

Notat om FOAs lønpositioner

FOAs syn på løn og løndannelse
på det offentlige område



Indhold

FOAs syn på løn og løndannelse på det offentlige område	3
1 Politik og løndannelse i det offentlige	4
2 Lønrelationen mellem det offentlige og det private arbejdsmarked	5
3 Sammensætningen af lønstigningerne ved de offentlige overenskomstforhandlinger	5
3 Sammensætningen af lønstigningerne ved de offentlige overenskomstforhandlinger	6
4 Lavtløn	8
5 Ligeløn	10
6 Pension – store forskelle mellem faggrupper	12
7 Lønrelationer – låste hierarkier eller smidige lønstrukturer?	14
8 Lønudviklingen skal kunne måles mere præcist	15
9 Den lokale løndannelse har øget uligheden	16
10 Hvordan kan der skabes løsninger?	18

FOAs syn på løn og løndannelse på det offentlige område

Offentlige ansattes lønninger og metoden bag løndannelsen i den offentlige sektor er for tiden til diskussion. Det har nu resulteret i en lønstrukturkomité. Dette er FOAs aktuelle lønpolitik til brug for arbejdet med løn i de kommende år.

På de følgende sider beskrives FOAs holdninger og vurderinger af 10 vigtige lønpolitiske spørgsmål for det offentlige område bl.a. med henblik på arbejdet i lønstrukturkomitéen.



1 Politik og løndannelse i det offentlige

FOA er det største fagforbund på det offentlige område. Det er FOAs grundopfattelse at lønudviklingen på det danske arbejdsmarked skal bidrage til at øge ligheden blandt lønmodtagere i Danmark. Samtidigt skal løn afspejle en kombination af nødvendig indkomst, honorering af opgaver og kompetencer – og arbejdsgivernes behov for rekruttering, fastholdelse og udvikling. Det er den 'opgave', som den danske model gennem årtiers gradvise udvikling løser – også på det offentlige område.

På langt størstedelen af det private arbejdsmarked afgøres lønnen i en kombination af centrale overenskomster og lokale aftaler, hvor de centrale overenskomster lægger en 'fælles bund', og de lokale aftaler i højere grad afspejler den aktuelle markedssituation.

På det offentlige arbejdsmarked (inkl. de private aktører, der leverer sundhed, pleje, uddannelse eller sociale opgaver til den offentlige sektor) er det anderledes – og sådan skal det også være. Det hænger sammen med de opgaver, som kommuner, regioner og stat løser i Danmark. Derfor har 'kombination af nødvendig indkomst, honorering af opgaver og kompetencer og arbejdsgivernes behov for rekruttering, fastholdelse og udvikling' en ekstra dimension, et politisk lag, hvorfor lønnen i det offentlige også afspejler politiske ønsker om bestemte løsninger.

FOA mener

Det er helt naturligt, at lønningerne i det offentlige indimellem bliver en del af den politiske debat. Men politikerne bør være meget varsomme med kortsigtede ændringer af rammerne for den danske model, selv om der er iboende udfordringer. Ændringer af rammerne skal alene ske, når der er strukturelle forhold til stede, der skaber så store ubalancer, at løsninger ikke kan findes ved overenskomstforhandlingerne alene. Og det er også en del af den danske model.

2

Lønrelationen mellem det offentlige og det private arbejdsmarked

Der er i dag almindelig enighed om, at lønudviklingen på de to arbejdsmarkeder bør følges ad. Dels fordi det er uholdbart for det offentlige opgaver, hvis det offentlige arbejdsmarked bliver et andenrangs arbejdsmarked rent lønmæssigt. Dels for at undgå, at det offentlige arbejdsmarked medvirker til øge lønkonkurrencen på et i forvejen konkurrenceudsat, privat arbejdsmarked. Og endelig [alt andet lige] er en balance mellem offentlig og privat med til at sikre, at der er skattegrundlag for de offentlige lønudgifter.

I dag er det de tre reguleringsordninger i hhv. kommuner, regioner og stat, der teknisk sikrer en parallel lønudvikling mellem de to arbejdsmarkeder. Historisk har forhandlinger om det offentlige lønefterslæb fyldt meget. Det var et af de to emner, da man havde en lønkommission i 1919, og så sent som overenskomstforhandlingerne i 2018 fandt de sidste forhandlinger om reguleringsordningens tekniske indretning sin foreløbige afslutning.

FOA er enig i, at lønnen på de to arbejdsmarkeder skal følges ad. Det er det sundeste. Men når der er udviklinger og spændinger på det offentlige arbejdsmarked, som både parterne, regeringen og Folketinget må forholde sig til, så kan der være behov for nedslag, hvor der må laves løsninger, der retter sig mod det offentlige arbejdsmarked. Sådanne løsninger kan håndteres, uden at man dermed gør op med det generelle princip om, at de to arbejdsmarkeder følges ad.

FOA mener

De offentlige og de private lønninger bør generelt følges ad. I dag er reguleringsordningerne redskabet. Men der kan være udviklinger og spændinger, der kræver, at der foretages en generel ændring, fx stigende uddannelsesniveau, permanente strukturændringer e.l.

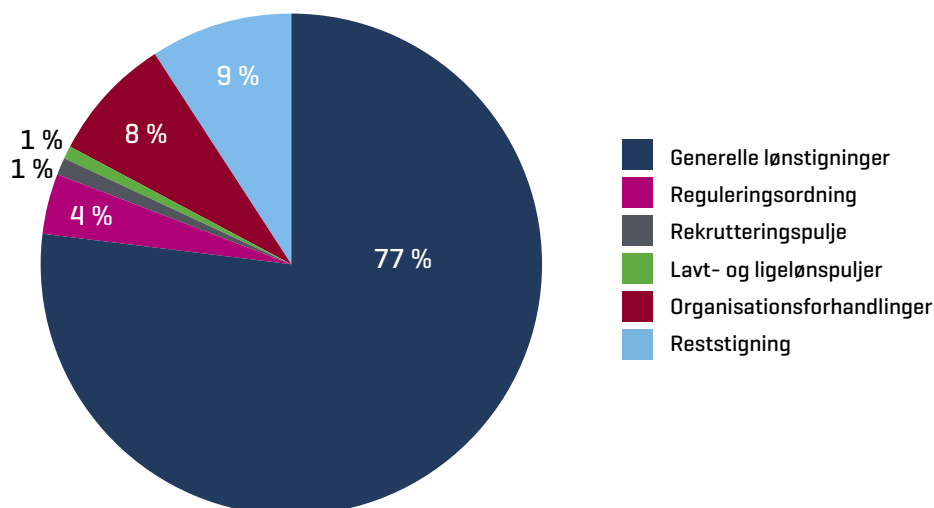
3 Sammensætningen af lønstigningerne ved de offentlige overenskomstforhandlinger

En typisk overenskomstfornyelse på det kommunale og regionale område vil indeholde følgende elementer:

- Generelle lønstigninger – i procenter
- Puljer til organisationsforhandlinger – afsat som en procentdel, men kan udmøntes anderledes
- Puljer til bestemte formål – afsat som en procentdel, men kan udmøntes anderledes
 - Blandt tidligere formål kan nævnes barselsforbedringer, lavtløn, ligeløn, pension, seniordage
- En reguleringsordning, der aftales fra overenskomstfornyelse til overenskomstfornyelse

Reguleringsordningerne fylder op eller trækker fra i forhold til den private lønudvikling med 80 % af den konstaterede forskel mellem den forventede lønudvikling og den faktiske lønudvikling. Reguleringsordningen udmøntes i disse år på samme måde som de generelle lønstigninger. Det vil sige i procenter.

Endelig er der reststigningen. Reststigningen er en størrelse, der defineres som 'forskellen mellem de aftalte lønpåvirkende elementer ved overenskomstforhandlingerne og den af Danmarks Statistik opgjorte lønudvikling'. Reststigningen er ikke pulje, som fx organisationsmidler. Det er alene et skøn over, hvad der kommer til at ske lokalt. Skønnet baserer sig typisk på, hvad man har set tidligere på det kommunale arbejdsmarked.¹



¹ I forhold til forhandlingsøkonomien/rammen har reststigningen altid været et element. I de senere år har man valgt at være tydeligere i forhold til., at dette også er et element i den samlede pakke. Tidligere har man i forhandlingerne været klar over, at der ud over de aftalte generelle lønstigninger, også sker en lønudvikling af andre årsager, som man må tage højde for. Blandt andet er man nødt til at tage højde for reststigningen i forbindelse med skøn for reguleringsordningen. Hvis skønnet for reststigningen ikke viser sig at stemme overens med den faktiske reststigning vil reguleringsordningen samle op. Der har gennem tiden været fokus på reststigningens størrelse, og der har været foretaget analyser mellem parterne. Generelt vedrører reststigning:

Personaleomsætning (flere højtlønnede øger forskellen mellem aftalt og opgjort lønudvikling, og omvendt ved flere lavere lønnede, eksempelvis elever)

Forskydninger i anciennitet (flere med høj anciennitet øger forskellen mellem aftalt og opgjort lønudvikling, og omvendt ved flere nyuddannede)

Lokallønsaftaler (flere eller forbedrede aftaler øger forskellen mellem aftalt og opgjort lønudvikling og omvendt)

Udover de relativt beskedne formålspuljer indebærer den nuværende formel for de centrale lønforhandlinger, at eksisterende lønforskelle ved hver overenskomstrunde parallelforskydes. Det medfører at historisk baserede forskelle mellem grupper ofte fastholdes, videreføres og udbygges – uanset ændringer i ansvar og opgaver, uddannelsernes længde og kompleksitet, efterspørgsel efter arbejdskraft, osv. Tendensen indebærer, at uligheden forstærkes hver gang, kun modereret af de tværgående puljer.



FOA mener

Der er brug for en stærkere solidaritet i de centrale lønforhandlinger. Uligheden skal modvirkes. Der skal tages hensyn til de lavestlønnede og rettes op på historiske skævheder.

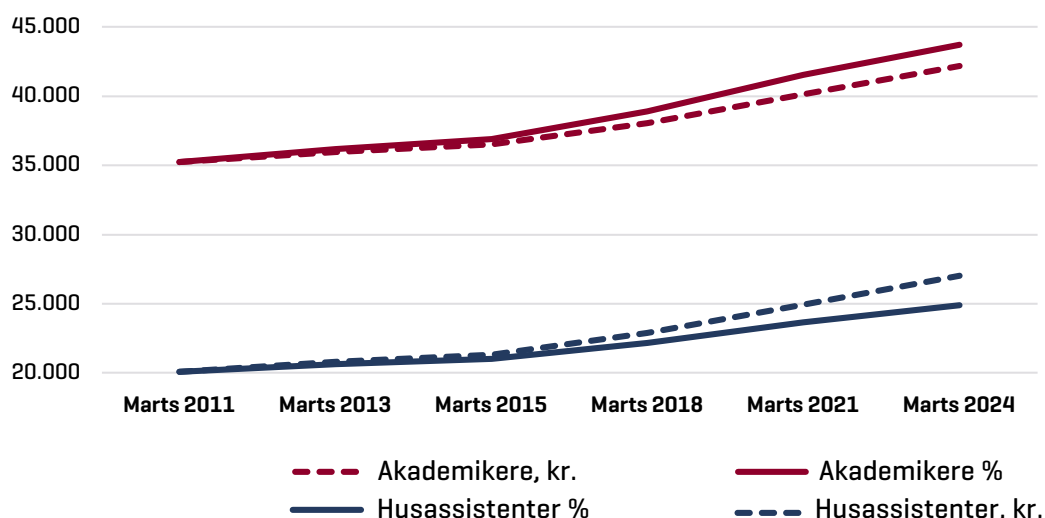
4 Lavtløn

FOA repræsenterer mange forskellige medlemsgrupper. Ufaglærte, korte og lange erhvervsuddannelser, professionsbachelor, ledere m.fl. Vi repræsenterer medlemmer på løntrin 11 og på løntrin 50, og alt derimellem. Det har alligevel været en fundamental forudsætning for FOA, at alle overenskomstfornyelser har indeholdt elementer, der modvirker ulighed og styrker solidariteten og sammenholdet. Ingen – heller ikke de højtlønnede akademikere – har gavn af en 'working poor'-klasse på det danske arbejdsmarked. Og det offentlige arbejdsmarked skal tage sin del af ansvaret for at modvirke ulighed. Blandt de elementer, der har været med i de seneste 20 års løsninger på det kommunale og regionale område kan nævnes fjernelse af det laveste løntrin, pulje til at løfte uaglærte til faglærte og lavtlønspuljer (jf. tidligere).

Men midlerne har været små. Der skal mere end 0,01 % (puljen 'ufaglært til faglært' i 2015) eller 0,075 % (til de lavestlønnede og ligeløn i 2021), hvis ligheden skal øges.

Lønstigninger i kroner i stedet for procenter vil tilgodese de lavtlønnede. Det er det mest effektive, hvis uligheden skal imødegås og vil være et opgør med den skævdeling til fordel for de højtlønnede, som finder sted ved hver overenskomstforhandling. Lønstigninger i kroner vil medvirke til, at spændet mellem lavtlønnede og højt-lønnede vil blive lidt mindre over tid. Men de højt-lønnede grupper vil fortsat have en løn, der ligger langt højere. I det følgende er der lavet et eksempel, som kan illustrere lønforskellene mellem lavt- og højt-lønnede, hvis man over en 10-årig periode havde fordelt de generelle lønstigninger i kroner i stedet for procenter.

Fremskrivning af gennemsnitlig nettoløn OK11-OK21, hvor generelle lønstigninger udmøntes i procent (nuværende model) og i kroner.



I FOA er vi klar over, at dette er et emne, som kan dele vandene. Derfor må alternative modeller også overvejes. Det kan være modeller hvor kroner og procenter kombineres (som vi kender fra det private område). Eksempelvis først en reallønssikring i procent og resten udmøntes i kroner. Hvis man forestillede sig en sådan kombinationsmodel, ville der ved de seneste fem overenskomstforhandlinger i to tilfælde alene være sket udmøntning i procent (OK11 og OK13) og tre tilfælde (OK15, OK18, OK21) ville der have været udmøntet en kombination med mellem 0,65 % og 1,74 % til generelle lønstigninger i kroner.

Debatten om, hvordan vi modvirker ulighed ved fordelingen af de generelle lønstigninger, vil fortsætte, og i FOA er vi åbne overfor kompromisser. Men tiden, hvor vi alene fordeler samtlige aftalte lønstigninger i procenter uden særlige løsninger, som bidrager til at mindske uligheden, er forbi.

FOA mener

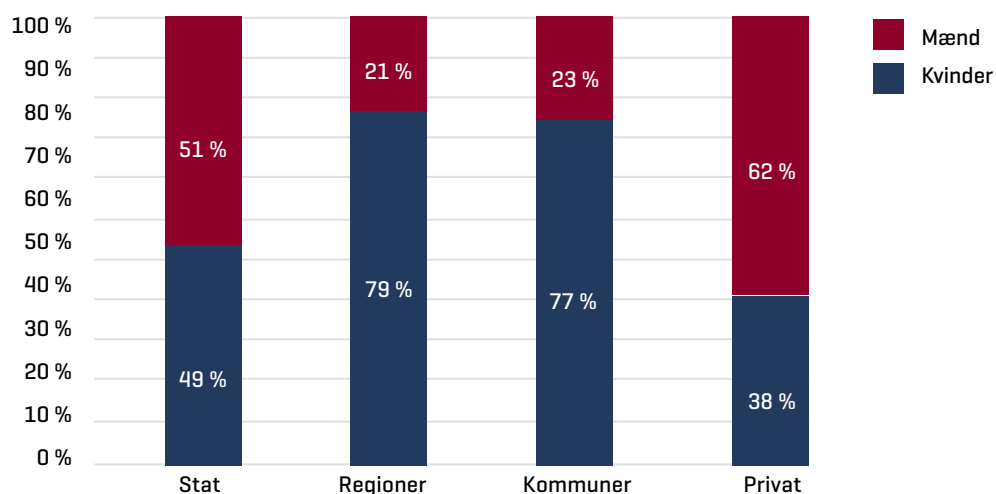
Alle overenskomstfornyelser skal indeholde et særligt hensyn til de lavestlønnede. Lønstigninger i kroner – evt. kombineret med procenter – vil bidrage afgørende. Styrket adgang til uddannelse i jobbet vil også være et bidrag.

5 Ligeløn

På det danske arbejdsmarked tjener kvinder i gennemsnit mindre end mænd. Alt efter opgørelsesmetode og tidspunkt 10-15 %. Eksempelvis fandt VIVE at forskellen var på 14,5 % i 2016 målt for hele det danske arbejdsmarked. Dvs. en kvinde tjener 86,50 kr., når en mand tjener 100 kr. Denne skævhed skyldes især ét forhold: nemlig det kønsopdelte arbejdsmarked.

Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Jo flere kvinder, der er ansat, jo lavere er lønnen også. Den negative sammenhæng mellem løn og kvindeandel kan ifølge bl.a. VIVE forklares med, at lønhierarkiet i realiteten blev fastlåst med Tjenestemandereformen af 1969, hvor pleje- og omsorgsfag blev indplaceret lavt, og den manglende mulighed for i overenskomstsyste­met at ændre relationer på trods af, at opgaver, ansvar og uddannelse har udviklet sig markant siden.

Andel mænd og kvinder i stat, regioner, kommuner og privat sektor, 2019



Kilde: Danmarks Statistik, RAS305



FOA mener

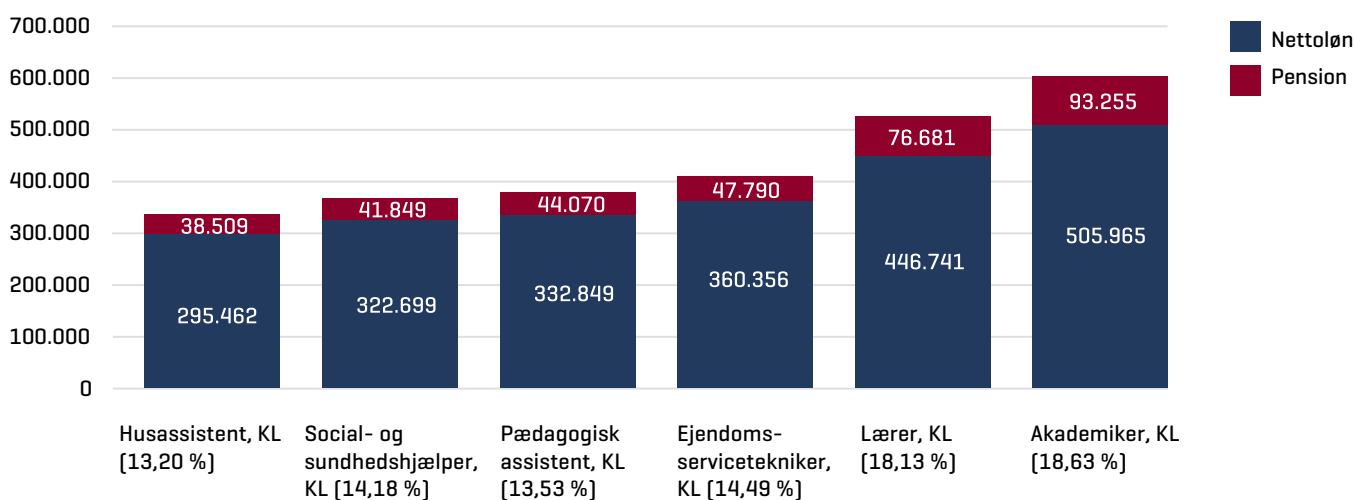
Der er brug for at give de kvindedominerede offentligt ansatte grupper et ekstraordinært løft. Og hvis det skal virke i forhold de privatansatte, skal det ske udenom reguleringsordningen.

6 Pension – store forskelle mellem faggrupper

Etablering og udbygning af arbejdsmarkedspensionerne har været en 'bunden opgave' for parterne siden fælleserklæringen (mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter) fra 1987. På det offentlige arbejdsmarked startede mange grupper med nye arbejdsmarkedspensioner pr. 1.4.1990 med 2,4 %. Grupper uden en pensionsordning før 1.4.1990 har i meget høj grad selv måttet finansiere udbygningen til en pensionsordning, der i dag for de fleste FOA-grupper ligger et sted mellem 12-14 % (plus evt. fritvalgskonto).

Overfor dette står en række grupper med langt højere pensionsprocenter (af en langt højere løn). Mange af disse grupper er også startet fra et langt højere udgangspunkt, da grupperne oprindeligt rummede tjenestemænd, der var sikret en pension i forvejen. Disse grupper skulle ikke betale for at bygge deres pensioner op fra et ringe udgangspunkt, da overgangen til overenskomstansættelse også indeholdt fastsættelse af høje pensionsprocenter.

Fordelingen af nettoløn og pension for udvalgte stillingsgrupper med mindst 1 års anciennitet, maj 2020



Kilde: Egne beregninger på baggrund af SBG21. ²

² Anm.: Procenterne er et udtryk for den aftalte pensionsprocent inkl. fritvalgstillæg gældende for OK18.

Note 1: Tallene er beregnet for overenskomstansatte (dvs. ekskl. tjenestemænd, elever, ekstraordinært ansatte og ansatte i fleksjob) på baggrund af antal fuldtidsstillinger.

Note 2: Nettolønnen dækker over grundløn, grundlønstillæg, kvalifikations- og funktionstillæg samt lokalløn. Pensionen inkluderer kun pension af de løndele, som indgår i nettolønnen. Dermed holdes løn og pension vedr. særydelser ude af disse tal.

Note 3: Lærere dækker over folkeskolelærere, men ikke konsulenter, vejledere m.v. Pædagogiske assistenter dækker over ansatte på dagområdet.

Note 4: Der er stillingsgrupper i både kommuner og regioner, som har endnu højere pensionsindbetalinger end akademikerne. Eksempelvis havde overlæger på det regionale område en aftalt pensionsprocent på 18,88 % svarende til en indbetaling på ca. 157.500 kr. årligt. Chefer på det kommunale område (ekskl. kommunaldirektører og forvaltningschefer) havde en aftalt pensionsprocent på 20,17 % svarende til en indbetaling på 158.000 kr. årligt.

Hertil kan lægges, at der på det private arbejdsmarked også er pension af elevlønnen og af særydelser. Her halter det offentlige bagefter. For langt de fleste elever er der ingen pension, og pension af særydelser er enten ikke påbegyndt eller kun lige påbegyndt (med ganske få undtagelser).

Der er samlet set en meget stor ulighed mellem faggrupperne på det offentlige arbejdsmarked, når der ses på pensioner. Samtidig har den nødvendige udbygning af arbejdsmarkedspensionsordninger været med til at øge uligheden i forhold til lønnen, da pensionen for mange lavtlønnede er blevet betalt i stedet for mulige lønstigninger for den enkelte gruppe. Uden et solidarisk pensionsprojekt risikerer udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne at gå helt i stå. Det er hverken ansvarligt eller hensigtsmæssigt.

FOA mener

Med et stigende antal år på arbejdsmarkedet og en stigende levealder vil der både blive flere førtidige pensionister og flere alderspensionister. Det stiller krav om en øget indbetaling til arbejdsmarkedspensionerne. Uligheden i pensioner er allerede voldsom. Den nødvendige udbygning for de grupper med lave pensionsprocenter, pension til elever og særydelser skal finansieres i fællesskab.



Lønrelationer – låste hierarkier eller smidige lønstrukturer?

I modsætning til vilkårene på meget af det private arbejdsmarked, hvor aflønningen i stort omfang følger en form for markedsværdi, der ikke nødvendigvis bygger på den formelle uddannelse, så læner lønnen på det offentlige arbejdsmarked sig op ad et uddannelseshierarki. I en sektor, der i høj grad er styret af politiske beslutninger om bemanning, opgaveløsning og uddannelsesniveau, er det nok et forhold, som ikke helt kan undgås.

Men det indebærer også, at tilkomsten af nye grupper, opgaveglidning, rette kompetencer til rette opgaver og øget arbejdsfællesskab om opgaverne kan have trange vilkår. Hver gruppe holder på egen fagtradition, hver gruppe spejler andres faglighed i sin egen. Karriereveje inden for eget fag kan blive overskygget af nogle gruppers traditionsbundne opfattelse af 'den korrekte' uddannelse til en bestemt opgave.

I nogle debatter om sammenhængen mellem løn- og uddannelsesniveau fremstår det, som om denne sammenhæng kan skrives ind i et fast skema eller en fast tabel. Men en mekanisk og for hierarkisk tilgang til løn og kompetencer er et vildspor.

Mange opgaver kan løses af flere forskellige faggrupper, og der er ofte stor forskel på kompleksitet og vidensniveau – også på individniveau i forhold til varetagelsen af forskellige arbejdsopgaver. Overenskomsterne skal kunne rumme dette og anspore til at fremtidens lønstrukturer i højere grad medvirker til udvikling inden for de forskellige fag.

FOA mener

Morgendagens overenskomster skal understøtte udvikling inden for eget fag. Overenskomsterne skal være indrettet på en sådan måde, at det er helt naturligt, at eksempelvis en person med faglært uddannelse, der er erfaren, videreuddanner sig, varetager særlige funktioner eller bare er dygtig, kan opnå en langt højere løn gennem sin overenskomst, end en person som eksempelvis har en mellemlang videregående uddannelse



Lønudviklingen skal kunne måles mere præcist

I december 2018 offentliggjorde Danmarks Statistik (DST) et nyt lønindeks kaldet det standardberegnete lønindeks. Lønindekset måler udviklingen i den gennemsnitlige timeløn, der i højere grad er rensset for påvirkninger af ændringer i sammensætningen af medarbejdergrupperne. Det indeks, som bruges nu, har den ulempe, at det er mere påvirkeligt ift. strukturelle ændringer så som flere eller færre medarbejdere med en løn, der afviger fra gennemsnittet.

Vi har eksempelvis set hvordan en markant stigning i særydelser, mange flere pædagogmedhjælpere samt ikkeuddannede på sosu-overenskomsten som følge af håndteringen af covid-19-situationen, har påvirket lønudviklingen og dermed også reguleringsordningen. Vi har set en opgjort lønudvikling, der ligger langt fra det aftalte. Det er svært at forklare, hvorfor ansatte i regionerne får en lavere reguleringsordning her og nu, fordi de har løbet hurtigere for at dække vagter. Lige så svært er det at forklare, at det er en midlertidig nedgang for den målte lønudvikling og dermed, at reguleringsordningen som udgangspunkt retter sig igen.

Det nye lønindeks giver formentlig et mere præcist mål for lønudviklingen, og det undersøges frem mod OK24 i en teknisk arbejdsgruppe. Det er godt, at der ses på dette, så vi undgår usikkerhed om lønudviklingen.

FOA mener

Den målte lønudvikling skal være retvisende, og den skal være til at forklare. Vi må afvente den tekniske udredning af, om det ene eller andet indeks bedst opfylder formålet. Men det er godt, at der arbejdes med det. Uanset hvilket indeks, vi ender op med i fremtiden, så er det ikke et nyt indeks, som sikrer mere solidarisk løn med mere lavtløn, ligeløn og højere pension.

9 Den lokale løndannelse har øget uligheden

Der har været lokal løndannelse i den offentlige sektor i over 30 år.

I kommuner og regioner kommer de oprindelige midler til lokale lønforhandlinger typisk fra to kilder: Den enkelte gruppe har givet afkald på dele af et oprindeligt anciennitetsforløb (den såkaldte startkapital), og der er ved de centrale forlig i nullerne blevet afsat en procentdel af aftaleresultatet (den såkaldte forlodsfinansiering). Nogle grupper lagde mange penge ind i den lokale løndannelse – eksempelvis de mandsdominerede faglærte grupper [håndværkere, specialarbejdere og tekniske service-medarbejdere], mens andre lagde mindre ind – eksempelvis social- og sundhedspersonaler, der lagde lidt under 7 % ind samlet.

Resultatet efter mange år med lokal løndannelse er ret klart.

De, der får mest i kommunerne, er chefer, ledere og akademikere – i nævnte rækkefølge. Sygeplejersker og pædagoger har en udmøntning, der svarer til gennemsnittet, mens de store kvindegrupper af faglærte og ufaglærte taber stort.

Undtagelser til det generelle billede er faglærte mande-dominerende grupper, som både har lagt meget ind i den lokale løndannelse, men som også får en udmøntning, der svarer nogenlunde til det, der er lagt ind.

Lokalløn har med andre ord været et instrument, der medvirker til at øge uligheden i den offentlige sektor, og som særligt vender den tunge ende nedad i forhold til de store kvindegrupper med faglært uddannelse eller ufaglært ståsted.

Lokal løn i kommunerne	Antal omregnet fuldtid	Andel lokal løn	Svarende til kr./måned
Chefer	2.509	20,5 %	15.021
Ledere	14.692	14,5 %	6.506
Akademikere	39.196	10,7 %	4.214
Sygeplejersker og pædagoger	86.143	8,1 %	2.602
SOSU-personale	68.029	4,5 %	1.224
Rengøring	11.747	3,1 %	756
Gennemsnit KL, alle	392.537	8,2 %	2.665

Samtidig har det været bemærkelsesværdigt, at lokalløn ikke virker i forhold til at sikre rekruttering til de fag, hvor der er mangel på arbejdskraft. Social- og sundheds-personale er måske det bedste eksempel. På trods af stor mangel på arbejdskraft ligger lokallønnen på ca. 4,5 %. Det er ca. 2,5 % mindre, end det gruppen har skudt ind i den lokale løndannelse [forlodsfinansiering og start-kapital].

I regionerne er billedet mere sammensat og flertydigt, end i kommunerne, men nogle generelle træk går igen. De lavere lønnede har også den laveste udmøntning, så også i regionerne medvirker lokalløn til at øge uligheden ift. de ufaglærte grupper.



FOA mener

Den lokale løndannelse har medvirket til at øge uligheden på det offentlige arbejdsmarked. Det er bemærkelsesværdigt, at den lokale løndannelse ikke har kunnet bruges i arbejdet med at øge rekrutteringen til de faggrupper, hvor der er rekrutteringsudfordringer. Der er fortsat brug for et lokalt råderum i form af lokalløn, men der skal ske en skærpelse af de forhandlings- og udmøntningsmæssige rammer, så yderligere ulighed i løndannelsen forhindres.

10 Hvordan kan der skabes løsninger?

Det offentlige arbejdsmarked er præget af nogle stærke og robuste rammer, der er formet af mange års forhandlings-tradition. Men rammerne – særligt økonomien i rammerne – har brug for større justeringer, end der kan opnås ved den enkelte overenskomstfornyelse.

Uligheden i løndannelsen på det offentlige område stiger, og vores måde at forhandle på bidrager til det. Derfor er det nødvendigt med en kursændring, hvor der fokuseres på mere til de lavtlønnede, ligeløn og pension.

FOA mener

Lønstrukturkomitéen må bane vejen for, at der ved kommende overens-komstforhandlinger kan ske et ekstraordinært løft til lavtløn, ligeløn og pension. Det må også indebære en aftale om, at økonomien ved kommende overenskomstforhand-linger kan få et løft ud over, hvad der ellers kunne være aftalt til netop disse formål.



