlede lønstigning inden for rammer, der anses for ansvarlige. Skismaet har ført til en del uro på arbejdsgiverside, hvor KL argumenterer kraftigt for at vende tilbage mod en hårdere lønstyring for ikke at belaste de kommunale budgetter for meget og for at få revitaliseret noget af den tidligere forhandlingsstruktur, hvor koordinerede løsninger kunne findes. Skismaet mellem lønstyring og lønfleksibilitet er også blevet et tilbagevendende statsligt opmærksomhedspunkt. Det er også en erkendelse, at uden hård lønstyring afskriver arbejdsgiversiden

sig indflydelse på omfordelinger mellem og inden for grupper af lønmodtagere, som de havde under det gamle centraliserede forhandlings- og aftalesystem.

For grupper af sundhedsorganisationerne har den nye løndannelse betydet, at en del har fået et lønløft, som har reduceret uligelønnen. Det gælder bl.a. medlemmer af DSR og Fysioterapeutforeningen. Det er ikke sket på grund af forhandlingsfællesskaber men på grund af markedssituationer og arbejdsgivernes strategiske handlen. Lønflexibiliteten er ensbetydende med større lønforskelle. Det gælder også, at der inden for sundhedsorganisationernes rækker er kommet stærke differentieringer, som har betydet en mindre sammenpresset lønstruktur inden for faggrupperne. Specialiseringer inden for sundhedsfelterne har givet de mere kvalificerede gode kort på hånden lønmæssigt. Her har det yderligere spillet ind, at de private alternativer, der er vokset kraftigt i omfang og betydning, i både den primære og den sekundære sundhedspleje har gjort konkurrencen om kvalificeret og motiveret arbejdskraft hård. Jobskift er en sikker vej til mere markante lønstigninger. I de udkantsområder, hvor personale mangelen stadig er stor – også set på baggrund af de demografiske udviklinger – har der generelt kunnet opnås klare lønforbedringer for en del ansatte. Basisniveauerne har imidlertid ikke kunnet hæves meget i de centrale forhandlinger efter det første løft, grupperne fik, men de decentrale lønforhandlinger har vist sig at indebære gode muligheder for lønfremgange. Frynsegoder er også blevet et udbredt fænomen til de velkvalificerede. Arbejdsgiverne må betale for at få løst deres arbejdskraftforsyningsproblemer.

Lønmodtagere kun med grunduddannelse og begrænset erfaring er dem, der ikke nyder godt af situationen. De ikke-faglærte i LO-regi er ganske forbitrede over udviklingerne. Hvor arbejdskraftmangelen er stor, har det samtidigt vist sig, at arbejdsgiverne er begyndt at substituere veluddannet personale med mindre veluddannet, hvad der så samtidigt mindsker mulighederne for at få løftet lønnen. Det er imidlertid ikke alle steder, dette er muligt. Flere af sundhedspersonalets grupper har været beskyttet herimod. Men ikke alle. Sosu-personalet nyder f.eks. gavn af arbejdsgivernes forsøg på at erstatte bestemte typer af kvalificeret arbejdskraft med mindre kvalificeret. Folkeskolelærerne har måttet indfinde sig med, at det gamle stillingsmonopol for seminarieuddannede lærere effektivt er brudt – også med en gennemsnitlig relativ dårligere lønplacering til følge. Rivaliseringerne mellem fagforeninger er hyppige og højlydte. Grænsestridigheder mellem organisationerne har ikke kunnet undgås, så nogle gange ser det mere ud, som om forbund kæmper om medlemmerne end for dem.

Udviklingerne har samlet betydet, at det er blevet vanskeligere at opgøre den samlede værdi af løn og gratifikationer i øvrigt inden for og mellem grupperne. Uligelønsproblemet er dog samlet blevet mindsket. Men et nyt ulighedsproblem er til gengæld vokset frem. Grupper oplever store variationer i beskæftigelses-, løn- og arbejdsmiljøforhold. Det kniber imidlertid med politisk vilje til at gøre noget effektivt ved de nye lavtlønsproblemer. Den borgerlige regering finder, at det er dynamiskskabende at have en vis ulighed i samfundet. Det får alle ”op på dupperne”, som det hedder. Det vurderes at være indsats- og produktivitetsfremmende. Konkurrence hyldes både som princip for løndannelse, kamp om beskæftigelse og for videre modernisering af den offentlige sektor.

I en vis forstand er der etableret *lokale "spot-markeder"*, eftersom prisen på arbejdskraft fastsættes ud fra lokale udbuds- og efterspørgselsforhold. Der er som altid vindere og tabere på et marked. Men der er lagt centrale procedureregler ned og lokale rammebestemmelser ind i forhold til ansættelsesformer, arbejdsbetingelser og aftalernes konkrete udformning. Voldgiftsnævnene behandler mange klagesager over aftalerne. Arbejdsgiverne har således ikke fået frit spil i forhold til ansættelsesformer, reguleringer og formalia. Det er den centrale aftaleret brugt til at sikre. Men der er altså kommet store forskelle mellem grupper af lønmodtagere, og de mange klagesager har betydet permanent belastning af organisationernes serviceaktiviteter over for medlemmerne. Dem, der står uden for faglig organisering, må selv hyre en advokat til at køre sager ved domstolene.

De forskelligartede, kartelligende aftaler, der på det seneste er blevet indgået på organisationsside, har gjort, at kartelaftalerne delvist har kunnet mindske negative virkninger af udviklingerne, selv om de ikke har kunnet neutralisere markedsmekanismerne. Det vil sige, at man delvist har fået begrænset de decentrale lederes handlerum, når det gælder lønkontrakter; men det er kun sket der, hvor man organisatorisk har fået noget bedre samling på tropperne – dvs. hvor TR'ere og de lokale medlemmer har fået rustet sig til de lokale forhandlinger ud fra nogle fælles rettesnore. Det har taget tid, og der har måttet betales dyre lærepenge.

Spotmarkederne fungerer i mange situationer – nogle spottes ud og belønnes, mens andre grupper møder mere "spot" i form af andres mangel på anerkendelse og respekt. Udslag heraf er direkte at aflæse på lønsedlen. Arbejdsgiverne har valgt at give grupper særbehandling i form af fælles lønforbedringer og mere gunstige arbejdsbetingelser, og tilsvarende at sætte andre grupper i udsatte positioner. Det sker samtidig med, at de lokale arbejdsgivere forsøger at minimere de samlede lønomkostninger, der er blevet svært styrbare. Lønfremsange for både flere grupper af ansatte og for særligt kvalificerede eksperter og konsulenter, som hyres til høje honorarer, har mange steder væltet de kommunale budgetter. De efterfølgende politiske indgreb for at genoprette den økonomiske balance i disse kommuner har ikke kunnet undgå at føre til flere fyringsrunder igen. Så der nyrekrutteres i den ene ende og afskediges i den anden. I den forstand er der gået stærk "flexicurity" i de kommunale arbejdsmarkeder. Den kommunale jobformidling har nok at gøre med at hjælpe arbejdsgiverne med at tackle deres arbejdskraftforsyningsproblemer.

Situationen er nu den, at det gamle centraliserede forhandlings- og aftalesystem, "industrial relations"-systemet, er brudt delvist sammen. De kollektive aftaleforhandlinger er afløst af *decentrale og mere individualiserede aftaler*. I stedet for kollektive "industrial relations" har man fået individuelle og lokale beskæftigelsesrelationer. Det blev et nyt system, som tager afsæt i, hvad den decentrale ledelse vil betale for at nyrekruttere og for arbejdskraftpræstationer, set på baggrund af efterspørgselsituation og lønmodtagernes dygtighed til at forhandle forbedringer hjem. For de mest specialkvalificerede er der kommet individuelle aftaler, men for grupper af fagpersonalet foregår der fælles forhandlinger lokalt. Klubberne på arbejdspladserne har fået stor betydning i disse processer, for de udpeger forhandlere til virksomhedsrådet, og det er her, de reelle faglige og fagpolitiske diskussioner føres. I dette

virksomhedsråd er samlet medbestemmelses- og medindflydelseskanaler, sikkerhedsrepræsentation og aftalebestemmelser. Her bistår fagforeningskontoret ofte med råd og vejledning inden de konkrete forhandlingsrunder. Det har vist sig vigtigt at have god information om tilsvarende aftaler på andre institutioner, og de firmaer, der indsamler, bearbejder og sælger disse informationer har lukrative dage. Fagforeningerne er henvist til oplysningerne via medlemmerne eller til at købe oplysninger fra informationsfirmaerne. Derfor er der dele af løndannelsen, man ikke længere kender til – og også fordi flere har meldt sig ud af fagforeningerne. Der er kommet ”engelske” tilstande på arbejdsmarkedet.

Den samlede organisationsprocent er nået ned under 50 på landsbasis, selv om den er højere i den offentlige sektor; men i nogle udkantsområder er den også kommet betragtelig ned inden for sundhedsorganisationernes område. Opløsningen af SHK følte i starten som en naturlig følge af decentraliseringsbølgen, og visse rivaliseringer mellem de tidligere 11 organisationer kunne da heller ikke undgå. Nye sammenslutninger heraf er kun kommet i stand på grund af økonomisk handlepres. Nye karteldannelser har imidlertid også set dagens lys, og især undervisningskartellet (der omfatter alle fra børnehaverne, over folkeskolen, efter- og videreuddannelsen, gymnasierne til universitetsområdet), teknikerkartellet (omfattende både LO-organisationer, FTF-folk, Prosa og ingeniørerne) og analytikerkartellet (med AC-grupper som kerne) har nået forbedringer på det seneste. På social- og sundhedsområdet har det været sværere at genetablere en fællesorganisering. Dem, der ikke er kommet med i de nye karteller – som f.eks. politibetjentene – har tilsvarende fået problemer med at skaffe forbedringer for medlemmerne. De var ellers i starten støtter for decentraliseringen, men er nu blevet en af dens tabere lønmæssigt.

Omvendt har de fusioner mellem lønmodtagerorganisationer, der er sket på sundhedsområdet, og som forventedes at give økonomiske besparelser, ikke levet op til forventningerne. Alligevel er sammenlægningerne af sekretariatsfunktioner opfattet som en styrkelse af service-arbejdet fra centralt hold til de decentrale enheder og klubberne på arbejdspladserne. Især de juridiske rådgivningsfunktioner er vokset i omfang og betydning, og det er sket, fordi de mange sager, der køres ved klage- og voldgiftssystemet over arbejdsgivernes adfærd og mangel på opfyldelse af de individuelle kontraktforpligtelser, fordrer sagkyndig bistand for at blive til gavn for fagforeningsmedlemmerne. Kampen mellem organisationerne om at tilbyde sådan bistand og eksperthjælp er blevet hård. Det er liberale budskaber om at købe den bedste og billigste serviceydelse, der udbasuneres. Fagforeningerne markedsfører sig selv som serviceorganisationer – ofte på ret aggressiv facon. Det er blevet en ny succesparameter i organisationernes forsøg på at holde på gamle medlemmer og få nye til at melde sig ind. Fagforeningerne er altså generelt set blevet serviceorganisationer.

Konkurrence er blevet noget, næsten alle har dyrket ret hæmningsløst gennem nogle år. Børsen er så at sige blevet guldkalven, langt de fleste danser om. Markedsløsninger giver retfærdige løsninger, hedder det sig i de liberale paroler, for alle, der vil gøre en indsats, vil også blive belønnet. Det er negative konsekvenser af de efterspørgsels- og markedsbestemte løsninger, der har affødt de nye organisatoriske

forsøg på at samle tropperne og igen indføre kollektive aftaler. Interessant nok kan der hentes moralsk og konkret støtte til de bestræbelser hos mange decentrale ledere, der er ved at blive kørt ned af de mange lokale aftaler og skiftende markedsbetingelser. De blev lovet at skulle være herre i eget hus; men nu føler mange, at der blevet ladet alene hjemme. Samme følelse har mange af de lønmodtagere, der ikke er blevet præmieret i konkurrenceræset. Vinderne ser – som altid – anderledes på situationen.

9.2. Scenarie II: ”Spot på os” – det politiske centraliseringsscenario

Det blev af skelsættende betydning, at arbejdsgiversiden erkendte det reelle politiske indhold i løndannelsen i den offentlige sektor, og de socialdemokratiske ledede regeringer indførte i forståelse med lønmodtagerorganisationerne et nyt forhandlings- og aftalesystem, som kører i en ny kadence med den politiske rammesætning. Den sidste er blevet yderst vigtig for aftaleforhandlingerne, og på lønsiden er et nyt løntilskudsarrangement blevet afgørende for relative forbedringer og samlet lønprofil.

Med etablering af *Den permanente Lønkommission* kom der en statslig institution til både at følge og analysere lønudviklinger og til at komme med officielle anbefalinger om initiativer – også i forhold til ligeløn. Kommissoriet er klart i den henseende: der skal gøres noget for at hæve de grupper, der erfarer uligeløn. Og det var ikke et engangsløft, der var tænkt på, men løbende monitoring og forslag til forbedringer. Initiativforslagene gælder såvel de generelle lønstigningsprocenter som de specifikke anbefalinger af særtildelinger til grupper, hvor det dog kun er de sidste, der bliver omsat i konkrete politiske initiativer, og altså får materiel magt. Der er en årlig analyserapport og en særlig initiativrapport, som kommer op til aftalefornyelserne, og den sidstnævnte rapport angiver, hvilke grupper og områder Lønkommissionen anbefaler særbevillinger til og i hvilken størrelsesorden. Basislønniveauerne afgøres stadig ved forhandlinger mellem lønmodtagerorganisationerne og de statslige og kommunale arbejdsgivere. De kaldes nu ”tarifforhandlingerne”, mens de statslige særtildelinger kaldes ”lønpotterne”. Løndannelsens centraliserede og politiske natur er blevet åbenbart for alle med de nye politiske lønfastlæggelser.

Der er kommet en ny og fast institutionalisering af samarbejdet mellem staten, kommunerne og arbejdsmarkedsorganisationerne i Lønkommissionen, hvor de 6 sagkyndige eksperter (udpeget af regeringen for 4 år ad gangen) dog har vist sig at blive meget udslagsgivende for, hvordan der konkret formuleres anbefalinger af løninitiativer. Det gamle ”Økonomiske Råd” havde overleveret sig selv. Og så blev det nedlagt. Det var blevet noget sekterisk med forældede teorier, indviklede økonomiske beregningsøvelser og forslag, der lå milevidt fra den praktiske virkelighed, og deres generelle forslag led ydermere under, at Danmark ikke selvstændigt har stort råderum i den generelle økonomiske politik, der fastlægges i EU. Det Økonomiske Råd kom altså i politisk miskredit, men rådgivningsfunktionen var vigtig og skulle faktisk styrkes. Til gengæld er behovet for kvalitativ rådgivning om arbejdsmarkeds-, uddannelses- og lønspørgsmål blevet erkendt; og med hensyn til de sidste er Den permanente Lønkommission blevet rammen om analyseaktiviteter, rådslagninger og anbefalinger. Det er en slags korporativt organ, som dog også præges en hel del af de sagkyndiges

fælles optræden. De særlige krav til formulering af mindretalsudtalelser, der kun medtages, når formandskabet i Lønkommissionen tillader det, har gjort, at kræfterne bliver sat ind på først at farve initiativrapporten, dernæst at påvirke regeringens endelige formulering af ”Lønpropositionen”, dvs. den årlige lønløfts anbefaling omkring lønpotterne omsat til lovstof.

Der er et løbende behov for grupper for at *sikre politisk ”spot på os” og vore problemer*. Der er simpelthen brudt en kamp ud om at få særlig politisk spot på grupper påberåbte problemer. Og der er blevet produktudviklet strategisk omkring at få en sådan bevågenhed. Medieoffentligheden og den politisk-parlamentariske scene er blevet de vigtigste arenaer for meget af det, der foregår i fagforeningsverdenen. Fagforeningerne tager sig efterhånden ud som en række kampagneorganisationer, der indbyrdes konkurrerer om opmærksomhed og politisk gunst.

Regeringen er præmisleverandør så meget mere, som det er den, der udformer finanslovsforslaget, der skal bære de foreslåede lønforbedringer til grupper af offentligt ansatte ud fra *Lønpropositionen*. Kommunerne har ikke været lige glade for denne form for indgreb i deres løndannelse, men de har på den anden side også indset, hvor påkrævet det var, at få taget særskilte initiativer til at få løftet grupper, som led under uligeløn og lav anerkendelse. Det gamle forhandlings- og aftalesystem havde jo vist sig udueligt til at sikre større særforbedringer for grupper. De tidligere automatiske reguleringsordninger modarbejdede det også. Lønpotterne, de politisk afsatte lønmidler til løft af beskæftigelsesgrupper, har så afstedkommet en ny opmærksomhed om ufornuftige aflønninger, uretfærdigheder og solidariske skævdeler. Der foregår en politisk kamp om at definere noget som sådant.

Især de højstlønnede grupper har måttet overbevise om den samfundsmæssige fornuft i en mere sammenpresset lønstruktur og særskilte lønløft, hvor mange er gået til kvindedominerede områder. Det gik langsomt i starten, protesterne var mange og klare; men da det politisk blev lagt frem som et valg mellem at forlade procentuelle lønstigninger og gå over til ”krone og øre”-reguleringer eller en mere politisk fastlagt tildeling af lønstigninger til grupper som solidarisk alternativ, kom der et flertal for at indføre den sidste reguleringsform. Altså blev der flertal bag at lade politiske beslutninger sikre særlige lønforbedringer for dem, der beviseligt var blevet forfordelt af udviklingerne. Det har gavnet ligelønnen. Men utilfredsheden i baglandet for de højerelønnedes valgte repræsentanter er stadig stor. Forbundsledelser er blevet skiftet ud. Og i LO-rækkerne er der stor utilfredshed med, at det ikke er de traditionelle hensyn til de private, konkurrenceudsatte erhverv, som altid dominerer. Herfra har der ikke været megen støtte at hente til ligelønsstrategien. Der var imidlertid gjort erfaringer – ikke kun danske, men også de norske blev trukket ind. Den norske ligelønskommission, som i 2008 foreslog politisk særbevilling på 3 mia. kroner til kvindegrupperne for at skabe mindre uligeløn, havde klausuleret forslaget af accept fra andre organisationers side. Og netop de fagforeninger, der nød godt af ”fagfrontsstrategien”, var naturligvis ikke interesserede i at afgive privilegier frivilligt. Derfor kom der heller ikke i første omgang nogen politisk indsats imod uligelønnen. Omsat til danske omgivelser blev en tilsvarende vetomagsposition for industriens organisationer brudt i midten af 2010’erne. Det har gavnet kampen for ligeløn.

Lønkommissionen er blevet den løbende diskussionsramme og stedet for afstemning af interesser. Det gør resultaterne af de årlige lønopgør til noget ret forudsigeligt, så snart Lønkommissionens analyser og anbefalinger er offentliggjorte. I al fald med initiativrapporten på lønsiden. De øvrige elementer i aftaleforhandlingerne er stadig underlagt den fra tidligere kendte forhandlingslogik og forhandlingsrytme. Det har vist sig, at de beskæftigelsesområder, som årligt ikke har fået særskilt politisk bevågenhed, til gengæld har intensiveret arbejdet med at få ”bløde” overenskomstkrav på dagsordenen og ad den vej skaffet medlemmerne af disse organisationer andre typer af forbedringer. Bl.a. gælder dette efter- og videreuddannelsen. Der foregår en vis form for kompensation herigennem. Grupper, der dette år bliver peget på som dem, der har behov for særlig lønforbedringer, kan roligt regne med, at de ikke står forrest i rækken af forbund, der af den statslige og den kommunale arbejdsgiver får del i de særlige ”bløde” pakker.

I Lønkommissionens arbejde kan der dog også spores en tendens til, at nogle repræsentationsgrupper har vanskeligt ved at få gennemslag. Det gælder især små og mindre velkonsoliderede grupper, der har mindre analysekapacitet og knap så mange kapabiliteter til at dagsordensætte netop deres medlemmers problemer. At kunne fremlægge veldokumenteret materiale og velbegrundede ønsker ud fra en helhedsbetragtning har vist sig at være det, der ”giver pote”. Ret kontant kunne man også sige: giver gryn i posen. I modsat fald opnår man ikke den politiske og analysemæssige opmærksomhed, som er forudsætning for politisk initiativ over for særproblemer. I al fald ikke uden, at eksperterne i Lønkommissionen har et stærkt øje til netop disse gruppers problemkomplekser.

Det spiller også ind, at mediernes opmærksomhed for aftalefornyelsernes dramaturgi ikke er blevet mindre, selv om man forventede det modsatte, når nu politikerne er kommet på banen med ”lønpotter”. Men det har faktisk øget medieinteressen om de forsøg på både at ændre basislønniveauer og nå særforbedringer i de organisations- og områdespecifikke forhandlinger, som foregår. Så der er både politisering af lønpotterne og af tarifopgørene.

Oppositionen har for vane at fremsætte alternative fordelingsforslag, og løndannelsen i det offentlige er blevet en reel ny konfliktdimension i dansk politik. Organisationerne har ikke megen indflydelse på denne politiske debat efter offentliggørelsen af den årlige kommissionsbetænkning. Her må de holde sig tilbage. Erfaringslæren er også blevet, at hvis nogen organisation offentligt går ud og støtter bestemte regerings- eller oppositionsforslag i denne fase, får det voldsomme reaktioner fra de øvrige organisationer til følge. Inden for repræsentationsgrupperne har man bundet sig til fælles optræden. Her kommer de organisatoriske reaktioner meget til at ligne det gamle KTO-systems. Men der foregår mange uformelle påvirkningsforsøg. Forsøgene på at dæmpe den åbenlyse partipolitiske farvning af fagforeningsarbejdet har ikke båret alt for mange og store frugter. Enkelte organisationer har åbenlyst knyttet sig stærkere til bestemte politiske partier: DJØF således til partiet venstre og Dansk Metal og 3F til socialdemokraterne.

Forhandlings- og aftalesystemet ser stadig forskelligt ud på statsligt og kommunalt niveau, hvor det statslige blev relativt større, da regionerne blev statsliggjorte som arbejdsgivere. Staten nedlagte Personalestyrelsen og flyttede de fleste af aktiviteterne over i Lønkommissionen. I Finansministeriet har det nye lønsekretariat dog til opgave at hjælpe ministeren med at lave udspil til Lønkommissionen, ligesom sekretariatet har en central koordinations- og implementeringsfunktion for de politisk vedtagne initiativer. KL udvidede deres løn- og personalefunktioner en hel del, da det stod klart for dem, at uden yderligere kvalificering af arbejdet dels i Lønkommissionen, dels i selve forhandlingsforløbene, ville kommunerne kunne blive pånødet beslutninger og bestemmelser, de ikke selv syntes om. Selve overenskomstforhandlingerne omhandler nu også en flerhed af emnefeltter. Det fordrer et udvidet informations- og vidensgrundlag, og et stærkere beredskab over for de årlige forhandlingsrunder. Handlespillerummet er i den henseende blevet indskrænket. Analyse, strategilægning og handling komprimeres tidsmæssigt for organisationerne.

På lønmodtagerside er der på statsligt plan tale om en reorganiseret forhandlingsstruktur. Det gamle CFU er blevet afløst af *SRUT: Statslige og Regionalt ansattes Udvalg for Tarifforhandlinger*. SRUT har et fællesudvalg til at tackle den fælles fastlæggelse af løn- og arbejdsbetingelser samt tre udvalg, der forhandler områdespecifikke forhold på plads med finansministeren. Det gælder de tre organisatoriske kartelsamarbejder inden for henholdsvis sos-området (social- og sundhedsområdet), undervisnings- og pædagogområdet og teknik og administration. De tre områdekarteller har egne forhandlinger med arbejdsgiveren, og de aftaler, der indgås, stemmes der om samlet. I struktur kunne de ligne ”mini-KTO’er”, men i funktionsmåde er de mere forpligtende. Det har været svært for flere af organisationerne at vænne sig til, at de kan blive underlagt løn- og arbejdsvilkår, de selv har været utilfredse med, men som det samlede afstemningsresultat har givet et ja til. Det gælder især de organisationer, der tidligere var med i KTO-samarbejde og de organisationer, der var medlemmer af det tidligere SHK. Accepten af de politisk satte betingelser for aftaleforhandlingerne har imidlertid kunnet fremmes af de markante lønforbedringer, som dele af grupperne har opnået ad politisk vej. I modsat fald var uligelønnen i det offentlige heller ikke nedbragt i det omfang, det er blevet tilfældet.

På kommunalt plan har *KUT (Kommunalt ansattes Udvalg for Tarifforhandlinger)* - det reorganiserede KTO’s efterfølger – den overordnede kompetence til at forhandle løn- og arbejdsvilkår for de tilsluttede organisationer. Samordningsprincipper er stadig afgørende for at kunne få indgået fælles tariffaftaler. Og her holder organisationerne hinanden noget i skak, så nyvurdering af basislønniveauer er ikke blevet nogen nem øvelse for de organisationer, der har ment det påkrævet, dvs. især dem, der har følt sig forfordelt i uddelingen af lønpotter. De kommunale arbejdsgivere har dog set en interesse i at bruge denne årlige mulighed til at justere i lønstrukturen, sådan at nogle grupper – bl.a. dem, der er stor efterspørgsel efter – genvinder noget af det relative tab, de selv oplever at have lidt ved de politiske løninitiativer. KL er således en lønpolitisk spiller ikke kun i Lønkommissionen, men også i tarifforhandlingerne, hvor den statslige arbejdsgiver har lidt andre strategier og andre hensyn at tage.

Spændingerne mellem de statslige og de kommunale arbejdsgivere har givet sig flere politiske udslag gennem de senere år, men staten har accepteret, at KL under disse nye betingelser ville blive tømt for politisk indhold, hvis de ikke fik lov at agere selvstændigt. Det har KL så også forstået at udnytte. Resultaterne af tarifforhandlingerne er en lang række særaftaler med organisationerne ved siden af den centrale tariffaftale, hvor basislønnen er defineret for de forskellige beskæftigelsesgrupper. Blandt sundhedsorganisationerne er der således også stor utilfredshed med, at enkelte grupper i det tidligere SHK-fællesskab har nydt godt af sådanne aftaler, mens adskillige andre ikke har. Der er ikke helt samme samling på tropperne på kommunalt hold, som tilfældet er inden for det statslige sos-område. Det interessante i den henseende er, at der synes at blive indgået skiftende alliancer mellem KL og stærke lønmodtagerrepræsentationer.

Spændinger mellem offentlige og private arbejdsgivere er dog blevet endnu mere udtalte, for der er med den politisk bestemte løndannelse i det offentlige og særtildelinger til grupper blevet skabt en situation, hvor det for nogle lønmodtagere er blevet givtigt at foretage skift fra privat ansættelse til offentlig ansættelse. Der er altså løngevinst ved sektorskift. Det har gjort kampen om den knappe kvalificerede arbejdskraft hårdere, hvad der er et problem i sig selv for et erhvervsliv, der flere steder kører tæt på kapacitetsgrænsen. Dernæst har de offentliges lønstigninger haft afsmitningseffekter på den private løndannelse, så omkostningsniveauerne er steget. Markedet reagerer altid – og det gør private arbejdsgiverrepræsentanter også. De har krævet snævre offentlige økonomirammer, lave offentlige lønstigningsprocenter og taget afstand fra de politiske løntildelinger – kort sagt, de ønsker sig tilbage til en privatsektorstyret løndannelse også i det offentlige. De politiske og organisatoriske konsekvenserne heraf har bl.a. været, at der er kommet en stærk retorik og forsøg på at imødegå offentlige politikmål, ligesom der er trukket skarpe strategiske skel mellem private og offentlige arbejdsgivere. Undgå har det heller ikke, at der er kommet en ny rivalisering mellem de organisationer, der fortrinsvis beskæftiger privatansatte, og de offentligt ansattes organisationer.

Det er ikke alt i aftalefornyelserne, der er forudsigeligt. Den politiske karakter heraf er blevet accepteret, men aktørerne har så også forstået at hacke sig ind på dagsordenfastsættelsen på nye måder. Der kommer spot på grupperes problemer meget afhængigt af, hvor dygtigt dette arbejde udføres. Forhandlingsspillet er blevet politiseret og kompliceret, men Lønkommissionen og de solidariske lønpotter har også udvidet det kommunale spillerum en del. Overraskende nok, for fra centralt statsligt hold var der ønsker om det modsatte. De danske kommuner har dog igen vist, at de hører til nogle af verdens stærkeste, og deres modimplementering fra neden i forhold til de centrale politiktiltag er kommet i stand i god forståelse med flere lønmodtagergrupper, der ikke har ment at kunne blive tilgodeset i de centrale løntildelinger. Andre grupper er blevet decideret afhængige af den centrale politiske opmærksomhed og lønpottetildelingerne. Centraliseringen er blevet ensbetydende med en *politisering*, der også har betydet en omfattende *intern rivalisering* på lønmodtagerside. Den er underholdende for pressen, men presser reelt aktørerne til at arbejde sig mere fra end mod hinanden, og

så truer rivaliseringen med til at svække opbakningen bag fagforeningerne endnu mere. Fagforeningerne er generelt set blevet kampagneorganisationer mere end kamporganisationer.

9.3. Scenarie III: ”Fælles spor” – partnerskabsscenariet

Hvis samordningsprincippet var styrende for lønmodtagersidens optræden i overenskomstsituationer under det gamle system, er de nye partnerskabsprincipper blevet decideret bindende for adfærd i overenskomstfornyelserne. Nu sker det blot på et andet grundlag. Det har kun kunnet realiseres ved, at der er blevet ændret på de handlemaksimer og konsensuskrav i afstemningen af interesser på lønmodtagerside, som i det gamle system bandt organisationerne til den institutionelle interesse i at opretholde de etablerede lønrelationer. Og som samtidig straffede dem, der søgte at nyordne lønstrukturen. Den er nu ændret på en række vigtige punkter. For substantielle goder er langt hen ad vejen blevet sikret for dem, der lønmæssigt var forfordelte. Der er fundet ”pakkelsninger”, hvor løn blot er et af elementerne. Overenskomstaftalte lønpuljer til supplerende af dem, som folkettinget bevilgede til at afhjælpe uligelønsproblemerne, er blevet gennemført over flere aftalefornyelser, og det har gjort relationerne mellem organisationerne anderledes samarbejdsorienteret. Såvel de politisk tilvejebragte lønmidler som det politiske pres for handling i overenskomstsammenhænge hjalp en ny forståelse og nye handleregler på vej. Aktørerne er blevet mere ligestillede lønmæssigt, og det har smittet af på viljen til at forstå hinandens interesser og tage fælles hensyn, når ønsker og krav skal fremsættes, og forhandlingsspillene skal begynde. ”Fairness” er blevet et centralt hensyn i løndannelsen, der stadig er centraliseret og udbudsstyret.

Det offentlige forhandlings- og aftalesystem har bibeholdt sin karakter af kollektivt beslutningsarrangement med sigte på at regulere løn-, arbejds- og indflydelsesforhold i stat og kommuner. Det statslige område omfatter både de gamle statsinstitutioner og de tidligere regionale, der blev lagt ind under statslig organisering og styring, eftersom de finansielt var helt afhængige af de statslige beslutninger, ligesom de som arbejdsgivere reelt var underlagt den finansministerielle styring siden Strukturreformen i 2007. Det blev der taget konsekvens af i første halvdel af 2010’erne, og siden har integrationen i statssystemet faktisk betydet flere ting: For det første er der nu en direkte ministeriel ansvarlighed, der kan gøres gældende over for, hvad der sker i sundhedsvæsenet; for det andet er den delegerede magt til områdedelserne af sundhedsvæsenet brugt på en sådan måde, at der både sikres en samlet sundhedspolitik og gøres områdespecifikke prioriteringer gældende inden for denne ramme; og for det tredje har den nye statslige organisering ført med sig, at der er kommet bevægelse i organisationsverdenen.

Med nedlæggelsen af regionerne og overførslen til staten var den umiddelbare konsekvens i overenskomstsammenhæng, at KTO, AC (der var brudt ud af KTO-samarbejdet) og SHK snart blev samlet om en påkrævet fælles interesseformulering. I starten var det ikke nemt for de bedrelønnedes forbund at komme sig over de politisk pålagte særforbedringer, som kvindedominerede forbund fik for at rette noget op på uligelønnen, eftersom de førstes relative lønposition blev forringet. Men da det var

en politisk-parlamentarisk afgørelse, måtte man rette sig ind, og i kombination med de nye institutionelle rammer for lønopgør, blev der gjort erfaringer, som tilsagde en institutionalisering af samarbejde frem for institutionalisering af konkurrence mellem forbundene. Men det var også smertelige erfaringer for flere organisationer. De nye samarbejdsforståelser har været gavnlige for den forhandlingssammenslutning, som er blevet resultatet på lønmodtagerside: En fast *koalition* af fagforbund, som står over for en fælles arbejdsgiver på henholdsvis statsligt og kommunalt niveau. De enkelte organisationer kan stadig vælge at sige ja eller nej til det endelige forhandlingsresultat – som en slags mentalhygiejnisk sikkerhedsventil – men under forhandlingsforløbet har organisationerne ikke denne mulighed. Det har været en omvæltning for de tidligere KTO-tilsluttede organisationer, eftersom de ikke tidligere har været bundet af kravene til fælles optræden i en koalition.

De gode erfaringer fra den første overenskomstrunde, hvor SHK var vendt tilbage til KTO-samarbejdet, blev der således bygget videre på i et noget mere tillidsfuldt samarbejde, der beredte vejen for, at AC og Ingeniørforeningen igen meldte sig ind i et KTO-samvirke. Det skete dog ikke uden krav om revisioner af grundlaget for dette samarbejde og i de organisatoriske udtryk herfor. Ændringerne blev gennemført over to overenskomstrunder, og efter en del ”knas” og flere organisationskonflikter, har det nu givet ny strømførende energi til samarbejdet. Men også energi til nye indre konfliktlinjer.

På flere områder har der også kunnet iagttages en bevægelse væk fra, at organisationer tænkte og placerede sig selv i ”offerroller” – også i forhold til uligeløn. Det skal forstås sådan, at det nu er blevet gjort mere klart, hvilke strukturelle, politiske og kønsmæssige forhold, der har været med til at forklare uligeløn og historisk indarbejdede handlemønstre hos andre aktører. Bedre viden, forståelse og læring hører sammen. Det gavne indsigt i, hvad man fælles var oppe imod, og hvor der var handlemuligheder. Den interne solidaritet i grupperne blev faktisk styrket og ikke ødelagt af de strategiske og taktiske omorienteringer, der skete gennem 2010’erne. Gensidige afvejninger og balancehensyn er kommet til at tælle tungt i samspillet med både andre organisationer (altså i koalitionen) og i forhold til arbejdsgiversiden. Det blev således også en rimelig fælles forståelse, der lå bag omlægningen af reguleringsordningen i forhold til den private sektors lønudvikling, som skete i mid-2010’erne, så den ikke længere er automatisk, men hvor de statistiske opgørelser indgår som et input til hver overenskomstforhandling.

På det statslige område er der kommet en konvergensbevægelse, som har revitaliseret organisationssamarbejdet i *SAF: Statsligt Ansattes Forhandlingssammenslutning*. Staten står nu over for en samlet og langt stærkere lønmodtagerside i forhandlings- og aftalesystemet, end den har mødt før. Forhandlingsfællesskabet på lønmodtagerside har dog ikke påtaget sig noget ansvar for helt at få gjort op med uligeløn. Den er stadig dokumenterbar. Men der er blevet taget et godt skridt på vejen med først de politiske initiativer og dernæst den nye forhandlingsorganisering. Viljen til at gøre noget ved problemet er mærkbart forbedret. Og det er resultaterne også.

Med lidt større besvære har en lignende bevægelse kunnet iagttages på det kommunale arbejdsmarked, hvor forhandlingsfællesskabet er blevet reorganiseret i *KAF: Komunalt Ansattes*

Forhandlingssammenslutning. Det har afløst det gamle og vakkelvorne KTO-samarbejde. KAF har stadig KL som modpart. Spilleregler og handlemaksimer er blevet revideret, og det er hverken det gamle CFU-princip om uforbeholden ”musketér-ånd” eller det flygtige KTO-princip om hoppen ind og ud af forhandlinger, der styrer aktørernes optræden. Der er efterhånden kommet en ny fællesforståelse om hensyn og handlinger. Det har affødt andre afstemte strategier. Institutionelle goder skulle ikke længere stille sig i vejen for substantielle forbedringer for grupperne, hed det sig. Det prøver de fleste organisationer også at leve op til, men ikke uden megen uro i baglandet. Og heller ikke uden flere skift af ledelser i organisationer.

Udvidelsen både af antallet af emner for drøftelse, af aftaledelene og af aktørsystemet har medvirket til at gøre de to-årige overenskomster til et omdrejningspunkt for den videre udvikling af den offentlige sektor. Her er der tale om forbedringer. Det markante strategiskifte på arbejdsgiverside, hvor modernisering af den offentlige sektor kom til at foregå med de offentligt ansattes repræsentanter som medspillere i stedet for modspillere. Det modsvarer den kulturændring, som blev dikteret af de centrum-venstre regeringer, der ønskede tillid frem for mistillid til de ansatte til at være grundlaget for en ny fælles forståelse mellem ledelser og medarbejdere. Det blev anerkendt, at det professionelle og fagprofessionelle arbejde i institutionerne var altafgørende for det offentliges ”kvalitet”, og på hvert funktionsområde har der foregået et arbejde med at præcisere den særlige offentlige etos, som styrer aktiviteterne. Dermed er et fælles afsæt i forståelse af, hvad arbejdet professionelt kræver, og hvad det giver af brugsværdi for befolkningen som helhed, idet det hjælper med til, at man kan leve fornuftigt sammen. Altså samtidig med, at professionelle aspekter af arbejdet er blevet anerkendt og synliggjort, også lønmæssigt. Processer og forhandlingerne er blevet gjort meget nemmere. Forhold omkring arbejdstilrettelæggelsen, det lokale ledelsesarbejde, opgaveudførelsen og kvalificeringsforløb er blevet langt mere konsensuspræget i forhold til arbejdsgiverne. Den politiske ledelse erkendte også, at kompetenceudvikling ikke er noget, der kan beordres frem – lige så lidt som ansatte kun reagerer på snævre økonomiske incitament. Og mellem fagforeninger er der sket en udvidelse af kamparenaerne fra snævre faglige og fagpolitiske til også forvaltningspolitiske. Men det er altså kampe og afbalanceringer, der kan foregå i et langt mere tillidsfuldt samarbejds-klima end tidligere. Det er ved forhandlingsbordene, de mange løsninger skal findes.

Fællesforståelsen heromkring på centralt hold har også gjort, at faggrupper og fagforbund har måttet revidere deres strategi, så den er blevet afstemt med den bredere politiske interesse i at tjene samfundets interesser og ikke kun snævre faginteresser. Det har på den ene side indskrænket mulighederne for fagforeninger for kun at dyrke særinteresser, men det har på den anden side også lettet arbejdet med at samordne krav på lønmodtagerside ved overenskomstfornyelser. Det ønske om udligning af lønforskelle mellem mænd og kvinder, som længe har været udbredt blandt lønmodtagerne, er nu også blevet et synkroniseret ønske og krav i ledelserne af organisationerne.

Man kan så også tale om, at en form for selvdisciplinering er sat ind, som har gjort aftalefornyelserne mindre dramatiske på den ydre front, men dog ikke uden spændinger og konflikter. Specielt ikke internt i de enkelte organisationer, for forholdet mellem top og bund er blevet spændt flere steder. Det er stadig sådan, at kan arbejdsgiveren og arbejdstagerrepræsentanterne ikke finde frem til et aftaleforståelse, er den åbne arbejdskonflikt alternativet. Det giver fornuft og perspektiv på forhandlingerne, selv om det også kan se ud som en paradoks, at det for arbejdsgivere og arbejdstagere er legitimt kollektivt at forsøge at skade hinanden. Rationalet er et konfliktpartnerskab, der fungerer i forholdet mellem lønmodtagere og arbejdsgiver. Næsten alle har erkendt, at voldgift i en sådan situation hverken skaber respekt om overenskomsterne eller giver ro på arbejdspladserne.

Internt på lønmodtagerside er *partnerskab* blevet materialiseret i institutionalisering af samarbejde på en ny måde. Partnerskab har forpligtende samarbejde som mantra; og det lyder jo ”varmt” og godt. Men det har taget tid at realisere, og der er blevet betalt dyre lærepenge. Man deler imidlertid problemer, dagsordener, interesser, penge og succeskriterier i langt større udstrækning end før. Bagved ligger altså historisk ikke lige nemme læreprocesser. Problemet har været at gøre dem fælles således, at det blev indlysende for alle aktører, at enegang og vogtning over, at egne lønfremgange var større eller på linje med andres, ikke førte til samlede forbedringer. Det satte konkurrencedjævelen i gang. Den holdes nu i ave af de fælles afstemninger af interesser. I stedet er sat forsøg på at dyrke ”*sværmintelligensen*”, dét, man fælles kan opnå som mer-resultat, end det var tilfældet, når forbund søgte at gå efter separate forbedringer for netop egne medlemmer. Aktørerne har først måttet lære at løse tre slags problemer, der har at gøre med henholdsvis 1) information og viden (kognition), 2) samspil og koordination og så 3) egentlig Kooperation. Det sidste er det sværeste, fordi aktørerne har skullet udvikle mere langsigtede strategier, hvor der kalkuleres og handles ud fra kooperative og ikke konfrontative orienteringer. Det er kollektiv intelligens, der er på spil, og forhandlingsamarbejdet sker ikke længere på måder, hvor konkurrencetryk og højere lønstigninger for egne medlemmer spillede ind i de koordinationshandlinger, man foretog i overenskomstsituationer. For at forhandlede løsninger skal kunne nås med arbejdsgiveren, må man på lønmodtagerside underkaste sig et institutionaliseret samarbejde mellem alle deltagende organisationer. Der bliver aldrig tale om borgfred i forhold til arbejdsgiverne, så der skal stadig kæmpes og forhandles – blot nu mere fælles og på måder, så de deltagende organisationer ikke føler, at de bliver ”snydt”.

Erfaringen blev, at man skulle *undgå sociale og overenskomstmæssige fælder i samarbejdet*. Sådanne fælder faldt man nemlig ofte i, når der blev givet god mine til slet spil i forhandlingsfællesskaberne og i samspillene med arbejdsgivermodparten. ”Free-rider”-problemet skulle løses. Basalt skulle der læres noget om forholdet mellem varetagelse af individuelle og fælles interesser. Fælles forhandlinger er interessevaretagelse på et ”anden-ordens”-niveau, dvs. det er ikke den direkte interessevaretagelse, som der normalt har været tale om i det enkelte forbund, men om at afstemme flere organisationsinteresser i et nyt, fælles udtryk. Og deri ligger mulige fælder. Problemet, som forbund tumlede med på både statsligt, regionalt og kommunalt niveau tidligere, kan generelt tegnes sådan her op:

- a) Udgangssituation: hvis man samarbejder, vil alle kunne vinde ved det.
- b) Problem: hvis man ikke stoler på, at alle andre institutioner og aktører vil samarbejde oprigtigt, men vil hente relativ bedre lønposition hjem til sig selv, giver det ikke mening selv at samarbejde.
- c) Samspilsvurdering: derfor kan det se rationelt ud ikke at samarbejde og blot forfølge egne institutionsinteresser.
- d) Resultatet: der bliver ikke tale om et forpligtende og alle omfattende samarbejde – og alle får det dårligere på grund af manglende tillid.

Altså stod man med situationer, hvor et samarbejde ville falde til jorden, fordi nogle få eller enkelte aktører ikke stolede på, at alle andre ville samarbejde uden skelen til egne interesser. Og i så fald giver det ganske enkelt ikke mening selv at samarbejde. Nye kalkuler for, hvad der er fornuftigt at gøre, ændrer orienteringen og adfærden i overenskomstsammenhænge.

Tidligere var der reelt megen skinhellighed i CFU-samarbejdet og i KTO-samarbejdet; forbund foregav at samarbejde, men nøjedes med at koordinere nogle krav, hvor de reelt fulgte egne hensyn. Både åbne og skjulte dagsordener var i spil. Egeninteressen vokser sig så ødelæggende stor i forhold til vurdering af kontraktduelighed hos andre og perspektiver for samspillet, altså for, hvad man sammen kan opnå. Resultatet var, at der ikke blev tale om et forpligtende og alle omfattende samarbejde – og alle fik det i sidste instans dårligere på grund af den manglende tillid. Man holdt hinanden i skak. Identiteten forvitrede også – eller den blev aldrig udviklet som fælles! Her er der sket en hel del. Erfaringslæren er, at hvad der giver *mening* for den enkelte aktør, ikke nødvendigvis er det samme, som er *meningsfyldt* i samspilssammenhæng, altså på det organisatoriske niveau. Der har måttet statueres nogle eksempler ved, at enkeltorganisationer, der forsøgte at ”snyde” sig til særfordele, måtte belæres – for ikke at sige straffes - af fællesskabet i den efterfølgende overenskomstrunde. ”Free-rider”-problemet har kun kunnet løses, ved en vis samforståelse med arbejdsgiversiden om efterfølgende at straffe dem, der har kørt friløb.

Når det har kunnet lade sig gøre at få koalitionerne til at nå resultater, er det ligeledes et resultat af et nyt samspil med arbejdsgiversiden. Indhold i reguleringer har man skullet nå til enighed om. Der er lavet ”pakkeløsninger”, men de indeholder f.eks. også arbejdstidsaftaler, sådan at løn og arbejdstid er blevet kædet intimt sammen. På sundhedsorganisationernes område har det bl.a. betydet, at mange sygeplejersker, ergoterapeuter og fysioterapeuter har måttet gå op i ugentlig arbejdstid, ligesom de har måttet vise sig mere fleksible i forhold til lokale ønsker om overarbejde. Til gengæld for disse indrømmelser i forhold til arbejdstid og arbejdspræstationer har grupperne så kunnet få ligelønnen nærmere sin realisering, de har opnået bredere politisk anerkendelse for deres arbejde, og de har kunnet få piloteret et offentligt og universelt velfærdssystem langt kraftigere.

Partnerskabsideen, den kooperative arbejdsmåde, kan dog ikke helt gøre sig fri fra det forhold, at der stadig er uligheder mellem de organisationer, som indgår – økonomisk, organisatorisk og socialt. Flere store organisationer er privilegeret af visse former for sprogbrug, ekspertise og legitimitetskrav. De mindre organisationer må internt i koalitionen kæmpe hårdt for at få tilstrækkelig opmærksomhed og indflydelse. Partnerskabet er varmere for nogle end for andre. Set i forhold til situationen for 10 år siden, er der dog et fundamentalt andet grundlag at få gennemslag og lydhørhed på.

Lønstørrelser ses nu i relation til andre goder i moderniseringsprocesserne, og der er gjort fælles interesseafstemninger. Der optrædes med fælles dagsordener. Partnerskabet er blevet et horisontalt forpligtende samarbejde mellem selvstændige fagforbund, hvor der sker kobling af krav og interesser på vitale områder. Men det sker på basis af klare spilleregler og gensidig interesse i hinandens forhold – modsat tidligere. Der gives plads til separate professionsstrategier. Fagforbundene har fået karakter af at være både forhandlingsenheder og partnerskabsinstitutioner. Men igen: ikke uden indbyggede spændinger i omorienteringerne. Den politiske side af samarbejdet har kun kunnet gennemføres ved stærk politisk ledelse af den nye partnerskabskontrakt. Man bandt sig altså reelt og formelt til hinanden. Den institutionelle nyopbygning af forhandlingsfællesskabet kom dermed heller ikke i stand uden visse vanskeligheder i starten, men der er blevet rettet mere ind nu sådan at forstå, at uenighederne og særinteresserne inden for koalitionen snakkes på plads i god tid før selve overenskomstforhandlingerne starter. Endelig har det været af værdi at få styrket det fælles sekretariatsarbejde. Dermed bakkes analyse-mæssigt og forhandlingsmæssigt op bag forhandlingsledelsen, og samtidig aflastes de deltagende forbund for at opbygge og køre store og i realiteten parallelle forhandlingssekretariater, som det tidligere var tilfældet.

Den øgede medlemstilslutning, som har været at se gennem de senere år, har også betydet øgede økonomiske, administrative og konsensusdannende ressourcer i fagligt regi. At fremgangen på medlemsside også blev gunstigt befordret af det obligatoriske a-kassemedlemsskab, som folketingsflertallet vedtog i 2015 er oplagt. Den bredere faglige og politiske værdidiskussion, der er blusset op, forklarer dog også en hel del. Den nye lønmodtagerstyrede avis, podcasting og TV-kanal ”FF”(Fælles Fremtid) er blevet en vigtig informationsenhed og dagsordensættende aktør. Og endelig har det betydet noget, at fagforeningerne har fået revitaliseret både det centrale og det decentrale medlemsdemokrati. Det gør, at flere i dag lettere kan spejle sig i fagforeningen som aktiviteter frem for blot at se den som et apparat. Fagforeningerne er dels professions- og forhandlingsorganisationer, dels kamporganisationer – afhængigt af, hvordan de strategiske valg er faldet ud i de enkelte organisationer.

Besindelsen på de fælles værdier bag en stor og universel velfærdsstat har gjort det nemmere at placere ønsker og krav ind i en samlet politisk plan for udvikling og ”kvalitetsforbedring” af den offentlige sektor, hvor politikere, medarbejdere og borgere fælles skal definere, hvad der forstås ved ”kvalitet”. Regeringens politiske sikringer af de universelle velfærdsstatsordninger og rammesætningen af overenskomstforløbene har haft overmåde gavnlig virkning på organisationernes vilje til at afveje og afbalancere egne ønsker og krav. Erhvervslivets og især finanssektorens massive modstand og

aggressive handlinger mod de offentlige aftaler har nok sat betydningen af fælles løsninger i relief hos mange. De politiske kampe er hårde og uforsonelige; men meget er blevet understreget som politiske projekter, og det politiske centrum-venstre flertal har ikke ladet sig true. Værdien af en velfungerende offentlig sektor er kun blevet understreget. Overenskomstfornyelserne har således også undergået en drejning i retning af, at løn- og arbejdsvilkår ikke snævert skal ses som forbundsanliggender, men at der er bredere hensyn og offentlige etos-begreber bag det arbejde, der skal præmieres og anerkendes. At noget er offentligt er blevet anerkendt som væsentligt - ikke kun, fordi det betales af en fælles kasse, men fordi det udspringer af fælles diskussioner, kultur og politiske beslutninger, og fordi det offentliges virke på de forskellige politikfelter konstituerer en kollektiv identitet. Institutionsvirket bliver derfor nu set som noget, der både retter sig mod at imødekomme behov, og som samtidig bekræfter en fælles samhørighed og identifikation. Det har lettet samforståelsen horisontalt mellem forbundene og i lønopgørene med den statslige arbejdsgiver. Med større besvær blev dette også et kommunalt fænomen. Lønmodtagernes partnerskaber har ikke stået i vejen for velfærds kommunens fællesskab.

Bilag A: Lønindplacering af grupper af offentligt ansatte i 1969

FTF

Oktober 1969

KLASSIFICERINGSOVERSIGT STATSTJENESTEMÆND M. FL.

Oversigt I: Klassificering statstjenestemænd

Bemærk at oversigten ikke er udtømmende, samt at størrelsen af specielle tillæg ikke er anført. Der er angivet stillingsbetegnelse, ny lønramme og gammel lønningsklasse. Samme stillingsbetegnelse findes i flere lønrammer og lønningsklasser.

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
1	2	Defektrice, kontorassistent, laboratorieassistent
2	3	Banearbejder på prøve, hospitalsbetjent på prøve, portør på prøve, postbud på prøve, remisearbejder på prøve, rutebilchauffør på prøve, toldbetjent på prøve
	asp. til 8	Biblioteksassistentmedhjælper, medhjælper, meteorologmedhjælper, toldmedhjælper, topografmedhjælper, trafikmedhjælper
3	2	Defektrice, kontorassistent
	3	Banearbejder, hospitalsbetjent, kontorbetjent, laboratoriebetjent, magasinbetjent, ministerialbetjent, plejer, portner, portør, postbud, remisearbejder, rutebilchauffør, toldbetjent
4	3	Magasinbetjent
5	3	Banebetjent, chauffør, hospitalsbetjent, kontorbetjent, laboratoriebetjent, magasinarbejder, ministerialbetjent, overmatros, overportør, overpostbud, overtoldbetjent, portner, remisearbejder, rutebilchauffør, togbetjent, vagtmester
	6	Fængselsbetjent på prøve
6	6	Fængselsbetjent
7	4	Oldfrueassistent, økonomaassistent
	5	Sygeplejeassistent
	7	Betjentformand, formand, håndværker, kontorpakmester, laborant, lokomotivmedhjælper, materieforvalter, mekaniker, overkontorbetjent, overvagtmaster, toldbetjentformand, trafikspekulant, vagtmester
	9	Assistent, fotograf, kontorassistent, meteorologassistent, tegner
8	6	Fængselsoverbetjent
	7	Betjentformand, formand, håndværker, magasinformand, magasinhandværker, materieforvalter, overmekaniker 2. grad, overpakmester, overvagtmaster, plejeassistent, toldbetjentformand
	9	Fyrassistent

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
9	6	Fængselsbetjent 1. grad
	7	Formand, håndværker, laborant, toldbetjentformand, trafikekspedient
	8	Assistent, biblioteksassistent, meteorologassistent, toldassistent, topografassistent, trafikassistent
	9	Assistent, defektrice, forsorgsassistent, fotograf, fængselsassistent, kontorassistent, laboratorieassistent, tegner
	10	1. sygeplejeassistent
10	7	Overpakkemester
	9	Fotograf
	10	Betjentformand, håndværkerformand, kvartermester, laborant, ledende oldfrueassistent, ledende økonomaassistent, lokomotivassistent, magasinformand, oldfrue, overvagtimester, pakhusmester, postbudformand, rangermester, stationsmester, trafikekspedient, toldvagtimester
	12	Laborant, rengøringsinspektør
11	7	Materielforvalter
	8	Assistent, toldassistent, trafikassistent
	9	Laboratorieassistent
	10	Betjentformand, laborant, materielforvalter, pakhusmester, plejeassistent, postbudformand, rangermester, økonoma
	12	Materielforvalter
12	9	Kancellist, kontorassistent, laboratorieassistent, overassistent
13	12	Arrestforvarer, elektrofører, håndværkerformand, lokomotivfører, materielforvalter, mekaniker, overmekaniker 1. grad, overtoldvagtimester, pakhusmester, rangermester, stationsmester, togfører
	13	Plejemoder
	14	Bibliotekar
14	12	Arrestforvarer, konstruktør, laborant, materielforvalter, overtoldvagtimester, postvagtimester, togfører
	13	Forsorgsassistent, socialrådgiver
	15	Sundhedsplejerske

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
15	15	Fængselssygeplejerske, materielmester, oldfrue, overassistent, overkontorassistent, sygeplejerske, tegner, værkfører
16	12	Kriminalassistent 2. grad, politiassistent 2. grad
	14	Faglærer, skovfoged
	15	Arrestforvarer, ingeniør, konstruktør, maskinmester, materielmester, overvagtfører, tegner
17	10	Økonoma
	12	Postvagtfører
	14	Klitplantør, skovfoged
	15	Afdelingssygeplejerske, fængselsoverassistent, ingeniør, jordemoder, kancellist, kontorfuldmægtig 2. grad, konstruktør, lokomotivfører, maskinmester, overassistent, overkontorassistent, overtoldassistent, overtrafikassistent, pakhusmester, rangermester, stationsmester, styrmand, tegner, toldpatuljemester, topograf, underøkonoma, værkfører
18	15	Afdelingssygeplejerske, forsorgsassistent, kancellist, kontorfuldmægtig 2. grad, oldfrue, overkontorassistent, plejemoder, socialrådgiver
19	15	Postmester, overassistent, overtoldassistent, overtrafikassistent
	16	Auditørassistent
20	15	Kancellist, maskinmester, oldfrue, overstyrmand, økonoma
	18	Arrestforvarer, bygningskonstruktør, forsorgsfuldmægtig, fuldmægtig, fængselssygeplejerske, ingeniør, instruktionssygeplejerske, kancellist, konstruktør, kontorfuldmægtig 1. grad, kontrollør, materielmester, maskinmester, oldfrue, overstyrmand, oversygeplejerske, overvagtfører, socialrådgiver, toldkontrollør, toldpatuljemester, trafikkontrollør, værkfører, økonoma
21	16	Kriminalassistent 1. grad, politiassistent 1. grad
	18	Arrestforvarer, fuldmægtig, kontorfuldmægtig, kontrollør, maskinmester, oversygeplejerske, overvagtfører, postmester, skibsfører, socialrådgiver, stationsforstander, toldkontrollør, trafikkontrollør, værkfører
22	18	Forstanderinde, fuldmægtig, ingeniør, konstruktør, kontrollør, overjordemoder, oversygeplejerske, plejemoder, skibsfører, socialrådgiver, toldkontrollør, trafikkontrollør
	20	Bibliotekar
23	18	Amtslæge, kredslæge
24	21	Ekspeditionssekretær, forsorgsleder, ingeniør, maskinmester, overkonstruktør, overkontrollør, oversygeplejerske, overtrafikkontrollør, overværkfører, socialrådgiver, vicetoldinspektør, værkfører

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
25	21	Ekspeditionssekretær, fængselsforvalter, hospitalsinspektør, ingeniør, kartograf, kriminalkommissær, og vicekriminalkommissær, maskinmester, overkonduktør, overkonstruktør, politikommissær og vicepolitikommissær, postmester, stationsforstander, vicetoldinspektør
26	21	Afdelingsbibliotekar, ekspeditionssekretær, forstanderinde, postmester, skibsmaskinchef, stationsforstander, viceforstanderinde
27	21	Ingeniør, maskinmester, overkonstruktør, overkontrollør, oversygeplejerske, overtrafikkontrollør, skibsfører, vicetoldinspektør
28	21	Forstanderinde, ingeniør, maskinmester, overkontrollør, overtrafikkontrollør, skibsfører, skibsmaskinchef, viceforstanderinde, vicetoldinspektør
29	23	Amtsforvalter, forstanderinde, fængselsforvalter, hospitalsinspektør, kontorchef, major af specialgruppen, orlogskaptajn af specialgruppen, postinspektør, postmester, skibsmaskinchef, toldinspektør, trafikinspektør
30	23	Postinspektør, skibsfører, skibsmaskinchef, toldinspektør, trafikinspektør
31	23	Kriminalkommissær, politikommissær, postmester, skibsfører, skibsmaskinchef, stationsforstander
32	23	Arkitekt, ingeniør, overbygningskonduktør, overkartograf, overkonstruktør, overfyrrkontrollør, postinspektør, postmester, skibsfører, stationsforstander, toldinspektør, trafikinspektør
33	23	Kriminalkommissær, politikommissær, skibsfører, skibsmaskinchef
	24	Vicefængselsinspektør
34	24	Overklitfoged, skovrider
	25	Amtsforvalter, arkitekt, forstanderinde, hospitalsinspektør, ingeniør, kontorchef, postinspektør, postmester, psykolog, skibsfører, stationsforstander, toldinspektør, trafikinspektør, vicepolitinspektør
35	25	Auditør, forstanderinde, førstebibliotekar, kommandørkaptajn, oberstløjtnant, overbibliotekar, overnotar, politiassessor 1. grad, retsassessor 1. grad, statsgeodæt, trafikinspektør
	26	Afdelingsingeniør, undervisningsinspektør
36	25	Førstebibliotekar, statsgeodæt
	26	Afdelingsarkitekt, afdelingsingeniør, ambassade- og legationsråd, ambassadør og gesandt, amtsforvalter, amtsligningsinspektør, auditør, direktør, distriktstoldchef, dommer ved Københavns byret, dommer ved underretter, fængselsinspektør, generalkonsul og konsul, kontorchef, overklitfoged, politiinspektør, politimester, postmester, protokolchef, sekretariatschef, skovrider, stationsforstander, toldinspektør, trafikinspektør, undervisningsinspektør
37	27	Amtsforvalter, amtsskatteinspektør, direktør, distriktstoldchef, dommer ved Københavns byret, dommer ved underretter, kommandør, ligningschef, oberst, overarkitekt, overbibliotekar, overingeniør, overlæge, overpostinspektør, overpostmester, overtoldinspektør, politiinspektør, politimester, professor, rektor, rutebilchef, søfartschef, underdirektør, undervisningsinspektør, vice-direktør

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
38	28	Afdelingschef, ambassadør og gesandt, direktør, generalkonsul, kurator, landsdommer, rigsarkivar, rigsbibliotekar, statsadvokat, udenrigsråd, vicedirektør
39	29	Afdelingschef, amtmænd, departementschef, direktør, dommer i højesteret, generalauditør, generallæge, generalmajor, kontreadmiral, overformynder, overpræsident i København, præsident for landsret, rigsadvokat, rigsombudsmand, rigspolitichef, rigsstatistikker, stiftsamtmænd
40	30	Ambassadør og gesandt, chef for flyvevåbnet, chef for hæren, chef for søværnet, direktør, forsvarschef, generaldirektør, præsident for højesteret

Ⓞ Oversigt II: Klassificering tjenestemænd folkeskolen

Gl. lønningsklasse henviser til hidtidig lkl. i lærerlønningsloven.

Vedr. småbørnslærere og lærer, overlærer se oversigt IV, eks. på »automatiske lønforløb«.

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
7, 13, 17	1	Småbørnslærere
13, 21, 23	2, 4	Lærer, overlærer
24, 27, 29	5	Skolekonsulent, viceskoleinspektør
24, 27, 29 31, 34, 35	5, 6	Konsulent for specialundervisningen
31	6	Skolebiblioteksinspektør
29, 31, 34	6	Skoleinspektør
36	(6)	Viceskoleinspektør
36	7	Amtsskolekonsulent
37	8	Skoleinspektør



Oversigt III: Klassificering tjenestemænd folkekirken

Gl. lønningsklasse henviser til hidtidig lkl. i folkekirkens lønningslov.

Ny lønramme	Gl. lønningsklasse	Stillingsbetegnelse
3, 5, 7	1, 2	Kirketjener
9, 19	3, 6	Kirkegårdsassistent
9, 14, 17 23, 29	4, 7, 8	Organist
7, 9, 13 14, 17, 20	5, 6	Kordegner
20, 24, 29	6, 10	Kirkegårdsinspektør
20, 24, 29	8, 9, 11	Stiftskasserer
	12, 13	Præst – se oversigt IV
36, 37	12, 13	Provst
38	14	Vicebiskop, domprovst, Holmens provst
39	15	Biskop

Oversigt IV: Eks. på „automatiske lønforløb“

År	Lønramme og skalatrin	Tillæg grundbeløb	
1– 2	16–21	900	»DEN AKADEMISKE LØNRAMME« (§ 30, stk. 1 og 2)
3– 4	21–26	1200	<i>Sekretærer, juldægtige, ekspeditionssekretærer, politi- og dommerfuldmægtige, politi- og retsassessorer (§ 31, stk. 2)</i>
5– 6	28	1500	<i>Politifuldmægtige og politiassessorer, der forretter tjeneste som statsadvokatfuldmægtige eller som politiadvokater opnår et yderligere tillæg med grundbeløb 1500 kr. (§ 31, stk. 2)</i>
7– 8	30	1800	
9–10	32	2100	
11–12	29–38	2400	
13–14	40	2700	
15–16	42	2700	
17–	31–44	2700	
–	34	2100	Oprykning til lønramme 34 er ikke »automatisk« (§ 30, stk. 3, og § 31, stk. 7)
<p><i>Amanuenser og videnskabelige assistenter ved universiteterne: Lønramme og skalatrin som sekretærer m.fl. + efter 2 års ansættelse et tillæg med grundbeløb 1800 kr. (et tillæg på op til samme beløb kan ydes til andre tjenestemænd, der udfører et tilsvarende videnskabeligt arbejde) (§ 31, stk. 3)</i></p>			

År	Lønramme og skalatrin	Tillæg grundbeløb	
			<p><i>Officerer af linien m.fl.:</i> Lønramme og skalatrin som sekretærer m.fl. + følgende tillæg: I lønramme 16, 21 og 29 10 pct. af udbetalt løn excl. stedtillæg, i lønramme 31 5 pct. (§ 31, stk. 4)</p> <p><i>Præster:</i> Lønramme og skalatrin som sekretærer m.fl. + tillæg med grundbeløb 1500 kr., når de i 5 år har oppebåret slutløn i lønramme 31. (§ 31, stk. 6)</p> <p><i>Andre akademiske tjenestemænd (f.eks. adjunkter og lektorer):</i> Lønramme og skalatrin som sekretærer m.fl. + tillæg med grundbeløb 900 kr., når de i 5 år har oppebåret slutløn i lønramme 31. (§ 31, stk. 6)</p> <p><i>Specielt vedr. lønramme 34:</i> Andre akademiske tjenestemænd end sekretærer m.fl., der henføres til lønramme 34; der ydes tillæg med grundbeløb 900 kr. (§ 31, stk. 7)</p>
1- 2 3- 4 5- 6 7- 8 9-10 11-12 13-14 15-16 17-18 19-20 21-22 23-24 25	9-14 15 16 17 18 17-22 23 24 25 26 21-28 30 32		<p><i>Fenrik, overfenrik, premierløjtnant, kaptajn af specialgruppen:</i> Til de anførte lønrammer knytter sig særlige militære ydelser. I visse tilfælde sker oprykning hurtigere end anført. (§ 12, stk. 22)</p>
1- 2 3- 4 5- 6 7- 8 9-10 11-12 13-14 15	14-19 20 21 17-22 23 24 25 26		<p><i>Socialrådgivere</i> (§ 30, stk. 8)</p>
1- 2 3- 4 5- 6 7- 8 9-10 11-12	6-11 12 13 11-16 17 18	960 960 960 960 960 960	<p><i>Politibetjent, overpolitibetjent, kriminalbetjent, overkriminalbetjent:</i> Oprykning til lønramme 11 sker, når grunduddannelsen er afsluttet, dog tidligst ved udgangen af det 6. tjenesteår. (§ 14, stk. 3)</p> <p>Stillingsbetegnelsen over- opnås efter 13 år ved skalatrin 19.</p> <p>De anførte tillæg ydes som kompensation for særlige pligter.</p> <p>Tjenestemænd, der overgår til tjeneste i kriminalpolitiet i lønrammerne 11 og 13, oprykkes 1 løntrin inden for lønrammen.</p>

forts. side 8

År	Lønramme og skalatrin	Tillæg grundbeløb	
13-14	11-19	960	Politibetjent m.fl. fortsat
15-16	20	960	
17-18	13-21	780	
19	22	780	
1- 2	7-12		<i>Ledere af børnehaveklaser (småbørnslærere) (§ 26, stk. 20)</i>
3- 4	13		
5- 6	14		
7- 8	15		
9-10	16		
11-12	12-17		
13-14	18		
15-16	19		
17-18	20		
19	21		
1- 2	7-12		<i>Småbørnslærere (§ 26, stk. 20)</i>
3- 4	13		
5- 6	14		
7- 8	15		
9-10	16		
11-12	13-18		
13-14	19		
15-16	20		
17-18	21		
19	22		
1- 2	13-18		<i>Lærer, overlærer (§ 26, stk. 20)</i>
3- 4	19		
5- 6	20		
7- 8	21		
9-10	22		
11-12	21-26		
13-14	23-29		
15-16	31		
17-18	33		
19	35		

Bilag B: Økonomisk begrundelse for de konkurrenceudsatte sektorerers førerstilling

Dette bilag giver en fremstilling af en særlig nordisk teori om en lille åben økonomi og løn- og prisdannelsen heri. Det er to afgørende forhold, som er blevet indbyggede ”sandheder” og systemhensyn i den måde, som det offentlige forhandlings- og aftalesystem fungerer på, som der skal opspores historiske og teoretiske kilder til. Det skal gøres ved at afdække de forestillinger og sammenhængende betragtninger, der har installeret og fortsat giver støtte til disse to centrale påstande:

- Samfundsøkonomien og også den offentlige sektor er *afhængig af de konkurrenceudsatte erhvervs vilkår*, og især de eksportorienterede erhvervs muligheder for at producere og afsætte varer i udlandet. De importkonkurrerende erhverv sættes dog på tilsvarende vis i fokus. *Konkurrenceevnen skal sikres*. Derfor må der ikke i Danmark ske en større lønstigning end i de lande, vi konkurrerer med.
- Det er de konkurrenceudsatte erhvervs lønudvikling og arbejdskraftforsyning, der sætter rammer for den samlede løndannelse i samfundet, og den offentlige sektor må indrettes herefter, så *det offentlige ikke bliver lønførende*.

Forestillingerne er tydeligvis udviklet ud fra betragtning af en åben, konkurrenceudsat økonomi, hvor der er en stor udenrigshandel, og dermed en betragtelig sektor, som står i andet og mere end indenlandsk konkurrence, og hvor beslutningstagerne vil søge at sikre makroøkonomiske balancer gennem en kontrolleret løndannelse. Der er specielle forventninger til, hvordan sammenhængen er – eller bør være - mellem udlandets omkostningsudvikling, den hjemlige, produktivitet og inflation. Tydeligvis vurderes omkostningsudviklingen at være intimt forbundet med stigninger i lønomkostningerne, og derigennem afsløres det også, at der opereres med bestemte forestillinger om, hvordan prisdannelsen sker.

En sådan analytisk ramme blev faktisk udviklet i 1960’erne og 1970’erne i skandinavisk regi (Aukrustudvalget 1967, Edgren, Faxen, Odhner 1970). Det skete i form af nogle økonomiske teoridannelser, der tog de små åbne økonomiers samlede situation som udgangspunkt for at sige noget om, hvad der krævedes, for at balancerne i økonomien skulle kunne holdes. Her finder vi bestemmelser af, hvordan arbejdslønnen kan bestemmes og arbejdskraftbalance sikres. Det sker i en ”*nordisk inflationsmodel*”, der matcher den danske, norske og svenske økonomi.

De nationaløkonomer, der involverede sig i dette arbejde, lagde dermed ikke så meget vægt på den neoklassiske teoris marginalistiske betragtninger, hvor det bl.a. er den sidst ansattes grænseproduktivitet, der bliver afgørende for beskæftigelse, aflønning og fordeling. Derimod blev der hos en række ”*produktionsomkostningsteoretikere*” (Johan Willner 1975, Ibsen og Jørgensen 1979, Magnusson et. al. 2008) først og fremmest lagt vægt på produktionsresultatets fordeling på lønsum og profitdel. Såvel løn som profit regnes for en omkostning i produktionen, og profitten fremkommer samtidig som forskellen

mellem det samlede produktionsresultat og den samlede lønsum. Profitten er således delvist residualt bestemt, som en reststørrelse, men ikke afhængig direkte af teknologi og andre produktionstekniske forhold. Der er et element af social eller politisk bestemmelse med i teoretiseringsforsøget. Alligevel fastholdes, at profitkvoten på lang sigt er konstant, så der er ikke noget stort spillerum for at ændre forholdet, sådan som det økonomiske systems ”struktur” er skruet sammen.

Lad os se nærmere på indholdet i teorien. Udgangspunktet for overvejelserne er en model over samfundsøkonomien, varemarkederne, arbejdsmarkedet og bestemmelser af priser og lønninger.

- Økonomien kan deles op i en *konkurrenceudsat sektor* (K-sektoren) og en *beskyttet sektor* (B-sektoren). Den offentlige sektor udgør en stor del af den beskyttede sektor; industrien befinder sig i den konkurrenceudsatte del af økonomien
- Varemarkedet er opdelt i K-produkter og B-produkter (hvorved der både kan forstås varer og tjenester), og
- Arbejdsmarkedet er opdelt i K-løn (W_k) og B-løn (W_b).

Det første og mest centrale bliver i og for sig at forklare prisudviklingen på varer og tjenester i den beskyttede sektor, altså B-produkterne, hvorefter udviklingen i det indenlandske prisniveau kan bestemmes. For priserne på K-produkterne kan nemlig bestemmes af udviklingen i de konkurrerende lande, altså helt uafhængig af den indenlandske udvikling i efterspørgslen, og de er bestemt af den gennemsnitlige omkostningsstigning i udlandet. Her lægges det internationale prisniveau fast. Priserne på B-produkterne kan være såvel efterspørgselsbestemte som autonomt eller politisk bestemte. I teorien går man ud fra, at prisdannelsen på hjemmemarkedet er omkostningsbestemt, idet der foregår en særlig form for kalkulation. Den kan lignedes ved ”mark-up-pricing”, sådan at forstå, at prisen pr. præsteret enhed fastlægges som omkostningerne pr. enhed – som arbejds løn ved en normal produktivitetsudvikling og kapacitetsudnyttelse samt materialer – samt et procentuelt tillæg, der skal dække normalforrentning af den investerede kapital. Teoretikerne gør sig ikke anstrengelser for at afgøre, om der er tale om skub-effekter (”cost-push”) eller trækkeffekter (”demand-pull”), for for dem er det profittens størrelse og alene den, der er omdrejningspunktet for interessen. Netop på et hjemmemarked forventes der ikke at være tale om nogen klar konkurrencesituation. F.eks. det offentlig betegner en monopolist, der selv kan bestemme sine ”markedsforhold”.

Ved siden af måden, som priser fastsættes på, opererer modellen med en forudsætning om, at der eksisterer et ”normalniveau” for profitten i K-sektoren. Den er retningsgivende. Det vil sige, modellen bliver normativ ved at fastskrive, at systemets løndannelse må indrettes, så det ikke forstyrrer muligheden af at realisere normalprofitten. Og man er jo underkastet bestemte eksterne bestemmelser prismæssigt, hvorfor det gælder om at indrette sig på en sådan måde, at profittrenden opretholdes. Den udspringer af ”den økonomiske struktur”. Dermed er teorien klar i forhold til, hvordan løndannelsen skal indrettes: Der skal følges en ”hovedkurs” for pris- og lønudviklingen i en åben økonomi, forstået

som trenden i den indenlandske løn- og prisudvikling, som giver normalprofitter. *Hovedkursen* er den centrale parameter, og her må alle aktører indrette sig på, at der skal skeles hertil først og sidst. B-sektoren må ikke forstyrre disse mekanismer med f.eks. en løndannelse, der ligger over K-sektorens, eftersom der da fremkommer forvridninger og ubalancer i forhold til den forudsatte hovedkurs.

Nærmere bestemt bygges der på nogle afledte forudsætninger om vare- og arbejdsmarkedernes måde at fungere på, som der skal gås lidt nærmere ind på. De forudsætninger inkluderer, at:

- normalprofitniveauet i K- og B-sektoren fører til konstant procentvis lønomkostningsandel, hvorfor
- der er afsmitningseffekter, som betyder ens procentvise lønstigningstakter i K- og B-sektoren, og at
- antallet af lønmodtagere udvikler sig proportionalt med antal beskæftigede i de to sektorer.

Modellen har en produktionsfunktion, hvor realproduktet er bestemt ved basisproduktion, produktivitet og antal beskæftigede. Og modellens adfærdsforudsætninger siger, at på arbejdsmarkedet vil stigningstakten i arbejds løn i de to sektorer ikke adskille sig væsentligt fra hinanden, når man ser på timelønninger, men at lønningerne i K-sektoren indrettes på et niveau, der svarer til en konstant andel af K-sektorens sektorprodukt, og at der herefter vil komme afsmitningseffekter til B-sektoren. Altså: *K-sektoren er og skal være lønførende.*

Handleanbefalingerne bliver dermed lige så strikte og klare: Skal hovedkursen holdes, må den gennemsnitlige lønstigning i K-sektoren ikke overstige rammerne for stigningerne i udlandets prisniveau og produktivitetstigningen i K-sektoren. Med givne verdensmarkedspriser og omkostningsstigninger i udlandet kan der afledes lønstigninger i K-sektoren, hvorefter der er en særlig trafik til B-sektoren. Prisstigningerne i denne bliver større, jo større forskel der er mellem K- og B-sektorenes produktivitetudvikling. Derfor må der være opmærksomhed både på at holde lønstigningerne i B-sektoren inden for den ramme, der er sat af K-sektoren, og der må ske en tilsvarende stærk produktivitetudvikling, hvis der skal kunne begrundes lønstigninger. I modsat fald må lønstigninger holdes endnu lavere i B-sektoren (og dvs. i det offentlige).

Hermed skulle det kunne klargøres, hvordan de teoretiske ræsonnementer omkring en lille åben økonomi med en stor udenrigshandel er nødt til at indrette løndannelsen efter, dels hvad der sker i udlandet, hvad der sker produktivitetmæssigt i K-sektoren og efter, hvad der tilsvarende sker i B-sektoren. Selv om det offentlige ikke direkte kan siges at føre ”target”- eller ”mark-up pricing”, så lader modellen sig let overføre til det offentlige løndannelse. Først skal skeles til den konkurrenceudsatte sektors udvikling – og specielt til industriens/eksporterhvervenes – omkostningsudvikling, og dernæst skal man sørge for, at B-sektoren ikke bevilger sig selv lønstigninger, der går ud over råderummet defineret ved K-sektorens lønudvikling og produktivitetudviklingen i det offentlige. Den offentlige sektor må ikke være lønførende. Og ”frontfagene”, den eksportorienterede industri, skal definere spillerummet, hvis ”hovedkursen” skal holdes.

I faglige kredse har det historisk ikke været svært for industriens hovedforhandlere og jern- og metalindustriens lønmodtagerrepræsentanter at sætte sig selv i disse ledende roller for at være ansvarlige og holde ”hovedkursen”. Det blev jo dem, der skulle sikre konkurrenceevne og balancer i økonomien. De var ”spydspidsen”. Det billede er overtaget bredt af medier og i den politiske konsensus. De mandlige lønmodtagerrepræsentanter – der har ikke været mange kvinder med historisk ved disse centrale forhandlingsborde – kunne tale om en ”frontfagsstrategi”. Også i dag er industriforhandlingerne med repræsentanter fra Dansk Metal og 3F og repræsentanter for Dansk Industri på den anden side reelt afgørende for, hvilket spillerum der bliver for den offentlige løndannelse i overenskomstfornyelser. Historisk og aktuelt er der accepteret noget systematiske hensyn og spilleregler, der ikke skal forstyrres af en autonom offentlig løndannelse, som vil få afsmitningseffekter på den private sektor.

Budskabet til K-sektorens forhandlere er altså, at de ikke må aftale lønstigninger, der ligger ud over den gennemsnitlige produktivitetstigning i sektoren, hvis normalprofitniveauet og dermed hovedkursen skal holdes. Og forhandlerne i B-sektoren – herunder det offentlige – må bestemt ikke overskride denne ramme og må endda holde løndannelse under dette niveau, hvis produktivitetudviklingen er lavere end K-sektorens. Forventningerne til produktivitetstigninger i det offentlige er, at de ikke kan følge den private sektors, og dermed tilsiges en lavere lønstigningstakt end i den private sektor. Der er altså mindre at gøre godt med. Overskrides lønrammerne – dvs. presser fagforeningerne lønningerne op over det tilladte – vil der blive sat modreaktioner i gang, som må bringe systemet tilbage til det normale. I den private sektor vil kapitalejerne indskrænke investeringer og reducere beskæftigelsen, og det offentlige vil dels være nødt til at stramme finans- og skattepolitikken for ikke at ødelægge betalingsbalancen, dels selv rationalisere driften i det offentlige. Det kan også betyde personalebudsninger. Statslige løndiktater – mere eller mindre åbenlyse former for indkomspolitik – bliver måske også nødvendiggjorte, eller der må udvikles mere markedsbestemte lønsystemer, hvor grupper får afprøvet deres produktivitet. Korrektioner af den økonomiske politik må således forventes at følges af interne tiltag for at neutralisere de ”for høje” lønstigninger til grupper af ansatte, eller der må deciderede indgreb til, for at få systemet tilbage på hovedkursen.

Den danske ”vismandsinstitution” har generelt været svorne tilhængere af lønmoderation, subsidiært statslig indkomspolitik. Og advarslerne mod at aftale for høje lønninger gælder generelt og lyder ved hver overenskomstrundes begyndelse. Det er sæsonbetonet bekymring, der deles af en ”ansvarlig” finansminister, næsten uanset partifarve. Men de offentligt ansatte antages derudover at levere relativt lavere produktivitetudvikling, hvorfor der heller ikke er ”plads” til så høje lønstigninger som i den private sektor. At den statslige og regionale budgetlægning alligevel indregner en årlig produktivitetstigning kan så forekomme uforståeligt og ubegrundet; men en politisk logik er jo ikke det samme som en økonomisk. Lønstigninger i det offentlige skal systematisk ligge under den private sektors. Det er det overordnede budskab.

Hvordan teoretikere bag ”den nordiske inflationsmodel”, vismandsinstitutionen, ledende embedsmænd gennem fire årtier og andre, der er tilhængere af en sådan måde at betragte løndannelsen på, så forklarer produktivitetssudviklingerne er for det første helt uklart. Modelovervejelserne forudsætter nemlig eksogent givne produktivitetstigninger, altså udefra givne størrelser. Det er problematisk. De analyserer ikke, hvad der gør moderne lønmodtagere kvalificerede, motiverede og produktive, lige så lidt som de interesserer sig for de kollektive elementer i løndannelsen. Endnu mindre for, hvordan udviklinger i det offentlige bestemmes på helt anden vis end i private virksomheder. I den offentlige er det ganske andre sammenhænge og kollektive beslutninger, der forklarer, hvordan de centraliserede forhandlinger og decentrale beslutninger resulterer i interesseafstemte aftaler og fordelingsresultater, og ”produktionsomkostningerne” er hverken i tilblivelse eller betydning at sammenligne med den private konkurrencesektor. I det offentlige er det politiske bestemmelser, der ligger bag antal beskæftigede, arbejdsbetingelser, ledelse og løndannelse. Automatikker er så også med til at sikre, at f.eks. høje lønstigninger til privatansatte sygeplejersker smitter af på den offentlige løndannelse. Men modellens forudsætninger er netop med til at give de ”løsninger”, som propaganderes som behårde jernlove, som tvingende sammenhænge og nødvendigheder, ”hvis hovedkursen skal holdes” og inflation og andet økonomisk uføre skal undgås. Teorien er normativ. Produktionsomkostninger er blevet gjort til det saliggørende. Og produktionsomkostninger ses ret ensidigt som værende lig med lønomkostningerne.

Produktionsomkostningsteoretikernes modeller er både ensidige, partielle og statiske. Der fokuseres for det første på nogle enkelte størrelser, modelleret over et industrisamfunds ukomplicerede sektoropdeling, hvor beslutningstagere og lønmodtagerne bliver bedt om at indrette sig på en bestemt måde adfærdsmæssigt. Inden for sektorerne forventes alt at være homogent, også arbejdskraften og arbejdsgiverne. Der laves for det andet slutninger om løn ud fra nogle urealistiske forestillinger om prisdannelse og om løn som vigtigste omkostningsfaktor, hvad der fører til partielle analyser og slutninger. Og der ser for det tredje helt bort fra det dynamiske samspil mellem samfundsudvikling, beskæftigelse, produktivitet, normer, retfærdighedskrav, arbejdsmiljø m.v. og arbejds løn. Netop nogle af de faktorer, der i hverdagen sætter offentligt ansat over for at svare på ydre krav, moderniseringspres og indre fulte behov for at sikre opgaver udført på en forsvarlig og professionel måde. Og blive anerkendt derfor – i al fald, hvis man skal blive ved med at være motiveret og produktiv.

Lige så lidt fremtiden er noget givet - men noget vi vælger – lige så lidt er løndannelsen spundet ind i lovmæssigheder, som gør beslutningstagerne til mere eller mindre viljesløse robotter i forhold til den konkurrenceudsatte sektors produktionsomkostninger. Løn i det offentlige og til bestemte grupper er også noget, vi politisk vælger. Men naturligvis ikke uden omverdensbetingelser og restriktioner.

Bilag C: Humankapitalteori og begrundelse for lavere aflønning af kvinder

Traditionel økonomisk teori handler om markedets udbuds- og efterspørgselsside og måder, hvorpå markedet selv gennem økonomiske signaler og tilpasninger når ligevægt. Det er altså åbenlyst økonomiske størrelser, som er i spil. Det er dog forkert at fremstille det sådan, at traditionelle økonomer ikke beskæftiger sig med forhold, der har sociale og fordelingsmæssige aspekter. Således er uligeløn og diskrimination også vurderet. Nobelprismodtageren, økonomiprofessor *Gary S. Becker* hører til den trods alt begrænsede kreds af neo-klassisk skolede økonomer, som har forsøgt at udvikle teorier herom. Samtidig er han kendt som en af *humankapitalteoriens* fædre. Humankapital angår ”menneskelige ressourcer” og færdigheder ved arbejdskraften (som uddannelse, engagement osv.), der så teoretiseres inden for et økonomisk univers. Beckers grundtanker skal bruges til at illustrere, hvordan den lavere aflønning af kvinder forsøges kædet sammen med kønsarbejdsdeling og kvindernes egne valg. En traditionel økonomiteori træder således gerne til med legitimering af, at kvinder aflønnes lavere end mænd – selv om den iklædes ”humankapital”-gevanter. Hvor ”human” teorien er, kan godt diskuteres, men det afgørende er, hvor forklaringsdygtig, den er.

Traditionel økonomiteori, ligevægt og ligeløn

Ud fra en ren og traditionel neo-klassisk betragtning skulle man ellers ikke forvente forståelse for uligeløn. På lang sigt forventes markedskræfterne at ville underminere særskilte diskrimineringer af grupper, også lønmæssigt. I konkurrencen vil sådanne forhold elimineres over tid. Udbuds- og efterspørgsel føres via pris- og mængdereaktioner tilbage til et ligevægtpunkt på et vist tidspunkt (Stamhus 2002). Markedet ”clearer” efterhånden sig selv, og lønnen bliver retfærdig. Kønnene må blot være på et ikke-opdelt, ikke-segregeret arbejdsmarked – dvs. de må i en eller anden forstand være substitutter for hinanden – for, at de konventionelle, neo-klassiske ræsonnementer holder. Det forudsættes.

Økonomer skal rundt om effektivitetsbetragtninger for at kunne gøre opmærksom på diskrimination og uligeløn som problemer – i al fald, når det gælder den teoretiske behandling. Der kan så være tale om ”mis-allokering”, hvorved forstås, at der med de etablerede handlemåder ikke sker en optimal fordeling af arbejdskraften på virksomheder og jobfunktioner, så der samlet set kommer til at blive tale om output-tab i økonomien som helhed. Samlet bliver vi altså fattigere, end det ellers kunne være tilfældet, hvis nogle ikke var blevet diskrimineret og nogle fastholdt i for uproduktive og uligelønsramte jobs. Omallokering af ressourcer kan hæmmes.

Produktivitetsforskelle er således en almen bekymring hos økonomer, hvad enten disse er tilhængere af rene konkurrence- og markedsforklaringer, eller i de tilfælde, hvor andre inddrager strukturelle elementer i forklaringerne. Den sidste slags økonomer har generelt større tro på, at institutionelle forhold og sociale konventioner skal med til at forklare lønforskelle. Det behøver blot ikke at være ensbetydende med, at de sidste ser lighed og ligestilling som mål i sig selv og ikke blot som midler til

at opnå optimal ressourceudnyttelse. Forskere, der tror på, at en social markedsøkonomi besidder umådeligt store økonomiske og politiske dyder, burde måske se etablerede uligheder som en fundamental modsigelse i samfundet. Og alligevel er der en fundamental adskillelse af den økonomiske og den sociale sfære i teorien. Så teori er ikke altid lig med virkeligheden. Det er bevist igen og igen. Og meninger er ikke det samme som sandheder.

Der har historisk været lavet megen anti-diskriminationslovgivning i de fleste vestlige lande, både på det europæiske kontinent, hvor EU som vist har været proaktiv, og f.eks. også i USA. EU har skubbet til national lovgivning og politikudvikling såvel angående ligestilling og anti-diskrimination som ligeløn (som vist i afsnit 8.2). Men racediskrimination, seksuel diskrimination, alder, national oprindelse, mobning m.v. har ligeledes affødt politiske initiativer for at imødegå sådanne forhold. Der har politisk måttet laves indgreb mod markedernes virkemåde og deres fordelingsresultater.

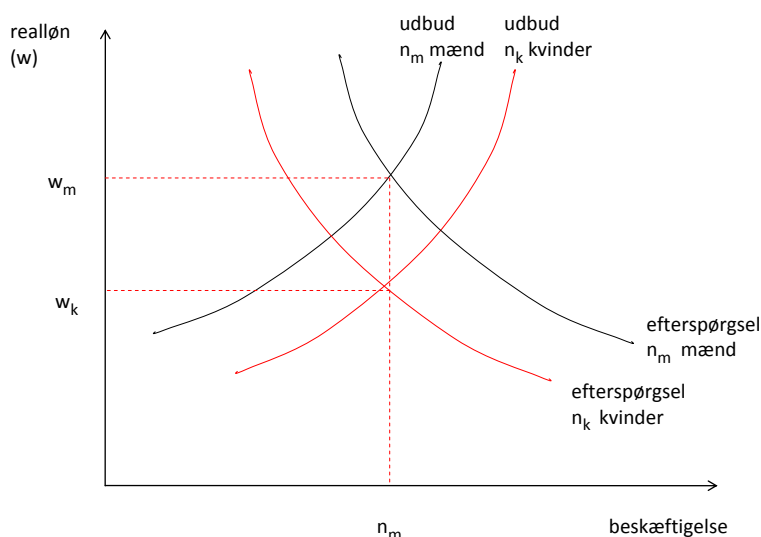
Som traditionelle økonomer normalt påpeger, betyder det forhold, at kvinder udgør halvdelen af arbejdsstyrken og modtager lavere løn end mænd ikke, at der hermed er tale om diskrimination. Der kan være arbejdsmarkedskarakteristika ved kvinderne – typisk lavere uddannelse og manglende erfaringer – der forklarer forskellene. Familiære arbejdsdelingsbeslutninger kan også tænkes at spille ind, siges det så af humankapitalteoretikere. - Problemet opstår blot, når man kan konstatere, at kvinders uddannelsesniveau ikke længere halter efter mændenes, og så indskrænkes antallet af forklaringsvariable. Det samme gælder arbejdsmarkedserfaringer, hvor den kvindelige danske beskæftigelsesfrekvens er blevet en af verdens højeste. Det gælder alle aldersgrupper, og kvinderne har derfor en længere erfaringshorisont og bedre kvalifikationer end tidligere. De kan matche mændene. Der må flere argumenter på bordet.

Med endog stigende lønforskelle mellem mænd og kvinder i Danmark gennem de seneste par årtier står der ved siden af forklaringer ved det kønsopdelte arbejdsmarked en betydelig rest tilbage, der ikke kan forklares konventionelt. Kønssegregeringen forklarer imidlertid en del. Offentlig sektor-beskæftigelse for kvindernes vedkommende og mangel på spredning over mange brancherområder i den private sektor er væsentlige forklaringselementer. I den private sektor er der en koncentration af kvinder i lavtlønnede jobs, hvor kvalifikationskravene generelt ikke er så høje. Det ved vi. Tidligere fik kvinderne mindre efter- og videreuddannelse end mændene, og det kunne bidrage til at forklare lønforskelle. Det ved vi også. Men kvindernes stigende aktivitet også i den henseende relativt til mændenes mindsker forklaringskraften. Kvinders højere mobilitet ind og ud af beskæftigelse fører til en normalt højere arbejdsledelsesrisiko end for mændenes vedkommende. I den aktuelle konjunktur er det mønster dog brudt for første gang. Og det skulle faktisk gøre det en anelse nemmere at få bugt med uligelønnen – i teorien.

Ortodokse, neo-klassiske økonomer vil, når de konstaterer, at danske kvinder halter cirka 20 % efter mændene med indtjening, sige, at kvinder møder en lavere efterspørgselskurve end mændene, at kvinder har en lavere udbudskurve – dvs. at kvinder vil udbyde deres arbejdskraft i mindre omfang -

eller at begge disse forskelle på samme tid ligger bag det konstaterede løngab. Figur 1 illustrerer den teoretiske tankegang.

Figur 1: Mulige årsager til kønsmæssige lønforskelle ifølge traditionel økonomisk tankegang



I figur 1 er aftegnet baggrunden for, at lønrater er forskellige ifølge den teoretiske tankegang. Kvindernes aflønning (W_k – løn for kvinder) kan ligge lavere end mændenes (W_m – løn for mænd), såfremt kvinder står over for en lavere efterspørgsel på grund af opfattet eller reelt lavere produktivitet, eller hvis kvinderne har en lavere udbudskurve end mændene. Det sidste kan tænkes henført til forskelle i investeringer i deres kvalifikationer – eller i, hvad der foretrækkes af arbejdskraft. Det er hovedargumentationen.

Her vil diskrimination kunne optræde, hvis der bliver brugt personkarakteristika til at begrænse den enkeltes mulighed for at skaffe sig indkomst (eller anden form for gratifikation). Den forskel i løn, der fremkommer i figuren mellem W_m og W_k , kan ikke henføres til diskrimination, eftersom W_m og W_k forventes at være fuldkommen ens i alle henseender undtagen køn. Men der forudsættes så også i figuren og ræsonnementerne, at der har været ubetinget lige adgang for kvindelige og mandlige lønmodtagere til jobs, uddannelse, træning og andre former for investeringer i arbejdskraften. Og her taler virkeligheden bestemt om anderledes ulighed.

Politik anbefalingerne, der udledes af teorien, går på, at man skal holde sig fra politisk at gribe ind i løndannelsen. Ligeløn vil hæve virksomhedernes omkostninger, og især de virksomheder, der har

mange kvinder ansat, vil blive hårdt ramt. Man vil omvendt kunne sige, at det ville være at præmiere dem, der indtil nu har diskrimineret meget, hvis det blev indført ligeløn politisk. Når lønnen går op for kvinder, vil arbejdsgiverne handle rationelt og begrænse antallet af beskæftigede. Derfor omfordeles beskæftigelse i henhold til relative lønninger, og det vil så i sidste instans gavne mændene. Markedets ressourceallokeringer skal ikke forstyrres. Det er budskabet.

Humankapitalteori og retfærdig uligeløn

De rene økonomibetragtninger tager ikke sociale aspekter med i forsøget på at forklare løngabet mellem kønnene. Her har *Gary S. Becker* (1985) leveret nogle anerkendte teoretiseringsbidrag, som megen senere økonomdebat har forholdt sig til. Så hans bidrag er både illustrativ for tankebaner, der har bemægtiget sig manges hoveder, og det er typisk for humankapitaltankegange. Derfor er det væsentligt at tage stilling til.

Humankapitalteori vil ikke høre tale om, at det kan være jobbenes forskellighed, der ligger bag varierende lønninger til grupper af lønmodtagere (som det f.eks. sker i teorien om kompenserende lønforskelle). Derimod vil lønninger variere, fordi folk er forskellige (Card 1999, Borjas 2008). Lønmodtagere bringer forskellige typer af udbudt arbejdskraft til markedet, og hvert individ er faktisk en unik kombination af evner, uddannelse og erhvervede erfaringer: *forskellig humankapital*. Det får betydning for, hvilken aflønning, man får, over et livsforløb. Formel uddannelse er en af de væsentligste komponenter i den humane kapital. Mens man læser og studerer, får man et lavt økonomisk grundlag at leve for, men man gør det, fordi forventningerne til fremtidig indkomst er store. Man laver *investeringer*, der skal give *afkast* bagefter. Det forudsættes generelt, at lønmodtagerne vælger det niveau for humankapitalinvesteringer, der maksimerer den nuværende værdi af livsindkomsten. Dermed ses løn ikke som bestemt af tilfældigheder, men som systematiske investeringskalkuler, som skal omsættes til kolde kontanter over tid.

Humankapitalteorien mener dermed at kunne forklare, hvorfor folk uddanner sig og stadig investerer i deres egen humankapital. Svaret ligger i at maksimere indkomsten. Og vejen går over øgede investeringer i produktive kompetencer. Teorien og analyserne mener at kunne slå tre ting fast:

- Jo mere veluddannet, man er, jo højere løn får man også
- Lønnen stiger over tid, men efter nogle år med en faldende stigningstakt. Produktiviteten falder efter et vist åremål.
- Livsindkomster for forskellige uddannede grupper varierer over tid. Jo mere veluddannet, man er, jo hurtigere får man indkomstforøgelse.

Karakteristisk nok er det kalkuler og handlinger, som den enkelte lønmodtager foretager, der sættes sammen med afkastet af investeringerne. Humankapitalteorien modellerer således individuelt afkast. Den tager ikke de samfundsmæssige afkast ved uddannelse med i overvejelserne, og dermed udelades

mange af de væsentligste aspekter. Så sandelig også de politisk relevante. Det er altså det individuelle afkast, der måles, og ikke det samfundsmæssige. For det andet bygges på antagelser om lønmodtagerne og deres produktivitet, som er ret så mekaniske. Beckers teori bringer analyserne noget videre ved at se på forskellen mellem kvinders ”afkast” og mænds.

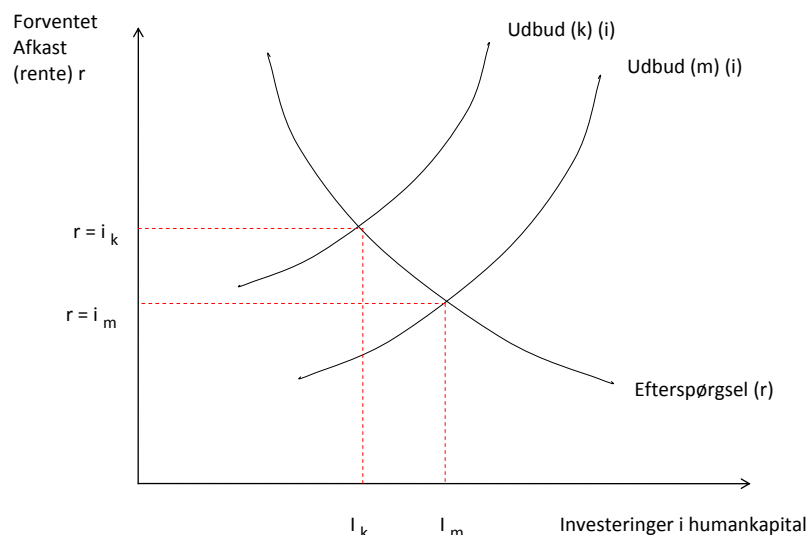
Det er væsentligt at kunne bryde lønforskellene op i henholdsvis et *løngab* og et *produktivitetsgab*. Det er en første væsentlig operation. Men så kommer den afgørende antagelse: Kvinder kan tænkes at forudse større besværligheder med at få tilsvarende investeringer i dem selv og dermed mindre fremtidig indtjening, og så kan de forventes at reducere deres jobsøgning og ihærdighed med at sikre sig efter- og videreuddannelse. Både jobsøgning og kvalificering forudses hos Becker at kunne være speciel for kvinder. Dermed bliver de mindre produktive set i arbejdsgivernes øjne. Kvinders ”reservationsløn” – den løn, de er villige til at tage arbejde til set i forhold til alternativt forsørgelsesgrundlag – kan blive sænket, fordi de forventer at få lønfremgange på grund af ekstra jobsøgning til at blive diskonteret over en kortere periode. Søgeteori og humankapital-teori kan på den måde se lønforskel mellem kønnene som potentielt økonomisk effektivt. Man kan ikke afvise, at det kan have en hel del virkelighed bag sig i arbejdsgiverræsonnementer, når der skal besluttes om belønninger. Grundantagelsen hviler dog helt på en forudsætning, der er tænkt, og ikke dokumenteret.

Ifølge Becker skal kvinders stadige hovedansvar for familieforpligtelser og privat reproduktionsarbejde ses som det væsentlige argument for en lavere aflønning af i al fald gifte kvinder. Der er en valgt *specialisering inden for familien*, argumenteres det, som gør, at familien selv fordeler tid og investeringer i arbejdsmarkedsadfærd på en måde, så de private komparative fordele også sætter sig igennem som lavere aflønning af den kvindelig arbejdskraft. Når kvinderne overvejende tager sig af børnepasning, børneopdragelse, medlavning, rengøring, varetagelse af sociale bånd i familien osv., hvad der kræver nærvær, tid og indsats, bliver der mindre energi til at gøre indsatser i det lønnede arbejde. Ifølge teorien altså. Også ved samme antal timer som mænd på jobbet, dvs. ved lige arbejdstid, er kvinders indsats mindre værd. Pointen er, at kvinderne derigennem får eller reelt udfører mindre krævende jobs, og derfor giver arbejdsgiveren dem lavere løn end til mændene. Hvis familierne selv ville prioritere anderledes med hensyn til ligeligt repro-arbejde og investeringer i kvalifikation, burde lønforskel heller ikke dukke op, som de gør. Det er konsekvensen af tankegangen, der reelt legitimerer lavere aflønning af kvinder.

Sociale normer og konventioner spiller således sammen med arbejdsmarkedsadfærd, når traditionelle økonomer prøver at forklare lønforskel mellem kønnene. De komparative fordele ved mandens/husbondens erhvervsdeltagelse forventes altså at blive overført til næste generation, må vi slutte. Og kvinders lavere løn retfærdiggøres af argumenter om, at de faktisk er mindre værd. Deres underskud med hensyn til humankapital og deres reelt lavere ønske om ”udfordrende” jobs, gør deres udbudskurve lavere end mændenes, og fordi de bliver mindre værdifulde for arbejdsgiverne, modtager de også lavere løn. Enkelt. I al fald enkelt tænkt.

Det kan grafisk anskueliggøres som i figur 2, der signalerer, at kvinder skal have større uddannelses- og kvalificeringsinvesteringer ved et givent afkast.

Figur 2: Kønsdifferencer i investeringer i humankapital



Hvis kvinder havde samme familieroller, samme tilbøjeligheder, lyster og samme arbejdsmarkedsmuligheder som mænd, ville udbuds- og efterspørgselsfunktionerne for investeringer i humankapitalen være de samme for begge køn. Men fordi kvinderne vælger at specialisere sig i hjemmet og i forhold til arbejdsmarkedsindsats, må de se lavere forrentning af deres investering i møde, siger teorien. Deres afkast sker forventeligt over en kortere periode end mændene. Derfor ligger kvindernes udbudskurve over mændenes.

Figur 2 illustrerer antagelsen, at kvinders udbud stiller arbejdsgiverne over for at skulle investere mere i kvindernes uddannelse og træning, og det øger den rente, de kan få i afkast af en given investering. Derfor ligger kvinders udbudskurve (U_k) over mændenes (U_m), og derfor ligger den optimale investering i kvinder lavere end for mændenes vedkommende (I_k kontra I_m), og derfor bliver kvinders relative lønninger lavere end mændenes.

Heraf ses også, at Becker blot tager afsæt i finansiel kapitalteori og uden videre overfører funktionslogikker herfra til arbejdsmarkedet. Finansielt afkast gøres til det centrale. Det giver problemer.

De teoretiske ræsonnementer kommer faktisk til at tilsige, at humankapital-forbedringer forstærker diskrimination af kvinder på arbejdsmarkedet. Men teorien er selvfærdiggørende, for det henføres til, at det "bare" er hårde udbuds- og efterspørgselsforhold, der "producerer" dette resultat. I sidste instans føres den lavere kvindelige aflønning tilbage til kvinderne selv og deres familiære valg. Det er i sandhed en teori, der er egnet til at falde i arbejdsgivernes smag. Derfor bliver det ud fra sådanne standpunkter også ekstremt svært eller umuligt at definere, hvad diskrimination er. Ulige behandling af kønnene udgår jo ikke fra efterspørgselsiden, hvor arbejdsgiverne blot handler fuldt rationelt. Arbejdsgiverne kan imidlertid undervurdere kvinders produktivitet ganske betragteligt. Både på grund af manglende viden og information og simpelt på grund af normer og tilbøjeligheder. Der kan været tale om både primær og sekundær diskrimination. Og det vil yderligere gøre kvinder mindre attraktive i disse arbejdsgiveres øjne.

Flere af forudsætningerne i teorien holder ikke. Blandt dem, at kvinder selv frit vælger arbejde, indsats og investeringer i deres humankapital. Mulighederne er ikke ens, men bestemmes både af mange forhold, herunder arbejdsgiverdispositioner, normsystemer, socialiseringen til kønnet reproduktion, offentlige pasningsordninger m.v. og altså politiske betingelser. Kvinder, der ikke er gifte, erfarer også uligeløn. Så her er der yderligere et forklaringsproblem. Dernæst er det en problematisk antagelse, at produktivitet i jobbet er afhængig af investeringer i humankapitalen – og kun det. Mange andre faktorer spiller igen ind, herunder de udbudte jobs karakter og kvalitet, jobindholdet, arbejdsmiljøet, ledelseskvaliteten og kollegiale forhold. Det udblændes helt i de økonomiske modelovervejelser.

Diskrimination er stadig et reelt fænomen. Indtil kvinder får fri adgang til alle typer af jobs og lige muligheder, må der være tale om diskrimination. I forhold til at finde produktiv beskæftigelse og sikre karriere kan der være tale om diskrimination. Og det samme gælder, indtil kvinder er fri for at blive lønmæssigt diskrimineret. Europæisk forskning viser, at kvinder stadig straffes lønmæssigt, selv om deres uddannelsesniveau er hævet og beskæftigelsesfrekvensen er øget stærkt (Davis og Pierre 2005). Og i forhold til løn og andre former for gratifikationer forekommer der en systematisk diskrimination, som udkrystalliseres i uligelønnen. Løndiskrimination er således at forstå som blot en af de former for diskrimination, der sker på arbejdsmarkedet. Men helt grundlæggende forudsætter Beckers og andres teori, at mænd og kvinder er substituerbare arbejds kræfter. Det er uholdbart. En sygeplejerske kan ikke overtage arbejdet fra en jord- og betonarbejder, og en sosu-assistent kan ikke uden videre gå ind og overtage en gymnasielærers arbejde.

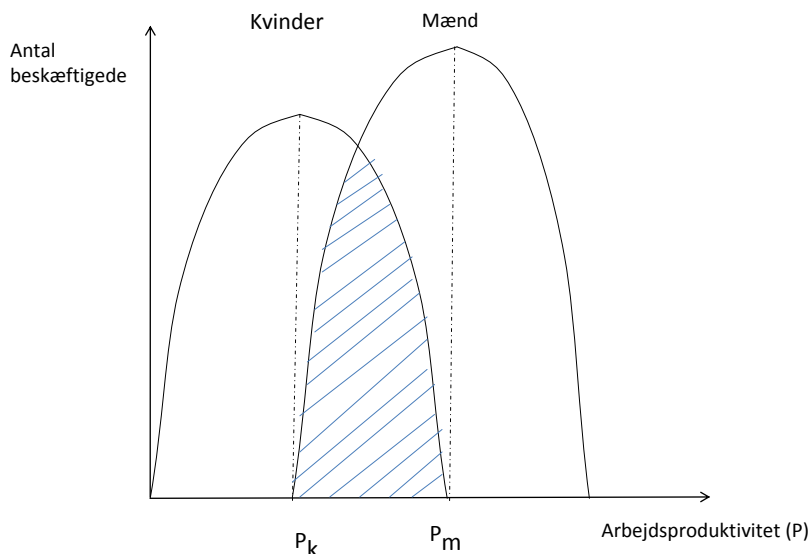
Neo-klassiske forestillinger om sådan substituerbarhed bør kalde på stærk skepsis over for teorien. Den har imidlertid mange tilhængere, hvad debatten op til og under 2008-konflikten viste. Det er ikke kun CEPOS's liberale budskaber, der taler herom. Neo-klassiske og søgeteoretiske forestillinger ligger ligeledes bag den måde, som mange aktuelle beslutningstagere tænker, taler og handler på – eller søger at retfærdiggøre handlinger ved hjælp af. En væsentlig forsker og samfundsdebattør som professor Nina Smith, der ofte udtaler sig om ligeløn og flittigt er brugt af VK-regeringen i udvalg og kommissioner, gør det ud fra humankapital-teorier, og mange af de ovenfor nævnte tankefigurer kan

genfindes i hendes ræsonnementer og politikanbefalinger. Tankegodset er helt parallelt med teorien om finansiel kapitalforrentning. Set både ud fra faglige og fagpolitiske synsvinkler er tankebanerne problematiske. Derfor er det værd at gøre opmærksom på teorien – og begrænsninger heri. Hvorvidt sådanne teoribaner også vejleder Lønkommissionen (og vel i særdeleshed dens sekretariat) kan der af gode grunde ikke siges noget om, før kommissionsbetænkningen foreligger, formodentlig i begyndelsen af juni 2010. Det ville dog ikke overraske, om der kom bemærkninger med om, at hvis kvinder havde lavere uddannelsesniveau og investeret mindre i deres kvalifikationer, ville deres løn have været endnu lavere – og andre ræsonnementer, der trækker på humankapitalteori og ”forrentnings”-tankegangen.

Mere systematisk kan man tale om, at der i virkelighedens verden foregår diskrimination både *før* arbejdsmarkedsindtræden, i forhold til *beskæftigelse* og med hensyn til *løn*. ”Før” kan handle om, at kvinder vælger bestemte uddannelser og f.eks. investerer i en faglighed, der alene bruges i det offentlige, hvor der så også er bedre sociale ordninger end i den private sektor. Men også lavere lønninger. Og det kan være, at udbuddet af bestemte uddannelser netop tager sigte på at rekruttere kvinder. Beskæftigelsesmæssige forskelle ligger indlejret i den måde, arbejdsmarkedet er indrettet på, hvor arbejdsgiverne ved et givent sæt af kvalifikationer og bestemt smag (”taste”) ser nogle som mindre produktive end andre (kvinder, flygtninge, folk med bestemt hudfarve osv.). ”Taste” indgår faktisk i økonomiske modelleringer. Det kan også skyldes, at arbejdsgiverne f.eks. er for dårligt informerede om realkompetencer. Neo-klassiske økonomer vil her sige, at fagforeningerne kan have drevet lønnen for kvinder op over, hvad der i forhold til deres produktivitet og egne investeringer anses for ret og rimeligt. Og så må arbejdsgiverne disponere derefter. Men dermed accepteres også indirekte, at aflønning og diskrimination har en social og ikke kun en ren økonomisk-individuel begrundelse.

I figur 3 er søgt vist, hvordan forventninger til produktivitsforskelle mellem kønnene ifølge den økonomiske teori kan føre til forskellig beskæftigelsesgrad.

Figur 3: Forventet produktivetsfordelinger opdelt på mænd og kvinder



Det skraverede område viser personer, der oplever at blive diskrimineret positivt eller negativt. Afgørende er, at der stilles forskellige forventninger til afkast, hvorfor der fremkommer en kønsmæssig forskel.

Ved en given beskæftigelse forekommer der alligevel en kønnet aflønning. Hvordan så gøre rede for det? Ja, ud over Beckers (og andres) forsøg på at føre det tilbage til kvinders egne forhold og valg, er der på lang sigt ikke noget, der skulle kunne begrunde det. Det er alene forskelle i styrker/svagheder ved de konkurrerende arbejdskraften selv, der kan begrunde det. Men fagforeninger og andre forhold, der intervenserer og dermed skaber "imperfektioner" i markedet (blokeringer for et frit marked), kan altså ødelægge de dynamiske ligevægtsmekanismer, påstås det. "Insidere" kan f.eks. afskærme sig fra konkurrence fra "outsidere". Ifølge neo-klassisk teori er det fagforeningerne, der segmenterer arbejdsmarkedet på denne måde. Arbejdsgiverne kommer ikke selv på anklagebænken. De hyrer ud fra vurdering af fremtidig produktivitet eller ved aktuel test af performance, og deres adfærd er altid rationel.

Markedsargumenterne laves ud fra en statisk konkurrencemodell for arbejdsmarkedet, og en sådan model har meget lidt med dagens virkelighed at gøre. Tid og læring over tid er helt elimineret. Ligelønslovgivning har vist, at kvinders relative løn kan hæves, uden at det får skadelige virkninger på deres beskæftigelse. Det er segregeringen på arbejdsmarkedet, der gør, at traditionelle politikker ikke har vist sig at være særlig effektive (Adnett 1996). Hvis neo-klassisk teori og dens

humankapitalbetragtninger skulle være korrekte, kan man stille undre sig over, at der politisk og fagligt er sket et utal af indgreb over for arbejdsgiverne gennem tiden. Politikker mod uligeløn og diskrimination hører til dagens orden i alle kapitalistiske samfund, også i det liberale USA. Det gælder både:

- *kompensatoriske økonomiske initiativer*, hvor staten finansierer særlige gruppers lønforbedringer (f.eks. ved særlige ”lønpotter”), ved
- *interventioner i rekrutterings- og ledelsesbeslutninger* gennem positiv diskrimination, kvoter eller andre måder at sikre kvinder særlige fordele, idet de samfundsmæssige gevinster overstiger virksomhedernes tab af handlingsautonomi, og endelig ved
- direkte *intervention i løndannelsen* i form af offentlige indgreb mod uligeløn. Det kan ske i forskellige former, fra fastsættelse af minimumsløn over særskilte bindinger af løndannelsen til politisk fastsættelse af lønrelationer.

Der er også moralske, sociale og politiske dimensioner af ligelønnen. Ikke kun økonomiske. Og disse forskellige dimensioner ligger bag politiske initiativer til at gøre noget mod uligeløn.

Ligelønspolitikker kan effektivt reducere løndiskrimination, men de er mindre velegnede til at modvirke beskæftigelsesmæssig segregering. Det ligger også klart. Lige så indlysende er det, at arbejdsmarkedet ikke simpelt fungerer som en økonomisk ligevægtsmekanisme. Der er andre forhold, der spiller ind, herunder de organisatoriske aftaler og reguleringer. Løndannelsen er også politisk: I den offentlige sektor er den meget lidt markedsbestemt. Positivt forstået er der så også langt større chancer for, at der politisk kan sikres en ligelig aflønning af kønnene for arbejde af samme værdi. Hvis samfundet ønsker mindre forskel på mande- og kvindelønninger, er politiske indgreb påkrævede til flankering af det, der bestemmes ved aftaleforhandlinger. Lighedsmålsætninger er vigtige – både på kort og lang sigt. En mere ligelig indkomstfordeling kan øge velfærden direkte og gennem øget motivation og indsats også på længere sigt være med til at øge velstanden i samfundet.

Litteratur:

- Adnett, Nick: *European Labour Markets – Analysis & Policy*, Financial Times – Prentice Hall, London, 1996
- Andreasen, M.-L. et al. (red.): *Septemberforliget 100 år*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1999
- Ahrenkiel, A., Dybbro, B. Og Sommer, F.: *Tillidsrepræsentanter i DSR – udfordringer og svar*, Institut for Uddannelsesforskning, Roskilde Universitet, Roskilde, 2007
- Aukrustudvalget: *Innstilling II fra Utredningsutvalget for inntekstoppgjørene 1966*, Oslo, 1967
- Becker, G.: ”Human capital, effort and the sexual division of labour”, pp. 33-58 in *Journal of Labour Economics*, nr. 3, 1985
- Bild, T. et al.: *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. Århundrede*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg, 2007
- Bjørst, Byrial R.: *Ligeløn for job af samme værdi*, Jurist- og økonomforbundets Forlag, København, 2005
- Borchorst, Anette: ”Kollektive aktører og institutionelle spilleregler – barrierer og potentialer for ligeløn”, artikel til publicering i Pedersen og Deding (eds.): *Ligeløn*, SFI, København 2010 (antologi under publicering)
- Borjas, George J.: *Labour Economics*, 4th ed., McGraw-Hill, Boston, 2008
- Buksti, J. (red.): *Organisationer under forandring*, Forlaget Politica, Aarhus, 1980
- Buksti, J. og Johansen, L.N.: ”Organisationssystemet i Danmark”, p. 388-415 i *Økonomi og Politik*, nr. 4, København, 1977
- Calmfors og Lundberg: *Inflation och arbetslöshet*, Studieförbundet, Stockholm, 1974
- Caraker, Emmett: ”Sundhedskartellet og overenskomst 2008“, i Pedersen og Deding (eds.): *Ligeløn*, SFI, København 2010 (antologi under publicering)
- Card, David: ”The Causal Effect of Education on Earnings”, pp. 1801-1863 in O. Ashenfelter and D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Elsevier, Amsterdam, 1999
- Christiansen, Jens Finn og Ibsen, Flemming: *Løn som fortjent? - Nye lønformer i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2001
- Dalsgaard, Lene og Jørgensen, Henning: *Kvaliteten der blev væk – Kvalitetsreform og modernisering i den offentlige sektor*, Frydenlund, København, 2010
- Davis, Rhys and Pierre, Gaëlle: ”The family gap in pay in Europe: A cross-country study”, pp. 469-586 I *Labour Economics*, vol. 12, 2005
- Deding, M. og Holt, H. (red.): *Hvorfor er der lønforskelle mellem kvinder og mænd? – En antologi om ligeløn i Danmark*, SFI, København, 2010 (under udgivelse)
- Deding og Larsen: *Lønforskelle mellem mænd og kvinder 1997-2006*, SFI, København, 2008

- Due, J. og Madsen, J.S.: *Forligsmagere og forumshoppere – Analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2009
- Due, J. og Madsen, J.S.: *Fra storkonflikt til barselsfond. Den danske model under afvikling eller fornyelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2006
- Due, J. og Madsen, J.S.: *Fra magtkamp til konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2003
- Due, J. og Madsen, J.S.: *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1996
- Due, J., Madsen, J.S. og Strøbye, C.: *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1993
- Edgren, Faxen, Odhner: *Lönbildung och samhällsekonomi*, Stockholm, 1970
- Elvander, Nils: *Den svenska Modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986*, Almänna Förlaget, Stockholm, 1988
- Emerek, R. og Holt, H. (red.): *Lige muligheder – frie valg? Om det kønsopdelte arbejdsmarked gennem et årti*, SFI, København, 2008
- Eurostat: *Europe in Figures – Eurostat Yearbook*, Brussels, 2009
- Hansen, A. E. og Petersen, K.: ”Mellem arbejde og familie. Arbejderbevægelsens syn på forholdet mellem familie- og arbejdsliv ca. 1945-1980”, pp. 33-54 i *Arbejderhistorie*, nr. 4, København, 2000
- Hansen, Svend Aage og Henriksen, Ingrid: *Velfærdsstaten 1940-78*, Dansk socialhistorie 7, Gyldendal, København, 1980
- Hoffmann, Finn: ”Den danske model og den offentlige sektor”, pp. 75-103 i *Finansministeriet: 100-året for Septemberforliget*, København, 1999
- Højgaard, Lis: *Køn & Løn*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 1996
- Ibsen, F. og Jørgensen, H.: *Fagbevægelse og Stat*, bind I-II, Gyldendal, København, 1979
- Ibsen, F. og Scheuer, S. (red.): *Septemberforliget og det 21. Århundrede*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2000
- Jacobsen, K. og Pedersen, D.: *Kampen om den danske model – Da sosu’erne rystede det etablerede system*, Informations Forlag, København, 2010
- Jørgensen, Henning: ”Institutional Competitiveness and its Analytical Foundation – in the writing of Ove K. Pedersen”, pp. 25-52 in P. Nedergaard & J.L. Cambell (eds.): *Institutions and Politics – Festschrift in honour of Ove K. Pedersen*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2008
- Larsen, Jytte: ”Hvis sag er det nu, det er? Dansk ligeløn i et europæisk og internationalt perspektiv 1945-1973”, i K. S. Bjerregaard (red.): *Arbejderbevægelsen, venstrefløjen og Europa 1945-2005*, SFAH, Skriftserie nr. 50, København, 2009

- Larsen, Mona: *Lønforskelle mellem offentlig og privat sektor – med særligt fokus på Sundhedskartellets område*, Notat, SFI, København, 2008
- Madsen, Jørgen Steen: *Forhandlingsystemet – Konflikt eller forlig – Ny Løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret*, Kommuneinformation, København, 2002
- Mailand, Mikkel: *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2008
- Martinsen, Dorte Sindbjerg: "The Europeanization of gender equality – who controls the scope of non-discrimination?", pp. 544-562 in *Journal of European Public Policy*, No. 14:4, London, 2007
- Newmark, J. and Clarke, J.: *Publics, Politics & Power – Remaking the Public in Public Services*, Sage Publications, London, 2009
- Nielsen, Ruth: *LO's juridiske råderum vedrørende løngabet – udredning af kollektive overenskomsters og det fagretlige systems bæredygtighed i forhold til ligeløn og lukning af løngabet*, Juridisk Institut, CBS, København, maj 2009
- Pedersen, Dorthe: "Det statslige aftalesystem – Fra central til lokal handling", pp. 51-74 i Finansministeriet: *100-året for Septemberforliget*, København, 1999
- Pedersen, Dorthe: "Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer", i *Økonomi og Politik*, nr. 1, København, 1997
- Scheuer, Steen: *Forhandlet løndannelse i det offentlige – Hvilken fremtid?*, Analyse for Lønkommissionen, København, november 2009
- Scheuer, Steen: "Dilemmas of Collectivism. Danish Unions in the Twenty-First Century", pp. 233-254 in *Journal of Labor Research*, No. 28 (2), 2007
- Scheuer, Steen: "Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel", i *Økonomi og Politik*, nr. 73 (4), 2000
- Sjørup, Karen: *Løn, kønsarbejdsdeling, forældreskab og ligestillingspolitik*, Rapport til Lønkommissionen, RUC, Roskilde, 2009
- Stamhus, Jørgen: *Løndannelse mellem marked og institutioner*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 2002
- Stamhus, Jørgen, Scheuer, Steen, Christensen, Susanne: *Efter strejkerne -: en lønmodtager-investeringsanalyse af 2008-strejkerne i den offentlige sektor*, CARMA Research Paper, Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University, Aalborg, 2009
- Willner, Johann: "Arbetsvärdelären, inkomstfördelningen och inflation", i *Häftan för Kritiska Studier*, nr. 1-2, 8. årg., Stockholm, 1975
- World Economic Forum: *Global Gender Gap Report*, Davos, 2008

