

# **Den danske model i det offentlige – ligeløn i limbo**

**Henning Jørgensen**

henningjorgensen99@gmail.com

**NETØK-konference, København 24.5.2022**

# Den danske model?

(Resultater fra en Google billedsøgning)



Fælles regulering  
mellem fagforeninger og  
arbejdsgivere?



# “Den danske Model”

---

- Udviklet i den private sektor
- **Arbejdskamp** i 100 dage i 1899
- **Septemberforliget 1899**
  - gensidig anerkendelse af organisationerne
  - kollektive overenskomster
  - § 4: arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet og anvende “den efter deres skøn til enhver tid passende arbejdskraft”
  - fredspligt

# Staten leverer støtteben til modellen 1910

---

## **Forligsinstitutionen:**

Skal bistå parterne ved *interessekonflikter* og dermed undgå arbejdskonflikt

## **Arbejdsretten:**

Behandler overtrædelse og fortolkning af indgået overenskomster dvs. *retskonflikter*

# "Den danske model"

---

- Et privat reguleringsmodel (kollektive OK'er)
- Høj organisering og bred OK-dækning
- Staten tredjepart på arbejdsmarkedet – men voluntarisme er anerkendt grundprincip
- Konfliktret (alternativ til voldgift og statsindgreb)
- Trepårtssamarbejde / korporatisme
- EU-bestemmelser og partsløsninger

# Det offentlige forhandlings- og aftalesystem etableret sent

---

- Historisk bygges på **tjenestemandssystemet** (Tjenestemandsløvslov 1919, 1931, 1946, 1958 – uden kollektiv aftaleret. Tjenestemænd uden strejkeret. Politisk regulering af løn- og arbejdsforhold)
- **1969: ny tjenestemandsløvslov** med kollektiv aftaleret – ingen strejkeret
- Overenskomstansættelser blevet dominerende
- 1969: **Grupper af ansatte indplaceret hierarkisk** (kvindegrupper 18 % under mændene)
- 1973: **Arbejdsretsligt system og forligsmændsløvslov** overføres til det offentlige

# Forhandlingssystemet i det offentlige udviklet i 1970´erne og 80´erne

---

1970´erne starter med ny Kommunalreform – og ligelønsinitiativer

- 1973: flere sundhedsorganisationer i konflikt i 6 uger
- 1975: KTU dannes (47 organisationer)

1980´erne: **overenskomstansatte og tjenestemænd forhandler sammen og samtidigt**

- 1986: KTU bliver til KTO (kommunerne)
- 1988: TFU bliver til CFU (staten)

# Forskel på lønmodtagerforhandlingerne

---

## **CFU: "en for alle og alle for en"**

- fælles forhandling og afstemning

## **KTO/Forhandlingsfællesskabet (2015): forbund suveræne**

- kan springe fra når som helst
- tager selvstændigt stilling
- forhandlingsudvalg vigtigt



# Normsætninger i OK-systemet i det offentlige

---

- Landets "konkurrenceevne" må ikke ødelægges
- De konkurrenceudsatte erhverv skal lønmæssigt ligge i underkanten af udlandets lønstigninger korrigeret for produktivitetsudvikling
- Den offentlige sektor må lægge sig i baghjulet (lavere lønstigninger – samme profil)
- "Fælleserklæringen 1987" mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter bekræfter disse afhængigheder (samfundsøkonomiske hensyn)

# Den danske Model: kalkeret fra det private til det offentlige

---

Først i 1960'erne og 1970'erne **importeres** modellen i den offentlige sektor: fra Tjenestemandssreformen 1969 og indplacering af faggrupper i lønhierarki udvikles et eget, **centraliseret forhandlings- og aftalesystem**

Forskel på den politisk styret offentlig sektor sammenlignet med privat sektor. Det skævvrider aftalemodellen:

- 1) **Arbejdsgiver** er også **budgetmyndighed**
- 2) Arbejdsgivere er også statslige **lovgivere**
- 3) **Staten** er storebror i forhold til KL og Danske Regioner

Svært for grupper at flytte sig op i lønhierarkiet: alle holder hinanden i skak (også på lønmodtagerside – med accept af politisk defineret lønramme)

# Arbejdskonflikter fungerer anderledes i det offentlige

---

- Lønmodtagere kan **ikke tvinge statskassen økonomisk i knæ**. Lønmodtagerne dræner potentielt strejkekassen - og de offentlige arbejdsgivere kan økonomisk tjene på en konflikt: påfører en **besparelse** i det offentlige
- Særligt sundhedsområdet ramt af skrappe regler om nødberedskab – **sløver strejkevåbenet!**
- Det er ikke *økonomien*, men "**den offentlige mening**", der er afgørende i den offentlige sektor
- Afgørende – men også en hårfin balance - at vinde **offentlig sympati**, for at få politikerne til at handle

# Corydan-doktrinen 2013

---

*"OK-13 skal være løftestang for at fremme Moderniseringsstyrelsens dagsorden om at gøre løn og arbejdstid i staten til en væsentlig og integreret del af udgiftspolitikken"*

(Resultatkontrakt mellem Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen, § A 1, offentliggjort 13.1.2013)

Er videreført i nye udgaver – og konfliktretten bruges nu offensivt af arbejdsgiverne

År	Konfliktende organisationer	Varighed i antal dage	Konfliktvåben	Afslutning
1969	Akademikerorganisationer	41	Strejke	Forlig
1973 1974	DSR og de øvrige organisationer for mellem uddannet på sygehusområdet	26	Strejke	Forlig
1981	Dansk Socialrådgiverforening	151	Strejke	Forlig
1985	Stor konflikt på LO/DA område som spredte sig til den offentlige sektor	2	Strejke/ lockout	Lovindgreb
1995	Sygeplejersker og hospitalslaboranter	21	Strejke/ lockout	Lovindgreb
1999	Det meste af Sundhedskartellet (DSR i spidsen)	7	Strejke	Lovindgreb
2008	Sundhedskartellet (DSR i spidsen), FOA og BUPL	60 (DSR)	Strejke	Forlig
2013	KL, Moderniseringsstyrelsen, Danske Regioner	28	Lockout	Lovindgreb
2021	DSR	66 (25.08.21)	Strejke	Lovindgreb

OFFENTLIGE KONER  
VIL HAVE FLERE KRONER

OFFENTLIGE MÆND  
ER MED PÅ DEN

OFFENTLIGE KONER  
VIL HAVE FLERE KR

OFFEN  
ER



LFT - LEVERINGS STØRRE FRAKAGGØR EMBLEDER  
SOLIDARITET OG SAMMENHOLD

www.lft.dk

# Strid om ligeløn

---

- Faglig og politisk kamp OM vi har uligeløn eller realiseret ligelønnen (**fortolkningskamp**)
- Forskel på definitioner af ligeløn (**definitions-kamp – også om lønbegreb**)
- Forskelle i strategier for at sikre ligeløn (**magtkamp**)
- Historien fortæller om **uligelønnens institutionalisering** i det offentlige og på det private arbejdsmarked – og det kan forklares (anderledes end det er gjort i 2010 og gøres igen i 2022)!
- Aktuelt: **Lønstrukturkomiteen** - ser ikke på uligeløn som strukturelt og fordelingsmæssigt problem

# To forskellige tilgange til 'ligeløn'

---

**'Resultatlighed'**

**'Lige muligheder'**





# Lighed som 'resultatlighed'

---

- Resultatlighed nært knyttet til en '**rettighedstradition**'
- **Ligelønsloven og internationale konventioner** sikrer kvinder og mænd ligeløn og definerer forbud mod forskelsbehandling og diskrimination
- For at opnå ligestilling **må søgelyset rettes mod resultatet**
- For at opnå resultatlighed – ligeløn og kønsbalance - er det nødvendigt at **åbne for lovgivning og offentlige tiltag**, der tillader særbehandling af individer, som i realiteten stilles dårligt på grund af køn
- **Kvotearranganger og særtildelinger** kan være midler, der ses som kompensation for 'systematisk diskrimination'

# Ligeløn som 'lige muligheder' eller 'chancelighed'

---

- Ligelønspolitikken: at sikre, at mænd og kvinder har lige muligheder - for at **deltage i arbejdslivet på lige vilkår**
- Hvis alle handler ud fra lige vilkår, er det **ikke uretfærdigt**, at resultatet ikke fører til lighed og kønsbalance
- Mænd og kvinder **vælger selv** job og karriere ud fra deres interesser, investeringer, talenter og præferencer
- Ligestilling opnås gennem ordninger, som potentielt kan **hindre diskrimination**
- Staten skal ikke definere 'det gode liv' for borgerne

# Ligeløndsdiskussionen i Danmark og ligelønsbegreber historisk

---

- Bevægelse fra 'lige muligheder' over imod 'resultatlighed' og rettighedstraditionen i kortere perioder
- Kvindebevægelsen, dele af fagbevægelsen (især KAD, HK, FOA og SHK), politiske partier og kønsforskere har krævet statsintervention på en række områder
- Derfor krav om lovbestemte ændringer af lønrelationer mellem mænd og kvinder: politikerne er ansvarlige
- Definitionskampen handler også om, **hvordan arbejdsmarkedet skal reguleres; hvor meget skal staten bestemme, hvad skal overlades til markedet, og hvad skal overlades til parterne ?**

# Lønstrukturkomiteen 2022:

---

- Vil gentage konklusionen fra Lønkommissionen 2010 om, at der *ikke er særlige problemer med ligeløn i det offentlige*
- Forventes historisk at *give kvinderne (bl.a. sygeplejerskerne) selv ansvaret* for, at de ikke har tilkæmpet sig bedre gratifikation
- Forventes at bruge *et fiktivt lønbegreb*: "fortjeneste per præsteret arbejdstime" i stedet for f.eks. løn pr. aftalt eller betalt arbejdstime
- Forventeligt, at eksisterende strukturer og fordelingsmekanismer *galvaniseres* mere end de ændres

# Lønkommissionen 2010

## 4 slags analyser af uligeløn gennemført

SFI: lønforskelle mellem køn

20 % lønforskel  
(regioner 34 %)  
(stat 13 %)

+ "uforklarede forskelle"

Lønanalyser inden for 78 fagområder

I 72 får kvinder lavere "afkast" end mænd

Jobsammenligninger mellem fag

Mænd får systematisk mere end kvinder

Lokal løndannelse

Mænd får gennemsnitlig mere ud af at forhandle løn

# Intet indikerede, at der var ligeløn i den offentlige sektor i 2010

---

- Alle 4 delanalyser **viste uligeløn** i større eller mindre udstrækning
- Lønkommissionen havde **ikke** lavet analyser af, om ligelønsloven er opfyldt
- Lønkommissionen havde **ikke** sagt, at der ikke er behov for at ændre loven
- Ligelønslov: "Lige løn for arbejde af samme værdi" (ikke "*lige løn for lige arbejde*")

# Hvem vil sikre ligeløn?

---

- **Danmark halter efter den internationale rets- og politikudvikling på området**

**FN/ILO:** konvention nr. 100 (1951)

**EU:** Romtraktaten § 119 og pres siden 1973

**DK tabte ligelønssag ved EF-Domstolen i 1985**

(parterne og staten enige om kun at tale om "lige løn for lige arbejde" – undsagde "arbejde af samme værdi")

- **Fagbevægelsen** havde skrevet ligelønsbestemmelser ud af overenskomster (indtil foråret 2010) – "**den tavse løsning**"
- Topforhandlerne har historisk været "**fedtspillere**"

# Historiske barrierer på adfærdsplanet

---

- Solid modstand i organisationer og mandsdominerede forhandlingsfællesskaber ("**logebroderskaber**")
- **Manglende accept af retstilstanden** ("lige løn for lige arbejde" spøger stadig)
- Det fagretslige system er konserverende (de civile domstole og EU-Domstolen her mere progressive!)
- **Fortolknings- og definitionskampe** er med til at institutionalisere kønnet løn



# Strukturelle barrierer

---

- Rent faglige/uddannelsesbaserede organisationsprincipper gør det vanskelige at dagsordensætte ligelønskrav
- Strukturen i dansk *fagbevægelse* gør **værdifordelinger sektorale** (horisontale hensyn vinder over vertikale)
- De sektorale løndannelseselementer styrket gennem de sidste 30 år
- **Topforhandlerne** har et fagligt fundament (egoistiske fagkrige udkæmpes) og deres succeskriterier ligger i forhold til andre grupper (andre må ikke få mere)

# Accepterede hensyn i modellen

---

- \* *"Den offentlige sektor må ikke være lønførende"*  
(Aukrust-udvalget, Den nordiske inflationsmodel m.v. – økonom-modeller dominerende)
- \* *"Reguleringsordningen skal sikre mod for stort offentligt lønefterslæb"* (Reguleringsordningen modarbejder ligeløn)
- \* *"Kønspolitiske spor af løndannelsen acceptable"*  
(parterne accepterer kønnet løndannelse – ligeløn aldrig udtaget til generelt krav ved OK-fornyelser)

# Hovedbegrundelser for modstand mod omfordeling

---

- **Privilegerede interesser** i systemet ønsker at bevare forhandlingssystemerne – og dermed fastfryses de relative lønforskelle
- **Institutionelle interesser sættes over substantielle**
- Nogle har **magt** til at forhindre særtildelinger til kvindegrupper (inklusiv "logebroderskaber")
- Organisationer, der springer fra fælles forlig i det offentlige, skal **straffes**. Princippet holdes stærkt i hævd
- Kvindeorganisationernes substantielle krav om ligeløn modarbejdes også af **arbejdsgiverne** (bl.a. af samfundsøkonomiske hensyn)

# Social retfærdighed – afsæt i:

---

- **Lighedsprincip:** lige rettigheder og lige fordeling af goder og omkostninger
- **Chance-lighed:** lige muligheder for at få tilgang til goder og positioner
- **Præstationsprincip:** belønning af individuelle anstrengelser og præstationer med basis i incitament
- **Rettighedsprincip:** offentlig sikring af rettigheder
- **Behovsprincip:** sikre en passende dækning af basale behov

# Faglig og politisk ændring af ligelønsforståelsen i 2000'erne

---

- Fra resultatlighed mod **chancelighed**
- Fra behovsprincip mod **præstationsprincip**
- kortsigtede, konkurrenceorienterede løsningsmodeller foretrækkes
- kulturel, faglig og politisk prisgivning af distributiv retfærdighed
- "Man" holder oppe med at søge efter den "uforklarede" lønforskel (ved siden af det kønsopdelte arbejdsmarked)

# Brug for mere end begreber og forklaringer

---

- Der er brug for at **overskride** "de hvide elefanter" og logebroderskabernes interesseløstolkninger og faglige fællesskabers **egoisme**
- Der må en kombination af politiske og faglige indsatser til: **opgør med forståelsen af "den danske model" som duelig i det offentlige**
- Der må sættes en **dagsorden**, der kan samle flere progressive kræfter, der VIL ligeløn som andet end chancelighed og præstationer

# På vej mod nye fjerne horisonter?



# Offentlig models slagsider

---

- Modellen **privilegerer arbejdsgiversiden**: er både arbejdsgiver, lovgiver og budgetmyndighed
- Strejkevåbnet begrænset effekt (jf. 2008- og 2022-konflikt)
- Fra OK-13: arbejdsgiver spekulerer i magtasymmetri
- Arbejdsgiverne ser modellen som ufleksibel, træg og fyldt med inertie (- og det har de ret i)
- Arbejdstagersiden er selv med til at producere inertien ved fokus på lønrelativiteter
- **"Som at flytte en kirkegård – man skal ikke forvente for megen hjælp indefra"**



# Behov for justeringer af aftalemodel

---

- Den offentlige sektor 'stress-tester' aftalemodellen – væk fra "samforståelse" (også, når der er SD-ledede regeringer. De borgerlige ønsker løn væk fra at være kollektivt aftalestof)
- Begge parter skal kunne se fornuften i modellen. Politikerne skal leve op til deres ansvar
- Relativt højt konfliktniveau fra 90'erne – svækkelse af tilliden
- *Ændringer* kan gælde:
  - 1) Hovedaftaleændringer og OK-tilpasninger
  - 2) Lovændringer og politiske initiativer
  - 3) Nye organiseringer, koordineringer og samarbejder
  - 4) Dagsordensættende aktiviteter

# Mulige fælles initiativer efter komitee-arbejde 2022

---

- Parterne burde selv kunne lave fælles evaluering af OK-systemet og uligelønnen siden 1969 (**udvalgsarbejde** for at styrke ligelønsbestemmelser)
- Oprette et **uafhængigt observatorium/råd** med fast praksis for analyser af bl.a. løn, løndannelse og ligeløn (a la Medlingsinstitutet, Sverige)
- **Mere forpligtende forhandlingsfællesskaber** med en mere kollektivt bindende forhandlingsret på det kommunale og regionale niveau (og opløsning af nogle af de nuværende fællesskaber til fordel for vertikale **område**-organiseringer)
- **En kalibrering af lockoutvåbenet**, hvor opsparede lønkroner i forbindelse med lockout øremærkes det område, der er ramt af konflikt fx til efter- og videreuddannelse

# Politiske justeringer af modellen (2)

---

- Afsætte **særlig pulje** til kvindedominerede fag (som holdes uden for reguleringsordningen)
- Sæt gang i arbejde med udvikling af **kønsneutrale jobvurderingssystemer** (var forudsat allerede i 1969)
- Give **forligsmanden flere muskler: som opmand** i tilfælde, hvor der ikke forelægger forkastet mæglingforslag
- **Et uafhængigt lønråd** lig det norske, der kan afgøre den tvungne voldgift efter et lovindgreb
- En mere **uafhængig arbejdsgiverorganisering** på det statslige niveau (som i Sverige) – væk fra de politiske dobbeltkasketter

# Mulige ændringer af modellen

## (3)

---

- **Udvid ligelønsloven:** + certificering af arbejdspladser (større arbejdspladser skal lave **årlig rapport** om tiltag og forbedringer i forhold til uligeløn og ligestilling)
- Brug af **civilretslig vej** - til EU-Domstolen (bortset fra HK-Privat har de faglige organisationer ikke historisk ville bruge denne kanal)
- **Forbud mod brug af offensiv lockout i det offentlige** (som i flere europæiske lande)
- **Totalt forbud mod brug af lockout i det offentlige** (som i Portugal og Italien)

# Der skal kæmpes for tiltag:

---

- For **dagsordensættende** aktiviteter, der kan få ligestilling og ligeløn ind som naturligt element i "modellen"
- Fra Ligelønsalliance til **Ligeløns-koalition** af kollektive aktører
- **Årlig ligelønsdag**: opmærksomhedsskabelse og øget viden om ligeløn
- Som på miljøområdet: sætte konkrete **planer** op for afvikling af uligelønnen over en årrække (årlig reducere af løbgab – som med CO-2-udledninger)
- **Slå fast, at det er en menneskerettighed at få ligeløn - uafhængigt af fag, overenskomst og jobplacering**

