



Sundhedskartellet

FORHANDLINGSSYSTEMET OG LIGELØN



Forhandlingssystemet og ligeløn

Redaktion: Sundhedskartellet
Forsidefoto: Ricky John Molloy

Layout: Sundhedskartellet Grafisk Enhed 10-77
Tryk: Sundhedskartellet

ISBN 87-7266-322-7

Copyright © Sundhedskartellet 2010

Alle rettigheder forbeholdes.

Fotografisk, mekanisk eller anden form for gengivelse eller mangfoldiggørelse er kun tilladt med angivelse af kilde.

FORORD

Ligeløn har stået højt på Sundhedskartellets dagsorden gennem en lang årrække. Men de seneste forsøg på at få løst ligelønsproblemet og lukket løngabet til typiske mandefag har vist, at det ikke er helt enkelt at forhandle sig frem til en løsning.

Forhandlingssystemet på det offentlige område – den såkaldt 'danske model' – har mere end svært ved at skabe de nødvendige forandringer og særlige forbedringer for vores faggrupper.

For at komme et spadestik dybere i de mange forklaringer på, hvorfor det nærmest er umuligt at ændre på de lønrelationer, der blev stadfæstet for mere end 40 år siden, har vi bedt professor Henning Jørgensen fra Ålborg Universitets Center for Arbejdsmarkedsforskning om at undersøge forhandlingssystemet set i sammenhæng med vores mål om ligeløn.

Konklusionen er klar: Det nuværende offentlige forhandlingssystem er simpelthen ikke i stand til at løse ligelønsproblemet.

Derfor mener vi i Sundhedskartellet, at det er på tide at give forhandlingssystemet et grundigt og kritisk eftersyn. Hæftet her giver en kort introduktion til Henning Jørgensens mange pointer om, hvorfor vi skal videre til 'det offentlige forhandlingssystem 2.0.' Afslutningsvis er der kort beskrevet tre scenarier for udvikling af det offentlige forhandlingssystem. Vil du læse den udbyggende version af Henning Jørgensens forestillinger, kan du hente hele hans rapport "Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen" på: www.sundhedskartellet.dk



Grete Christensen

Grete Christensen
Formand for Sundhedskartellet

1. HISTORISK ULIGELØN

I 1965 nedsatte daværende statsminister Jens Otto Krag en Tjenestemandskommission, der skulle fremlægge et forslag til en revision af det daværende lønsystem, så staten kunne rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft.

Tjenestemandskommissionen berørte ikke spørgsmålet om ligeløn – selvom forskellene mellem mænd og kvinders løn allerede dengang var et emne, der blev debatteret.

Tjenestemandskommissionen beskæftigede sig primært med de statsansatte, dvs. medarbejderne i postvæsenet, statsbanerne osv. og ikke de øvrige offentligt ansatte i f.eks. sundhedsvæsenet. Kommissionens arbejde betød, at alle statsansatte blev indplaceret i et helt nyt lønsystem. Og deres lønindplacering fik afsmittende effekt på de efterfølgende overenskomstforhandlinger for alle offentligt ansatte i starten af 1970'erne.

De statsansatte sygeplejersker, økonomaer og jordemødre blev indplaceret på løntrin 15, mens folkeskolelærere og politibetjente (1. grad) blev indplaceret på løntrin 21. En forskel i lønniveauer på 17,6 procent. Der var tale om et lønhierarki, hvor de kvindedominerede forbund typisk blev sat i en lavere position end de store mandsdominerede forbund. Denne indplacering skal forstås på baggrund af normer (det historiske syn på kvinders arbejde), sociale forhold og familiemønstre (kvindernes indtog på arbejdsmarkedet var stadig forholdsvis nyt), og også på baggrund af magtforholdene i forhandlingssystemet.

Det er også værd at bemærke, at det blev anset for en fremtidig nødvendighed senere at kunne flytte om på lønrelationerne. Det vil sige, at omklassificering skulle være mulig. Men forbedringerne skulle holdes inden for den samlede lønramme. Konsekvenserne af dette uddybes i afsnittet herom.

1.1 KALD OG KAMP

Lønindplaceringerne fra 1969 skal altså ses i lyset af datidens samfunds forståelse af manden som forsørger og sundheds- og omsorgsfagene som naturlige "kald" for kvinderne.

Manden var dominerende på arbejdsmarkedet, og den patriarkalske forståelse af manden som skaffedyr herskede ikke mindst i den mandsdominerede fagbevægelse.

I 1971 blev en række af Sundhedskartellets organisationer anerkendt som fagforeninger med forhandlings- og strejkeret. Så snart forhandlingsretten var opnået, blev der stillet krav om både efteruddannelse og ekstra lønmidler. Marchen gennem de offentlige forhandlings- og aftalesystemer var begyndt, og fra begyndelsen af 1970'erne fik sygeplejersker, jordemødre, fysioterapeuter og ergoterapeuter de første kamperfaringer.

2. "DEN DANSKE MODEL" FASTFRYSER LØNRELATIONER

Trods mange kampe om løn er det ikke lykkedes indenfor forhandlingsystemet fra 1969 at rykke på lønrelationer og sikre ligeløn. Hvorfor?

Første forklaring skal findes i den konklusion fra arbejdet i Tjenestemandskommissionen fra 1969, hvor der blev peget på, at udgifterne til omklassificeringer skulle betales af den samlede lønramme, der er afsat ved en overenskomstforhandling. Det betyder, at pengene skal tages fra andre faggrupper. Et forslag om lønforbedringer til udvalgte grupper lægger dermed op til et "hundeslagsmål" mellem grupperne på lønmodtagersiden, fordi det altid vil være på bekostning af andre grupper.

Siden 1969 har der ved de kommunale og amtslige (og nu regionale) forhandlinger derfor kun kunnet ændres lidt på de etablerede lønrelationer mellem grupperne. Lønindplaceringerne i 1969 har altså været styrende for de seneste 40 års lønudvikling.

Det har det blandt andet, fordi princippet om en samlet ramme senere er blevet konfirmeret og gjort endnu mere urokkelig med fælleserklæringen mellem arbejdsgivere, fagbevægelse og regering fra 1987. Fælleserklæringen blev til i forlængelse af en periode med lang arbejdsløshed og slår to forhold fast – A: De danske lønninger skal holdes under omkostningsniveau med de lande, vi konkurrerer med. - B: Lønstigningerne i det offentlige skal ligge under den private sektors lønniveau. Dvs. det offentlige må ikke være lønførende.

2.1 UMULIGT AT REALISERE LIGELØNSKRAVET

De normer og tænkemåder, der er blevet institutionaliseret med 1969-lønindplaceringerne og sidenhen fælleserklæringen fra 1987, betyder, at større skævelinger til fordel for enkelte grupper er så godt som umulige indenfor forhandlingssystemet. Det betyder også, at det bliver så godt som umuligt at realisere ligelønskravet. De faglige organisationer vogter på hinanden, og ligeløn kommer langt fra alle til gode umiddelbart.

Men én af konsekvenserne ved den model er, at hver enkelt organisation presses til at slække på egne krav. For bruger en enkelt organisation den formelle ret til at "prøve selv", truer de øvrige organisationer ofte med konsekvenser ud fra et princip om, at "det ikke må kunne betale sig at gå enegang".

Dette er naturligvis et problem, når ikke alle grupper finder de relative lønforskelle, der blev grundlagt for 40 år siden, hverken retfærdige eller fornuftige.

3. DANMARK 'FEDTSPILLER' OM LIGELØN

Modviljen mod en ændring af det eksisterende forhandlingssystem og dermed de eksisterende lønrelationer er også kommet til udtryk i forhold til ligelønskrav fra FN og EU. Det er en myte, at Danmarks er foregangsland, når det gælder ligestilling og ligeløn

De centrale aktører i "den danske model" har historisk været imod internationale reguleringer for at sikre ligeløn. I brede dele af fagbevægelsen har man traditionelt set EU mere som en trussel mod "den danske model" end som den instans, der reelt har gjort mest for ligeløn i Danmark gennem de seneste 37 år.

Derfor er krav udefra kun nølende og langsomt blevet implementeret. Der er ellers eksempler nok. Bl.a. da ligeløn blev skrevet ind i FN's værdigrundlag i 1951. Danmark undlod at stemme for konventionen, og vi afviste bagefter gennem ni år at skrive under på den.

Senere har der bl.a. været modvilje mod at imødekomme EU's Ministerråds krav om ligeløn. Henning Jørgensen skriver:

"... EU synes stadig at skulle levere et pres på de danske beslutningstagere, for de er historisk set fedtspillere, når det gælder ligeløn og ligestilling..."

4. FORHANDLINGSSYSTEMET ER POLITISERET

Det er en velkendt fortælling, at overenskomstforhandlingerne foregår helt uden politisk indblanding. Men virkeligheden i den offentlige sektor er ikke helt så ligetil. Den toneangivende arbejdsgiver – staten – er også både lovgiver og budgetmyndighed. De offentlige forhandlinger er derfor underlagt en række politiske hensyn, såsom størrelsen af de offentlige budgetter.

På det seneste er skattestoppet og den stramme styring af kommunernes økonomi eksempler på politiske initiativer, der har direkte indflydelse på, hvor meget eller lidt, der er at forhandle om ved næste overenskomstrunde.

Der er således langt fra vandtætte skodder mellem det offentlige forhandlingssystem og det politiske system. Faktisk har skiftende regeringer grebet ind i overenskomstforhandlinger mere end 50 gange.

På det seneste er der kommet mange forhold, der reguleres både politisk og fagligt. Det gælder især forholdet mellem arbejds- og familieliv, f.eks. barselsorloven.

Dertil kommer at den indbyggede rationalitet, der eksisterer i den private sektor, hvor parterne kan "konflikte hinanden til døde" ikke findes i det offentlige forhandlingssystem. De offentlige arbejdsgivere 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.

Henning Jørgensen siger i sin rapport:

"At det er helt almindeligt for parterne at benytte den indflydelseskanal, der giver størst afkast. Derfor giver det ikke mening at skælde Sundhedskartellet og FOA ud for at politisere ligelønskravet, da de valgte at appellere til politikerne om at afsætte ekstra penge til overenskomstforhandlingerne i 2008 for at komme uligelønnen til livs."

Der har traditionelt været en stærk tro på, at forhandlingsmodellen er smidig, effektiv og skaber løsninger, alle kan leve med. Men der gælder altså ikke i forhold til ligeløn.

Problemet er, at når man taler om forhandlings**modellen**, så er der samtidig blevet skabt et billede og en accept af et system, hvor der altid findes forhandlede og fair løsninger på problemerne. Men når det drejer sig om ligeløn er der imidlertid ikke meget fairness og fornuft over systemet. Tværtimod har forhandlingssystemet en konserverende kraft, der fastholder de én gang fastlagte lønrelationer mellem grupperne.

5. HVORFOR SKAL DEN PRIVATE SEKTOR VÆRE LØNFØRENDE?

Det er blevet en veletableret sandhed, at den offentlige sektor ikke må være lønførende i forhold til det private område. Argumentet lyder, at det er dårligt for betalingsbalancen, hvis en sygeplejerske tjener mere end f.eks. en murer.

Opfattelsen af, hvad der skaber et konkurrencedygtigt samfund, blev fra slutningen af 1960'erne styrende for lønudviklingen.

Hvis landet skulle bevare konkurrenceevnen, skulle lønningerne i de konkurrenceudsatte erhverv holdes nede, så varerne kunne afsættes med tilstrækkelig fortjeneste. Af samme grund skulle den øvrige lønudvikling indrettes efter de konkurrenceudsatte erhverv.

Repræsentanterne på lønmodtagersiden opponerede i 1970'erne ikke mod forståelsen af, at den private løndannelse var den primære

re. Det blev uden videre accepteret, at det var forhandlingerne mellem LO og DA, der skulle skeles til, når lønninger i stat, amter og kommuner skulle forhandles. Siden har det været en indgroet sandhed, at den offentlige sektor ikke må være lønførende i forhold til den private sektor.

Den forsimplede fokusering på industriens løn virker i dag som antikveret. I dagens mere vidensbaserede økonomi, afhænger virksomheders konkurrenceevne af mange andre faktorer end løn (kvalifikationer, forskning, kreativitet, leveringsdygtighed osv.). Alligevel er det fortsat industrisamfundets fokusering på industriens løn, der er dominerende, når der er lønøpgør.

5.1 HVAD ER VÆRDIFULDT?

Tidsmæssigt sker koordineringen af forhandlingerne fortsat med det offentlige i baghjulet til det private arbejdsmarked.

Det skyldes, at industrisamfundets forståelse af en konkurrence-dygtig økonomi fortsat dominerer systemet. I den optik anerkendes arbejde med mennesker i det offentlige som mindre værdifuldt end arbejde med ting i den private sektor. Et velfungerende sundhedsvæsen er altså mindre værdifuldt end en privat produktionsvirksomhed.

Men en nation og en virksomhed er ikke det samme. Politiske prioriteringer og markedsudviklinger er ikke det samme.

Det giver altså ikke mening at overføre begrebet konkurrenceevne og en forestilling om, at uproduktive virksomheder går konkurs, til en national økonomi. Lande kan ikke konkurreres ihjel på et marked. Historien har vist, at det reelt er politiske prioriteringer og ikke markedsmechanismer, der afgør, hvordan den offentlige sektor udvikler sig.

Det er altså op til politikerne at afgøre, om enkelte grupper af offentligt ansatte skal prioriteres ved overenskomstforhandlingerne i forhold til det private arbejdsmarked for at opnå ligeløn. For så længe, der ikke har været et massivt krav om ligeløn fra den private sektor, får de store grupper på det kvindedominerede offentlige arbejdsmarked meget svært ved at sætte ligeløn på dagsordenen.

REGULERINGSORDNINGEN

Fra 1975 blev taktreguleringen og senere reguleringsordningen indført som et instrument til at sikre relationen mellem løndannelsen i det private og det offentlige.

Reguleringsordningen sikrer en tilnærmelsesvis parallel (men ulige) lønudvikling i den offentlige og den private sektor ved, at der sker en 80 pct. udligning i op- eller nedafgående retning af de offentligt ansattes løn i forhold til lønudviklingen på det private arbejdsmarked.

Ordnningen bevirker på den ene side, at det offentlige ikke bliver et lavtlønsområde, men den bevarer samtidig de bestående lønforskelle intakt.

6. SCENARIER FOR DET OFFENTLIGE FORHANDLINGSSYSTEM

I forlængelse af analysen af forhandlingssystemet opstiller Henning Jørgensen tre scenarier for, hvordan forhandlings- og aftale-systemet kan moderniseres, så det kan forbedre muligheden for ligeløn. De tre scenarier er ikke "færdige" modeller men fremtidsmodeller, der skærper opmærksomheden ved at sætte tingene på spidsen.

Alle tre scenarier foregår cirka 10 år ude i fremtiden.

SCENARIO I: "SPOT OG SPE" – DECENTRALISERINGSSCENARIET

I dette scenarie er der lønmæssigt ikke længere faste lønforløb eller fælles lønrammer. Løndannelsen er blevet mere markedsbestemt. Alle reguleringsordninger er afskaffet. Alt ud over ét grundlønstrin forhandles individuelt og lokalt. Derfor opstår lokale "spot-markeder", hvor lønnen fastsættes efter de lokale udbuds- og efterspørgselsforhold. Modellen er en videreførelse af de liberale lønudviklingstanker. Ulempen for arbejdsgiver er en manglende mulighed for at lønstyre inden for en økonomisk ansvarlig ramme. For lønmodtager kommer modellen især dem med specialiseret viden til gode. Lønmodtagere, der alene har en grunduddannelse, vil derimod få mindre end tidligere.

SCENARIO II: "SPOT PÅ OS" – CENTRALISERINGSSCENARIET

I dette scenarie er tendensen til politisering og centralisering af lønforhandlingerne tænkt videre. Basislønniveauerne fastsættes fortsat mellem lønmodtagerorganisationerne og de statslige og kommunale arbejdsgivere og kaldes "tarifforhandlingerne". Men der er samtidig oprettet en permanent lønkommission, der løbende kommer med anbefalinger til løndannelse, og som bl.a. har fo-

kus på ligeløn. Resultatet af kommissionens anbefalinger udmønter sig i puljetildelinger, såkaldte lønpotter, til bestemte grupper. Disse lønpotter starter en sand mediekrig for at få "spot på os". Alle grupper kæmper om opmærksomheden. Fagforeningerne er blevet "kampagneforeninger".

SCENARIO III: "FÆLLES SPOR" – PARTNERSKABSSCENARIET

I dette scenarie er der fundet nye partnerskabsprincipper for forhandlingssystemet. Det startede med, at regionerne kom under staten. Derved var der nu ministerielt ansvar overfor sundhedsvæsenet og øget statsstyring. Forskellige områder indenfor bl.a. sundhedsvæsenet blev politisk prioriteret ved en enkelt forhandling. Det banede vejen for et nyt stærkt statsligt organisationssamarbejde hvor alle organisationerne samlet, herunder AC, KTO og Sundhedskartellets organisationer. Det skyldtes, at et politisk indgreb havde udlignet noget af forskellen i uligelønnen og signaleret politisk vilje til at gribe ind overfor uligeløn. "Fairness" blev derefter et omdrejningspunkt, og der opstod fremover en konstruktiv dialog i forhandlingsfællesskabet om, hvilke enkeltgrupper, der burde prioriteres ved kommende overenskomstforhandlinger.

Hvert scenarie har fordele og ulemper. For et større indblik i de forudsætninger, som Henning Jørgensen opsætter for hvert scenarie, henvises til selve rapportens kapitel 9.

SUNDHEDSKARTELLET

Sankt Annæ Plads 30

Postbox 2277

1025 København K

Tlf. 46 95 40 60

Fax 33 13 22 35

shk@sundhedskartellet.dk

www.sundhedskartellet.dk