Handelsret A

90 ernes aftaler og overenskomster

Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem

Betænkning 1150

DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Indholdsfortegnelse

Kapitel 0. Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem

Udvalgets nedsættelse og kommissorium 9
Udvalgets sammensætning 10
Udvalgets arbejde 11

Kapitel 1.90'ernes aftale- og overenskomstsystem

1.1. Indledning 14

1.2. Kravene til den offentlige sektor 16
1.2.1. De samfundsøkonomiske balanceproblemer 16
1.2.2. Den offentlige sektor og samfundsøkonomien 20

1.3. Kravene til overenskomst- og aftalesystemet 24
1.3.1. Barrierer for omstilling og fornyelse 25
1.3.2. Øget fleksibilitet i lønfastsættelsen 30
1.3.3. Sygesikringsområdet 37

Kapitel 2. Strukturen på det danske arbejdsmarked

2.1. Indledning 42

2.2. Det private arbejdsmarked 42
2.2.1. Den samlede beskæftigelse 42
2.2.2. LO/DA-området 43
2.2.3. Andre organisationer 45

2.3. Det offentlige arbejdsmarked 45
2.3.1. Den samlede beskæftigelse 45
2.3.2. Organisationsstrukturen 46
2.3.3. Forhandlingsstrukturen 52
2.3.4. Ansættelsesformer 55

Kapitel 3. Lønsystemer og lønfastsættelse på det offentlige og det private arbejdsmarked

3.1. Indledning 58

3.2. Lønsystemer på det offentlige arbejdsmarked 58
3.2.1. Baggrunden for det nuværende lønsystem 59
3.2.2. Tjenestemandslønsystemet 60
3.2.3. Lønsystemer for overenskomstansatte 60

3.3. Lønnens sammensætning på det offentlige arbejdsmarked 64
3.3.1. Den faste løn 64
3.3.2. Faste tillæg 66
3.3.3. Variable ydelser 68
3.3.4. Reguleringsordninger 68

3.4. Lønfastsættelse på det offentlige arbejdsmarked 70
3.4.1. Staten 70
3.4.2. Kommunerne 73

3.5. Lønstruktur og lønspredning på det offentlige arbejdsmarked 75

3.6. De offentlige lønsystemer/lønfastsættelse Sammenfatning 79

3.7. Lønsystemer på det private arbejdsmarked 80
3.7.1. Arbejderområdet 80
3.7.2. Funktionærområdet 84

3.8. Lønstruktur og lønspredning på det private arbejdsmarked 85
3.8.1. Arbejderområdet 85
3.8.2. Funktionærområdet 87

3.9. Det fremadrettede perspektiv 89

Kapitel 4. Barrierer i overenskomster og aftaler

4.1. Hovedsynspunkter 96
4.1.1. Kravene til den offentlige sektors personalepolitik 96
4.1.2. Overenskomst-og aftalesystemet 96
4.1.3. Barrierer for omstilling og fornyelse 98

4.2. Decentralisering og regelforenkling 101
4.2.1. Indledning 101
4.2.2. Omstilling og decentralisering 101
4.2.3. Regeldannelsen på det offentlige arbejdsmarked 102
4.2.4. Regelforenkling 106

4.2.5. Udvalgets overvejelser 107
4.2.6. Udvalgets forslag 109

4.3. Regler om arbejdstid 109
4.3.1. Indledning 109
4.3.2. Lovregler 110
4.3.3. Overenskomstbestemmelser 112
4.3.4. Betaling for ulemper m.v. i forbindelse med arbejdstidens placering 116
4.3.5. Problemer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelsen 119
4.3.6. Udvalgets overvejelser 121
4.3.7. Udvalgets forslag 124

4.4. Faggrænser og fagopsplitning 125
4.4.1. Indledning 125
4.4.2. Regler om faggrænser 126
4.4.3. Fagspecialiseringen 130
4.4.4. Eksempler på faglige afgrænsningsbestemmelser i overenskomster 133
4.4.5. Faggrænseproblemer som følge af fagopsplitning 141
4.4.6. Udvalgets overvejelser 151
4.4.7. Udvalgets forslag 158

4.5. Efteruddannelse og mobilitet 159
4.5.1. Indledning 159
4.5.2. Uddannelsesaspektets betydning i omstillingsprocessen 159
4.5.3. Omstilling og efteruddannelse 161
4.5.4. Eksisterende efter- og videreuddannelsesaktiviteter 164
4.5.5. Udvalgets overvejelser 166
4.5.6. Udvalgets forslag 168

Kapitel 5. Fleksibilitet i løndannelsen

5.1. Hovedsynspunkter 170

5.2. Fleksibilitet uden for puljesystemet 172
5.2.1. Generelt 172
5.2.2. Klassificering af nyoprettede stillinger (frilistesystemet) 173
5.2.3. Lønfastsættelse for visse nyoprettede eller væsentligt ændrede overenskomststillinger 177
5.2.4. Åremål 182
5.2.5. Retræteaftaler 184
5.2.6. Udlodning af effektiviseringsoverskud 186

5.3. Fleksibilitet inden for puljesystemet 188

5.3.1. Generelt 188
5.3.2. Centralorganisationsopdelte puljer 189
5.3.3. Organisations-og overenskomstopdelte puljer 193
5.3.4. Samlet vurdering 194
5.3.5. Flekslønsordningen i staten 196
5.3.6. (Amts)kommunepuljer 209
5.3.7. Genanvendelse af puljer 212

5.4. Decentralisering 214

5.5. Udvalgets forslag til øget fleksibilitet i løndannelsen 215
5.5.1. Generelle overvejelser 215
5.5.2. Forslag om en formålspulje til strukturelle problemer 218
5.5.3. Forslag om individuelle ministerie-/(amts)kommunepuljer 218
5.5.4. Forslag om puljernes finansiering, størrelse og fordeling 220
5.5.5. Forslag om indskrænkning af adgangen til at aftale lønforbedring i forbindelse med væsentlige stillingsændringer (overenskomstområdet) 223
5.5.6. Forslag om udbygning af frilisterne m.v. 223
5.5.7. Forslag om afskaffelse af genanvendelsessystemet 224
5.5.8. Forslag om forbedret lønstatistik 225
5.5.9. Forslag om differentiering af lønnen til den offentlige sektors ledere 225
5.5.10. Forslag om chefrotation 226
5.5.11. Forslag om øget anvendelse af åremål 227
5.5.12. Forslag til overvejelser om omlægning af anciennitetsforløb 227
5.5.13. Forslag om pensions-og retræteordning for ledere 228
5.5.14. Forslag om ændret udmøntning af reguleringsordningen (tilpasningsklausulen) 228
5.5.15. Forslag om udarbejdelse af informationsmateriale vedrørende udlodning af effektiviseringsgevinster i staten 229

Bilag

Udvalget om større fleksibilitet i det offentfige aftale- og overenskomstsystem

Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (Lotz I-udvalget) foreslog i betænkning nr. 1123, at der blev nedsat en central forberedelsesgruppe, der fik til opgave at stille forslag om sanering af de overenskomster, der er indgået med personaleorganisationerne om løn- og ansættelsesvilkår, så de bedre tillader produktivitetsforbedringer og tilpasning til politisk fastsatte økonomiske rammer. Der blev peget på, at udvalget burde omfatte såvel budget- og økonomiekspertise som lønteknisk ekspertise.

Udvalgets forslag blev drøftet mellem regeringen og de kommunale sammenslutninger ved et møde i november 1987, hvor der var enighed om, at det er vigtigt, at aftale- og overenskomstsystemet tilgodeser udgiftspolitiske hensyn.

På den baggrund nedsatte Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet, i februar 1988 et udvalg om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem.

Udvalget fik følgende kommissorium:

"Udvalgets arbejde er et led i den fælles statslige og kommunale forberedelse af aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1989 i den offentlige sektor.

Udvalget skal overveje behovet for ændring af eksisterende aftaler og overenskomster med henblik på opnåelse af den bedst mulige udnyttelse af de offentlige ressourcer set ud fra en udgiftspolitisk og personalepolitisk synsvinkel.

Udvalget skal generelt overveje behovet for fleksibilitet i aftale- og overenskomstsystemet, når det gælder lønfastsættelse, faggrænser, uddannelse mv. og stille forslag, der kan fjerne barrierer for omstilling og fornyelse.

I udvalgets overvejelser skal indgå de forslag i betænkning nr. 1123 fra Indenrigsministeriet om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, der vedrører aftale- og overenskomstområdet.

Udvalget kan nedsætte underudvalg.

Udvalgets arbejde skal afsluttes inden udgangen af september 1988."

Udvalgets sammensætning

Udvalget fik følgende sammensætning:

Indenrigsministeriet:
Kommitteret Jørgen Rønne Lotz

Budgetdepartementet:
Afdelingschef Tom Togsverd

Sundhedsministeriet:
Departementschef Jørgen Varder

Kommunernes Landsforening:
Adm. direktør Peter Gorm Hansen
Direktør Herluf Ibsen

Amtsrådsforeningen:
Adm. direktør Otto Larsen
Direktør Jens Olufsen

Foreningen af kommuner i Københavns amt:
Sekretariatschef Peter Bramsnæs

Københavns kommune:
Økonomidirektør Jens N. Christiansen
Direktør A. Ringgaard Pedersen

Frederiksberg kommune:
Afdelingschef Lars Due Østerbye

Kommunernes Lønningsnævn:
Sekretær Erik Lohmann Davidsen

Administrations- og Personaledepartementet :
Departementschef Søren Christensen (formand)
Afdelingschef Finn Hoffmann
Afdelingschef P. Klit Jakobsen

Cheføkonom Søren Høgenhaven, Kommunernes Landsforening, indtrådte i august 1988 i udvalget i stedet for administrerende direktør Peter Gorm Hansen. Økonomi- og planlægningschef Martin Teilmann, Sundhedsministeriet, har deltaget i en række af udvalgets møder.

Sekretariatsarbejdet er varetaget af planlægningschef Marianne Nielsen og fuldmægtig Arne Bundgaard, Administrations- og Personaledepartementet.

Desuden har kontorchef Frank Andersen, Kommunernes Lønningsnævn, og fuldmægtig Jacob Fuchs, Budgetdepartementet, ydet bistand i forbindelse med sekretariatsarbejdet.

Udvalgets arbejde

Udvalget har nedsat tre underudvalg vedrørende:

Fleksibilitet i løndannelsen
Barrierer i aftale- og overenskomstsystemet
Sygesikring

Underudvalgenes kommissorier og sammensætning fremgår af bilag 0.1. - 0.3.

Udvalgets - og underudvalgenes - arbejde blev stillet i bero i forbindelse med udskrivelsen af valg til Folketinget til den 10. maj 1988. Udvalgsarbejdet blev genoptaget i juni 1988 efter regeringsdannelsen.

På baggrund af, at aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1989 på det private arbejdsmarked vil være begrænset til forhandlinger om lønsatser, kan det på tilsvarende vis forventes, at forhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked bliver midtvejsforhandlinger. Udvalget har derfor fokuseret på de strukturelle problemer i det offentlige aftale- og overenskomstsystem. Udvalgets betænkning indeholder ideer og forslag om langsigtede og fremadrettede perspektiver, som kan være udgangspunktet for offentlig debat og drøftelser med de offentligt ansattes organisationer.

Med afrapporteringen fra underudvalgene finder udvalget, at de forslag fra betænkning 1123 og 1143 (om (amts) kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder), der direkte vedrører aftale- og overenskomstforhandlingerne, er bearbejdet på en sådan måde, at de kan indgå direkte ved formuleringen af krav til kommende aftale- og overenskomstforhandlinger henholdsvis danne udgangspunkt for overvejelser om udformningen af sådanne krav. For så vidt angår en række af forslagene på sygesikringsområdet, vil disse blive inddraget ved udformningen af den kommende sundhedslov.

Der er i udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem enighed om, at der med behandlingen af ovenstående forslag fra de to ovennævnte betænkninger, hvad enten dette fører frem til overenskomstkrav eller til videre behandling i andre fora, ikke aktuelt udestår yderligere initiativforpligtelser.

1. 90'ernes aftale- og overenskomstsystem

1.1. Indledning

1.2. Kravene til den offentlige sektor

- De samfundsøkonomiske balanceproblemer
- Den offentlige sektor og samfundsøkonomien

1.3. Kravene til overenskomst- og aftalesystemet

- Barrierer for omstilling og fornyelse
- Øget fleksibilitet i lønfastsættelsen
- Sygesikringsområdet

1.1. Indledning

Den offentlige sektor stilles i disse år overfor øgede krav om fleksibilitet og omstillingsevne. En vigtig forudsætning for at disse krav kan opfyldes, er at såvel overenskomst- og aftalesystemet som den offentlige løn- og personalepolitik fungerer så smidigt og effektivt som muligt.

Nærværende betænkning indeholder en vurdering af, hvorledes såvel aftale- og overenskomstsystemet som løn- og personalepolitikken i bredere forstand kan bidrage til at styrke omstillingsprocessen i den offentlige sektor.

Betænkningen diskuterer dels hvilke krav, der stilles til den offentlige sektor, dels på hvilken måde den offentlige sektors løn- og personalepolitik bør tilrettelægges, hvis den skal være i stand til honorere disse krav.

Formålet med betænkningen er derfor :

at klarlægge de barrierer det bestående overenskomst- og aftalesystem indebærer for omstillingen af den offentlige sektor.

at undersøge, om det er muligt at øge fleksibiliteten i det bestående system.

at igangsætte mere langsigtede overvejelser om det offentlige overenskomst- og aftalesystem.

De kommende års krav til den offentlige sektor præges dels af de samfundsøkonomiske problemstillinger, dels af den generelle samfundsmæssige udvikling.

Den vigtigste udfordring for det danske samfund og den offentlige sektor er de samfundsøkonomiske balanceproblemer. I en situation med alvorlige samfundsøkonomiske balanceproblemer må det, i lyset af at de offentlige udgifter beslaglægger mere end 50 pct. af det samlede bruttonationalprodukt, sikres, at den offentlige sektor anvender sine ressourcer så hensigtsmæssigt som muligt.

De samfundsøkonomiske balanceproblemer vil i de kommende år stille krav om forbedringer af konkurrenceevnen og om øget privat opsparing, hvilket først og fremmest vil forudsætte, at lønstigningerne i Danmark skal være lavere end udlandets.

De samfundsmæssige vilkår vil stille krav om en stram udgiftspolitik og ændringer i den offentlige sektors ydelser.

Ændrede krav til den offentlige sektor vil medføre nye løsningsprincipper på en lang række fronter, hvor bl.a. ændrede finansieringsmekanismer, mere fleksible styre- og organisationsformer samt en omfattende modernisering er instrumenter, der kan tages i anvendelse i forbindelse med den nødvendige omprioritering af det offentliges opgavevaretagelse.

Begrænsningerne i det offentlige forbrug skal tilrettelægges som en dynamisk proces. På det løn- og personalepolitiske område vil det være vigtigt, at institutionerne/enhederne inden for snævre økonomiske rammer kan etablere en sammenhængende løn- og personalepolitik, der gør det muligt at opfylde de politisk fastsatte krav om resultater, serviceniveau og kvalitetsniveau.

For at sikre dette, er de offentlige arbejdsgiveres overordnede målsætninger for løn- og personalepolitikken i den offentlige sektor :

At lønpolitikken skal være forenelig med en afbalanceret samfundsøkonomi.

At det er muligt at rekruttere og fastholde en kvalificeret arbejdskraft.

At aftale- og overenskomstsystemet gøres så fleksibelt og gennemskueligt som muligt.

At aftale- og overenskomstsystemet tilrettelægges, så det tilgodeser behovet for en effektiv opgavevaretagelse.

At lønpolitikken integreres med personalepolitikken.

At lønsystemet fremmer fleksibilitet, decentralisering og delegering.

At løn- og personalepolitikken fremmer medarbejdernes udviklingsmuligheder og omstillingsparathed.

At aftale- og overenskomstsystemet medvirker til forebyggelse og løsning af konflikter.

Personalepolitikken i de offentlige institutioner/enheder er ikke i dag i tilstrækkelig grad tilpasset de krav, der stilles til den offentlige sektor. Det skyldes bl.a., at den enkelte institutions muligheder for at tilrettelægge en selvstændig personalepolitik begrænses af centrale regler.

Det regelsæt, der i dag styrer det offentlige arbejdsmarked, er udviklet i 70'erne, hvor der i en vækstsituation blev lagt vægt på central planlægning kombineret med detailstyring. I en situation, hvor der i højere grad skal

satses på mål- og rammestyring, kan sådanne regelsæt imidlertid være en hindring for omstillingsprocessen.

De eksisterende bindinger på den lokale personalepolitik, i form af aftale- og overenskomstsystemet og centralt fastsatte regelsæt, må begrænses mest muligt. Den nuværende detailstyring må omlægges til en mere rammepræget styring. De overordnede rammer for de enkelte institutioners opgaver og produktion, herunder de personalepolitiske retningslinier, må fastlægges politisk af de pågældende statslige og (amts)kommunale myndigheder på en sådan måde, at der åbnes mulighed for en fleksibel implementering og konkretisering af retningslinierne i de enkelte institutioner/enheder.

Kombinationen af øgede resultatkrav og større decentralisering af de løn- og personalepolitiske virkemidler vil give ledelsen af de enkelte institutioner/ enheder de formelle rammer for en hensigtsmæssig arbejds- og ressourceudnyttelse i overensstemmelse med de politisk fastsatte mål og rammer for institutionen/enheden. Det er herefter institutionens/enhedens forpligtelse, at disse rammer udfyldes på den mest hensigtsmæssige måde.

1.2. Kravene til den offentlige sektor

1.2.1. De samfundsøkonomiske balanceproblemer

Den danske økonomi har i en årrække været præget af betydelige balanceproblemer. I de seneste år er en af de vigtigste ubalancer, underskuddet på de offentlige finanser, blevet bragt ud af verden, og inflationen er blevet nedbragt væsentligt.

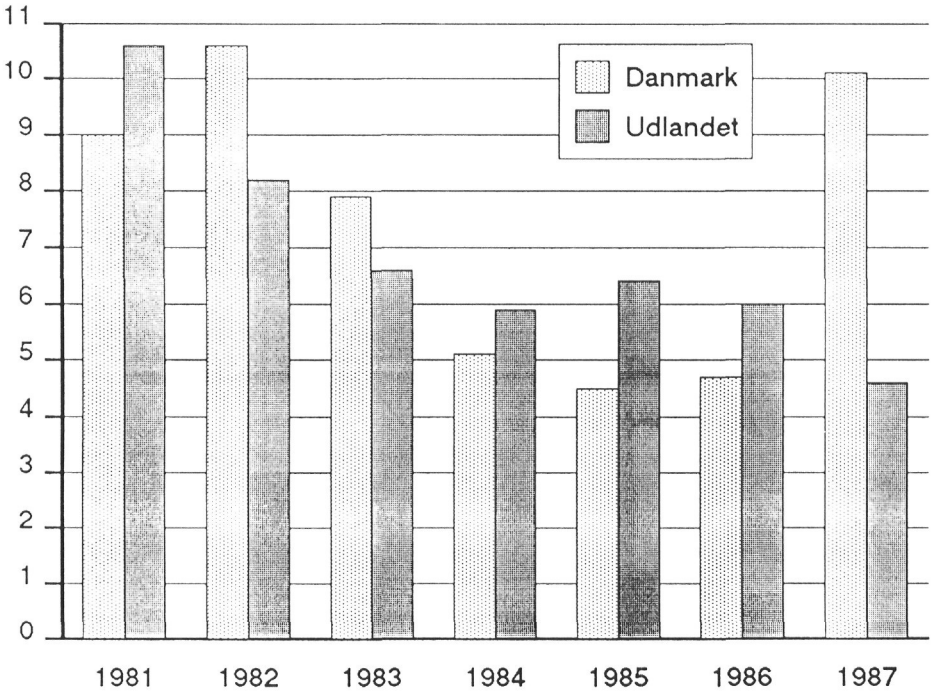
To centrale tegn på fortsat ubalance består dog stadig. Det er dels underskuddet på betalingsbalancen, dels den fortsat høje arbejdsløshed.

Betalingsbalanceproblemet må finde sin løsning inden for en meget kort årrække. I modsat fald vil den voksende gældsætning med tiltagende styrke lægge bånd på den økonomiske handlefrihed. Det vil medføre, at skattetrykket må øges yderligere, og at det vil blive stadigt vanskeligere at løse beskæftigelsesproblemet, da centrale mekanismer i det økonomiske system vil blive sat under pres.

Konkurrenceevne og produktion
For at løse de samfundsøkonomiske balanceproblemer har regeringen fundet det nødvendigt med en tostrenget strategi, der dels sigter på at øge produktionen dels sigter på at øge opsparingen.

Danske virksomheders evne til at konkurrere med udenlandske virksomheder afhænger af en række forhold. Blandt disse kan nævnes arbejdsstyrkens uddannelse og omstillingsevne, virksomhedernes forskningsindsats m.v. Den vigtigste faktor for konkurrenceevnen er imidlertid produktionsomkostningerne, hvor lønomkostningerne vejer tungt. Lønomkostningerne består dels af direkte lønudgifter, dels af indirekte lønomkostninger, som f.eks. arbejdsgiveraf gifter.

Figur 1.1.
Stigningen i lønomkostningerne i Danmark og udlandet, 1980-87.
Pct. i forhold til året før



Anm. Udlandet: Danmarks 17 vigtigste samhandelspartnere.

Samlet steg de danske lønomkostninger i årene fra 1984 - 86 ca. 4 pct. mindre end i udlandet, men i slutningen af 1986 begyndte timelønnen at stige, væsentligst som følge af arbejdstidsforkortelsen 1. dec. 1986. 1987-overenskomsterne forstærkede denne tendens, og en kraftig lønglidning bragte lønstigningstakten op over 9 pct. i 1987.

De betydelige lønstigninger i 1987 medførte en kraftig forøgelse af de

samlede lønomkostninger i dette år. Med henblik på at modvirke de konkurrenceevneforringelser, dette medførte, nedsattes de indirekte lønomkostninger ved indgangen til 1988 gennem omlægningen af arbejdsgiverafgifterne.

Omlægningen blev gennemført efter trepartsdrøftelser om konkurrenceevneproblemet mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter i slutningen af 1987. Der blev her ligeledes opnået enighed om, at det måtte tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen her i landet ikke overstiger udlandets.

I 1988 er der sket en vis afdæmpning. Men stigningstakten skønnes alligevel at blive knap 7 pct., til dels som følge af overhænget fra perioden før trepartsaftalens indgåelse. Stigningstakten i andet overenskomstår (1.marts 1988 - 28. februar 1989) af indeværende overenskomstperiode skønnes, såfremt lønglidningen i resten af perioden bliver meget begrænset, at ville blive på knap 6 pct.

I forbindelse med 1987-overenskomsten på det private arbejdsmarked blev der aftalt arbejdstidsnedsættelser i anden overenskomstperiode med 1/2 time, svarende til en timelønsstigning på ca. 1,3 pct., hver den 1. september 1989 og 1990. Dette må sammenholdes med, at det erfaringsmæssigt er umuligt at undgå en vis lønglidning i løbet af overenskomstperioden som følge af de produktivitetsfremmende lønsystemer. Det er derfor klart, at lønstigningerne i forbindelse med 89-midtvejsforhandlingerne må være endog særdeles begrænsede, hvis konkurrenceevnen skal forbedres.

Opsparingen

Det andet store balanceproblem i dansk økonomi er den utilstrækkelige opsparing. I Danmark har der foreligget et privat finansielt opsparingsunderskud (opsparing minus investeringer) i alle årene siden 1960'erne med undtagelse af perioden 1979 - 84. Årsagen til opsparingsoverskudet i den sidstnævnte periode var, at en midlertidig stigning i opsparingskvoten faldt sammen med et stort fald i både erhversinvesteringer og boligbyggeri. Efter 1983 er der på samme tid indtruffet et stort fald i opsparingskvoten og en kraftig stigning i investeringerne, hvorfor den private sektor igen har udvist et betydeligt opsparingsunderskud.

Strategier til løsning af balanceproblemerne.

En forbedring af konkurrenceevnen gennem en begrænset lønstigningstakt medfører umiddelbart en forøget afsætning til udlandet og en fortrængning af importerede færdigvarer. Men samtidig følger en øget råvareimport, øgede investeringer og øgede indkomster. Merindkomsterne fører til forøget forbrug, og resultatet er i sidste instans, at merimporten som følge af den indenlandske aktivitetsstigning i stort omfang opvejer mereksporten. Herved bliver den positive betalingsbalancevirkning forholdsvis begrænset.

Forbedringer af konkurrenceevnen er derfor fortrinsvis et middel til forbedring af beskæftigelsen. Konkurrenceevnepolitikken må suppleres med foranstaltninger, som forbedrer betalingsbalancen, uden at beskæftigelsesgevinsten sættes over styr, hvis det dobbelte balanceproblem skal løses. En forøgelse af enten den private eller den offentlige opsparing har denne virkning.

En stærk forøgelse af den offentlige opsparing kan ske enten gennem en reduktion af de offentlige udgifter, herunder antallet af offentligt ansatte, eller gennem en forhøjelse af skattetrykket. En forhøjelse af skattetrykket vil ikke være mulig, og den reduktion af de offentlige udgifter, som vil være fornøden, er så betydelig, at dette middel ikke vil kunne løse problemet.

Regeringen har derfor fundet, at konkurrenceevnepolitikken, fastkurspolitikken og den stramme udgiftspolitik må suppleres med en politik til fremme af den private opsparing.

I tabel 1.1. er vist virkningerne af en lempelse af konkurrenceevnepolitikken i form af 1 pct. højere lønstigninger på hele arbejdsmarkedet.

Tabel 1.1.
Virkningen af 1 pct. højere lønstigninger på hele arbejdsmarkedet i 1989

		Ændring i forhold til udgangsår	
		1. år	4. år
		— procent —	
Privatforbrug		0,0	0,1
Boliginvesteringer		-0,3	-0,8
Erhvervsinvesteringer	-0,1		-0,7
Eksport		-0,1	-0,3
Import		0,0	-0,1
Bruttonationalproduktet		-0,1	-0,2
Betalingsbalance, mia. kr.		-0,1	-0,7
Beskæftigelse, 1000 personer		-1,6	-5,7
Offentlige finanser, mia. kr.		0,2	-1,5
Disponibel realløn, pct.		0,4	0,5
Rente, pct.enh.		0,1	0,3

Virkningen af merlønstigningen er bl.a. en betalingsbalancefcrringelse på 3/4 mia. kr. og et fald i beskæftigelsen på ca. 6.000 personer efter det 4. år. De offentlige finanser forringes efter det 4. år med 1,5 mia. kr.

1.2.2. Den offentlige sektor og samfundsøkonomien

Den offentlige sektor indgår som et centralt led i løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Den offentlige sektor har oplevet en kraftig vækst i de sidste 25 år. I perioden er den offentlige sektor næsten fem-doblet, når der tages hensyn til de øgede renteudgifter og fire-doblet, når der blot ses på væksten i de egentlige offentlige udgifter. Den kraftige udbygning af den offentlige sektor har ført til en forhøjelse af udgiftstrykket fra ca. 25 pct. i 1960 til ca. 50 pct. i 1985. I denne 25-års periode mere end fordobledes personaletallet i den offentlige sektor, fra ca. 1/4 mill, til ca. 700.000 fuldtidsansatte. Væksten i de offentlige udgifter er i de senere år bragt under kontrol, men udviklingen i de kommende år vil stille skærpede krav til det offentlige ressourceforbrug.

Kravene til overenskomstindgåelsen på det offentlige arbejdsmarked.
Forløbet af overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor er af betydning, for at begge elementer i den økonomiske strategi kan realiseres, og vedrører såvel bestræbelserne på at øge produktionen og konkurrenceevnen som bestræbelserne på at øge den private opsparing og holde et uændret niveau for de offentlige udgifter.

Aftaleresultatet i den offentlige sektor har ikke direkte indflydelse på konkurrenceevnen, fordi den offentlige sektors produktion som hovedregel ikke foregår i konkurrence med udlandet. Desuden er det offentlige forhandlingsforløb traditionelt tidsmæssigt forskudt i forhold til det private arbejdsmarked, hvorfor det næppe direkte påvirker aftaleresultatet på det private arbejdsmarked i opadgående retning, så konkurrenceevnen derigennem forringes.

Derimod er det offentlige aftaleresultat af væsentlig indirekte betydning for konkurrenceevnen. For det første nødvendiggør stigende offentlige lønninger - alt andet lige - et øget skattetryk, hvilket må antages at påvirke lønkravene på det private arbejdsmarked i opadgående retning. For det andet kan det næppe udelukkes, at de ekstraordinære lønstigninger som følge af reguleringsordningen for offentligt ansatte smitter af på de private lønkrav i det efterfølgende overenskomstforløb.

Som på det private arbejdsmarked kan lønomkostningerne som følge af overhæng fra den tidligere overenskomstperiode, arbejdstidsforkortelserne, reguleringsordningen mv. allerede nu gøres op.

De allerede aftalte lønforhøjelser mv. på det offentlige arbejdsmarked indebærer, at lønomkostningerne i den offentlige sektor vil stige ikke uvæsentligt i 1989 og 1990, selv om der ikke aftales stigninger ved de kommende forhandlinger. Det skyldes følgende elementer :

Overhæng, dvs. effekten af at lønstigningerne pr. 1. april 1988 får fuld virkning i 1989.

Arbejdstidsforkortelsen med en time på det offentlige arbejdsmarked pr. 1. september 1988, der får fuld virkning i 1989 samt arbejdstidsforkortelsen pr. 1. september 1990, der får delvis virkning i 1990.

Reguleringsordningen, hvor det seneste skøn for udlodningen pr. 1. april 1989 er på omkring 1 pct., der får delvis virkning i 1989 og fuld virkning i 1990.

Forhøjelsen af ATP-bidraget pr. 1. januar 1990, der indebærer en stigning i lønomkostningerne i den offentlige sektor på ca. 0,2 pct.

Virkningen af lønstigninger på det offentlige arbejdsmarked.
Effekten af en merlønstigning i den offentlige sektor vil stort set svare til andre typer af finanspolitiske lempelser, og understreger det generelle behov for meget begrænsede lønstigninger ved midtvejsforhandlingerne.

Under forudsætning af at lempelsen ikke modsvares af kompenserende stramninger andre steder, vil der være en begrænset positiv beskæftigelseseffekt, men derudover en negativ effekt på stort set alle de parametre, der skal forbedres, hvis de danske balanceproblemer skal løses. De mest markante forringelser vil være, at betalingsbalancen og de offentlige finanser forværres.

Det er stærkt påkrævet af hensyn til betalingsbalancen og den offentlige opsparing (de offentlige finansers saldo) at sikre den mindst mulige lønstigning ved midtvejsforhandlingerne.

Hensynet til ønsket om at fremme den private opsparing må, ligesom på det private arbejdsmarked, søges fremmet gennem etablering af pensionsordninger for de grupper, der ikke har en sådan i dag. Pensionsspørgsmålet drøftes i øjeblikket i de trepartsforhandlinger, som ventes afsluttet inden årets udgang.

Med kravet om et faldende offentligt udgiftstryk vil eventuelle lønstigninger i stort omfang skulle findes inden for de bestående rammer. Det kan således ikke forventes, at de offentlige indtægter som følge af generelle lønstigninger i samfundet i alle tilfælde vil kunne dække lønstigningerne i den offentlige sektor. I det følgende belyses sammensætningen af de offentlige

udgifter, og det vurderes, i hvilket omfang det offentlige selv har mulighed for at regulere udgiftspresset.

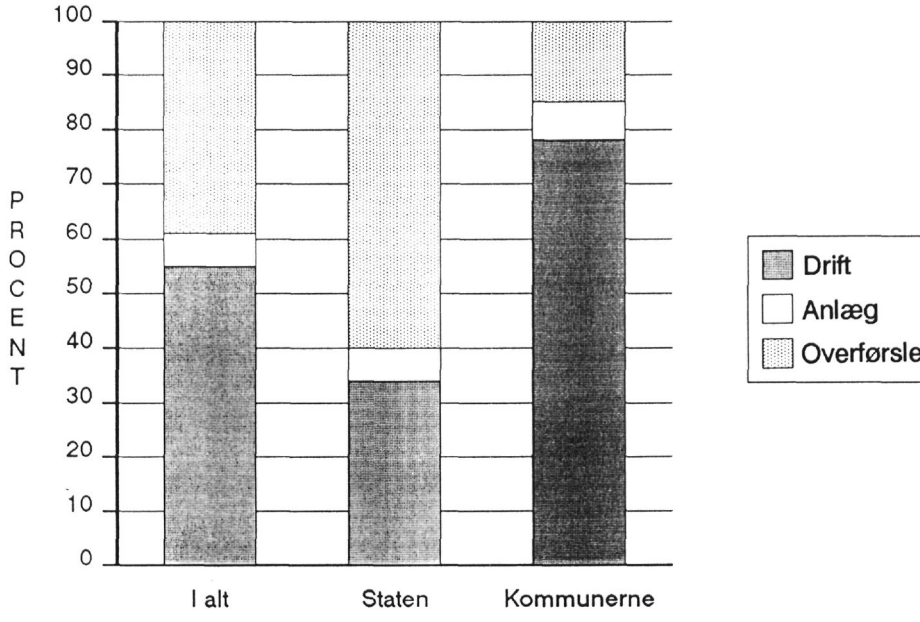
Lønstigningstakten vil også have konsekvenser for kommunernes og amternes skattetryk. Effekten på skattetrykket vil bl.a. afhænge af kommunernes og amternes budgetteringsforudsætninger vedrørende lønudvikling og udskrivningsgrundlag. Der vil desuden være forskellige kommunaløkonomiske virkninger afhængig af, om eventuelle overenskomstmæssige forbedringer gives som lønforhøjelser eller som pensionsbidrag.

Udvalget finder det væsentligt, at der i forbindelse med overenskomstforhandlingerne foretages beregninger over de økonomiske virkninger.

De offentlige udgifters sammensætning
Efter en periode med stigende offentligt udgiftstryk faldt udglftstrykket i årene 1983-86.11987 og 1988 øgedes udgiftstrykket igen.

De samlede offentlige udgifter i 1988 udgør ca. 400 mia. kr., og som det fremgår af figur 1.2., udgør drifts- og anlægsudgifter ca. 60 pct., mens overførselsindkomster udgør ca. 40 pct.

Figur 1.2.
De offentlige udgifter fordelt på økonomiske kategorier.
Pct. af samlede udgifter

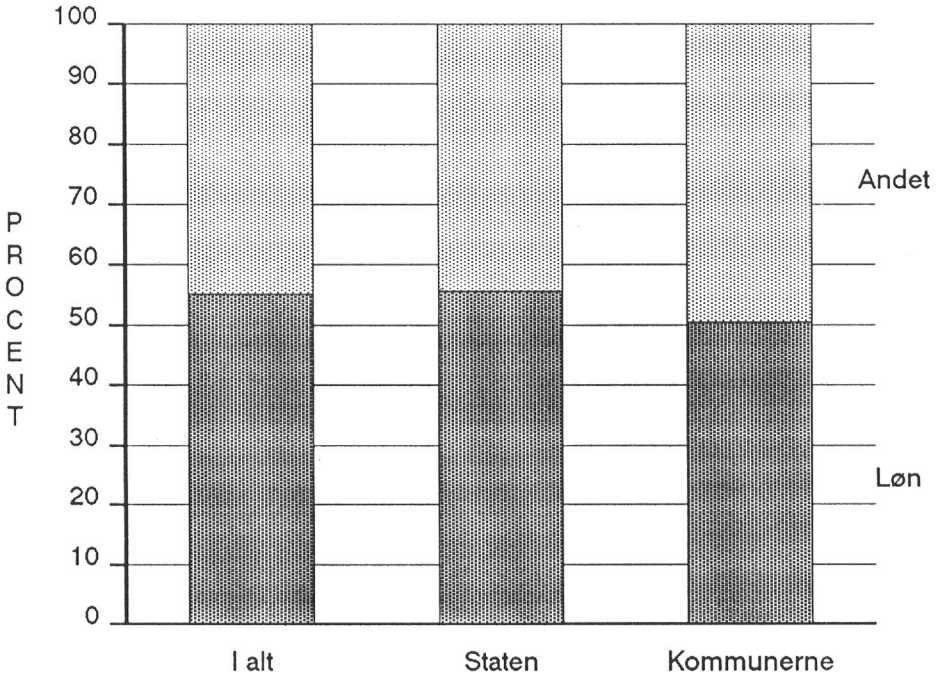


Regeringens aftaler med amter og kommuner samt det fremlagte finanslovforslag forudsætter, at de samlede offentlige udgifter holdes uændret fra 1988 til 1989 målt i faste priser. For 1990 sigter regeringen mod en nedsættelse af de statslige udgifter til niveauet fra 1987.

Institutionerne udgør en grundpille i den offentlige service til borgerne, og driftsudgifterne udgør, særligt i kommunerne, en meget væsentlig del af de offentlige budgetter. I bestræbelserne på at omstille den offentlige sektor, ved at forbedre forholdet mellem de resultater der opnås og de ressourcer der anvendes, udgør institutionernes/enhedernes drift derfor et centralt element.

En væsentlig del af udgifterne i den offentlige sektor er lønudgifter. Som det fremgår af figur 1.3., udgør lønudgifterne ca. 50 pct. af de samlede driftsudgifter.

Figur 1.3.
Driftudgifter fordelt på lønudgifter og andre udgifter.
Pct. af samlede driftsudgifter



Af de komponenter, der indgår i de samlede offentlige udgifter, er lønudgifterne den del af udgifterne, som det offentlige har de bedste muligheder

for selv at regulere i forbindelse med omstillinger. Det medfører, at presset på disse vil blive ganske betydeligt.

Dette understreges af, at de kommende års muligheder for at tage nye opgaver op skal findes inden for reducerede økonomiske rammer, hvorfor aftale- og overenskomstsystemet, der regulerer en meget stor del af de offentlige udgifter, må udformes, så. det bidrager til løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer og omstillingsprocessen i den offentlige sektor.

1.3. Kravene til overenskomst- og aftalesystemet

En vigtig målsætning for de offentlige arbejdsgivere er at skabe betingelser for, at den offentlige sektor kan rekruttere og fastholde en kvalificeret arbejdskraft. Det indebærer, at den offentlige sektor skal være i stand til at tilbyde en konkurrencedygtig aflønning, men også at der tilbydes de offentligt ansatte udfordrende og selvstændige arbejdsopgaver.

Kravene til aftale- og overenskomstsystemet er, at dette system er i stand til at understøtte omstillingsprocessen i de offentlige institutioner.

Det nuværende aftale- og overenskomstsystem blev etableret i slutningen af 60'erne og er udviklet sideløbende med 70'ernes vækstsituation, hvilket såvel lønsystemet som de regelsæt, der styrer det offentlige arbejdsmarked, bærer tydeligt præg af.

Hovedproblemet i 70 erne var begrænsningen af væksten i de offentlige udgifter, og løsningsstrategien var en stærk centralistisk detailstyring. Gennem 70'erne og begyndelsen af 80'erne lykkedes det at bringe de offentlige udgifter i ro, men den centralistiske detailstyring er i takt med de ændrede vilkår for den offentlige sektor blevet et stadigt større problem for en fleksibel og hensigtsmæssig ressourceanvendelse i de enkelte institutioner/enheder.

Denne tendens afspejler sig også på aftale- og overenskomstområdet. Det er således karakteristisk, at de regelsæt der styrer det offentlige arbejdsmarked vedrørende løn-og ansættelsesvilkår, arbejdstilrettelæggelse m.v., og som er udviklet i 70'erne, i dag er præget af en sådan kompleksitet og uigennemskuelighed, at dette i sig selv kan stille sig i vejen for omstilling og fornyelse.

Institutionsledelsen vil i takt med omstillingsprocessen blive stillet overfor stadigt større krav om en effektiv udnyttelse af ressourcerne i form af øget

mål- og rammestyring. For at kunne leve op til disse krav, vil det være nødvendigt, at de overenskomstmæssige barrierer, der ligger i det nuværende aftale- og overenskomstsystem for en fleksibel arbejdstilrettelæggelse og ressourceanvendelse, fjernes, og at dele af lønfastsættelsen decentraliseres og bliver et aktivt element i den lokale personalepolitik.

Udfordringen for de kommende år bliver at fastholde de udgiftspolitiske målsætninger, samtidig med at der gennemføres en omfattende regelforenkling, og at de enkelte institutioner får større frihedsgrader til at tilrettelægge opgaveløsningen mest hensigtsmæssigt. Dette vil stille krav om, at den centrale styring ændres, så den i højere grad bliver baseret på resultatopnåelse end central detailstyring.

En væsentlig betingelse for løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer er en kontrolleret lønudvikling på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked. Styringen af lønudviklingen på det offentlige arbejdsmarked kan i dag betragtes som tilfredsstillende, og det vil være afgørende for gennemførelse af en mere decentraliseret og fleksibel løndannelse, at dette kan fastholdes. Styringen af lønudviklingen i den offentlige sektor vil fortsat være et højt prioriteret mål for de offentlige arbejdsgivere; men hvor styringen hidtil, i konsekvens af aftalesystemets opbygning, i princippet har været en styring af den enkelte offentligt ansattes løn, er formålet med den fremtidige lønstyring mere rammepræget.

De overordnede krav til lønstyringen i den offentlige sektor er :

At sikre en kontrolleret lønudvikling i den offentlige sektor.

At sikre balance og struktur i det offentlige lønsystem.

Rammestyring og en øget decentralisering af lønfastsættelsen vil kun kunne fungere, hvis der lokalt vises forståelse for og accept af de overordnede løn- og personalepolitiske principper, herunder kravene til den overordnede lønstyring.

1.3.1. Barrierer for omstilling og fornyelse

Barrierer i det nuværende overenskomst- og aftalesystem må identificeres dels i forhold til de overordnede løn- og personalepolitiske målsætninger, dels i relation til de regler, normer og kutymer som aftale- og overenskomstsystemet fører med sig, og som opleves som barrierer, der hvor de anvendes - i de enkelte institutioner.

Mange af de regelsæt, der styrer det offentlige arbejdsmarked, er kendetegnet ved, at de overvejende tilgodeser behovet for central detailstyring

og aftaletekniske hensyn, mens udgiftspolitiske og produktivitetsfremmende hensyn har spillet en mindre rolle.

Dette indebærer, at ledelsen af den enkelte institution er underlagt en række begrænsninger i form af detaljerede overenskomster, aftaler, centrale regler og stærkt komplicerede beslutningsprocedurer, således at den offentlige leder hovedsagelig er hensat til rollen som administrator af et system.

Omstillingsprocessen i den offentlige sektor stiller nye krav til såvel ledere som medarbejdere. Efteruddannelse og omskoling er vigtige redskaber, når medarbejderne skal motiveres og forberedes til de forandringer, omstillingsprocessen indebærer. Medarbejderne vil - som følge af ny teknologi, nye arbejdsmetoder mv. - være interesserde i brede og mere kvalificerede jobfunktioner. Efteruddannelse er derfor nødvendig ikke blot for at vedligeholde faglig viden men også for at skabe mulighed for jobudvikling og mobilitet, ved at give den enkelte medarbejder større forståelse for sammenhængen - organisatorisk og arbejdsmæssigt - i opgaverne.

Antallet af overenskomster/faggrænser
Barrierene i overenskomst- og aftalesystemet hænger i meget høj grad sammen med, at systemet gennem årene er udviklet ved knopskydning og forgrening. Efterhånden som den offentlige sektor er vokset, og nye arbejdsopgaver kommet til, har der måtte udformes overenskomster og aftaler for en lang række nye personalekategorier, f.eks. indenfor socialområdet og miljøområdet.

Antallet af overenskomster er derfor steget, så der idag findes ca. 300 overenskomster i staten og ca. 500 i kommunerne, omfattende ca. 200 faggrupper. Mange overenskomster omfatter kun ganske få medarbejdere. Således omfatter størsteparten af de offentlige overenskomster mindre end 100 ansatte hver. Problemet kan belyses ved, at en mindre kommune med 10.000 indbyggere og ca. 1.000 ansatte har knap 30 forhandlingsberettigede personaleorganisationer.

Opsplitningen af de ansatte på et meget stort antal overenskomster på basis af faglig uddannelse giver anledning til mange faggrænseproblemer, som gør det besværligt - eller umuligt - at gennemføre en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse og arbejdsdeling.

Den store fagopsplitning i den offentlige sektor, med et væld af forskellige aftaleparter, udgør en væsentlig barriere for større omlægninger og fornyelser i den offentlige sektor. Dette hænger ikke kun sammen med de formelle regler i overenskomsterne, men også med de kutymer og sædvaner, der har udviklet sig og som forhindrer, at der etableres det tværgående samarbejde om arbejdsopgaverne, der er helt nødvendigt, når omstilling og fornyelse skal gennemføres.

Det kan som eksempel nævnes, at det vil forudsætte forhandling og evt. aftaler med 18 personalegrupper og 13 organisationer, hvis en kommune vil omstrukturere ældreforsorgen og herunder omdanne plejehjem til beskyttede boliger, indføre en udbygget døgnpleje mv.

Opsplitningen hindrer således, at den budgetansvarlige myndighed får et råderum på personaleområdet, der svarer til kompetencen på det økonomiske område. Samtidig hindrer fagopsplitningen ofte den enkelte medarbejders mulighed for udvikling ved at overtage andre og nye opgaver.

Ansættelsesvilkår
Hver overenskomst indeholder typisk en lang række ansættelsesvilkår såsom ansættelsesbrev, lønudbetaling, funktion, arbejdstid, tjenestedragt, boligforhold, ferie, barsel, opsigelse, værnepligt, A-kasse samt bestemmelser om tavshedspligt, ekstraordinær tjenestefrihed og befordringsgodtgørelse. Disse vilkår vil ofte være specielle for den enkelte overenskomst, hvorfor der i den enkelte institution, f.eks. i forbindelse med ændringer i arbejdstilrettelæggelsen eller arbejdstiderne, kan være en lang række forskellige regelsæt, der ydermere kan være meget kryptisk formuleret, at tage hensyn til.

Decentralisering og øget rammestyring stiller krav om regelbegrænsning og en regelforenkling, så reglerne bliver enkle og overskuelige for de lokale beslutningstagere. Samtidig skal der være smidighed, så man kan tilpasse opgaveløsningen til de lokale behov.

Udgangspunktet for overvejelser om overenskomsternes antal og indhold må være de enkelte institutioners/enheders behov, hvilket vil kræve, at reglerne på personaleområdet tilpasses, så de tilgodeser følgende krav :

- *Ensartede regler*
Der bør udarbejdes standarder for de ansættelsesvilkår, der bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Der skal udarbejdes alternative standarder for at kunne dække forskellige driftsformer (f.eks. døgn- og holddrift) og forskellige typer af ansættelsesvilkår (f.eks. om opsigelse for henholdsvis funktionærer og lønarbejdere).

De enkelte overenskomster vil herefter hovedsagelig bestå af lønbestemmelser og henvisninger til standardansættelsesvilkår.

- *Enkle regler*
Reglerne skal være enkle og gennemskuelige. Ensartede regler er ikke noget stort fremskridt, hvis reglerne er vanskelige at forstå og dermed at anvende. Enkle regler indebærer også, at der skal være få regler. Det må kritisk overvejes, om den nuværende centrale regelfastsættelse, der regulerer stort set alle personaleforhold, kan begrænses, således at det på visse

områder og betingelser bør overlades til de enkelte institutioner/enheder selv at beslutte, hvorledes personaleadministrationen skal tilrettelægges.

- *Åbne regler*
Reglerne skal ikke indeholde for mange bindinger, men skal give mulighed for lokal tilpasning, f.eks. ved at der fastsættes rammebestemmelser, der kan udfyldes i de enkelte institutioner/enheder.

Udvalgets anbefalinger
Udvalgets forslag vedrører såvel langsigtede perspektiver som konkrete initiativer.

Regelforenkling
Øget decentralisering og rammestyring stiller krav om øget gennemsigtighed for de lokale beslutningstagere.

Dette forudsætter færre og enklere overenskomster end hidtil.

Det gælder specielt for de ansættelsesvilkår, der bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Udvalget foreslår

at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne om etablering af standarder for ansættelsesvilkår for alt offentligt personale, og

at ansættelsesvilkår, der afviger fra de standardformuleringer, der allerede gælder, søges ændret snarest muligt.

Arbejdstilrettelæggelse
Udvalget finder, at der skal indføres et fælles sæt arbejdstidsregler, betaling for ulemper m.m. Reglerne skal tilpasses de forskellige driftsformer og give mulighed for lokal udfyldning.

Udvalget foreslår

at der indføres standardregler for hver institutionstype, med henblik på at disse efterfølgende kan harmoniseres og sammenskrives.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger de gældende regler ændret på følgende punkter:

- tilrettelæggelse af arbejdstid: Længere normperiode, friere arbejdstidsplacering og adgang til deltidsbeskæftigelse, samt
- kompensation for ulemper: Fast ulempetillæg og lokal beslutning om betaling eller afspadsering af rådighedstjeneste og ulemper ved arbejdstidens placering m.m.

Faggrænser
Udvalget finder, at antallet af overenskomster bør begrænses for at reducere de faggrænseproblemer, der skyldes fagopsplitningen.

Behovet for færre overenskomster bliver dog mindre, såfremt der kan aftales ensartede ansættelsesvilkår, og de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det er dog også vigtigt, at begrænsninger i funktions-/beskæftigelsesområder udgår, og at retsbestemte funktionsområder revurderes, samt at der åbnes mulighed for analog anvendelse, dvs. at ansatte uden at opfylde de formelle uddannelsesbetingelser kan ansættes og aflønnes efter en uddannelsesbaseret overenskomst.

Udvalget foreslår

at faggrænseproblemerne i de kommende år søges fjernet gennem en reduktion i antallet af overenskomster og ved aftaler om ensartede ansættelsesvilkår, således at de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger gennemført, at:

- særlige begrænsninger i funktionsområder udgår
- visse overenskomster sammenskrives samt
- der indføres bestemmelse om analog anvendelse.

Efteruddannelse og mobilitet
Udvalget finder, at den generelle, tværfaglige efteruddannelse, tilrettelagt på lokale præmisser, skal styrkes som led i omstillingsprocessen.

Udvalget foreslår

at der ikke indgås aftaler om fagspecifik efteruddannelse i forbindelse med overenskomstforhandlingerne

at de offentlige arbejdsgivere overvejer, hvorledes de økonomiske og organisatoriske forudsætninger for en stigende efteruddannelsesindsats kan tilvejebringes.

1.3.2. Øget fleksibilitet i lønfastsættelsen

Rammestyring på det personalepolitiske område må også indebære decentralisering af dele af lønfastsættelsen og dermed en større fleksibilitet.

Behovet for øget fleksibilitet vedrører :

Mulighed for at foretage skævdelinger af lønstigninger til fordel for bestemte personalegrupper i forbindelse med overenskomstforhandlingerne.

Forenkling af det bestående puljesystem.

Større individualisering af lønnen.

De offentlige arbejdsgivere har ansvaret for en hensigtsmæssig styring af lønudviklingen. Dette skal sikres også i fremtiden. Men den fremtidige styring skal udformes, så den ikke i så høj grad retter sig mod en omfattende detailstyring men derimod, gennem øget fleksibilitet og decentralisering, på en gang sikrer de enkelte institutioner/enheder den nødvendige handlefrihed til at gennemføre de nødvendige omstillingsprocesser og samtidig sikrer den overordnede styring af lønudviklingen i den offentlige sektor.

Skævdeling mellem grupper
Det offentlige løn- og aftalesystem har siden etableringen i slutningen af 60'erne gennemløbet en udvikling, hvor det i 70'erne, som led i den stigende fokusering på det offentlige udgiftspres og med udgangspunkt i fremkomsten af stadigt bedre budget- og beregningssystemer, har udviklet sig til et meget fastlåst aftalesystem, som medfører, at alle personalegrupper i den offentlige sektor tager det for givet, at de som minimum skal have den samme lønstigning som øvrige grupper.

Overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor adskiller sig fra det øvrige arbejdsmarked ved, at grundlaget for forhandlingerne er den lønsum (de løndele der er i årets løb er blevet udbetalt indenfor de enkelte overenskomstområder), som opgøres for de enkelte organisationer. Dette system gør det muligt meget præcist at beregne, hvad et givet aftaleresultat betyder, men samtidig gør det det vanskeligt at give nogle grupper mere end andre.

De ensartede lønstigninger til alle grupper betyder, at den offentlige sektor på visse områder ikke har mulighed for at følge med lønudviklingen for de tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked, mens andre grupper i den offentlige sektor får en stærkere lønudvikling end de tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked.

Historisk har de lavere lønnedes dominans på organisationssiden i den offentlige sektor i kombination med den centraliserede lønfastsættelse haft en meget lønnivellerende effekt på lønstrukturen i forhold til det private arbejdsmarked.

Eksistensen af de nuværende seks centralorganisationer i staten modificerer dette billede noget, idet det i visse tilfælde har været muligt at komme igennem med skævdelinger mellem underorganisationer indenfor en centralorganisation, men skævdelinger mellem centralorganisationer er stort set ukendte. På det kommunale område, hvor der ikke findes egentlige centralorganisationer, er det også lykkedes at foretage enkelte skævdelinger, men også her er det generelt meget vanskeligt at komme igennem med sådanne ønsker.

En yderligere faktor, der medvirker til at fastholde et konstant forhold mellem grupperne, er den bestående reguleringsordning. Reguleringsordningen er etableret for at sikre en parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Udgangspunktet for reguleringen af de offentligt ansattes løn er en opgørelse af de evt. merstigninger, der finder sted på det private arbejdsmarked i forhold til den offentlige sektor. På trods af, at den gennemsnitlige merstigning på det private arbejdsmarked er et produkt af meget varierende lønstigninger for forskellige personalegrupper overføres merstigningen til samtlige offentligt ansatte med samme procent. Det betyder, at det ikke er muligt at sikre en parallel lønudvikling for sammenlignelige grupper. De grupper, hvis løn på det private arbejdsmarked stiger mere end gennemsnittet, vil få for lille en lønstigning på det offentlige arbejdsmarked og vice versa. Kun i de (hypotetiske) tilfælde, hvor en gruppe på det private arbejdsmarked i en årrække har ligget på gennemsnitstigningen, kan der sikres en parallel lønudvikling.

Det er de offentlige arbejdsgiveres holdning, at lønudviklingen i den offentlige sektor skal holde trit med lønudviklingen på det øvrige arbejdsmarked, men at udmøntningen af reguleringsordningen skal anvendes dels til de grupper, hvor der er opstået skævheder i forhold til det private arbejdsmarked, dels til øget fleksibilitet i den individuelle aflønning.

Det er nødvendigt, at også organisationerne erkender, at sådanne skævdelinger er nødvendige, hvis den offentlige sektor skal kunne fastholde og rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

Puljesystemet
I forbindelse med aftale- og overenskomstforhandlingerne afsættes der traditionelt formålsbestemte beløb, de såkaldte puljer. Der kan dels være tale om puljer til omklassificeringer/tillæg m.v., dels til finansiering af specielle krav, såsom ændrede arbejdstidsregler, forskudttidstillæg o.lign. Formålet med disse puljer er, at der løbende kan ske tilpasninger inden for de enkelte overenskomstområder.

Puljesystemet repræsenterer således en vigtig form for fleksibilitet i aftale- og overenskomstsystemet. Puljesystemet lider dog under de samme problemer som udmøntningen af de generelle lønstigninger, nemlig at alle grupper, uanset om der er dokumenteret behov for det, får de samme puljestørrelser. Dertil kommer, at der for de enkelte organisationer også udmøntes puljer, der som hovedregel er bundet til forskellige forudsætninger om anvendelsesformål og procedurer. Det har medført, at puljesystemet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem over tid, i stedet for at give den nødvendige fleksibilitet, har udviklet sig til et omfattende puljebureaukrati. Antallet af organisations- og formålsbestemte puljer er blevet så stort, at det decentralt er svært at gennemskue og anvende, og centralt beslaglægges uforholdsmæssigt mange ressourcer på fordeling og administration af puljerne.

En vigtig erfaring fra overenskomstperioden 1987-89 er, at øgede puljemidler ikke i sig selv giver større fleksibilitet, men at den form som puljerne udmøntes i er afgørende. Det kan være vanskeligt at vurdere, hvilken grad af fleksibilitet de enkelte puljer repræsenterer. På nuværende tidspunkt kan det dog konstateres, at en stor del af den øgede fleksibilitet, der trods alt er tilvejebragt i det offentlige lønsystem i de senere år, kan tilskrives flekslønsordningen. Det understreger, at udmøntningsformen er afgørende, idet flekspuljerne/kommunepuljeordningen kun er på 0,2 pct. af lønsummen, mens de samlede puljemidler i overenskomstperioden 1987-89 var på knap 2 pct. af lønsummen.

Det afgørende for disse ordningers succes har været muligheden for at allokere midler til de områder, hvor der har været størst behov. Dette skyldes især, at organisationsopdelingen er blevet udvisket, og formålsbindingen er reduceret.

Det afgørende for at puljesystemet kan fungere fleksibelt, er at der etableres et sammenhængende og gennemsigtigt system, hvor der gøres op med organisations- og formålsopdelinger, og hvor større dele af puljerne decentraliseres til den enkelte institution.

Fra funktion til person.
Lønfastsættelsen i den offentlige sektor er meget centraliseret, og bygger næsten udelukkende på de arbejdsfunktioner og formelle uddannelseskrav, der ligger i den pågældende stilling og ikke på stillingsindehaverens person-

lige kvalifikationer og præstationer. Derfor har den enkelte medarbejder kun meget lille eller ingen indflydelse på sin egen løn, og tilsvarende har de offentlige institutioner kun meget små muligheder for at anvende lønnen som en aktiv del af institutionens personalepolitik. Dette bør ændres, så institutionen i højere grad kan afpasse medarbejdernes løn efter den enkeltes arbejdsindsats og præstationer og ikke kun efter arbejdsfunktioner.

En øget decentralisering af løndannelsen vil, hvis den skal motivere og understøtte omstillingsprocessen i den offentlige sektor, kræve, at de kriterier, der lægges til grund for en mere individuel løndannelse, er kendt af de ansatte og opfattes som rimelige, hvilket vil stille store krav til det ledelsesmæssige beredskab i de enkelte institutioner.

Eksempler på kriterier, der kunne indgå, er opnåelse af resultater, høj produktivitet, få fejl, serviceorientering over for borgerne og andre kunder, evne til at samarbejde, pålidelighed, villighed til at påtage sig nye arbejdsopgaver, særlig stor arbejdsbyrde gennem et langt tidsrum, omstillingsparathed, risikovillighed, besparelser osv.

Ved anvendelse af en mere fleksibel lønfastsættelse bliver det muligt at belønne præstationer, der fremmer institutionens prioriterede mål, at belønne f.eks. høj effektivitet/produktivitet og at benytte lønnen som rekrutterings- og fastholdelsesfaktor.

Lederpolitikken

Det er en vigtig forudsætning for gennemførelse af de nødvendige omstillingsprocesser, at barriererne for en fleksibel personaleanvendelse fjernes, og at det bliver muligt at anvende løn som et af de personalepolitiske virkemidler.

Det er ligeså nødvendigt, at der udformes en egentlig lederpolitik for den offentlige sektor. En lederpolitik, som tager udgangspunkt i ledernes nøgleposition, placeret som bindeled mellem de politiske mål og intentioner og de offentligt ansatte, som skal realisere målene.

Lederne og ledergerningen må yderligere professionaliseres, hvilket betyder, at lederne - uanset egne holdninger - må gå foran i omstillingsprocessen henimod øget resultatorientering, reduktioner og omprioriteringer, nye og billige løsninger, afbureaukratisering, åbenhed mod borgere og virksomheder samt helhedssyn og samarbejde på tværs af sektor- og faggrænser.

Hertil kommer de større krav, der stilles til ledernes evne til at gå ind i den politiske rådgivning og til, i et miljø præget af færre offentligt ansatte og mere arbejde, at frigøre den menneskelige energi og kreativitet, som behøves og som findes hos de offentligt ansatte.

Lederpolitikken må bygges op om en række elementer, der tilsammen virker i retning af denne nyorientering af ledelsesopgaven i 90'ernes offentlige sektor.

En egentlig lederpolitik skal sætte ind på mange fronter:

udvikling af kvalificerede lederemner, herunder egentlig lederuddannelse før og umiddelbart efter ansættelse som chef.

mobilitet blandt chefer, ved turnusordninger, åremålsansættelser og ved mere fleksible pensionsordninger.

etablering af "seniorordninger", der kombinerer ledernes behov for aflastning inden pensionsalderen og det offentliges interesse i fortsat at bruge ledernes erfaring og viden.

mere resultatorienterede lønsystemer.

professionel rekruttering og afvikling, bl.a. ved brug af "outplacementordninger", hvor rådgivning og evt. uddannelse kan kvalificere ledere til at overtage nye jobs.

alternative karriereforløb som specialister til chefløn.

Udvalgets anbefalinger

Formålspulje til strukturelle problemer
I forbindelse med de generelle aftale- og overenskomstfornyelser skal der til løsning af strukturelle problemer afsættes en ikke-organisationsopdelt central pulje for samtlige ansatte til gruppevise omklassificeringer/ændringer i lønskalaen samt til omklassificering af enkeltstillinger på lederniveau. Puljen forhandles centralt af de offentlige arbejdsgivere og organisationerne.

Individuelle ministerie-/(amts)kommunepuljer
Der afsættes ved aftale- og overenskomstforhandlingerne ikke-organisationsopdelte ministerie-/(amts)kommunepuljer for samtlige ansatte til individuelle lønforbedringer, ydet i form af tidsbegrænsede eller varige personlige eller stillingsmæssige (for statens vedkommende omklassificeringer af stillinger, der opfylder kravene til stillingsindhold i frilisten) omklassificeringer/tillæg. Puljerne skal endvidere kunne anvendes i rekrutterings- og fastholdelsessituationer og til ydelse af tillæg til honorering af særlig indsats. Puljen fordeles af Administrations og Personaledepartementet(APD)/de (amtskommunale forhandlingsorganer til de respektive ministerområder/amtsråd/kom-

munalbestyrelser. Der skal kunne foretages skævdeling personaleorganisationerne imellem. Puljens udmøntning aftales lokalt.

I forbindelse med decentralisering af den individuelle del af lønfastsættelsen, og i de tilfælde hvor gruppevise omklassificeringer decentraliseres (for specielle personalegrupper i en enkelt styrelse) stilles der nye krav til styringen af lønudviklingen i den offentlige sektor. Lønstyringen fungerer i dag tilfredsstillende på det offentlige arbejdsmarked, og styringen af lønudviklingen vil fortsat være et højt prioriteret mål for de offentlige arbejdsgivere. Der skal således udvikles nye metoder for den overordnede lønstyring. I denne forbindelse bør der ske en opprioritering og udbygning af løn- og personalestatistikken for det offentlige område.

Puljernes finansiering, størrelse og fordeling
Finansieringen af et nyt puljesystem vil som nævnt kunne ske ved afsættelse af puljer i forbindelse med de generelle aftale- og overenskomstforhandlinger og ved inddragelse af ledigtblevne genanvendelige midler. Endvidere kan flekspuljerne/(amts)kommunepuljerne indgå i puljesystemet tillige med den del af reguleringsordningen, der er afsat til brug for individuelle omklassificeringer/tillæg ("0,08-puljen").

Afsættelse af puljerne bør ske efter en nøje overvejelse af, hvor store midler der i den givne situation er ønskelige, herunder bl.a. den økonomiske ramme, der er gældende for overenskomstfornyelsen, samt lønsystemets opbygning.

En videreudbygning af puljesystemet forudsætter også, at der bliver skabt "luft" i den øvre del af lønskalaen. Såvel centralt i APD/de (amts)kommunale forhandlingsorganer som decentralt på ministerie-/(amts)kommuneniveau skal der være mulighed for at foretage skævdelinger.

Afskaffelse af genanvendelsessystemet
Det nuværende organisations- og formålsbestemte genanvendelsessystem afskaffes. Ledigtblevne midler registreres og overføres til ministerie/(amts)-kommunepuljerne.

Anden udmøntning af reguleringsordningen
På nuværende tidspunkt overføres via reguleringsordningen automatisk 80 pct. af den gennemsnitlige lønglidning på det private område til samtlige grupper på det offentlige område.

Udmøntningen af reguleringsordningen bør differentieres for de enkelte personalegrupper i forhold til den aktuelle konkurrencesituation mellem sammenlignelige offentlige og private grupper. For grupper af offentligt ansatte, hvor der ikke findes sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, kan det overvejes at benytte en gennemsnitsberegning.

Overvejelse om omlægning af anciennitetsforløb
Det bør tilstræbes, at der skabes bedre mulighed for en graduering af lønnen - efter kvalifikationer og arbejdsindsats, stillingsfunktioner og de enkelte tjenestesteders forhold. Det foreslås, at der nedsættes et udvalg - også med deltagelse fra organisationsside - der undersøger og nøje overvejer ændringer i alderstillægssystemet.

Differentiering af lønnen til den offentlige sektors ledere
Til imødekommelse af de stadigt øgede resultatkrav, der stilles til ledere i den offentlige sektor, bør det være muligt at differentiere disses lønninger i forhold til deres opnåede resultater. Den tværgående ministerie-/(amts) kommunepulje, bør derfor også kunne anvendes til personlige løntillæg til chefer og til midlertidige tillæg til grupper af lederstillinger. Herved kan ikke alene de stillingsmæssige krav, men også de personlige forudsætninger tilgodeses.

Øget anvendelse af åremål
Den gennem de seneste år udvidede anvendelse af åremålsansættelse af ledere bør fastholdes. Proceduren for etablering af åremålsansættelse bør lettes, bl.a. i forbindelse med en påtænkt decentralisering af vilkårsfastsættelsen. På grund af de vide rammer for lønfastsættelsen for udefra kommende vil åremålsansættelse kunne anvendes som markedslønsordning til at rekruttere ledere fra det private erhvervsliv. Den faktiske anvendelse af åremålsansættelse, og den hermed tilsigtede lederudskiftning med jævne mellemrum, bør følges af APD, f.eks. som en generel undersøgelse af konsekvenserne af åremålsansættelsens ophør eller ved løbende indberetninger herom fra institutionerne.

Chefrotation
Det bør overvejes nærmere, hvorledes den frivillige chefmobilitet på tværs af institutionerne i stillinger på samme niveau kan fremmes. Bl.a. bør undersøges de praktiske vanskeligheder ved en chefrotationsordning, hvilke personalepolitiske værktøjer, herunder lederuddannelse mv., der kan bidrage til at fremme mobiliteten, og den eventuelle virkning af lønforbedringer.

Pensions- og retræteordninger for ledere
Der bør etableres forbedrede pensionsmuligheder for ansatte på lederposter som led i en seniorpolitik for veltjente ledere. Ud over forbedring af de eksisterende pensionsordninger kan nævnes retrætestillinger, seniorposter mv.

Udbygning af frilisterne mv.
For at hindre, at frilisterne benyttes til dispositioner, hvor der normalt skal benyttes omklassificeringsmidler, bør frilisteordningerne nøje gennemgås, og Finansministeriets cirkulære af 21. marts 1985 om klassificering af nyoprettede tjenestemandsstillinger mv. bør overvejes revideret og udbygget,

således at flere stillinger end hidtil optages på ministerområdernes frilister. Det bør overvejes, om styrelserne bør indberette til Finansministeriet om anvendelsen af frilisterne.

For det (amts) kommunale område skal der tilsvarende peges på en yderligere lempelse i decentraliseringen af løntilsynet.

Indskrænkning af adgangen til at aftale lønforbedring ved væsentlig stillingsændring (overenskomstområdet)
Der er behov for en revision og opstramning af de bestående ordninger, der - på en række overenskomstområder - giver mulighed for at anvende midler uden for pulje til ydelse af lønforbedringer begrundet i væsentlige stillingsændringer.

I de tilfælde hvor en ansat i forbindelse med en egentlig forfremmelse rykker op i en højere stilling - typisk efter opslag - bør der dog gælde samme regler som ved nyansættelse.

Udarbejdelse af informationsmateriale vedrørende udlodning af effektiviseringsgevinster i staten
Udvalget foreslår, at der på det statslige område udarbejdes information om den mellem Finansministeriet og en række centralorganisationer indgåede aftale om udlodning af effektiviseringsgevinster.

Informationen bør bl.a. indeholde retningslinier for iværksættelse af en effektiviseringsproces, erfaringer med gennemførte udlodninger af effektiviseringsgevinster samt oplysninger om, hvilke typer lønforbedringer der bør komme på tale.

1.3.3. Sygesikringsområdet

Sygesikringsoverenskomster
En særlig problematik gør sig gældende på den del af overenskomstområdet, der vedrører sygesikringen. Der er her ikke tale om en arbejdsgiver-/arbejdstagerrelation mellem det offentlige og de tilknyttede medicinalpersoner, ligesom der ved indgåelse af overenskomst ikke sker en direkte fastlæggelse af lønnen for de personer, der er omfattet af overenskomsterne. Ved overenskomsterne aftales vilkår for samarbejde samt honorarer for en række ydelser for privat praktiserende medicinal personer, der hver især har aftaler med sygesikringen om at kunne behandle patienter og modtage honorar herfor fra den offentlige sygesikring.

Overenskomsterne regulerer således de vilkår, hvorunder en række medicinalpersoner kan fungere i liberalt erhverv tilknyttet det offentlige. Overenskomsterne indeholder derudover en række bestemmelser, der f.eks. ved-

rører borgernes ret til at modtage sygesikringsydelser og begrænsninger i amtskommunernes mulighed for at tilrettelægge funktionerne i den primære sundhedssektor og for at fastlægge serviceniveauet. Vigtigst er her bestemmelserne om praksisplanlægningen i lægeoverenskomsterne, hvor det forudsættes, at praksisplaner tilvejebringes af det offentlige og lægernes organisationer i fællesskab.

Også på andre områder adskiller sygesikringsoverenskomsterne sig fra det almindelige arbejdsmarked. For det første er der som hovedregel tale om overenskomster, der videreføres, indtil de opsiges af en af parterne. For det andet er der typisk tale om overenskomster med 3-måneders opsigelsesvarsel, således at overenskomsterne i princippet kan opsiges til et hvilket som helst tidspunkt. På speciallægeområdet er de eksisterende overenskomster forlænget ved lov til udgangen af 1989. På almenlægeområdet og fysioterapiområdet er der netop (sommeren 1988) indgået overenskomster.

I samtlige overenskomster er der indføjet bestemmelser om, at parterne skal optage forhandling, hvis de fastsatte økonomiske rammer ikke overholdes.

Behovet for en omlægning af sygesikringsoverenskomsterne har været behandlet i betænkning 1080 om praksissektorens organisation og i betænkning 1123 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Der er i disse betænkninger peget på to hovedgrupper af ønsker til en omlægning af sygesikringsoverenskomstsystemet:

> Det er fremhævet, at de eksisterende overenskomster i en række tilfælde ikke på tilfredsstillende måde kan tilgodese en række sundhedsmæssige hensyn. Der har i denne forbindelse været peget på behovet for en koordination mellem praksissektoren, sygehusvæsenet og det sociale område. Det har endvidere været fremhævet, at incitamenterne til at iværksætte forebyggende virksomhed skulle forbedres.
>
> Der har endvidere været peget på, at der med de eksisterende overenskomster ikke er mulighed for at gennemføre en økonomisk styring af sygesikringsudgifterne, der kan sikre overholdelse af de fastsatte økonomiske rammer. Specielt stigningen i sygesikringsudgifterne i de seneste år har aktualiseret ønsket om indførelse af mekanismer, der kan sikre overholdelse af de fastlagte økonomiske rammer på sygesikringsområdet.

En gennemførelse af flere af de stillede forslag vil imidlertid kræve ændringer i den gældende sygesikringslov. Herudover planlægger sundhedsministeren i foråret 1989 at fremlægge forslag til en ændring af sygehus- og sygesikringslovgivningen med det formål at modernisere og forenkle lovgivningen. Lovforslaget vil på en række punkter betyde afgørende æn-

dringer af sygesikringsoverenskomstsystemet, og det må på denne baggrund vurderes, at der for nærværende næppe vil kunne indgås aftaler om omfattende omlægninger af overenskomstsystemet. I lyset heraf har det nedsatte underudvalg om sygesikringsoverenskomsterne besluttet at opdele sit arbejde i to faser. I første fase har underudvalget koncentreret sig om krav fra det offentliges side, der kan fremsættes ved overenskomstforhandlinger. Udvalget vil i fase to, der forventes afsluttet ved udgangen af 1988, arbejde med bidrag til det kommende forslag til en sundhedslov.

Overenskomstkrav.
Der er på nogle områder ikke faste regler for, hvornår overenskomsterne skal genforhandles. Ved de førstkommende overenskomstforhandlinger foreslås det, at der fra det offentliges side vil kunne fremsættes krav indenfor to hovedområder:

Introduktion af mekanismer til sikring af budgetoverholdelse.

Forslag der bidrager til at styrke samarbejdsmulighederne mellem de praktiserende læger og andre dele af social- og sundhedsvæsenet.

På speciallægeområdet er de gældende overenskomster ved lov forlænget til udgangen af 1989. På øjenlægeområdet foreligger der nu en rapport, der forventes at udgøre en væsentlig del af grundlaget for forhandlinger om en fornyelse og modernisering af overenskomsten. For de øvrige overenskomstområder kan der - hvis de aftalte økonomiske rammer overskrides - blive behov for forhandlinger om aktivitets- og/eller udgiftsdæmpende foranstaltninger.

Sikring af økonomisk fastlagte rammer vil kunne opnås gennem indførelse af regulering af honorarstørrelsen i lyset af den faktiske aktivitet. Mulighederne for decentralt at gennemføre en samlet tilrettelæggelse af social- og sundhedssektorerne vil blive styrket, hvis planlægningskompetencen gives til amtskommunerne, og hvis der åbnes bedre muligheder for indgåelse af lokale aftaler.

Sygesikringsudvalgets videre arbejde.
I sit videre arbejde vil udvalget analysere grundlaget for en omlægning af sygesikringsområdet ved gennemførelse af ny lovgivning.

Følgende hovedelementer vil indgå i udvalgets arbejde:

Mulighederne for en regelforenkling af området gennem ophævelse af bestemmelser i lovgivning og overenskomster.

Gennemførelse af decentralisering af området til amtskommuner og primærkommuner.

Stimulering af samarbejdsprocesser mellem forskellige kommunale myndigheder og mellem kommunale myndigheder og staten.

Styrkelse af samarbejdet mellem de kommunale myndigheder og de praktiserende læger om løsning af primærkommunale opgaver på såvel sundheds- som socialområdet.

Styrkelse af den lokale ledelse og gennemførelse af en sammenhængende sundhedsplanlægning.

Opprioritering af forebyggende virksomhed og styrkelse af den primære sundhedssektor.

Udvalget vil endvidere analysere mulighederne for introduktion af ændrede styrings- og finansieringsmodeller for sygesikringsområdet. I denne forbindelse vil følgende hovedelementer blive analyseret:

Metoder til gennemførelse af budgetsikring af sygesikringsudgifterne, herunder mulighederne for gennemførelse af rammebudgettering og blokbetalingsmekanismer i den primære sundhedssektor.

Mulighederne for gennemførelse af brugerbetalinger og konsekvenserne heraf.

Sikring af bedre gennemsigtighed af aktiviteter og ressourceforbrug ved udbygning af informationssystemet vedr. den primære sundhedssektor.

2. Strukturen på det danske arbejdsmarked

2.1. Indledning

2.2. Det private arbejdsmarked

- Den samlede beskæftigelse
- LO/DA-området
- Andre organisationer

2.3. Det offentlige arbejdsmarked

- Den samlede beskæftigelse
- Organisationsstrukturen
- Forhandlingsstrukturen
- Ansættelsesformer

2.1. Indledning

Det danske arbejdsmarked er karakteriseret af stærke organisationer på såvel lønmodtager- som arbejdsgiverside og af parternes ret til frie og selvstændige forhandlinger om løn- og ansættelsesvilkår.

Nedenfor gennemgås organisations- og forhandlingsstrukturen på arbejdsmarkedet, oversigtligt for det private arbejdsmarkeds vedkommende og mere dybtgående for det offentlige arbejdsmarked.

Gennemgangen af systemerne viser, at der på såvel arbejdsgiver- som arbejdstagersiden er tale om en langt større organisering og centralisering af overenskomstforhandlingerne på det offentlige end på det private arbejdsmarked. Sammenhængen mellem dette forhold og lønsystemerne og lønfastsættelsen i de 2 sektorer omtales i kapitel 3.

2.2. Det private arbejdsmarked

2.2.1. Den samlede beskæftigelse

Det private arbejdsmarked beskæftigede i 1987 knap 1,3 mio. lønmodtagere omregnet til fuldtidsansatte. Lønmodtagernes fordeling på erhvervsgrupper fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1.
Antal lønmodtagere (omregnet til fuldtidsbeskæftigede) på det private arbejdsmarked fordelt på erhvervsgrupper. 4. kvartal 1987

Landbrug og fiskeri		38.704
Fremstillingsvirksomhed		431.709
Heraf :		
- Jern-og metalindustri	174.172	
- Nærings- og nydelsesmiddelindustri	78.000	
Bygge-og anlægsvirksomhed		149.257
Handel		277.669
Hotel, restauration, forlystelser		35.436
Transportvirksomhed		97.149
Financieringsvirksomhed og forr. service		176.490
Reparation og anden service		28.273
Private tjenesteydelser i øvrigt		40.183
I alt		1.274.960

Kilde : Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1988:11.

2.2.2. LO/DA-området

Organisationsstrukturen
Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Arbejdsgiverforening (DA) er de dominerende organisationer på det private arbejdsmarked.

DA havde pr. 1. januar 1988 22.642 medlemmer fordelt på 151 organisationer og et lille antal enkeltmedlemmer. Den største medlemsorganisation er Jernets Arbejdsgiverforening, der står for ca. en tredjedel af den samlede lønudbetaling inden for DA's område.

I alt beskæftigede DA's medlemmer i 1987 ca. 500.000 lønmodtagere, hvoraf godt 300.000 var arbejdere (1/3 faglærte og 2/3 ikke-faglærte) og resten funktionærer.

LO havde pr. 1. januar 1987 ca. 1,4 mill, medlemmer fordelt på 32 forbund. De største forbund i LO er Specialarbejderforbundet i Danmark (320.000 medlemmer), Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (314.000 medlemmer), Dansk Metalarbejderforbund (137.000 medlemmer) og Dansk Kommunal Arbejderforbund (119.900 medlemmer). Tilsammen organiserer disse forbund mere end halvdelen af LO's medlemmer.

Langt de fleste lønmodtagere på DA's medlemsvirksomheder er medlemmer af LO, men det er noget mindre end halvdelen af LO's medlemmer, der arbejder på virksomheder, der er medlemmer af DA.

Hvor LO's medlemmer som regel er organiseret efter det faglige tilhørsforhold, er DA-medlemmer ofte sluttet sammen med andre virksomheder inden for samme branche, f.eks. Entreprenørforeningen og Industrifagene. Derfor forhandler medlemsorganisationer under DA ofte med en række forskellige fagforbund.

Forhandlingsstrukturen
Et tilbagevendende tema i diskussionen om overenskomstforhandlingernes struktur er spørgsmålet om centrale contra decentrale forhandlinger. Set i historisk perspektiv er udviklingen gået fra fuldstændig decentrale forhandlinger mod en stadig stærkere centralisering.

I de senere år er der dog set markante undtagelser fra denne tendens. Det var f.eks. tilfældet i 1981, hvor både de generelle og de specielle krav blev forhandlet på underorganisationsniveau. I 1983 og 1985 øgedes centraliseringen på ny, men i 1987 oplevedes de mest decentrale forhandlinger i mange år, hvor hele overenskomststoffet blev forhandlet direkte mellem overenskomstparterne, uden at hovedorganisationerne var inde i billedet.

Mellem LO og DA aftales traditionelt egentlige forhandlingsregler eller

retningslinier for forhandlingernes førelse i den enkelte overenskomstsituation, de såkaldte køreplaner, der herefter i vidt omfang er retningsgivende for det øvrige private arbejdsmarked. De nævnte regler har bl.a. indeholdt tidsterminer for forhandlingernes førelse, kompetencefordeling mellem hovedorganisationerne og medlemsorganisationerne om forhandlingerne af henholdsvis generelle og specielle krav samt regler for forhandlingernes videreførelse under Forligsinstitutionens medvirken.

På visse områder forestås forhandlingerne af karteller. For eksempel forhandler Jernets Arbejdsgiverforening med CO-Metal, der repræsenterer 10 forbund (såvel faglærte som ikke-faglærte). Blandt de største er Dansk Metalarbejderforbund, SiD og Kvindeligt Arbejderforbund.

Diskussionen om centrale hhv. decentrale forhandlinger skal bl.a. ses i lyset af, at kompetencen i forbindelse med overenskomster og lønspørgsmål er mere centraliseret i DA end i LO.

I henhold til DA's love må ingen organisation under DA eller dens medlemmer indgå kollektive overenskomster uden samtykke fra DA's hovedbestyrelse. Desuden er medlemsorganisationerne/medlemmerne forpligtet til at overholde bestemmelser om løn-, og ansættelsesforhold udsendt af DA eller af de DA-tilsluttede organisationer. Samtidig kan DA's hovedbestyrelse idømme bøder til medlemsorganisationer/-virksomheder, som overtræder DA's love, forbud eller påbud, herunder i forbindelse med lønspørgsmål. Denne sanktionsmulighed er udnyttet i adskillige tilfælde.

Den øverste myndighed inden for LO er kongressen. Den daglige ledelse varetages af forretningsudvalget, der har retten til at forhandle om generelle spørgsmål i forbindelse med overenskomstfornyelse. Det kan dreje sig om arbejdstidens længde, ferie, forhandlingsregler mv. Forretningsudvalget kan imidlertid ikke afslutte overenskomster på medlemsorganisationernes vegne. Overenskomster indgås af de enkelte landsdækkende fagforbund.

På trods af, at DA's medlemmer beskæftiger under halvdelen af samtlige privatansatte lønmodtagere, har LO/DA-området traditionelt været retningsgivende for lønudviklingen på resten af det private arbejdsmarked, bl.a. fordi en meget stor del af overenskomsterne uden for DA-området udformes som tiltrædelsesoverenskomster, der følger en LO/DA-overenskomst.

Uanset om overenskomstforhandlingerne foregår efter en decentral eller central model, vil en stor del af lønforhandlingerne være decentrale, fordi ca. 2/3 af arbejderne inden for DA-området aflønnes efter et minimallønssystem, hvor lønfastsættelsen i princippet finder sted i løbet af overenskomstperioden efter forhandling mellem den enkelte arbejder og den enkelte virksomhed uden organisationsmedvirken. Dette forhold uddybes i kapitel 3 i afsnittet om lønsystemer på det private arbejdsmarked.

2.2.3. Andre organisationer

DA-området i øvrigt
Mellem DA og FR-Arbejdslederne er indgået en landsoverenskomst, der er en rammeaftale, inden for hvilken den enkelte leder forhandler sine ansættelsesvilkår individuelt med den enkelte virksomhed. Tilsvarende aftale er indgået mellem Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA) og FR-Arbejdslederne.

Den finansielle sektor
På bank-, sparekasse- og forsikringsområderne er etableret kollektive overenskomster. Overenskomsterne er overvejende normallønsoverenskomster, som er indgået mellem Danske Bankers Forhandlingsorganisation (DBF) og Danske Bankfunktionærers Landsforening (DBL), Sparekassernes Forhandlingsorganisation og Danske Sparekassefunktionærers Landsforening samt Danske Forsikringsselskabers Forhandlingsorganisation (FFO) og Danske Forsikringsfunktionærers Landsforening (DFL).

2.3. Det offentlige arbejdsmarked

2.3.1. Den samlede beskæftigelse

Den offentlige sektor består af staten, kommunerne, amtskommunerne og visse koncessionerede selskaber. Antallet af ansatte i det offentlige forhandlingsområde fremgår af tabel 2.2.

Tabel 2.2.
Antal ansatte (omregnet til fuldtidsbeskæftigede) i det offentlige forhandlingsområde. 1986

	Samlet antal ansatte i den offentlige sektor		
	Staten mv. 1)	Kommunerne	I alt
Tjenestemænd	154.000	60.000	214.000
Overenskomstansatte	100.000	349.000	449.000
I alt	254.000	409.000	663.000

2.3.2. Organisationsstrukturen

Staten, arbejdsgiversiden
Finansministeriet (Administrations- og Personaledepartementet) er den centrale myndighed vedrørende løn- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i staten, folkeskolen og folkekirken.

På tjenestemandsområdet fremgår det af tjenestemandsloven fra 1969, at løn- og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale mellem finansministeren og tjenestemændenes centralorganisationer.

For så vidt angår overenskomstansatte og andre grupper af ansatte blev en tilsvarende kompetence centraliseret i Finansministeriet i 1973. Der findes i alt ca. 300 overenskomster på det statslige område.

Finansministeren kan bemyndige en anden minister til at føre forhandlinger om, hhv. at indgå overenskomst eller aftale. I forbindelse med en sådan bemyndigelse fastsættes altid retningslinier for bemyndigelsens anvendelse.

På tjenestemandsområdet er der i tjenestemandsloven og i hovedaftalen med tjenestemændenes organisationer hjemmel til, at aftaler, der alene vedrører ansættelsesvilkår for tjenestemænd under et enkelt ministerium, kan indgås af den pågældende minister efter retningslinier om bemyndigelsens anvendelse.

På overenskomstområdet forhandler DSB, P&T og Forsvarsministeriet overenskomster efter bemyndigelse fra Finansministeriet og under forbehold af Finansministeriets godkendelse.

Staten, arbejdstagersiden - struktur
På det offentlige arbejdsmarked har organiseringen på arbejdstagersiden fulgt udviklingen i den offentlige sektors aktiviteter og ansættelsesformer. Helt frem til midten af 1950'erne var den altdominerende ansættelsesform tjenestemandsansættelse, og udover de traditionelle tjenestemandsgrupper var også akademikere og andre varigt ansatte ansat på tjenestemandsvilkår. Ansættelse på overenskomstvilkår blev traditionelt brugt for kontorfunktionærgruppen og visse arbejdergrupper. Fra midten af 50'erne ændredes dette billede gradvis, og fra midten af 60'erne er overenskomstansættelse for alvor slået igennem i den offentlige sektor.

De første spirer til egentlige tjenestemandsorganisationer opstod omkring århundredeskiftet, og i 1909 blev de første centralorganisationer for henholdsvis funktionærer (CO I) og for embedsmandsgrupperne (CO II) dannet. Fundamentet for organisering var etaterne (jernbane-, post-, telegraf- og toldetaterne). F.eks. bestod CO I ved dannelsen i 1909 kun af funktionærer

ansat ved de fire civiletater, og først i 1921 blev der åbnet for statstjenestemænd fra andre styrelsesgrene.

Senere blev der oprettet en tilsvarende organisation for de akademiske statstjenestemænd, Statsembedsmændenes Samråd, ligesom lærerne i folkeskolen mv. på et senere tidspunkt sluttede sig sammen i Lærernes Centralorganisation.

Centralorganisationerne førte indtil slutningen af 40'erne en samlet politik over for arbejdsgiversiden, men i perioden 1948 - 1954 trådte CO I ud af fællesskabet. Baggrunden for bruddet var, at reguleringsordningen, der skulle sikre en parallel lønudvikling mellem det offentlige og det private arbejdsmarked, var baseret på ensartede kronebeløb til alle, hvilket på grund af krigens og efterkrigstidens kraftige inflation medførte stærke lønnivelleringer. De højerelønnede krævede derfor reguleringsordningen baseret på procentreguleringer, hvilket CO I ikke kunne acceptere.

Først med tjenestemandsloven af 1958 genskabtes samarbejdslinien mellem centralorganisationerne, idet der som led i revisionen af lønsystemet blev etableret procentvise reguleringer. I 1960 blev Statstjenestemændenes og Lærernes Forhandlingsudvalg - det senere Tjenestemændenes Forhandlingsudvalg (TFU) - dannet.

I takt med den stigende anvendelse af overenskomstansættelse fra midten af 50'erne er stadig flere organisationer kommet til. Dette er dels sket ved, at organisationer, der allerede organiserede tilsvarende faggrupper på det private arbejdsmarked, begyndte at organisere de tilsvarende grupper i staten. Som eksempler herpå kan nævnes HK, Metalarbejderforbundet mv. Dels har mere specielle grupper, der primært beskæftiges på det offentlige arbejdsmarked, dannet deres egne fagforeninger, typisk på basis af faglig uddannelse.

På overenskomstområdet er der, som på tjenestemandsområdet, sket en stadig større centralisering af forhandlingskompetencen. Et af de første forhandlingsfællesskaber var Akademikernes Centralorganisation, men der kan også nævnes et eksempel som Dansk Funktionærforbund.

Den mest markante udvikling i de senere år har været dannelsen af Centralorganisationen for Overenskomstansatte i staten (CO-STAT), der i 1988 gik sammen med CO I om dannelse af Statsansattes Kartel (STK), der på vegne af CO I og CO-STAT indtrådte i TFU, som samtidig ændrede betegnelse til Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU).

Tabel 2.3. viser de statsansattes fordeling på de nævnte centralorganisationer.

Tabel 2.3.
Antal ansatte (omregnet til fuldtidsbeskæftigede) i det statslige forhandlingsområde, fordelt på organisationer. 1986

CO I	39.600
CO II	40.300
AC, Tjenestemandsområdet	9.500
LC	66.500
CO-STAT	52.700
AC, overenskomstområdet	12.800
Øvrige organisationer	32.600
I alt	254.000

CFU repræsenterer ca. 82 pct. af samtlige ansatte inden for det statslige forhandlingsområde. Medtages AC, overenskomstområdet, er næsten 90 pct. af de ansatte omfattet af centralorganisationerne. Selv om forhandlingskompetencen er større for centralorganisationerne på tjenestemandsområdet end på overenskomstområdet, jfr. nedenfor, må det konstateres, at der er tale om en centralisering på arbejdstagerside, der nærmer sig forholdene på arbejdsgiverside i staten.

Bilag 2.1 indeholder en oversigt over de omtalte forhandlingsfællesskaber i staten.

Staten, arbejdstagersiden - forhandlingskompetence
Udviklingen i forhandlingskompetencen på tjenestemandsområdet har båret præg af, at løn- og arbejdsvilkår traditionelt har været et lovgivningsspørgsmål, og processen frem til i dag har været en udvikling, hvor de centrale organisationer langsomt har fået stadig flere beføjelser.

I de første løn- og pensionslove for tjenestemænd var der ikke åbnet adgang til kollektiv forhandling af løn- og arbejdsvilkår. De første forhandlingsregler kendes fra et cirkulære af 23. juni 1903 fra ministeriet til statsbanerne, hvori det hedder:

'Statsbanernes funktionærer og arbejdere have adgang til at forhandle med deres foresatte om deres tjenstlige forhold i et videre omfang, end det kan ske gennem enkeltmandshenvendelse ad tjenstlig vej. Det står personalet frit for i dette øjemed at indgå foreninger og vælge tillidsmænd.....

Enhver sådan forening, der ønsker at henvende sig til administrationen om

tjenstlige forhold, har at anmelde sig for den embedsmand, der er den fælles nærmeste foresatte for det personale som foreningen omfatter, samt at tilstille ham en fortegnelse over medlemmerne....'

Denne adgang til at forhandle blev dog ikke modsvaret af en pligt for arbejdsgiverne til at forhandle. Denne blev først lovfæstet i "Lov om statens tjenestemænd af 1919", hvori det hed:

"Tjenestemændene har ret til at danne organisationer, som kan træde i forhandling med pågældende styrelse om ethvert fagligt, ikke-teknisk spørgsmål vedrørende etaten eller grupper inden for denne samt vedrørende enkeltmand, dog ikke om enkeltmands udnævnelse eller afskedigelse.'

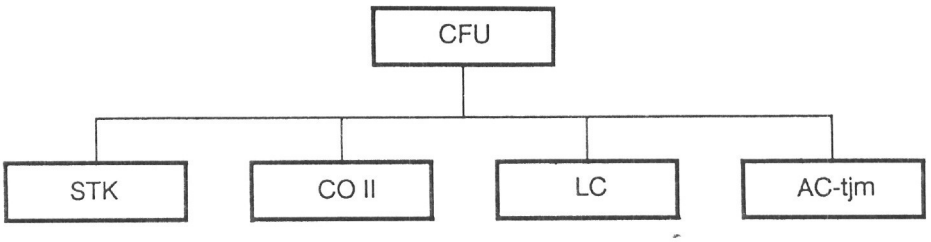
Samtidig hermed blev statstjenestemandsorganisationerne formelt godkendt, men forhandlingsretten blev betinget af, at organisationerne enkeltvis eller i forbund skulle give alle ansatte i etaten adgang til at være medlem, at højst 2 afdelinger inden for hver etat kunne tildeles forhandlingsret, og at de 2 centralorganisationer, hvori etatsorganisationerne var samlet, blev anerkendt som forhandlingsberettigede.

Forhandlingsområdet omfattede de lov- og regulativændringer, som ville medføre forandringer i bestående lønningsregler, arbejdstider og de ansattes personlige retlige stilling i etaten, men ikke forhold der alene vedrørte den enkelte ansatte.

Bestemmelserne vedrørende forhandlingskompetence og forhandlingsområder er blevet revideret løbende ved lønningslovene i 1931, 1946 og 1958, men det var først med tjenestemandsreformen af 1969, at organisationerne, gennem en hovedaftale, fik aftaleret. I lovens 49, stk. 1. slås det fast, at:

"Tjenestemændenes og tjenestemandspensionisternes forhandlingsret udøves gennem de centralorganisationer, med hvilken økonomi- og budgetministeren (nu finansministeren) efter indhentet godkendelse fra lønningsrådet indgår en hovedaftale om fremgangsmåden ved indgåelse af aftaler og om regler for udøvelse af forhandlingsret i øvrigt. "

Figur 2.1.
Centralorganisationernes fællesudvalg



De fire centralorganisationer, der var omfattet af hovedaftalen i 1969-reformen, var CO I, CO II, AC-tjenestemænd og LC. Derudover har AC-overenskomstansatte i 1972 indgået en hovedaftale. Hovedaftalerne er siden revideret, senest i 1988, hvor hovedaftalen mellem TFU og Finansministeriet blev revideret på baggrund af etableringen af Statsansattes Kartel og dannelsen af CFU.

Centralorganisationerne repræsenterer hver især en række tilsluttede organisationer, og forhandlingskompetencen er meget centraliseret. De tilsluttede organisationer kan ganske vist i en række situationer selv udøve forhandlingsret, men det kræver en bemyndigelse fra den pågældende centralorganisation.

For så vidt angår de 2 centralorganisationer på overenskomstområdet - AC og CO-STAT - forhandler disse generelle spørgsmål, f.eks. i forbindelse med fornyelse af overenskomster. Overenskomsterne indgås dog fortsat med de enkelte tilsluttede organisationer.

Kommunerne, arbejdsgiversiden
Kommunernes Lønningsnævn er et af Indenrigsministeriet med hjemmel i den kommunale styrelseslov udpeget, kollegialt sammensat tilsynsorgan. Nævnet godkender bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold for amtskommunalt og kommunalt personale. Nævnet blev oprettet som led i kommunalreformen i 1970 til erstatning for det løntilsyn, som Indenrigsministeriet og amtsrådene hidtil havde varetaget.

Nævnet tager stilling til forhandlingsoplæg samt forhandlingsresultater for såvel tjenestemands- som overenskomstansatte og godkender aflønningen af visse enkeltstillinger, som ikke er omfattet af overenskomster, generelle klassificeringsaftaler eller generelle retningslinier. Lønningsnævnet er ikke et forhandlingsorgan, men kan fremkomme med henstillinger til de kommunale arbejdsgiverparter bl.a. vedrørende koordinering og samordning af lønpolitikken på det kommunale arbejdsmarked.

Forhandlinger om løn- og ansættelsesvilkår for amtskommunalt og kommunalt personale føres af de 5 kommunale sammenslutningers lønorganer:

Kommunernes Landsforening (KL)
Foreningen af kommuner i Københavns Amt (FKKA)
Amtsrådsforeningen (ARF)
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune.

Tabel 2.4. viser fordelingen af de ansatte på de fem kommunale sammenslutninger.

Tabel 2.4.
Antal ansatte i det kommunale forhandlingsområde (omregnet til fuldtidsbeskæftigede). 1986

KL	191.300
FKKA	35.900
ARF	120.700
Københavns kommune	54.300
Frederiksberg kommune	6.800
I alt	409.000

De enkelte kommuner og amtskommuner har bemyndiget de kommunale sammenslutninger til at aftale løn- og ansættelsesvilkår. På det kommunale område findes ca. 500 overenskomster, repræsenterende ca. 200 faggrupper.

De kommunale sammenslutningers lønudvalg varetager (amts)kommunernes interesser over for personaleorganisationerne og har via deres sekretariater udviklet en servicevirksomhed i denne forbindelse.

Kommunerne, arbejdstagersiden
Siden 1986 har generelle spørgsmål om løn- og ansættelsesforhold været forhandlet af Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), der udgør et fælles forhandlingsorgan for stort set samtlige kommunale personaleorganisationer. Overenskomsterne indgås dog fortsat af de enkelte tilsluttede organisationer.

Som for det statslige overenskomstområde er de kommunale organisationer som hovedregel de samme fagforbund og andre faglige organisationer, der findes på det private arbejdsmarked. Blandt de største organisationer i det kommunale område kan nævnes Dansk Kommunal Arbejder Forbund (83.700 ansatte), HK (56.100 ansatte), Kvindeligt Arbejderforbund (43.800 ansatte), Dansk Sygeplejeråd (36.300 ansatte) og SiD (28.900 ansatte). Det tilføjes, at de nævnte antal er omregnet til fuldtidsbeskæftigede.

Det øvrige offentlige område
For telefonselskabernes vedkommende (KTAS, JTAS og Fyns Kommunale Telefonselskab) er det et fælles organ, De Samvirkende Telefonselskaber (DST), der er arbejdsgiverpart i forhold til de forskellige organisationer, der repræsenterer de ansatte.

Staten fører tilsyn med lønningerne gennem et lønningsudvalg med repræ-

sentanter fra Finansministeriet (formand), Trafik- og Kommunikationsministeriet og selskaberne.

Løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd ved Privatbanerne fastsættes ved aftaleforhandlingerne mellem finansministeren og CFU.

Forhandlinger om aftaler og overenskomster i Danmarks Radio føres mellem direktionen og de ansattes organisationer inden for de mandater, der er givet af bestyrelsen. Forhandlingsresultaterne skal alene godkendes af bestyrelsen og skal ikke forelægges for noget ministerium.

Den kommunale virksomhed med hensyn til produktion af naturgas og varme samt kollektiv trafik udføres typisk af fælleskommunale selskaber. Kommunernes Lønningsnævn har tilsyn med personalets løn- og andre ansættelsesvilkår, hvis disse selskaber er organiseret som rene kommunale selskaber eller samvirker.

2.3.3. Forhandlingsstrukturen

Forberedelse af aftale- og overenskomstforhandlingerne
I såvel staten som (amts)kommunerne foregår der forud for aftale- og overenskomstforhandlingerne et omfattende forberedelsesarbejde, hvor det undersøges og overvejes, i hvilket omfang der er behov for ændringer af eksisterende regelsæt eller eventuelt for nye ordninger på det løn- og personalepolitiske område.

Overvejelserne vedrører en bred vifte af emner, som f.eks. eventuelle rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, behov for forenkling af aftaler og overenskomster, behov for fleksibilitet i lønfastsættelsen, om der er opstået lønmæssige skævheder for visse personalegrupper osv.

Disse overvejelser foretages i tæt kontakt til ministerier og styrelser hhv. kommuner, fordi de aftaler og overenskomster, som de offentlige arbejdsgiverparter indgår, er vigtige personaleadministrative værktøjer for ministerier/kommuner, som skal gøre det muligt for disse

- at rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft
- at tilrettelægge arbejdet på en hensigtsmæssig måde
- at etablere en hensigtsmæssig personaleudvikling
- at gennemføre personaleadministrationen med færrest mulige ressourcer ved hjælp af et regelsæt, der er nemt at overskue.

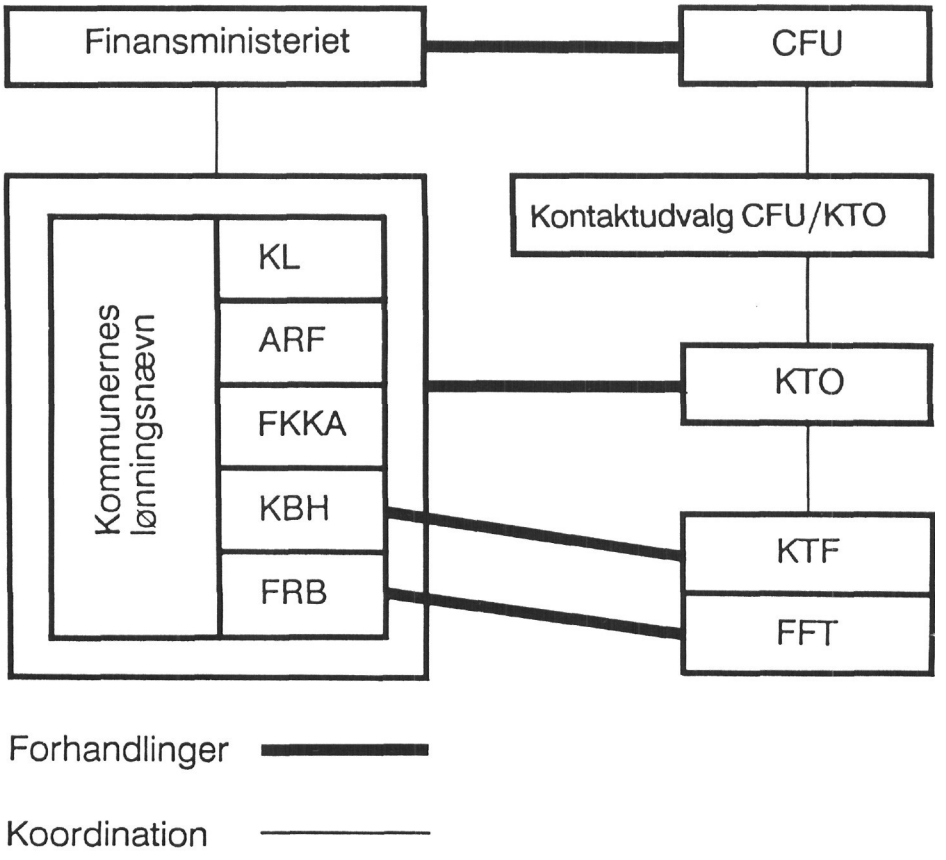
Som supplement til dialogen med ministerier/kommuner iværksættes der i visse tilfælde mere omfattende undersøgelser, som det f.eks. var tilfældet i 1986, hvor der gennemførtes spørgeskemaundersøgelser af rekruttering og

mobilitet på det offentlige arbejdsmarked og nedsattes et såkaldt lønform-udvalg, der skulle vurdere mulighederne for en større fleksibilitet i lønfast-sættelsen på det offentlige arbejdsmarked.

Gennemførelse af aftale- og overenskomstforhandlingerne
Den generelle linie for aftale- og overenskomstfornyelserne i den offentlige sektor lægges for statens vedkommende ved forhandlinger mellem finans-ministeren og CFU og for det kommunale arbejdsmarked ved tilsvarende forhandlinger mellem de kommunale lønorganer og KTO.

De generelle forhandlinger på det statslige og det (amts)kommunale område finder sted samtidig. Der er etableret en meget tæt koordination mellem de statslige og de kommunale forhandlinger, såvel på arbejdsgiverside som på organisationsside, jfr. figur 2.2.

Figur 2.2.
Forhandlingsstrukturen på det offentlige arbejdsmarked



På arbejdsgiverside koordineres forhandlingsforløbet såvel på politisk plan som på embedsmandsniveau.

Forhandlingerne på de større overenskomstområder har hidtil været organiseret i en række forhandlingsfællesskaber mellem flere parter på såvel arbejdsgiver- som arbejdstagerside.

De vigtigste forhandlingsfællesskaber mellem staten og (amts)kommunerne har hidtil været:

AC's overenskomstområde
Sygehusgrupperne (dvs. bl.a. sygeplejersker, sygehjælpere, portører, terapiassistenter og økonomaer)
Yngre læger
Teknisk Landforbunds overenskomstansatte

Herudover eksisterer på det kommunale område en række (ca. 20) yderligere forhandlingsfællesskaber, f.eks. for personale på dag- hhv. døgninstitutioner, HK, SiD, håndværkere og dagplejere.

Det er som regel den offentlige arbejdsgiverpart, der beskæftiger størstedelen af den personalegruppe, der omfattes af et forhandlingsfællesskab, som varetager forhandlingsledelsen og sekretariatsforretningerne i forbindelse med forhandlingerne.

Værdien af disse forhandlingsfællesskaber ligger først og fremmest i koordineringen og den mere rationelle afvikling af forhandlingerne. Herved sikrer man også mulighed for ensartede løn- og ansættelsesvilkår for en personalegruppe, uanset hvor i den offentlige sektor beskæftigelsen finder sted.

Kan der ikke opnås enighed ved aftale- og overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked, har de overenskomstansatte, i modsætning til tjenestemændene, de almindelige aktionsmuligheder i form af strejke mv., ligesom arbejdsgiverne har lockoutmuligheden.

For så vidt angår det statslige tjenestemandsområde bestemmes det i tjenestemandsloven, at der skal fremsættes lovforslag, hvis der ikke kan opnås enighed om størrelsen af det samlede beløb til ændring af lønvilkår mv. Er der enighed om størrelsen af beløbet, men uenighed om, hvad midlerne skal anvendes til, skal der ligeledes fremsættes lovforslag, men efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet.

Det tilføjes, at lovindgreb vedrørende generelle løsninger indtil nu kun er sket i form af et samlet lovforslag for både det private og det offentlige arbejdsmarked.

I det kommunale tjenestemandsområde træffer Lønningsnævnet beslutning om, hvorvidt der over for de kommunale arbejdsgiverparter bør fastsættes nærmere retningslinier for fortsatte forhandlinger, eller gives henstillinger. Hvis en af parterne ønsker det, indhentes en udtalelse fra (det kommunale) lønningsråd. Hvis der ikke opnås enighed, fastsætter den enkelte kommunalbestyrelse/amtsråd herefter regler for aflønningen.

2.3.4. Ansættelsesformer

Indtil 1960'erne var tjenestemandsansættelsen den helt dominerende ansættelsesform i den offentlige sektor, og udgangspunktet var en livsvarig kontrakt, der afsluttedes med alderspension.

I løbet af 50'erne opstod der imidlertid behov for at kunne etablere mere smidige og fleksible ansættelsesformer, og der blev på en række områder indgået overenskomster som alternativ til tjenestemandsansættelse.

I dag er ca. 40 pct. af de ansatte i det statslige forhandlingsområde ansat på overenskomstvilkår, og i kommunerne er procenten helt oppe på ca. 85.

Forskellen mellem tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse kan kort karakteriseres ved, at tjenestemænd:

- har ret til tjenestemandspension, herunder ret til pension i forbindelse med afsked uden egen skyld.
- ikke kan strejke/ikke kan lockoutes af arbejdsgiverparten
- har ret til rådighedsløn/ventepenge og derefter pension, såfremt de afskediges som følge af, at deres stilling nedlægges, uden at de kan anvises anden passende stilling

Baggrunden for anvendelse af tjenestemænd har dels været et ønske om at knytte ansatte på samfundsvitale poster tættere til den offentlige arbejdsgiver, dels at sikre at tjenestemændene - qua de indbyggede ansættelsesgarantier - kunne varetage deres embede uafhængigt af politisk påvirkning mv.

I et omstillingsperspektiv er fordelene ved tjenestemandssystemet, dels at der generelt er brede ansættelsesområder, dels at der er mulighed for en længere prøveansættelse end for andre grupper.

I staten er ansættelsesområdet for en tjenestemand det pågældende ministerium med tilhørende institutioner og - for så vidt angår administrative tjenestemænd i hovedstadsområdet - desuden samtlige andre ministeriers departementer. På det kommunale område er ansættelsesområdet normalt hele kommunen.

Varig ansættelse som tjenestemand sker efter ansættelse på prøve i 2 år. I forbindelse med fastansættelse foretages en bedømmelse af, om prøve-ansættelsen er forløbet tilfredsstillende.

Selve tjenestemandsbegrebet er heller ikke statisk, men er gennem årene, og specielt i den senere tid, blevet moderniseret i et forsøg på at gøre denne ansættelsesform mere fleksibel. Der er således f.eks. gennemført åremålsansættelse og retræteordninger. Det indebærer, sammenholdt med at overenskomstansatte i stadig større omfang har fået goder, der tidligere mere eller mindre var forbeholdt tjenestemænd, som f.eks. større tryghed i ansættelsen og pensionsordninger, at forskellene mellem tjenestemands- og overenskomstområdet gradvis er blevet formindsket.

Denne tendens til udligning af forskellene mellem tjenestemænd og overenskomstansatte spores også på det mere holdningsprægede plan hos tjenestemændene selv. Således nar der i de sidste par år været en stigende tendens til, at tjenestemænd, på linie med de overenskomstansatte, har brugt ulovlige arbejdsnedlæggelser til manifestation af utilfredshed med såvel politiske beslutninger som mere konkrete løn- og ansættelsesforhold. Sådanne kollektive aktioner ville man for bare en halv snes år siden have anset for noget nær utænkelige.

Denne holdningsændring blandt tjenestemændene gør, at den ene af forudsætningerne for tjenestemandsansættelsen - sikringen mod funktionsafbrydelser - i praksis er mindre effektiv. Udviklingen taler for, at man nøje vurderer anvendelsen af tjenestemandsansættelse. For visse personalegrupper er tjenestemandsansættelsen hovedsagelig historisk begrundet og har ikke sammenhæng med, at de pågældende varetager specielt livsvigtige samfundsfunktioner. Omvendt kan det overvejes, om behovet for en funktionsduelig offentlig sektor gør det hensigtsmæssigt, at visse andre grupper gives en fastere tilknytning til den offentlige sektor.

3. Lønsystemer og lønfastsættelse på det offentlige og det private arbejdsmarked

3.1. Indledning

3.2. Lønsystemer på det offentlige arbejdsmarked

- Baggrunden for det nuværende lønsystem
- Tjenestemandslønsystemet
- Lønsystemer for overenskomstansatte

3.3. Lønnens sammensætning på det offentlige arbejdsmarked

- Den faste løn
- Faste tillæg
- Variable ydelser
- Reguleringsordninger

3.4. Lønfastsættelse på det offentlige arbejdsmarked

- Staten
- Kommunerne

3.5. Lønstruktur og lønspredning på det offentlige arbejdsmarked

3.6. De offentlige lønsystemer/lønfastsættelse Sammenfatning

3.7. Lønsystemer på det private arbejdsmarked

- Arbejderområdet
- Funktionærområdet

3.8. Lønstruktur og lønspredning på det private arbejdsmarked

- Arbejderområdet
- Funktionærområdet

3.9. Det fremadrettede perspektiv

3.1. Indledning

Kapitlet beskriver lønsystemer og lønfastsættelse på det offentlige og det private arbejdsmarked. Med udgangspunkt i de eksisterende lønsystemer og metoder for lønfastsættelse overvejes det, hvorledes der kan skabes større fleksibilitet i lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked.

Hovedvægten er lagt på den offentlige sektors lønsystemer og deres udvikling med henblik på en vurdering af, om de principper, det bestående lønsystem hviler på, stadig er anvendelige og for at vurdere, i hvilket omfang de ændringer, der er gennemført i de sidste 20 år, har tilsandet lønsystemet i et sådant omfang, at det vil virke hindrende for en øget fleksibilitet og omstillingsparathed i den offentlige sektor.

Det bærende princip i det bestående lønsystem er, at lønfastsættelsen sker i forhold til arbejdsfunktionerne/uddannelseskravene i en given stilling, hvilket betyder, at der kun er meget begrænsede muligheder for en individuel tilpasning i forhold til den enkelte ansattes kvalifikationer og arbejdsindsats.

En af de mest vidtgående ændringer i det bestående lønsystem har været ændringerne i lønsystemets spændvidde. Således er forholdet mellem det højeste og laveste niveau blevet næsten halveret i perioden 1975-1982.

Et vigtigt dogme i det offentliges løn- og personalepolitik har til stadighed været, at der skulle tilstræbes parallellitet mellem lønudviklingen i den offentlige og den private sektor. Gennem en sammenligning af lønstigningernes karakter på henholdsvis det private og det offentlige arbejdsmarked søges det belyst, hvorvidt den reguleringsordning, der i dag anvendes for de offentligt ansatte, opfylder dette krav.

3.2.Lønsystemer på det offentlige arbejdsmarked

Det dominerende lønsystem i den offentlige sektor er tjenestemandslønsystemet. Dels er en stor del af de offentligt ansatte tjenestemænd, dels bliver dette lønsystem helt eller delvis anvendt for en stor del af de overenskomstansatte.

Hovedvægten i fremstillingen af de offentlige lønsystemer vil derfor blive lagt på tjenestemandslønsystemet: baggrunden for det nuværende lønsystem, elementerne i systemet, lønfastsættelsen samt lønstrukturen og lønspredningen.

3.2.1. Baggrunden for det nuværende lønsystem

Det nuværende lønsystem for tjenestemænd blev etableret med tjenestemandsreformen i 1969 til afløsning af lønnings- og pensionslovene af 1958 og de kommunale normeringsregulativer og vedtægter.

Baggrunden for tjenestemandsreformen i 1969 var indførelsen af den almindelige folkepension, hvilket krævede tilpasninger i tjenestemandspensionssystemet. Arbejdet med pensionslovgivningen førte dog hurtigt over i et generelt ønske om revision af det samlede lønsystem, der - i forhold til den almindelige samfundsudvikling - blev opfattet som tillukket og ikke indeholdende den fornødne fleksibilitet.

Kritikken af 1958-lovene bundede, for så vidt angik lønsystemet, først og fremmest i problemer vedrørende rekrutteringen af arbejdskraft til staten. Således gav lønanciennitetsreglerne problemer. Det var ikke muligt at overføre optjent anciennitet til staten, hvilket betød, at den aflønning og senere pension, som staten kunne tilbyde, ikke stod mål med de vilkår, der kunne opnås uden for staten.

Et andet hovedproblem var aflønningsformen. Det bestående system havde en meget stiv lønstruktur, som - i forhold til udviklingen på det private arbejdsmarked - skabte rekrutteringsproblemer. Specielt blev det fremhævet, at det var svært at rekruttere arbejdskraft i hovedstadsområdet.

Den stive lønstruktur skabte også problemer internt i lønsystemet. Dels var det svært at foretage ændringer i den indbyrdes placering af de forskellige personalegrupper, dels havde de gældende reguleringsordninger medført strukturelle problemer, og endelig var ansættelsesområderne generelt for små, hvilket hindrede fleksibilitet.

En generel kritik af lønsystemets opbygning var, at der med de lange automatiske lønforløb kun var ringe mulighed for at afpasse lønforbedringer efter den individuelle arbejdsindsats. Det blev allerede på dette tidspunkt fastslået, at et lønsystem med flere kortere lønforløb ville skabe større mulighed for en bedre graduering af lønnen: Efter arbejdsindsats, de enkelte tjenestesteders forhold og den enkeltes personlige kvalifikationer.

Tjenestemandsreformen af 1969 formåede at løse en lang række af de problemer, der var blevet påpeget. Således indførtes muligheden for at overføre lønanciennitet fra den private til den offentlige sektor, der blev i staten udviklet et stillingsvurderingssystem og i det kommunale område indført klassificeringsaftaler, der muliggjorde løbende tilpasninger af stillingsklassificeringer, der indførtes en stedtillægsordning med det sigte at tilpasse lønniveauet i forskellige dele af landet til det lokale lønniveau, og endelig blev ansættelsesområderne gjort bredere.

Overvejelserne vedrørende kortere lønforløb og individuelle tilpasninger af lønnen i forhold til arbejdsindsats og den enkeltes personlige kvalifikationer blev dog ikke løst. Det lønsystem, der blev indført i 1969, hviler på stillingsklassificeringer og kun i meget ringe omfang på individuelle forhold. Tilsvarende er fortsat en meget stor del af de offentligt ansatte placeret i lange automatiske lønforløb.

3.2.2. Tjenestemandslønsystemet

Tjenestemandslønsystemet består af 53 skalatrin, stigende fra skalatrin 1 til skalatrin 53. På grundlag af disse skalatrin er opbygget i alt 40 lønrammer, hvor hver lønramme i staten består af 1-6 skalatrin, der således er løntrin inden for lønrammen.

Normalt er tjenestemandstillinger klassificeret i en lønramme eller et lønrammeforløb, der gennemløbes ved start på første skalatrin, og hvor der typisk sker oprykning til næste skalatrin for hver 2 års ansættelse (lønanciennitet), indtil sluttrinnet i lønrammen/lønrammeforløbet er nået.

Udover den løn, der er fastsat for den enkelte lønramme/skalatrin, er der til en række stillinger knyttet særlige tillæg. En del af disse særlige tillæg er klassificeringstillæg, der er et led i stillingens klassificering og typisk ydes til stillinger i de højere lønrammer.

Andre særlige tillæg ydes for særlige arbejdsmæssige forpligtelser såsom rådighedstjeneste, særligt kvalificerede eller byrdefulde funktioner, ubekvem arbejdstid o.lign.

Bilag 3.1 viser den løn, der er fastsat for de enkelte skalatrin i 1. april 1988-niveau. Bilag 3.2 indeholder en oversigt over lønramme og skalatrin for udvalgte stillinger i den offentlige sektor.

3.2.3. Lønsystemer for overenskomstansatte

De offentlige arbejdsgivere har sammen og hver for sig indgået eller godkendt ca. 800 overenskomster. Overenskomstlønsystemerne kan opdeles i følgende fire hovedtyper:

Skalatrinsaflønnede
Lønsystemer, der er opbygget helt eller delvis som tjenestemandslønsystemet
Henvisningsoverenskomster
Øvrige.

Figur 3.1.
Oversigt over lønrammer, løntrin og skalatrin

Løn-ramme	1. Løntrin	2. Løntrin	3. Løntrin	4. Løntrin	5. Løntrin	6. Løntrin
1	1	2	3	4	5	6
2	6	7	8	9	10	11
3	7	8	9	10	11	12
4	8	9	10	11	12	13
5	9	10	11	12	13	14
6	10	11	12	13	14	
7	11	12	13	14	15	
8	13	14	15	16	17	
9	14	15	16	17	18	
10	15	16	17	18	19	
11	16	17	18	19	20	
12	17	18	19	20	21	
13	18	19	20	21	22	
14	19	20	21	22	23	
15	20	21	22	23	24	
16	21	22	23	24	25	
17	22	23	24	25	26	
18	24	25	26	27	28	
20	25	27	29	31		
21	26	28	30	32		
22	27	29	31	33		
23	29	31	33	35		
24	30	32	34	36		
25	31	33	35	37		
26	32	34	36	38		
27	33	35	37	39		
28	36	38	40			
29	38	40	42			
30	39	41	43			
31	40	42	44			
32	43	45				
33	46					
34	47					
35	48					
36	49					
37	50					
38	51					
39	52					
40	53					

Anm. Oversigten viser det statslige tjenestemandslønsystem. Det kommunale tjenestemandslønsystem har de samme 53 skalatrin og 40 lønrammer, men i enkelte af lønrammerne indgår ikke helt de samme skalatrin som på det statslige område.

Stort set alle offentligt ansatte aflønnes efter, eller anvender på anden måde, tjenestemændenes lønsystem. Det er ikke muligt at give en entydig forklaring på forskellene i lønsystemerne for de overenskomstansatte, men reguleringsmetoderne og de pågældende personalegruppers placering på henholdsvis det offentlige og det private arbejdsmarked har været afgørende.

De overenskomstansatte, der er skalatrinsaflønnede, er bl.a. grupper, der oprindeligt var ansat som afløsere for tjenestemandsansat personale, hvorfor det var naturligt at aflønne efter et system svarende til tjenestemændenes. Anvendelsen af dette lønsystem er dog senere blevet udbredt til andre grupper.

Som eksempler på skalatrinsaflønnede grupper i staten kan nævnes specialarbejdere, rengøringsassistenter samt kontorfunktionærer. I kommuner og amter er overenskomster med skalatrinsløn mere udbredt end i staten, hvilket skyldes, at grupper, der i staten traditionelt er tjenestemænd, i kommunerne er overenskomstansatte. Af skalatrinsaflønnede i kommunerne kan nævnes store grupper som assistenter (kontor), hjemmehjælpere og pædagogisk personale ved daginstitutioner.

De lønsystemer, som er opbygget helt eller delvis som tjenestemandslønsystemet, kan indeholde de samme løndele som tjenestemandslønsystemet, men fører ikke automatisk til samme beløb som tjenestemændenes skalatrin. Til visse af disse overenskomster er knyttet pensionsordninger i pensionskasser mv.

Akademikerne dominerer antalsmæssigt inden for de lønsystemer, der er opbygget helt eller delvis som tjenestemændenes. Gruppen var oprindeligt tjenestemænd, men for at sikre konkurrencedygtige lønninger i forhold til det private arbejdsmarked begyndte man fra det offentliges side i 50'erne at tilbyde ansættelse på overenskomstvilkår til en højere løn end for tjenestemandsansatte. Af andre grupper, der aflønnes efter dette lønsystem, kan nævnes en række teknikere.

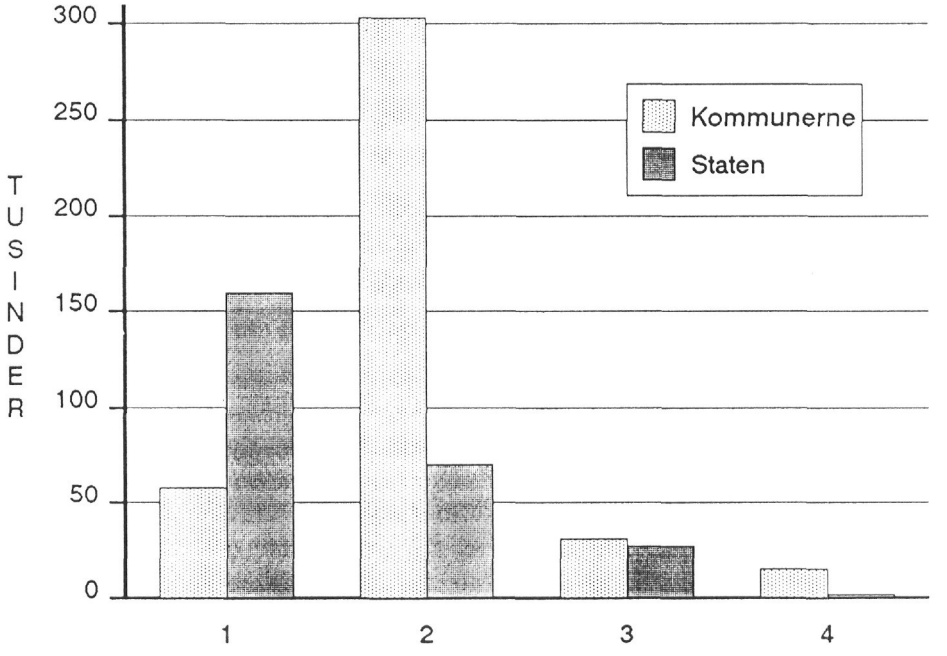
Henvisningsoverenskomster indebærer, at man på enkelte områder følger andre områders overenskomster. Dette sker typisk i de tilfælde, hvor det drejer sig om mindre grupper, og hvor der på andre områder er større grupper, eller i de tilfælde hvor der er tradition for stor parallellitet mellem grupper på det offentlige og det private arbejdsmarked. Som eksempler på sådanne grupper kan for staten nævnes det sejlende personale og visse håndværkergrupper. På det kommunale område henvises også til det private arbejdsmarked, f.eks. for Københavns Kommunes vedkommende for visse håndværker- og specialarbejdergrupper inden for anlægs- og byggefagene. Endvidere henvises for så vidt angår typografer til statens overenskomst.

"Øvrige" omfatter først og fremmest de tidligere såkaldte statistik- eller fuldt taktregulerede overenskomster. Indtil lovgivning over for de automatiske reguleringsformer i 1982 indeholdt disse overenskomsters lønsystem en automatisk lønreguleringsmekanisme, der sikrede de pågældende samme lønfremgang i kroner og øre som tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked.

Som eksempel på tidligere fuldt taktregulerede grupper kan nævnes civilt ansatte faglærte og ufaglærte i Forsvaret, faglærte og ikke-faglærte lønarbejdere i hovedstadsområdet samt gartnere og gartneriarbejdere i statshaverne samt på bykirkegårdene.

Figur 3.2. illustrerer, hvordan de offentligt ansatte aflønnes efter de beskrevne hovedtyper af lønsystemer.

Figur 3.2.
Oversigt over de forskellige lønsystemers udbredelse i den offentlige sektor, fordelt på stat og kommuner



1. Tjenestemandslønsystem, 2. Skalatrinsaflønnede, 3. Lønsystemer, der er opbygget helt eller delvis som tjenestemandslønsystemet, 4. Henvisningsoverenskomster samt øvrige.

3.3. Lønnens sammensætning på det offentlige arbejdsmarked

Det offentlige lønsystem er et tidlønssystem, der indebærer, at den fastsatte løn ydes for en tidsmæssigt og ikke præstationsmæssigt afgrænset arbejdsindsats. For et begrænset antal enkeltgrupper er der dog aftalt præstationsfremmende lønsystemer, der i et vist omfang graduerer lønnen i forhold til konkrete præstationer.

Det offentlige lønsystem er desuden et normallønssystem, hvor lønnen er entydigt fastsat, og hvor lønregulering aftales i forbindelse med overenskomstfornyelsen og er gældende for hele overenskomstperioden. Der er dog inden for visse overenskomster - f.eks. på akademiker-, kontorfunktionær- og dele af teknikerområdet - mulighed for i overenskomstperioden at forhandle om ydelse af kvalifikationstillæg. Ydelse af kvalifikationstillæg vil ofte forudsætte, at der ved overenskomstfornyelserne er afsat midler hertil - de såkaldte puljer.

3.3.1. Den faste løn

Grundelementet i det offentlige lønsystem er som tidligere nævnt tjenestemandslønsystemet. Det nuværende lønsystem er oprindelig etableret ved tjenestemandsreformen i 1969. Systemet er siden ved aftaleforhandlingerne og i forbindelse med lovgivning ændret på en række punkter.

Pr. 1.4. 1988 består lønsystemet af de elementer, der fremgår af figur 3.3.

Skalalønnen, der er hovedbestanddelen i tjenestemandslønsystemet, er opbygget, så der for skalatrinene 1-46 er 2,75% afstand mellem hvert trin (fra skalatrin 37 til 38 er afstanden dog 4,8%). Fra skalatrin 46 til skalatrin 53 varierer den indbyrdes afstand mellem trinene fra 2 til 4 gange 2,75%.

Stedtillægsordningen er udtryk for en geografisk differentiering af lønnen, og ordningen tilsigter at skabe overensstemmelse mellem tjenestemandslønnen og det lokale lønniveau.

Stedtillæg ydes efter den kommune, hvor tjenestestedet er beliggende, og landets kommuner er fordelt på seks stedtillægsområder efter 1.4.1988, hvor stedtillægssats I blev forhøjet, så den nu svarer til stedtillægssats II. Stedtillægssats 0 anvendes kun for ansatte i Grønland. Stedtillæg ydes fuldt ud til ansatte på skalatrin 1-21. Herefter aftrappes tillægget og bortfalder helt fra og med skalatrin 42.

Figur 3.3.
Tjenestemandslønnens bestanddele pr. 1.4.1988

Pensionsgivende løndele	Ikke-pensionsgivende løndele
1. Skalaløn (2,75 pct. afstand mellem hvert trin, dog er afstanden mellem skalatrin 37 og 38 4,86 pct. På skalatrin 46-53 er afstanden fra 2 til 4 gange 2,75 pct.	
2. Pensionsgivende kronetillæg på 6.827 kr.	
3a. Pensionsgivende procenttillæg på 2,8 pct.[1])	3b. Ikke-pensionsgivende stedtillæg[1]): – sats 0 1,40 pct. – sats I overført til sats II – sats II 6,90 pct. – sats III 10,15 pct. – sats IV 12,40 pct. – sats V 15,65 pct. – sats VI 17,90 pct.
4. Pensionsgivende kronetillæg: – skalatrin 1-37 7.750 kr. – skalatrin 38-53 4.800 kr.	
	5. Ikke-pensionsgivende kronetillæg: – skalatrin 1-10 3.180 kr. – skalatrin 11-15 2.700 kr. – skalatrin 16-18 2.100 kr. – skalatrin 19 1.400 kr. – skalatrin 20 700 kr. – skalatrin 21 350 kr.
	6. Dyrtidstillæg 28.080 kr.[2])
	7. Generelle tillæg til skalatrin 48-53
	8. Særlige tillæg med forskellige grundbeløb fortrinsvis til de højerelønnede
9. Procentregulering 15,6373	

[1]) Tillæggene 3a og 3b beregnes af summen af 1 og 2 med en fast procent på skalatrin 1-21, samme kronetillæg på skalatrin 21-22 og herefter aftrapning til og med skalatrin 41, hvorefter de bortfalder.

[2]) Til tjenestemandspensioner ydes et særskilt fastsat dyrtidstillæg.

Dyrtidstillæg udgør i dag 28.080 kr. på samtlige skalatrin. Dyrtidsreguleringen blev suspenderet med virkning fra 1.4.1983 og ophævet pr. 1.10.1987.

Generelle tillæg, der ikke er pensionsgivende, ydes til alle stillinger i lønrammerne 35-40 (skalatrin 48-53).

En del af de særlige tillæg er som tidligere nævnt klassificeringstillæg, der ydes efter en vurdering af den enkelte stilling.

Procentreguleringen beregnes af den samlede faste løn, dvs. samtlige de løndele, der er medtaget i figur 3.3., pkt. 1-8.

Ud af de i alt 10 løndele er 6 kommet til siden 1969. Det gælder for:

Pensionsgivende kronetillæg på 6.827 kr.
Pensionsgivende procenttillæg på 2,8%, der beregnes og aftrappes efter samme principper som for stedtillæg
Pensionsgivende kronetillæg på hhv. 7.750 kr. for skalatrin 1-37 og 4.800 kr. for skalatrin 38-53
Dyrtidstillæg efter ændring til kronebeløb
Ikke pensionsgivende kronetillæg på 350-3.180 kr.
Procentregulering.

Som det fremgår, er der, bortset fra procentreguleringen, tale om løndele, der har indsnævret lønforskellene mellem lavt- og højtlønnede i den offentlige sektor, enten fordi tillæggene kun ydes på de lavere skalatrin, eller fordi tillæggene ydes med samme beløb til alle, dvs. at tillægget udgør en mindre del af lønnen for de højerelønnede.

Det fremgår af tabel 3.1., hvor stor en andel de forskellige løndele udgør af den samlede faste løn på skalatrin 9 hhv. skalatrin 49. Skalatrin 9 er begyndelseslønnen for ufaglærte og skalatrin 49 (lønramme 36), omfatter bl.a. størsteparten af kontorcheferne i staten og i enkelte store kommuner og amter.

3.3.2. Faste tillæg

Der er mulighed for - primært på overenskomstområdet - at yde forskellige former for faste tillæg. Af sådanne kan nævnes rådigheds- og turnustillæg samt kvalifikationstillæg. Kvalifikationstillæg ydes på baggrund af en konkret vurdering af stillingsindholdet og den ansattes kvalifikationer. Anvendelsen af kvalifikationstillæg finder primært sted inden for akademiker- og teknikergrupperne.

Tabel 3.1.
Oversigt over løndelenes procentvise andel af den samlede løn for hhv. skalatrin 9 stedtillægssats III og skalatrin 49

	I pct. af samlet løn	
Løndele	Skalatrin 9	Skalatrin 49
Skalaløn	47,22	65,83
Kronetillæg Pensionsgivende	**4,84**	2,01
Procenttillæg Pensionsgivende	**1**,46	
Stedtillæg Ikke pensionsgivende	5,28	
Kronetillæg Pensionsgivende	5,50	1,41
Kronetillæg Ikke pensionsgivende	2,26	
Dyrtidstillæg	**19,92**	8,25
Generelle tillæg	**-**	**1,44**
Særligt tillæg	**-**	7,55
Procentregulering	13,52	13,52
I alt	100,00	100,00

3.3.3. Variable ydelser

Ud over den samlede faste løn kan der ydes en række tillæg, som f.eks. forskudttidsbetaling, ulempebetaling mv. Tillæggene ydes ofte pr. tidsenhed (f.eks. pr. time), det pågældende arbejde varetages.

3.3.4. Reguleringsordninger

I det offentlige lønsystem har der altid eksisteret aftaler om automatiske reguleringsmekanismer, der har skullet sikre en ligelig lønudvikling på det offentlige og det private arbejdsmarked. Reguleringsordningerne har udløst lønstigninger til de offentligt ansatte på baggrund af prisudviklingen, henholdsvis lønudviklingen på det private arbejdsmarked.

Siden indførelsen af det nuværende lønsystem i 1969 har der eksisteret følgende ordninger:

1969 -1982	Dyrtidsregulering
1975-1982	Taktregulering
1984 -	Tilpasningsklausul/Procentregulering

Dyrtidsreguleringen
Beregningen og udmøntningen af dyrtidsreguleringen i den offentlige sektor har været ændret flere gange.

Indtil 1975 blev dyrtidstillægget beregnet som en procentvis regulering af lønnen for offentligt ansatte, svarende til udviklingen i reguleringspristallet. I 1975 blev den procentvise dyrtidsregulering erstattet af ensartede kronetillæg til alle ansatte, i princippet svarende til den ordning, der eksisterede på det private arbejdsmarked.

Dyrtidsreguleringen blev som tidligere nævnt suspenderet i 1982 med virkning fra 1. april 1983 og ophævet med virkning fra 1. oktober 1987.

Taktreguleringen
Taktreguleringen fungerede side om side med dyrtidsreguleringen i perioden fra 1975 og indtil 1982. Formålet med taktreguleringen var at sikre en parallel lønudvikling på det private og det offentlige arbejdsmarked.

Ordningen indebar, at 50 pct. af den procentvise forskel i lønudviklingen imellem det private arbejdsmarked og den offentlige sektor blev udbetalt som generelle procentvise stigninger til de offentligt ansatte, mens resten indgik som forhandlingsdel ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger. Det tilføjes, at taktreguleringen ikke omfattede dyrtidstillægget og det ikke-pensionsgivende kronetillæg.

Tabel 3.2.
Oversigt over reguleringsordninger i den offentlige sektor 1969 -1988

	Dyrtids-regulering	Takt-regulering	Procent-regulering
1.4 -72	6 pct.		
1.10 -72	9 pct.		
1.4 -73	12 pct.		
1.10 -73	18 pct.		
1.4 -74	27 pct.		
1.10 -74	36 pct.		
1.4 -75			
1.10 -75	1.248 kr.		
1.4 -76	3.744 kr.	0,87 pct.	
1.10 -76	4.992 kr.	0,93 pct.	
1.4 -77	6.240 kr.	0,86 pct.	
1.10 -77	7.488 kr.	0,79 pct.	
1.4 -78	8.736 kr.	4,97 pct.	
1.10 -78	9.984 kr.	6,06 pct.	
1.4 -79	11.232 kr.	7,50 pct.	
1.10 -79	13.728 kr.	9,21 pct.	
1.4 -80	13.728 kr.	12,87 pct.	
1.10 -80	14.976 kr.	15,71 pct.	
1.4 -81	16.848 kr.	19,27 pct.	
1.10 -81	20.592 kr.	22,42 pct.	
1.4 -82	24.336 kr.	24,68 pct.	
1.10 -82	28.080 kr.	26,80 pct.	
1.4. -83			
1.10 -83			
1.4. -84			
1.10 -84			0,2300 pct.
1.4. -85			1,9840 pct.
1.10 -85			2,3817 pct.
1.4. -86			3,6346 pct.
1.10 -86			5,2513 pct.
1.4 -87			11,0400 pct.
1.4 -88			15,6373 pct.

Anm. Tabellen angiver akkumulerede procenter, for taktreguleringens vedkommende dog først fra 1.4.78. Procentreguleringen omfatter såvel ekstraordinære automatiske reguleringer som aftalte generelle lønstigninger pr. 1.4.1985 -1.4.1988, jf. omtalen i teksten.

Udmøntningsprocenten blev i 1979 sat op til 75 og i 1981 til 80.

Taktreguleringen bortfaldt samtidig med suspensionen af dyrtidsreguleringen.

Procentreguleringen
Ved aftale- og overenskomstforhandlingerne pr. 1.4.1983 indførtes, med virkning fra 1.10. 1984, en ekstraordinær regulering, der på baggrund af forskellen mellem lønudviklingen i den private og den offentlige sektor udmønter en stigning i de offentligt ansattes samlede faste løn. I perioden fra 1983 til 1986 var udmøntningsprocenten 66 2/3, mens den pr. 1.4.1987 blev forhøjet til 80, hvoraf de 72 pct. points - med virkning fra 1.4. 1988 - udbetales til samtlige offentligt ansatte, mens de resterende 8 pct.points afsættes til den enkelte organisation til puljer til omklassificeringer mv.

Når man vurderer procentreguleringens nuværende størrelse, skal man være opmærksom på, at procentreguleringen både omfatter de nævnte ekstraordinære automatiske reguleringer og de generelle lønstigninger i forbindelse med forlængelsesloven i 1985 (1,75 pct.points pr. 1.4.1985 og 1,25 pct.point pr. 1.4.1986) samt med aftale- og overenskomstindgåelsen i 1987, hvor der aftaltes en forhøjelse af procentreguleringen med 3,3 pct.points pr. 1. april 1987 og 2,5 pct.points pr. 1. april 1988.

3.4. Lønfastsættelse på det offentlige arbejdsmarked

Afsnit 3.2. indeholder en beskrivelse af de offentlige lønsystemer. Nærværende afsnit beskriver, hvorledes de enkelte stillinger/ansatte indplaceres inden for lønsystemet.

3.4.1. Staten

På tjenestemandsområdet er udgangspunktet for klassificering af nye stillinger, at Finansministeriet aftaler klassificeringen med den pågældende centralorganisation. Finansministeriets vurdering baseres på en stillingsbeskrivelse, indeholdende oplysninger om :

- det ansvarsområde, der er knyttet til stillingen
- den lønmæssige placering af nærmeste foresatte
- om der er knyttet arbejdsledelse til stillingen, og i givet fald for hvilket personale, dettes antal samt lønmæssige placering
- om der stilles særlige uddannelseskrav eller erfaringskrav til stilllingsindehaveren.

Klassificeringen skal sikre en gennemsigtig lønstruktur, hvor medarbejdere med samme eller beslægtede arbejdsopgaver forskellige steder i staten indplaceres på samme niveau.

For visse stillinger er indført frilister, hvor det enkelte ministerium selv henfører stillingen til den lønramme og det eventuelle særlige tillæg, som er angivet i frilisten for stillinger med tilsvarende stillingsbetegnelse og funktionsbeskrivelse. De stillinger, der er på friliste, er typisk stillinger, hvor arbejdsopgaverne er nogenlunde veldefinerede.

Ved aftaleforhandlingerne afsættes der som regel puljemidler til gruppevise og individuelle omklassificeringer.

Gruppevise omklassificeringer omfatter stillinger af samme kategori, enten inden for et bestemt område eller inden for staten som helhed. Gruppevise omklassificeringer har til formål at justere lønvilkårene i overensstemmelse med de ændringer i stillingsindholdet, der er sket siden den seneste klassificering af stillingsgruppen eller at tilpasse lønvilkårene til tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked.

Gruppevise omklassificeringer kan eventuelt gennemføres efter stillingsvurdering på basis af det omtalte statslige stillingsvurderingssystem.

Sigtet med individuelle omklassificeringer er tilsvarende at justere aflønningen i forhold til stillingsindholdet. Desuden kan der gennemføres personlige omklassificeringer på baggrund af en stillingsindehavers personlige kvalifikationer, uden at der herved aftales en omklassificering af stillingen, dvs. at omklassificeringen falder bort ved ledighed. Andelen af de personlige omklassificeringer er dog meget begrænset.

På overenskomstområdet er der sjældent tvivl om, hvilken overenskomst det pågældende arbejde er omfattet af. Der er således normalt ikke behov for en konkret vurdering af indplaceringen. Nogle overenskomster har dog flere lønskalaer. Valget af lønskala er parallelt til klassificering af stillinger på tjenestemandsområdet. I nogle tilfælde fremgår det af overenskomsten, hvilken lønskala, der skal benyttes i det konkrete tilfælde. I andre tilfælde kræves der aftale herom mellem overenskomstens parter, dvs. at Finansministeriet skal medvirke. På kontorfunktionærområdet er indført frilister svarende til frilisterne for tjenestemænd.

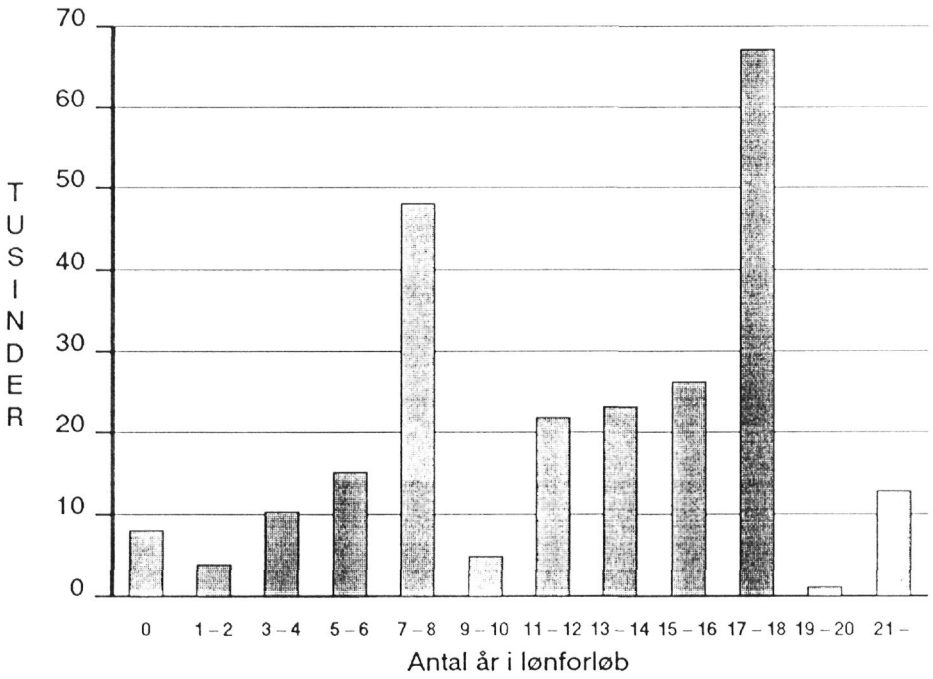
I andre overenskomster - f.eks. for akademikere, kontorfunktionærer og teknikere (tekniske tegnere, tekniske assistenter, byggeteknikere, maskinteknikere mv.) - er der mulighed for at give individuelle tillæg (kvalifikationstillæg), normalt efter aftale mellem overenskomstens parter, på grundlag af en vurdering af stillingens indhold og den ansattes kvalifikationer.

På akademikerområdet har Finansministeriet dog delegeret adgangen til at indgå aftale om visse kvalifikationstillæg til ministerier og styrelser.

Også på overenskomstområdet afsættes der normalt puljer til gruppevise og individuelle omklassificeringer ved overenskomstforhandlingerne.

Som det fremgår af det foregående, er den statslige lønfastsættelse meget centraliseret, og samtidig bygger lønfastsættelsen næsten udelukkende på den pågældendes uddannelse og de arbejdsfunktioner, der ligger i den pågældende stilling og ikke på stillingsindehaverens personlige kvalifikationer og præstationer. For langt hovedparten af offentligt ansatte gælder, at lønsystemet er bygget op som lange anciennitetsforløb. Dette belyses i figur 3.4., der viser fordelingen af de ansatte i det statslige forhandlingsområde på automatiske lønforløb.

Figur 3.4.
Anciennitetsforløb i staten. Antal ansatte i forhold til lønforløbets længde



Som det fremgår af figur 3.4., er så godt som alle ansatte placeret i et anciennitetsbetinget lønforløb, og en stor del af de ansatte i et langt lønforløb. Således har næsten 70.000 ansatte (hvoraf mere end 60.000 er lærere i folkeskolen), svarende til mere end 25 pct. af samtlige ansatte, et automatisk lønforløb på 18 år. En af de grupper, der har det længste

lønforløb - 28 år - er politistyrken. Længden af det "gennemsnitlige" lønforløb er 12,5 år.

Den enkeltes mulighed for at øve indflydelse på sin egen løn er meget minimal, og ofte fremtræder det for den ansatte, som om der ingen sammenhæng er mellem den arbejdsindsats, den pågældende yder, og den modtagne aflønning.

Det mest markante skridt mod en opblødning på begge disse punkter blev taget med indførelse af flekslønsordningen ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1987. Der blev her afsat 0,1 pct. af lønsummen pr. 1. april 1987 og yderligere 0,1 pct. af lønsummen pr. 1. april 1988 til følgende formål: rekruttering og fastholdelse, betaling for særlig indsats og individuelle omklassificeringer. Desuden er der i forbindelse med forhandlingerne i 1987 gennemført en rammeaftale om udlodning af rationaliserings- og effektiviseringsoverskud, der giver ministerier og styrelser mulighed for selv at indgå aftaler inden for de generelle retningslinier i rammeaftalen. Der henvises til den mere dybtgående omtale af de to nye initiativer i kapitel 5.

3.4.2. Kommunerne i

Såvel på overenskomstområdet som på tjenestemandsområdet er overenskomster og generelle klassificeringsaftaler - således som de er godkendt af Lønningsnævnet - udgangspunktet for klassificering/aflønning af stillinger. I overenskomster og generelle klassificeringsaftaler er lønnen angivet efter stillingsbetegnelse og -funktioner.

I henhold til en række overenskomster og aftaler kan kommuner og amter umiddelbart udlede klassificeringen/aflønningen efter generelle retningslinier, som typisk bygger på objektive kriterier (f.eks. antal sengedage, antal kostdage, indbyggertal, personækvivalenter o.lign. eller ledelsesfunktioner målt i antal underordnede).

Løn- og ansættelsesvilkår for enkeltpersoner eller enkeltstillinger, der ikke er omfattet af generelle overenskomster eller klassificeringsaftaler, skal godkendes af Kommunernes Lønningsnævn i det enkelte tilfælde. Det drejer sig især om visse leder- og avancementsstillinger.

For stillinger, der ikke er omfattet af overenskomster og generelle klassificeringsaftaler, er i vidt omfang godkendt generelle retningslinier for lønfastsættelsen.

Generelle retningslinier udformes som udgangspunkt, så de kan anvendes af amter og kommuner direkte, men i en række tilfælde træffer vedkommende

kommunale sammenslutnings lønudvalg beslutning om lønfastsættelsen på grundlag af de retningslinier, som Lønningsnævnet har godkendt. Nogle retningslinier giver også den enkelte kommune mulighed for et vist skøn for lønfastsættelsen.

For akademiker- og teknikerstillinger åbner overenskomsten eller aftalen mulighed for individuelt tillæg/kvalifikationstillæg. Kommunernes Lønningsnævn har fastsat rammer for, i hvilket omfang der kan ydes sådanne tillæg lokalt.

Forhandlingsoplæg og forslag om klassificering/aflønning af stillinger, der ikke er omfattet af generelle overenskomster, klassificeringsaftaler eller generelle retningslinier, forelægges for Kommunernes Lønningsnævn af de lønforhandlende sammenslutninger og kommuner.

Ved bedømmelse af enkeltstillingerne indgår - ud over kriterier svarende til de i staten anvendte - bl.a. følgende hensyn:

Den enkelte (amts)kommunes ønsker og synspunkter med hensyn til arbejdstilrettelæggelsen og normeringen af ledende stillinger.
De forhandlingsmæssige konsekvenser.
Hensynet til andre amter og kommuner.

Klassificeringen/aflønningen for den enkelte aftales med vedkommende faglige organisation.

Der afsættes puljemidler til gruppevise og individuelle omklassificeringer ved aftaleforhandlingerne på samme måde som i det statslige område.

Herudover er det i forbindelse med aftale- og overenskomstfornyelserne pr. 1. april 1987 aftalt, at af den samlede udmøntning af tilpasningsklausulen på 80 pct. anvendes 1/10 med virkning fra 1.april 1988 til individuelle lønændringer og opretning af lønmæssige skævheder inden for grupper og ikke til generelle lønstigninger for hele grupper. Formålet er at åbne mulighed for skævdeling og dermed tilgodese interessen for en større individualisering af lønfastsættelsen.

Omklassificeringer skal godkendes centralt af Lønningsnævnet, medmindre de kan foretages inden for generelt godkendte retningslinier. Gruppevise omklassificeringer anvendes til at justere lønvilkårene til niveauet for tilsvarende grupper på såvel det private arbejdsmarked, i staten og i andre dele af det kommunale område.

Den kommunale lønfastsættelse er således knap så centraliseret som den statslige, og lønfastsættelsen tager i videre omfang udgangspunkt i lokale/

individuelle hensyn, særligt efter den omlægning af løntilsynet, som er foretaget i de senere år.

Parallelt med statens flexlønsordning er der i forbindelse med aftale- og overenskomstfornyelserne pr. 1.4.1987 indført kommunepuljer, som for den enkelte kommune/amtskommune gennemsnitlig udgør 0,1% af lønsummen pr. 1.4.87, og yderligere 0,1% af lønsummen pr. 1.4.88 til eengangsvederlag, personlige tillæg og personlige omklassificeringer. Kommunepuljerne kan anvendes meget bredt til personlige lønordninger. Der er ikke centralt lagt bindinger på (amts) kommunernes anvendelse af kommunepuljen til særlige formål. Forslag om personlige omklassificeringer skal dog godkendes af Lønningsnævnet, hvis de går ud over overenskomsten og generelle klassificeringsaftaler eller generelle retningslinier.

På grundlag af tilsagn fra en række organisationer ved forhandlingerne i 1987 er indledt forhandlinger om en rammeaftale om udlodning af rationaliserings- og effektiviseringsoverskud, hvilket vil give de enkelte kommuner og amter mulighed for under visse betingelser at udlodde andele af rationaliserings- og effektiviseringsoverskud til de ansatte efter lokal aftale i de enkelte tilfælde. Forhandlingerne er endnu ikke afsluttet.

Ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1987 er der afsat puljer til i individuelle omklassificeringer inden for HK-områdets samlede puljemidler til lokal udmøntning i de enkelte kommuner og amter.

3.5. Lønstruktur og lønspredning på det offentlige arbejdsmarked

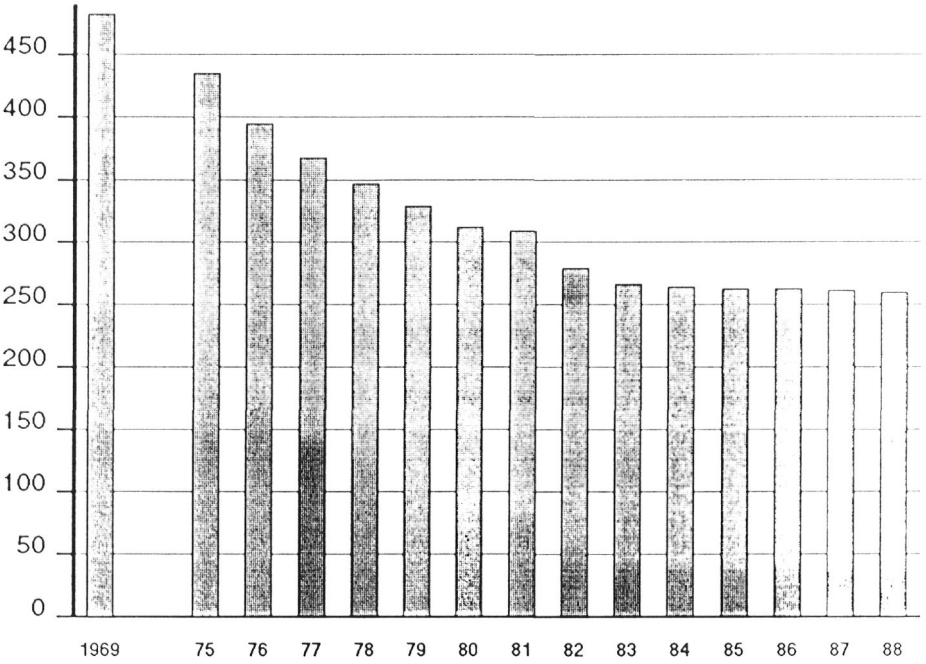
Siden den automatiske procentvise dyrtidsregulering i 1975 blev erstattet af en dyrtidsregulering med ensartede kronebeløb til alle, er der sket en betydelig nivellering i det offentliges lønstruktur.

Af andre nivellerende faktorer kan nævnes, at generelle lønstigninger i et vist omfang er udmøntet som kronetillæg, der har haft størst betydning for de lavere lønnede.

Figur 3.5. viser, hvorledes spændvidden i tjenestemandslønsystemet er indsnævret i perioden fra 1969 til 1988.

I figuren måles forskellen mellem skalatrin 1 og skalatrin 53 i 1969 samt i hvert af årene 1975-88, og søjlernes højde viser således forskellen fra bund til top i lønsystemet i de nævnte år.

Figur 3.5.
Lønstruktur i den offentlige sektor



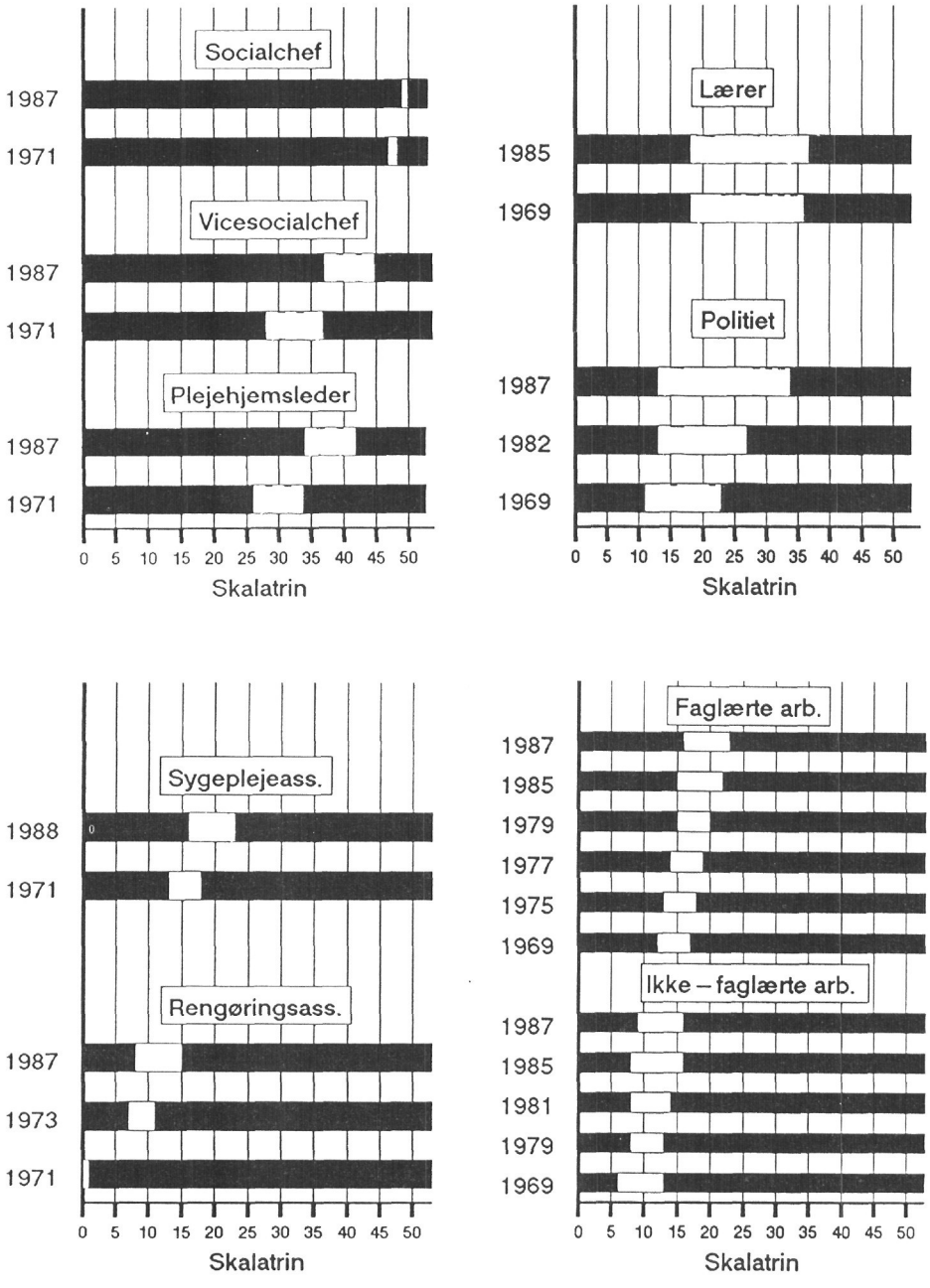
Anm. Særlige tillæg er ikke medtaget, fordi de ikke ydes til alle ansatte på det pågældende skalatrin.

Som det fremgår af figuren, er lønstrukturens spændvidde næsten halveret i perioden fra 1969 til 1988. Således udgjorde lønspændet i 1969 mellem skalatrin 1 og skalatrin 53, 100/583, mens det tilsvarende forhold i 1988 var 100/364. Den stærkeste nivellering har fundet sted i perioden fra 1974 til 1982 og skyldes først og fremmest omlægningen af dyrtidsreguleringen fra en procent- til en kroneregulering.

Nivelleringstendensen, som den kommer til udtryk i figur 3.5., er yderligere forstærket i og med, at der i perioden er gennemført omklassificeringer med den konsekvens, at skalatrin 1 -6 ikke længere benyttes.

Den nævnte opadgående tendens som følge af omklassificeringer illustreres i figur 3.6. Figuren viser udviklingen i de automatiske lønforløb for udvalgte personalegrupper i perioden fra 1969/71 til i dag.

Figur 3.6.
Udvikling i automatiske lønforløb for visse personalegrupper



Figuren viser, at omklassificeringerne for visse af personalegrupperne har betydet en markant stigning i såvel start- som slutløn.

Det gælder eksempelvis :

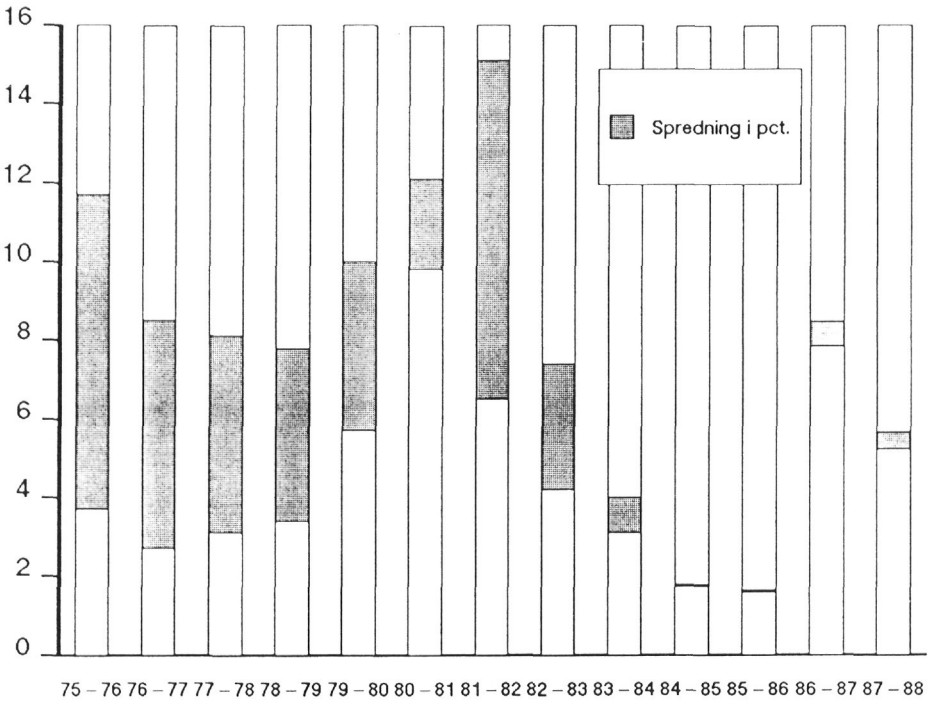
Rengøringsassistenter, der i 1971 var aflønnet efter ca. 90 pct. af skalatrin 1, og som i dag starter på skalatrin 9 og slutter på skalatrin 15.

Sygeplejeassistenter, der i 1971 startede på skalatrin 13 og sluttede på skalatrin 17, og som nu er placeret i et lønforløb, der strækker sig fra skalatrin 16 til skalatrin 23.

Politistyrken, hvor de ansatte i dag starter på skalatrin 13 mod skalatrin 11 i 1969 og slutter på skalatrin 33 mod skalatrin 22 i 1969.

Figur 3.7. illustrerer, hvor meget den procentvise årlige lønstigning i perioden siden 1975 har varieret mellem det laveste og det højeste skalatrin (som følge af overenskomstmæssige forhøjelser og automatiske reguleringsordninger men ekskl, omklassificeringer). Det markerede område i hver søjle angiver spredningen mellem den laveste og den højeste lønstigning.

Figur 3.7.
Spredning i lønudviklingen i den offentlige sektor 1975-88



Som det fremgår, har der været en ganske kraftig spredning i lønudviklingen igennem sidste halvdel af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Karakteristisk for denne spredning har som tidligere nævnt været, at lønstigningerne i perioden har været faldende med stigende skalatrin. Fra 1975 til 1976 steg lønnen således 11,7 pct. på skalatrin 1, mens stigningen på skalatrin 53 var på 3,7 pct. Fra 1981 til 1982 var de tilsvarende stigninger 15,1 pct. og 6,5 pct.

De store variationer mellem stigningerne i toppen og bunden af lønsystemet hænger som tidligere nævnt sammen med dyrtidsreguleringen og de aftalte kronetillæg.

Siden 1983 har spredningen i lønudviklingen været væsentlig mindre som følge af afskaffelsen af dyrtidsreguleringen og etableringen af procentvise reguleringsordninger. Specielt om udviklingen fra 1984 til 1986 bemærkes, at forlængelsesloven i 1985 indebar, at samtlige lønstigninger i 2-årsperioden blev givet som procentstigninger.

3.6. De offentlige lønsystemer/lønfastsættelse Sammenfatning

Når man skal vurdere de offentlige lønsystemer i et fremadrettet perspektiv, springer en række forhold i øjnene.

Specielt ændringen i 1975 af dyrtidsreguleringen fra en pct. regulering til et ensartet kronetillæg til alle, men også de kronetillæg, der er aftalt i forbindelse med aftale- og overenskomstforhandlingerne siden 1969, har medført en meget stærk nivellering af den offentlige lønstruktur.

Samtidig med at lønsatserne er indsnævret, er der sket omklassificeringer blandt de lavestlønnede, med det resultat, at de laveste skalatrin stort set ikke længere benyttes. I modsat retning trækker dog for statens vedkommende, at man i 1985 gennemførte såkaldte topcheftillæg til departementschefer og generaldirektører samt et mindre antal direktører for store statsinstitutioner. I kommunerne indførtes i 1986 topcheftillæg til kommunaldirektører, amtskommunaldirektører og forvaltningschefer i større og mellemstore kommuner og amter. Disse initiativer har dog kun i begrænset omfang rettet op på lønnivelleringen.

Samtidig kan det noteres, at den eksisterende automatiske reguleringsordning indebærer, at 72 pct. af en eventuel gennemsnitlig merstigning på det private arbejdsmarked udmøntes procentuelt til samtlige offentligt ansatte, uanset at den gennemsnitlige stigning i den private sektor dækker

over ganske store variationer imellem de enkelte personalegrupper. Dette spørgsmål uddybes i afsnittene vedrørende spredningen i lønudviklingen senere i kapitlet.

Lønfastsættelsen i den offentlige sektor er meget centraliseret. Der er imidlertid i forbindelse med de generelle decentraliseringsbestræbelser i staten skabt mulighed for, at visse kvalifikationstillæg på AC-området kan aftales lokalt, samt mulighed for klassificering af visse tjenestemandsstillinger i henhold til frilisterne. Desuden er der etableret en fleksløsnsordning og en mulighed for udlodning af effektiviserings- og rationaliseringsoverskud lokalt. I kommunerne og amterne har etablering af kommunepuljerne, omlægningen af løntilsynet og rammeaftaler vedrørende rationalisering og effektivitet også virket i retning af decentralisering. Generelt må det dog konstateres, at der i forhold til den samlede lønsum i den offentlige sektor er tale om meget begrænsede beløb.

Endelig kan det konstateres, at lønfastsættelsen stadig næsten udelukkende er baseret på den uddannelsesmæssige baggrund for den ansatte og de arbejdsfunktioner, den enkelte stilling indeholder, mens der stort set ikke tages hensyn til stillingsindehaverens arbejdsindsats og præstationer. Der eksisterer ganske vist mulighed for ydelse af kvalifikationstillæg i visse overenskomster, men det er altovervejende stillingsindholdet, der er bestemmende for, om der skal ydes kvalifikationstillæg og i givet fald med hvilket beløb. Selv om man medtager den nyligt gennemførte fleksløsnsordning/(amts)kommunepuljeordning og rationaliserings- og effektiviseringsordningen, må det individuelle aspekt i og den lokale indflydelse på lønfastsættelsen vurderes som overordentlig beskedent.

3.7. Lønsystemer på det private arbejdsmarked

3.7.1. Arbejderområdet

Arbejdere på det private arbejdsmarked aflønnes enten efter et normallønssystem eller et minimallønssystem.

Normallønssystemet er karakteriseret ved, at lønfastsættelsen i princippet entydigt aftales i forbindelse med overenskomstfornyelserne på såvel tidløns- som akkordlønsområdet og er gældende i hele overenskomstperioden, eventuelt med aftalte reguleringer. Der er således ikke adgang til at forhandle løn i overenskomstperioden.

Timelønnen består ud over grundlønnen af en række tillæg, der kan være fastsat i centrale eller lokale overenskomster. Der skelnes mellem personlige

tillæg og jobtillæg, hvor de sidste gives til de, der bestrider bestemte arbejdsfunktioner.

Minimallønssystemet - der også betegnes som det bevægelige lønsystem - baserer sig på to væsentlige princippper:

For det første fastlægges lønstrukturen ude på den enkelte virksomhed under hensyn til produktionens art og den enkelte arbejders kvalifikationer og indsats i produktionen. I princippet sker lønfastsættelsen i hvert enkelt tilfælde for den enkelte arbejder uden organisationsmedvirken; ofte er det dog tillidsmanden, der forhandler på de ansattes vegne.

For det andet er der via den såkaldte løfteparagraf mulighed for at forhandle løn lokalt i overenskomstperioden.

Ved overenskomstforhandlingerne fastlægges normalt minimallønssatser eller mindstebetalingssatser, hvorunder ingen må aflønnes. De faktiske timelønninger, der fastsættes lokalt, vil dog (næsten) altid ligge over de aftalte mindstebetalinger.

Da der ikke er nogen snæver sammenhæng mellem den fastsatte mindstebetaling og den faktiske timeløn, kan en forhøjelse af mindstebetalingssatsen have større eller mindre direkte virkning. Som regel vil det være et mindretal, der direkte er omfattet af sådanne forhøjelser, idet den helt overvejende del får deres løn reguleret ved de efterfølgende lokalforhandlinger.

Ca. 1/3 af samtlige arbejdere inden for DA-området er omfattet af normallønssystemet, mens ca. 2/3 er omfattet af minimallønssystemet.

Normal l ønssystemet er bl.a. gældende inden for Industrifagene, Tekstilindustrien, Keramisk industri, Nærings- og Nydelsesmiddelsektoren samt dele af bygge- og anlægssektoren. Normallønssystemet omfatter især ikke-faglærte. Som eksempel på store normallønsoverenskomster kan nævnes Kvindeligt Arbejderforbunds (KAD) overenskomst med RENVA (Rengørings- og Vagtselskabernes Arbejdsgiverforening) og fællesoverenskomsten mellem Industrifagene og SiD/KAD.

Minimallønssystemet anvendes bl.a. i jernindustrien. Således er overenskomsten mellem Jernets Arbejdsgiverforening og CO-Metal den mest omfattende på minimallønsområdet og som følge heraf i et vist omfang afgørende for lønudviklingen på minimallønsområdet som helhed. Af andre store minimallønsoverenskomster kan nævnes landsoverenskomsten mellem DA/BKA (Butik og Kontor Arbejdsgiverforeningen) og HK på butiks- og kontorområdet.

På tværs af sondringen mellem normalløn og minimalløn eksisterer der tidløn- og akkordlønsystemer. Ved tidløn beregnes lønnen i forhold til den

præsterede arbejdstid, mens akkordløn beregnes i forhold til det præsterede arbejdsresultat. Akkordløn er en samlebetegnelse for en række præstationsbaserede lønsystemer, hvor produktionstillæg, præmietillæg, bonusordninger osv. eventuelt er kombineret med tidløn. Ofte er det et skøn, om et lønsystem kan betegnes som et akkordlønsystem eller tidlønssystem. Det afgørende er, om der indgår et betydeligt præstationsfremmende element. På DA-området er akkordløn mest udbredt blandt ikke-faglærte. For såvel faglærte som ikke-faglærte er akkordlønnen højere end tidlønnen.

Lønsystemernes udbredelse inden for DA's område fremgår af tabel 3.3. Det samlede antal arbejdere, der ligger til grund for tabellen, udgør 242.500, hvoraf ca. 79.000 er faglærte og ca. 163.500 ikke-faglærte.

Tabel 3.3.
Relativ fordeling af arbejdere indenfor DA's område (1984)

	Minimallønnede		Normallønnede		I alt		
	Akkord	Tid	Akkord	Tid	Akkord	Tid	I alt
	---------- pct. ----------						
Faglærte	6,3	22,6	1,8	2,2	8,1	24,8	32,9
Ikke-faglærte	8,0	26,1	7,5	25,3	15,6	51,5	67,1
I alt	14,4	48,8	9,3	27,5	23,7	76,3	100,0

Kilde: Arbejdsministeriet, notat februar 1985.

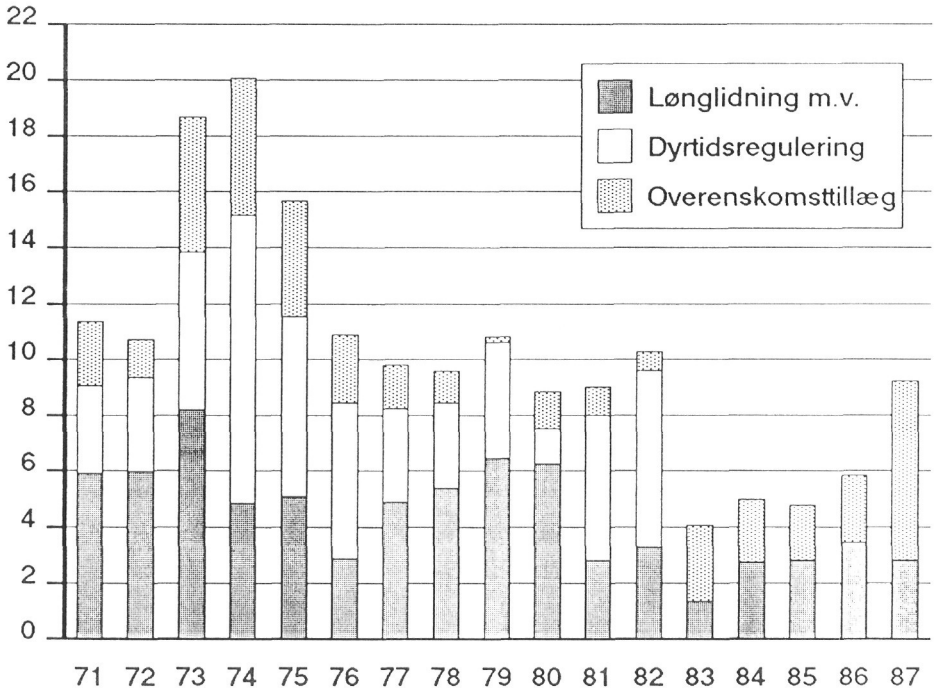
Som det fremgår af tabel 3.3., er minimalløn den dominerende lønform, specielt for de faglærte. Udviklingen de seneste 20-25 år er gået i retning af en stadig større udbredelse af minimallønssystemet. I 1984 var 88 pct. af de faglærte minimallønnede mod ca. halvdelen af de ufaglærte. Både for faglærte og ikke-faglærte arbejdere gælder det, at minimallønnede har en højere gennemsnitlig timeløn end normallønnede.

I figur 3.8. er lønstigningerne for arbejdere under Dansk Arbejdsgiverforening opdelt på komponenterne overenskomsttillæg, dyrtidsregulering og lønglidning mv. De tal, der er anført i søjlernes nederste del, angiver, hvor

stor en del lønglidningen udgør af den samlede stigning. Figur 3.8. viser, at i perioden 1971-1987 har den del af lønstigningerne, der skyldes lønglidning i henhold til løfteparagraffen, udgjort mellem 24 og 71 pct. af lønstigningerne. Der er således tale om, at en stor del af lønstigningerne fastlægges decentralt.

Det tilføjes, at fordeling af lønstigninger på overenskomsttillæg og lønglidning er behæftet med betydelig usikkerhed som følge af vanskelighederne ved at vurdere virkningen af forhøjelserne af mindstebetalingssatserne på normal- og mindstelønsområdet samt ved indførelse af garantibetalingen. Opsplitningen er i 1981 endvidere vanskeliggjort af de mange decentrale overenskomster. For de satstillæg, der er blevet givet i forbindelse med overenskomstfornyelserne i 1979 og 1987, er det forudsat, at den modregning, der foretages i disse tillæg, reducerer lønglidningen tilsvarende.

Figur 3.8.
Procentvise lønstigninger fordelt på komponenter for perioden 1971-87



Kilde: Økonomisk oversigt, Det økonomiske Sekretariat, marts 1974 og marts 1980, Arbejdsministeriet: Arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitik, december 1987 og Det økonomiske Råd, Formandskabet, redegørelse juni 1988.

3.7.2. Funktionærområdet

For betydelige dele af funktionærområdet på det private arbejdsmarked sker lønfastsættelsen ikke på baggrund af kollektive overenskomster. Det bemærkes dog, at der eksisterer kollektive overenskomster for medarbejdere i banker, sparekasser og forsikringsselskaber, ligesom der eksisterer landsoverenskomster mellem DA/BKA og HK på butiks- og kontorområdet og mellem DA og Arbejdslederne.

Overenskomsterne for funktionærer på bank-, sparekasse- og forsikringsområdet er normallønsoverenskomster, der rummer mulighed for kvalifikationstillæg, præstationstillæg og specialisttillæg (banker) hhv. for ekstraordinære overspringelser af løntrin og personlige tillæg på sluttrin (sparekasser og forsikringsselskaber).

Den nævnte landsoverenskomst mellem DA/BKA og HK er en minimallønsoverenskomst. Landsoverenskomsten mellem DA og Arbejdslederne er opbygget som en rammeaftale, inden for hvilken den enkelte leder individuelt forhandler sine ansættelsesforhold med den enkelte virksomhed. Tilsvarende aftale findes mellem SALA og Arbejdslederne.

Der er dog under alle omstændigheder på funktionærområdet tradition for en mere decentraliseret og individualiseret lønfastsættelse. Der kan derfor ikke beskrives noget fælles lønsystem for dette område.

I større danske virksomheder, hvor funktionærlønnen ikke fastsættes ud fra kollektive overenskomster, reguleres lønnen typisk en gang om året. Som udgangspunkt for lønfastsættelsen anvendes hyppigt et stillingsvurderingssystem, der bygger på en vurdering af stillingens beslutningskompetence, omfang af ledelsesopgaver samt krav til uddannelse og erfaring.

På baggrund af systemet indplaceres samtlige stillinger i virksomheden på stillingsniveauer. Stillingsvurderingssystemet sikrer, at medarbejdere med samme eller beslægtede arbejdsopgaver forskellige steder i virksomheden placeres på samme stillingsniveau. Jo større virksomheden er, jo større er behovet for at sikre ensartetheden på tværs af organisationen og indbyrdes mellem stillingerne. Inden for hvert stillingsniveau kan lønnen variere f.eks. +/- 15 pct. som følge af den individuelle indsats og præstation. Ved lønfastsættelsen tages der således dels hensyn til stillingens indhold og krav, dels til medarbejdernes kvalifikationer og indsats.

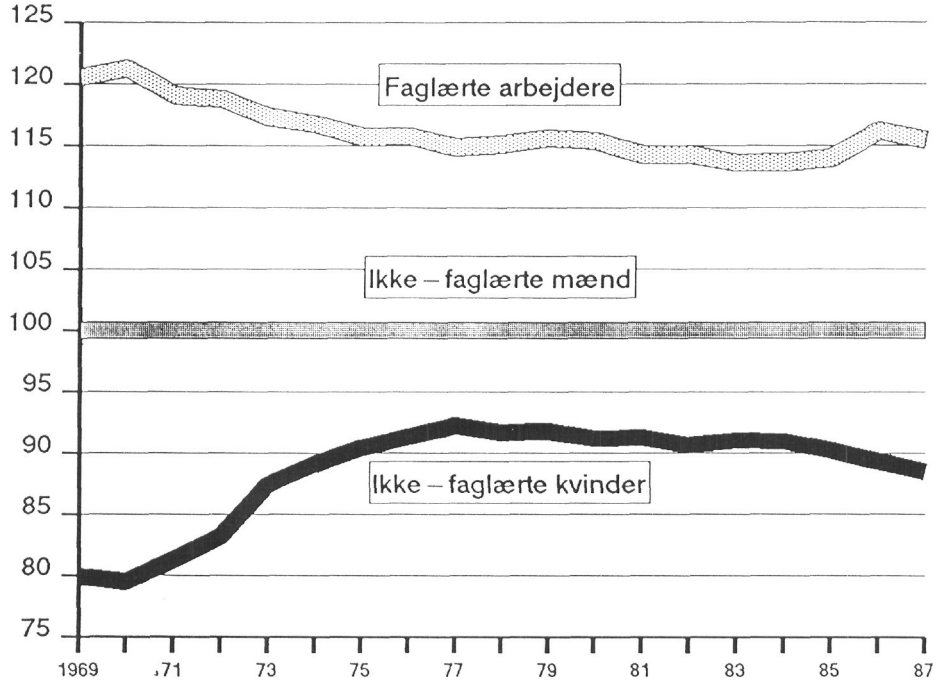
Vurderingen af den enkelte medarbejders præstationer finder i visse virksomheder sted i forbindelse med medarbejdersamtaler, hvor den ansatte sammen med den nærmeste chef opstiller mål for det kommende år og drøfter, om de tidligere fastsatte mål er nået.

3.8. Lønstruktur og lønspredning på det private arbejdsmarked

3.8.1. Arbejderområdet

Den relative lønudvikling for faglærte, ikke-faglærte mænd og ikkefaglærte kvinder inden for Dansk Arbejdsgiverforenings område siden 1969 fremgår af figur 3.9. Lønudviklingen belyses ved indeks, hvor lønnen til ikke-faglærte mænd er sat til 100 hvert år, og hvor lønudviklingen for faglærte arbejdere og for ikke-faglærte kvinder måles i forhold hertil. Det anvendte lønbegreb er den såkaldte tilsammenløn, der fremgår af kolonne 7 i Dansk Arbejdsgiverforenings arbejderlønstatistik.

Figur 3.9.
Udviklingen i lønnen til faglærte og ikke-faglærte kvinder relativt til ikke-faglærte mænd 1969-1987 (DA). Indeks, ikke-faglærte mænd = 100

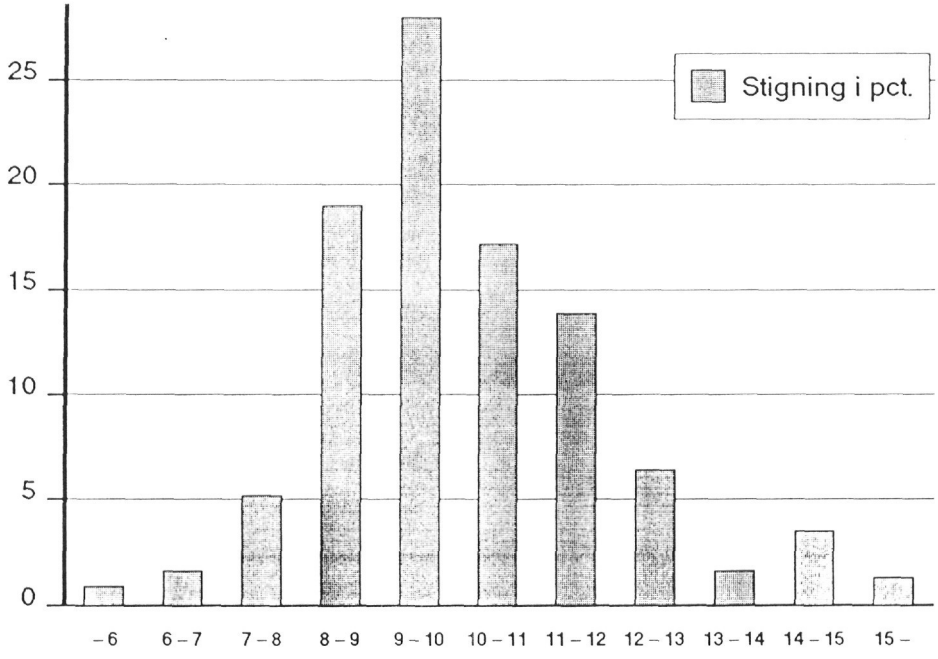


Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings arbejderlønstatistik, diverse årgange, samt egne beregninger.

Frem til sidste halvdel af 1970'eme er der, som det fremgår af figuren, sket en ret væsentlig indsnævring af lønforskellene mellem faglærte og ikke-faglærte mænd og kvinder. Specielt for ikke-faglærte kvinder steg lønningerne relativt kraftigt i første halvdel af 1970'erne. I det seneste tiår, hvor ledigheden har ligget på et væsentligt højere niveau end tidligere, er der ikke sket nogen yderligere indsnævring af betydning.

Figur 3.9. bygger på udviklingen i gennemsnitslønnen for de tre grupper. Det er imidlertid karakteristisk, at der i de enkelte år er stor spredning i lønudviklingen omkring disse gennemsnit. Spredningen er analyseret med udgangspunkt i lønudviklingen for arbejdere i DA-området fra 3. kvartal 1986 til 3. kvartal 1987. Dette udgangspunkt er valgt, fordi denne lønudvikling sammen med lønudviklingen for funktionærer fra september 1986 til september 1987, som omtales nedenfor, har været basis for den automatiske regulering til samtlige offentligt ansatte pr. 1. april 1988.

Figur 3.10.
Lønudvikling for arbejdere fra 3. kvartal 1986 til 3. kvartal 1987



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings arbejderlønstatistik, 3.kvartal 1986 og 3.kvartal 1987, samt egne beregninger.

Arbejderlønstatistikken fra DA viser, at den gennemsnitlige stigning i timelønnen for samtlige arbejdere i den betragtede periode var 10,10 pct.

(inkl. kompensation for arbejdstidsforkortelserne pr. 1. december 1986 og pr. 1. september 1987, der kan beregnes at udgøre ca. 3 pct. for perioden fra 3.kv. 1986 til 3. kv. 1987). Gennemsnittet på 10,10 pct. var et resultat af følgende gennemsnitlige stigninger for de tre grupper (og af en svag forskydning af gruppernes relative størrelse):

faglærte	10,20 pct.
ufaglærte mænd	10,22 pct.
ufaglærte kvinder	9,66 pct.

Lønspredningen omkring gennemsnitsstigningen på 10,10 pct. er illustreret i figur 3.10. Figuren viser, hvor stor en andel af arbejderne, der har fået lønstigninger i de enkelte stigningsintervaller.

Figur 3.10. viser, at den gennemsnitlige lønstigning på 10,10 pct. dækker over en betydelig variation i lønstigningstakten for de arbejdere, der er omfattet af statistikken.

3.8.2. Funktionærområdet

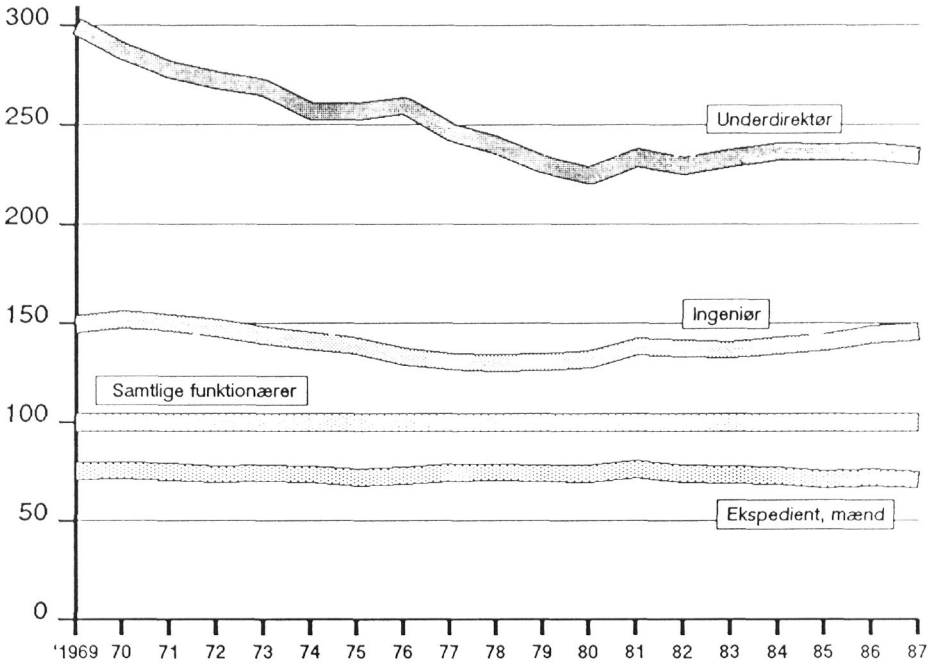
Funktionærgrupperne kan ikke inddeles i forskellige hovedtyper svarende til arbejderområdet. Belysningen af udviklingen i lønstrukturen er derfor baseret på følgende udvalgte grupper, der lønmæssigt dækker fra top til bund: Underdirektør, ingeniør og ekspedient.

Ved udvælgelsen af grupperne er der samtidig lagt vægt på, at der er tale om grupper, der er indgået i funktionærlønstatistikken i hele perioden, og at det med rimelighed kan forudsættes, at stillingsbetegnelsen nogenlunde dækker de samme arbejdsfunktioner i hele den betragtede periode.

Der har ved udvælgelsen tillige måttet tages hensyn til, at de foreliggende statistiske oplysninger fra perioden 1969-87 må hentes fra to forskellige kilder. Funktionærlønstatistikken fra Danmarks Statistik er først etableret i 1981, hvorfor det for de foregående år har været nødvendigt at anvende funktionærlønstatistikken for Dansk Arbejdsgiverforenings område. Statistikken fra Danmarks Statistik omfatter i dag godt dobbelt så mange personer som statistikken fra DA. De personalegrupper, der ikke indgår i DA-statistikken, er først og fremmest funktionærer i pengeinstitutter, forsikringsselskaber og serviceerhverv.

Tendenserne fremgår af figur 3.11., hvor lønudviklingen for de nævnte grupper i en indeksberegning er sat i relation til den gennemsnitlige lønudvikling for funktionærer, svarende til fremgangsmåden for arbejdere i figur 3.9. Da statistikgrundlaget ændres i 1981, skal sammenligning mellem perioderne 1969-80 og 1981-87 foretages med stor varsomhed.

Figur 3.11.
Udviklingen i lønnen til udvalgte funktionærgrupper relativt til gennemsnittet for funktionærer 1969-87. Indeks, gennemsnit = 100.



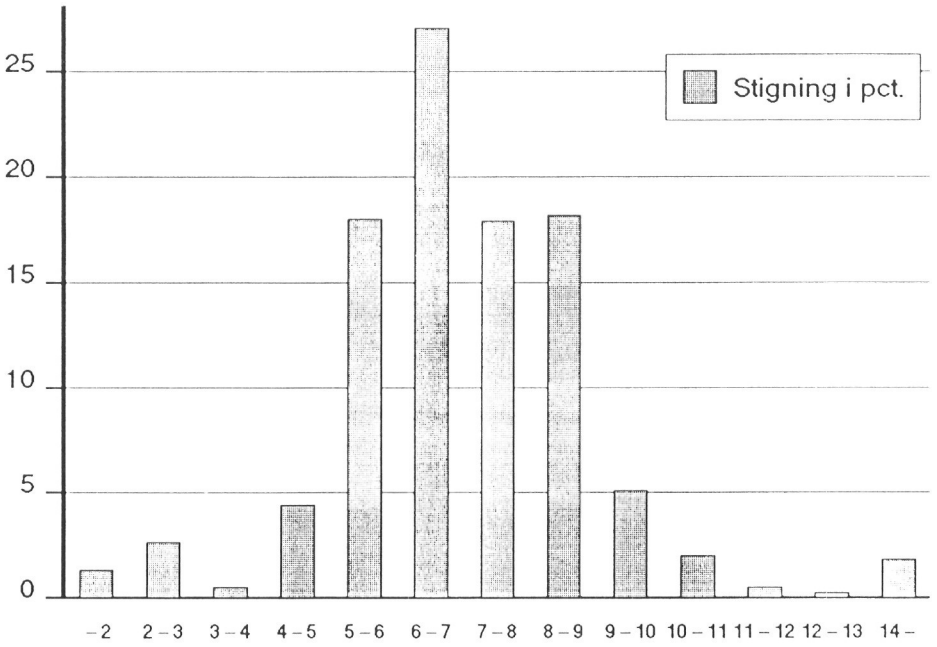
Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings funktionærlønstatistik for 1969-1980 og Danmarks Statistiks funktionærlønstatistik for 1981-1987 samt egne beregninger.

Det fremgår af figur 3.11., at der ikke på funktionærområdet er sket samme entydige indsnævring af lønstrukturen, som kan konstateres på arbejderområdet og på det offentlige arbejdsmarked.

Spredningen omkring udviklingen i gennemsnitslønnen for funktionærer belyses nedenfor med udgangspunkt i funktionærlønstatistikken fra Danmarks Statistik for september 1986 og september 1987.

Fra september 1986 til september 1987 er gennemsnitslønnen for funktionærer steget med 7,19 pct. Da funktionærlønnen opgøres på månedsbasis, er stigningen opgjort ekskl, virkningen af arbejdstidsforkortelserne i perioden. Figur 3.12. illustrerer spredningen omkring gennemsnittet ved at angive, hvor stor an procentdel af funktionærerne, der har fået lønstigninger i de enkelte stigningsintervaller.

Figur 3.12.
Lønudvikling for funktionærer fra september 1986 til september 1987



Kilde: Danmarks Statistiks funktionærlønstatistik, september 1986 og september 1987 samt egne beregninger.

Figur 3.12. viser, at den gennemsnitlige lønudvikling for funktionærer er et resultat af lønstigningstakter for de forskellige grupper/personer, der varierer ret betydeligt.

3.9. Det fremadrettede perspektiv

Vurderes det offentlige lønsystem i et historisk perspektiv, har det lønsystem, der blev etableret i 1969, vist en forbløffende tilpasningsevne, men de forløbne 20 års udvikling er ikke gået sporløst henover systemet.

Lønsystemet har vist sin vitalitet ved, at det i de forløbne år har været muligt at finde politiske og overenskomstmæssigt acceptable løsninger inden for systemet, ligesom det i et vist omfang har været muligt at udvikle

nyordninger, hvor det har været fornødent. Dette har gjort, at det stort set altid har været muligt at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Der kan dog konstateres en tilsanding af lønsystemet, som giver sig udtryk i form af forskellige strukturelle problemer.

De strukturelle problemer i lønsystemet viser sig f.eks. i, at spændvidden i lønsystemet er stærkt formindsket. Således er forholdet mellem det laveste og højeste niveau i lønsystemet næsten halveret, samtidig med at omklassificeringerne i perioden har haft som konsekvens, at de laveste skalatrin ikke længere benyttes.

Den opadgående forskydning giver problemer, fordi den foregår i et lukket system, hvor det højeste lønniveau ikke er blevet ændret tilsvarende. Den eneste ændring, der har fundet sted på det højeste niveau, er de topchef-tillæg, der gennemførtes i 1985/1986, og som kun omfattede en meget begrænset andel af de højtlønnede.

Anvendelsen af omklassificerings- og tillægspuljer giver, udover tendentielt at tilsande lønstrukturen, stigende administrative problemer, idet antallet af puljer og formål er vokset drastisk. Problemerne med disse puljer er udover antallet, at de er organisationsopdelte og desuden opdelt på formål, hvilket ofte blokerer for en fleksibel og effektiv udnyttelse.

På trods af at det offentlige aftaleområde er langt mere centraliseret end det private, har det således igennem tiderne været meget svært at skævdele aftaleresultatet mellem de enkelte organisationer. I staten skyldes det først og fremmest, at organiseringen historisk har taget udgangspunkt i lavt- og højtlønnede grupper, således at der i tidens løb er udviklet et mønster, hvor COI har repræsenteret de lavestlønnede, CON fortrinsvis de mellem- og højerelønnede og AC de højestlønnede. Forholdet mellem de lavere- og højerelønnede har givet spændinger internt mellem organisationerne, hvor de lavestlønnede har domineret antalsmæssigt. For arbejdsgiverparten har de lavest lønnedes dominans på arbejdstagerside traditionelt givet problemer i form af uhensigtsmæssige nivelleringer af spændvidden i det offentlige lønsystem og en manglende mulighed for en mere fleksibel aflønning. På det kommunale område har KTO endnu ikke haft vilje til at skævdele i væsentligt omfang. Et af de afgørende problemer ved den nuværende organisationsstruktur er således de manglende skævdelingsmuligheder (centralorganisationerne imellem.

Hvis den offentlige sektor på langt sigt skal kunne rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft, er det nødvendigt, at alle grupper anerkender deres indbyrdes afhængighed i forbindelse med en effektiv opgavevaretagelse

i den offentlige sektor, og accepterer, at der skal være større mulighed for omfordelinger mellem de enkelte grupper.

Sammenlignes lønstrukturen og løndannelsen på det private og det offentlige arbejdsmarked, kan der konstateres fire afgørende forskelle:

- Lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked er langt mere centraliseret end på det private arbejdsmarked
- Den decentrale forhandlingsstruktur på det private arbejdsmarked indebærer større spredning i lønstigningstakten
- Lønstrukturen er igennem de sidste 20 år blevet sammenpresset mere på det offentlige arbejdsmarked end på det private arbejdsmarked
- Lønfastsættelsen i den offentlige sektor er i langt mindre omfang baseret på den enkeltes kvalifikationer og arbejdsindsats, end det er tilfældet på det private arbejdsmarked.

Den større spredning i lønstigningstakten på det private arbejdsmarked kan gøre det vanskeligt at fastholde et rimeligt forhold mellem lønnen til sammenlignelige grupper i den private og den offentlige sektor. Det hænger bl.a. sammen med, at den eksisterende reguleringsordning - der skal sikre en parallel lønudvikling i de to sektorer, for at det offentlige kan rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft - overfører differentierede lønstigninger fra det private arbejdsmarked som en gennemsnitsstigning, der udbetales til alle offentligt ansatte. Ved den seneste ændring af reguleringsordningen er der taget fat på dette problem, idet 1/10 af reguleringen afsættes til puljer til omklassificeringer. Dette er imidlertid langt fra nok til at løse problemet. Dels er 10 pct. for lille en andel, dels er de 10 pct. afgrænset for hver af (central)organisationerne. En optimal løsning på problemet ville være, at en væsentlig del af den samlede udlodning fra reguleringsordningen blev afsat til en pulje, hvor ingen personalegruppe på forhånd havde krav på en andel, men hvor fordelingen blev foretaget i forhold til lønudviklingen for sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked.

Som omtalt er der større fleksibilitet i lønfastsættelsen på det private end på det offentlige arbejdsmarked. Det er naturligvis ikke i sig selv en begrundelse for at ændre de offentlige systemer. En ændring af de offentlige lønsystemer skal ske med udgangspunkt i de krav, en effektiv opgavevaretagelse stiller til aftale- og overenskomstsystemet. Generelt må det vurderes, at den kritik af det offentlige lønsystem, der blev fremført allerede før tjenestemandsreformen i 1969 vedrørende det offentlige lønsystems manglende fleksibilitet, for en stor dels vedkommende igen er aktuel. Dette gælder såvel kritikken af de lange lønforløb, som de manglende muligheder for en bedre graduering af lønnen efter arbejdsindsats, de enkelte tjenestesteders lokale forhold og den enkeltes personlige kvalifikationer.

De ændringer, der er sket i de forløbne år, har kun i meget begrænset omfang ændret på disse forhold. Det er således stadig et problem, at lønfastsættelsen næsten udelukkende sker i forhold til stillingernes funktionsindhold og ikke i forhold til den enkeltes varetagelse af stillingen. Det betyder i sammenhæng med de meget lange lønforløb, at den enkelte ansattes mulighed for at øve indflydelse på sin egen aflønning er yderst beskeden, og at fleksibilitet og omstillingsparathed hindres.

Vurderes det nuværende lønsystem i forhold til kravet om større fleksibilitet og afskaffelse af indbyggede barrierer, må det konstateres, at det nuværende system - med dets lange lønforløb, de ringe muligheder for tilpasning af lønnen til den enkeltes arbejdsindsats, manglende skævdelingsmuligheder mellem personalegrupperne samt de centrale forhandlingskompetencer m.v.- indeholder barrierer, der hindrer fleksibilitet og omstillingsevne i den offentlige sektor.

Hovedformålet med ændringer af det bestående lønsystem er at skabe sammenhæng mellem lønpolitikken og den generelle personalepolitik i den offentlige sektor for herigennem at styrke den omstillingsproces, den offentlige sektor vil gennemløbe i de kommende år.

Et af midlerne til at skabe en større sammenhæng mellem lønpolitikken og personalepolitikken vil være decentralisering og samtidig større mulighed for at aflønne i forhold til den enkeltes indsats.

I denne forbindelse må de offentligt ansatte på alle niveauer inddrages aktivt. Den vigtigste ressource i den offentlige sektor er medarbejderne, og en gennemgribende omstillingsproces kan kun gennemføres i et aktivt og åbent samarbejde mellem ledelse og medarbejdere i de enkelte institutioner.

Det er vigtigt, at løn- og ansættelsesvilkårene indgår som en integreret del af den samlede personalepolitik i de enkelte institutioner - som personalepolitiske værktøjer - således at institutionerne selv får mulighed for at foretage tilpasninger af lønforholdene til netop deres område.

Hvilke tillægssystemer og kriterier, der skal anvendes for at belønne og bedømme en god indsats, må fastlægges lokalt i samarbejde mellem ledelse og medarbejdere.

Det afgørende er imidlertid, at de enkelte ministerområder/kommuner får stillet en enkelt pulje af passende størrelse til rådighed til samtlige individuelle løndele, uden at denne pulje på forhånd er afsat til bestemte formål eller bestemte personalegrupper.

For stillingsmæssige klassificeringer/aflønninger skal der derimod opretholdes en centralt fastsat aflønningsstruktur. Det må betragtes som nød-

vendigt, hvis man skal opretholde en vis kontinuitet og sammenhæng i det offentlige lønsystem samt hensigtsmæssige relationer til sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked.

Der kan i øvrigt henvises til, at også store private virksomheder mener, at det er nødvendigt, at der eksisterer en stillingsstruktur på tværs af organisationen og indbyrdes mellem stillingerne.

Det er en naturlig konsekvens af en fast aflønningsstruktur for stillinger, at omklassificeringer af stillingsgrupper foretages/godkendes centralt.

Decentraliseringen af den individuelle del af lønfastsættelsen stiller nye krav til styringen af lønudviklingen i den offentlige sektor. Lønstyringen fungerer i dag tilfredsstillende på det offentlige arbejdsmarked, og styringen af lønudviklingen vil fortsat være et højt prioriteret mål for de offentlige arbejdsgivere. Der skal således udvikles nye metoder for den overordnede lønstyring.

4. Barrierer i overenskomster og aftaler

4.1. Hovedsynspunkter

- Kravene til den offentlige sektors personalepolitik
- Overenskomst- og aftalesystemet
- Barrierer for omstilling og fornyelse

4.2. Decentralisering og regelforenkling

- Indledning
- Omstilling og decentralisering
- Regeldannelsen på det offentlige arbejdsmarked
- Regelforenkling
- Udvalgets overvejelser
- Udvalgets forslag

4.3. Regler om arbejdstid

- Indledning
- Lovregler
- Overenskomstbestemmelser
- Betaling for ulemper m.v. i forbindelse med arbejdstidens placering
- Problemer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelsen
- Udvalgets overvejelser
- Udvalgets forslag

4.4. Faggrænser og fagopsplitning

- Indledning
- Regler om faggrænser
- Fagspecialiseringen
- Eksempler på faglige afgrænsningsbestemmelser i overenskomster
- Faggrænseproblemer som følge af fagopsplitning
- Udvalgets overvejelser
- Udvalgets forslag

4.5. Efteruddannelse og mobilitet

- Indledning
- Uddannelsesaspektets betydning i omstillingsprocessen
- Omstilling og efteruddannelse
- Eksisterende efter- og videreuddannelsesaktiviteter
- Udvalgets overvejelser
- Udvalgets forslag

4.1. Hovedsynspunkter

4.1.1. Kravene til den offentlige sektors personalepolitik

De samfundsøkonomiske vilkår betyder, at de offentlige opgaver må løses inden for snævre rammer, gennem omstilling. Omstillingsprocessen stiller krav om nye styringsinstrumenter i den offentlige sektor.

Hvor 70'ernes vækstsituation var præget af forsøg på detaljeret planlægning og styring fra centralt hold, stiller de kommende års omstillingsproces krav om decentralisering og rammestyring. Det gælder også rammerne for personalepolitikken.

Som omtalt er det karakteristisk, at det regelsæt, der styrer det offentlige arbejdsmarked, er fastlagt i 70'erne og bærer præg af en vækstsituation og behovet for central planlægning og detailstyring. Spillereglerne for det offentlige arbejdsmarked er præget af et kompliceret regelsæt vedrørende løn- og ansættelsesvilkår, arbejdstidstilrettelæggelse m.v., spredt på et stadigt stigende antal overenskomster. For den enkelte beslutningstager kan dette regelsæt fremtræde så uoverskueligt, at det udgør en hindring for omstillingsprocessen.

Decentralisering og rammestyring stiller derfor krav om regelforenkling, støttet af regelbegrænsning samt en ændret kompetencefordeling på det personalepolitiske område.

4.1.2. Overenskomst- og aftalesystemet

Udviklingen i **antal overenskomster**
Overenskomst- og aftalesystemet i den offentlige sektor består dels af et sæt tjenestemandsregler, dels af en række overenskomster, der fastlægger løn- og ansættelsesvilkår for en personalekategori med en bestemt faglig baggrund.

Udviklingen i de senere år har ført til et stadigt stigende antal overenskomster. På det kommunale område er der således over ca. 200 forskellige faggrupper med hver sin overenskomst. I det statslige område er der ca. 300 overenskomster.

Overenskomstsystemet kan karakteriseres som etableret ved knopskydning og grendeling i takt med behovet for nye stillingstyper.

Stigningen i antallet af overenskomster er bl.a. en følge af de offentlige arbejdsgiveres ønske om at stille den bedst mulige service til rådighed for

de personaleforvaltende myndigheder. Løn og ansættelsesforhold skal være fastlagt for alle de personalekategorier - eller faglige grupper - som de personaleforvaltende myndigheder skønner at have behov for at beskæftige.

Overenskomsterne indebærer også fredspligt, og indgåelse af overenskomster - i modsætning til fastlæggelse af løn- og ansættelsesvilkår ved konkret aftale - indebærer derfor bedre muligheder for stabile arbejdsforhold og styring af lønudviklingen. Dette er - isoleret set - til fordel både for de offentlige arbejdsgivere og de faglige organisationer, der repræsenterer de pågældende grupper.

Udviklingen henimod stadig flere overenskomster vanskeliggør imidlertid omstillingsprocessen, ved at skabe manglende gennemsigtighed i overenskomstsystemet som sådan.

Faggrænser
Opsplitningen af de ansatte på mange overenskomster, der ofte kun omfatter relativt få personer, er også med til at skabe faggrænseproblemer.

Både det opsplittede og båsedelte uddannelsessystem, og de offentlige arbejdsgiveres ønske om at skabe "ordnede forhold" på arbejdsmarkedet og styre lønudviklingen, har været medvirkende hertil. Man har derfor i stort omfang baseret overenskomster og aftaler på en uddannelsesbetinget fag-opsplitning.

Fagopsplitningen gør det vanskeligt at give den budgetansvarlige myndighed et råderum på personaleområdet, svarende til kompetencen på det økonomiske område. Fagopsplitningen bremser samtidig udviklingsmulighederne for den enkelte medarbejder, når disse går på tværs af traditionelle faglige skel.

Hvis der ikke er vilje og positiv holdning til forandringer udgør overenskomst- og aftalesystemet således i sin nuværende udformning med den vidtgående fagopsplitning en hindring for at løse problemerne i en situation, hvor omstilling og fornyelse er hovedsagen, og ingen eller meget begrænset samlet vækst er målsætningen.

Arbejdstilrettelæggelse
Overenskomst- og aftalesystemet indeholder en række komplicerede regelsæt for arbejdstidens udstrækning og placering. Disse arbejdstidsregler er en hindring for en optimal arbejdstilrettelæggelse i den enkelte driftsenhed.

Samlet kan de problemer, som arbejdstidsreglerne m.v. giver anledning til, beskrives under følgende hovedsynspunkter:

1. Reglerne er komplicerede, dvs. svære at forstå, vanskelige at over-

skue konsekvenserne af og sammenholde indbyrdes

2. Reglerne er for restriktive, dvs. regulerer generelt for mange forhold. Det betyder, at de ikke åbner tilstrækkelige muligheder for tilpasning og omstilling, navnlig inden for institutionsområderne

3. Reglerne er forskellige for forskellige personalegrupper på samme arbejdsplads

4. Reglerne gør det vanskeligt at ændre tjenestens tilrettelæggelse.

Reglernes nuværende udformning skyldes bl.a., at de er skabt ved knopskydning i en situation med voksende personaleforbrug. Reglerne er, så at sige, lavet ved "at se i bakspejlet", dannet på grundlag af kritik og forslag, som overenskomstparterne har modtaget til overenskomst- og aftalefornyelserne fra deres respektive "baglande".

Resultatet et blevet et stadigt mere kompliceret og nuanceret system, præget af millimeterretfærdighed. Administrationen heraf forudsætter, at der er betydelig specialistviden til rådighed i den enkelte driftsenhed.

Ved vurdering af de gældende arbejdstidsregler må man tage i betragtning, at de nugældende regler er resultatet af en historisk proces, hvor man ved den enkelte overenskomstfornyelse har søgt at optimere resultatet på de givne forudsætninger.

Regelsættet for arbejdstid, ulempebetaling m.v. må nu tilsvarende tilpasses og forenkles som forudsætning for den markante omstilling, der skal finde sted i den offentlige sektor i 1990'erne.

4.1.3. Barrierer for omstilling og fornyelse

Afgrænsning
Udvalget har lagt følgende overvejelser til grund ved afgrænsning af barrierebegrebet:

Barrierer omfatter i princippet alt, hvad der hindrer ledelse og medarbejdere i en effektiv tilvejebringelse af, hvad der er institutionens formål, hvad enten dette er produktion, service, administration eller andet. Effektiv skal her forstås som den mindst muligt ressourceindsats for at opnå et politisk fastlagt mål.

Barrierer omfatter derfor også foranstaltninger og regler, der ikke vedrører personaleanvendelse, selv når dette betragtes i et bredt perspektiv, eksempelvis bevillingsregler om indkøb, lokaleanvendelse o.lign.

Udvalget har begrænset sig til de barrierer, der vedrører personaleanvendelse, selv om de nævnte andre regler også kan have personalepolitisk betydning.

Med den nævnte definition af barrierer kan enhver regel om personaleanvendelse - hvad enten den fastsættes af en myndighed uden for institutionen eller af institutionen selv - opfattes som en hindring for en fleksibel personaleanvendelse.

Det er imidlertid ikke et tilstrækkeligt argument for afskaffelse af alle regler. Andre hensyn må tages i betragtning, når det skal vurderes, om en given regel udgør en hindring for fleksibilitet, som gør det nødvendigt eller hensigtsmæssigt at søge den afskaffet.

Ét sådant hensyn er, at stat, amter og kommuner bør sikre de ansatte rimelige og fair ansættelsesvilkår. Heri ligger en beskyttelse af den enkelte ansatte mod vilkårlig og urimelig behandling. Det er imidlertid tillige en forudsætning for, at den offentlige sektor kan rekruttere og fastholde arbejdskraft.

Et andet hensyn er det politiske ønske om at tilgodese borger-/brugerinteresser. Dette kommer f.eks. til udtryk i kravet om en bestemt uddannelse, før man må nedsætte sig som læge.

Det skal endelig understreges, at faste regler i mange tilfælde repræsenterer en forenkling for den lokale beslutningstager, ved at fastlægge standarder for medarbejdernes rettigheder og pligter.

Der kan således være modgående hensyn, når man konkret skal fastlægge balancen mellem centralt fastsatte regler og mulighederne for lokal tilpasning.

Krav om overskuelighed
I drøftelsen af barrierer indgår tillige om de regler, der eksisterer, er enkle og overskuelige.

I det omfang man for forskellige personalegrupper på samme arbejdsplads har forskellige regelsæt - som måske ovenikøbet er detaljerede - gør man personaleadministrationen besværlig, hvilket i sig selv er en hindring for fleksibilitet.

Nye bevægelsesmuligheder
Endvidere indgår spørgsmålet, om der på visse områder er behov for regler, der kan give institutionerne nogle bevægelsesmuligheder, man ikke har i dag.

Der tænkes her eksempelvis på retræteordninger, pensionsændringer, der kan tilskynde til førtidspensionering, tidsbegrænsede ansættelser, rokeringsordninger, også for chefer o.s.v.

Barrierebegrebet
Barrierebegrebet omfatter således alle hindringer for en hensigtsmæssig rekruttering, udvikling og afvikling af personale, herunder

faggrænser,
arbejdstidsregler af enhver art,
regler om opslag af ledige stillinger,
regler om stillingskontrol,
stillings- og lønstruktur, herunder regler for lønfastsættelse,
efteruddannelse,
regler om afsked.

"Regler" skal i denne sammenhæng opfattes bredt, omfattende såvel centralt fastsatte regler som lokalt fastlagte sædvaner og kutymer.

Udvalgets opgave
I lyset af nævnte barrierebegreb har det været udvalgets opgave at kortlægge de eksisterende barrierer og derefter at overveje, om de er nødvendige eller hensigtsmæssige ud fra de to hensyn: At staten og kommunerne er garant for rimelige og fair arbejdsvilkår for de offentligt ansatte, og at der politisk kan være krav om sikring af brugerinteresser.

Udvalget har derudover, i forbindelse med de enkelte forslag, foretaget en konkret afvejning mellem behovet for fuld fleksibilitet og behovet for centralt - eller lokalt - fastsatte regler.

De regler, der efter denne sortering anses for uhensigtsmæssige, kan opdeles i regler, der kan drøftes i forbindelse med aftale- og overenskomstforhandlinger, og regler som er fastsat på anden måde.

Desuden har udvalget overvejet, om selve aftale- og overenskomstsystemet kan ændres i en retning, der gør det bedre egnet til at fremme omstillingsmuligheder. Som led heri har udvalget overvejet, hvorledes regelsættene kan gøres klare og overskuelige for ledelsen og medarbejderne i institutioner m.v.

Udvalget har med de stillede forslag først og fremmest søgt at tilgodese muligheden for at man kan vælge den type arbejdskraft, der er mest hensigtsmæssig til en given arbejdsopgave, og at tilvejebringe en større mobilitet og omstillingsevne blandt samtlige medarbejderkategorier.

4.2. Decentralisering og regelforenkling

4.2.1. Indledning

Det danske samfund vil endnu i mange år være præget af de økonomiske strukturproblemer, der har været kendetegnende for 1980'erne: Høj arbejdsløshed og underskud over for udlandet.

Disse balanceproblemer indebærer alvorlige begrænsninger i den offentlige sektors handlefrihed. De stramme økonomiske vilkår stiller således krav om en begrænsning af forbruget - det være sig offentligt som privat. Samtidig må skattetrykket ikke stige.

Heroverfor står et øget udgiftspres, bl.a. som følge af ændringer i befolkningens alderssammensætning og i forventninger til service i den offentlige sektor.

Den offentlige sektor er således - som følge af de generelle økonomiske forhold - i en situation, hvor stadig flere opgaver skal løses ved uændret ressourceforbrug.

I det følgende afsnit 4.2.2. uddybes udvalgets overvejelser vedrørende behovet for omstilling og decentralisering i den offentlige sektor.

I afsnit 4.2.3. beskrives de generelle træk i overenskomst- og aftalesystemet samt udviklingen i antal overenskomster siden 1970.

I afsnit 4.2.4. opstilles de generelle krav, man må stille til regelsættet på det offentlige arbejdsmarked m.h.t. enkelhed og gennemskuelighed.

I afsnit 4.2.5. beskrives udvalgets overvejelser og i afsnit 4.2.6. udvalgets forslag.

4.2.2. Omstilling og decentralisering

Omstillingsprocessen

Der er to temaer, som i de senere år har præget udviklingen - både i den statslige og den kommunale sektor.

De to temaer er "omstilling" og "decentralisering".

I takt med opbremsningen i samfundsøkonomien har udviklingen inden for den offentlige sektor ændret karakter fra udbygning til omstilling. Den offentlige sektor skal i stigende omfang løse nye opgaver inden for de

bestående økonomiske rammer, d.v.s. at ressourcer til løsning af nye opgaver må frigøres gennem nedtoning af andre opgaver.

Omstillingsprocessen i den offentlige sektor kan kun gennemføres, hvis hele organisationen, d.v.s. både centrale enheder og institutioner, ledelsesmæssigt er gearet til det, og hvis personalet spiller med i processen.

Decentraliseringen har betydning ud fra to synsvinkler.

For det første kan decentraliseringen ses som en realisering af tankerne om nærdemokrati, medbestemmelse og selvforvaltning. For det andet er decentralisering et middel i den generelle omstillingsproces, der sikrer fleksibilitet og hensynet til lokale krav om service m.v.

Styringsinstrumenter
Omstillingsprocessen stiller krav om nye styringsprincipper i den offentlige sektor.

Den offentlige sektor kan inddeles i flere organisationsniveauer, for statens vedkommende: Ministerområde - ministerium - departement/direktorat - enkeltinstitution. Men uanset hvilket niveau, man betragter som sin organisatoriske enhed vil store enheder ikke kunne iværksætte omstillingsprocessen effektivt via detailstyring. I stedet søges rammestyringsprincippet indført.

De konkrete beslutninger og implementeringer vil i videre udstrækning skulle iværksættes af de niveauer i enheden, som kender de konkrete problemstillinger på nært hold.

I denne omstillingsproces er personalepolitikken et centralt element.

Også personalepolitikken bør være underlagt rammestyring forstået på den måde, at de overordnede personalepolitiske retningslinier udformes af toppen i enheden, mens implementeringen og konkretiseringen af retningslinierne foretages decentralt.

Hovedsynspunktet er, at man ikke kan iværksætte en decentraliseringsproces og kompetenceoverførsel til lavere niveauer i enheden, hvis denne kompetence ikke også omfatter dispositioner for så vidt angår løn- og personalepolitiske spørgsmål.

4.2.3. Regeldannelsen på det offentlige arbejdsmarked

Indledning
Væksten i antal offentligt ansatte er siden kommunalreformen i 1970 pri-

mært sket inden for den kommunale serviceproduktion. Det har betydet, at der er kommet en række nye specialiserede personalekategorier til inden for den kommunale virksomhed, f.eks. inden for den sociale sektor, miljøområdet og planlægningsområdet.

I løbet af 1970'erne er der kommet en række aftaler og lovgivningsinitiativer, der regulerer den enkeltes arbejdssituation. Dertil kommer et stadigt stigende antal overenskomster. Det regelsæt, der styrer det offentlige arbejdsmarked, er fastlagt i en vækstsituation og bærer præg af behovet for central planlægning og detailstyring - også i personalepolitisk henseende.

Overenskomst- og aftalesystemet
Generelt udgør overenskomstaftalerne om løn- og ansættelsesvilkår og om arbejdstilrettelæggelse, arbejdstid og hviletid barrierer for en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer.

Overenskomster og aftaler er opbygget ud fra overvejende forhandlingsmæssige hensyn, mens udgiftspolitiske og produktivitetsfremmende hensyn har spillet en begrænset rolle.

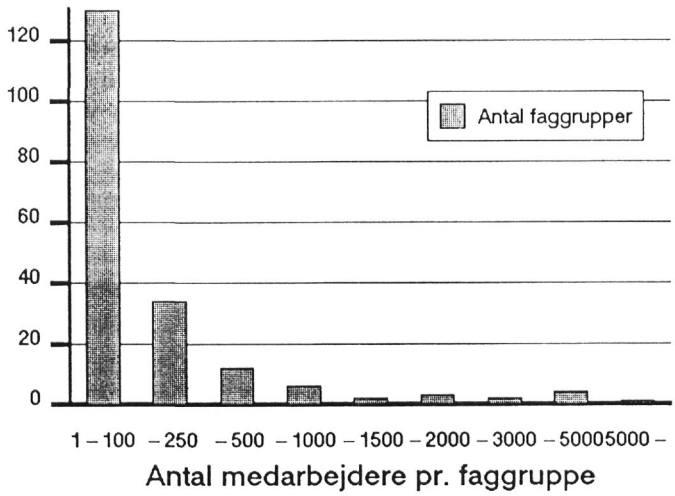
Dette har især betydning på institutionsområdet. Institutionerne udgør en grundpille i det offentliges service til borgerne og en hovedpost på de kommunale budgetter. I arbejdet med at forbedre forholdet mellem opgaver og ressourceindsats i den offentlige sektor udgør institutionernes drift således et helt centralt element.

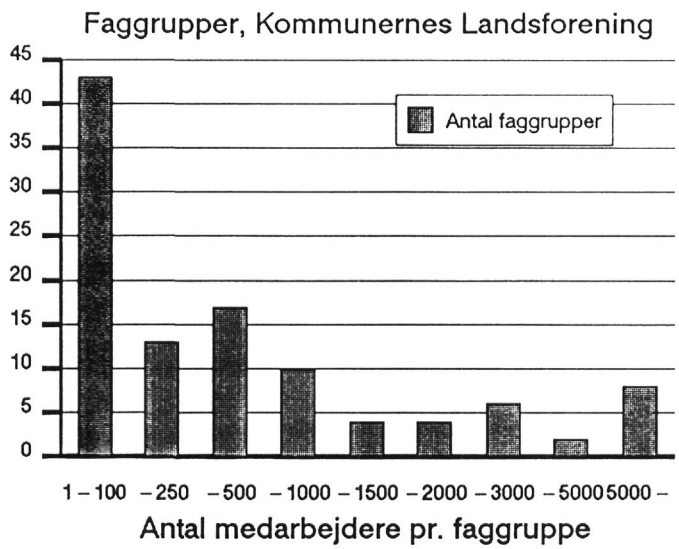
Det er karakteristisk, at ledelsen af de enkelte institutioner er underlagt en række begrænsninger i form af stive overenskomstmæssige aftaler, lov- og cirkulærebestemmelser og stærkt komplicerede beslutningsprocedurer, således at institutionslederne hovedsagelig er hensat til rollen som administratorer af et system. Denne situation kompliceres af et stadigt stigende antal overenskomster.

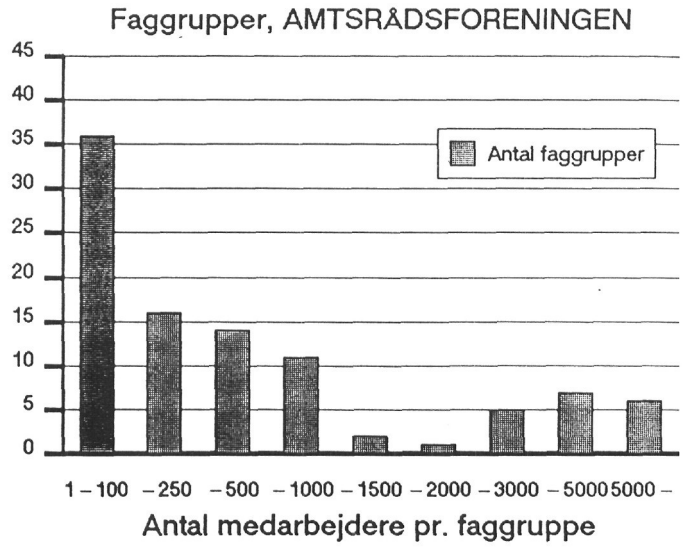
Udvikling i antal overenskomster
Der har været en kraftig vækst i antallet af overenskomster. Det har ført til mange overenskomster, som hver for sig omfatter få personer. Dette forhold er belyst i nedenstående figurer, der viser, hvor mange personer overenskomsterne dækker inden for de forskellige forhandlingsområder.

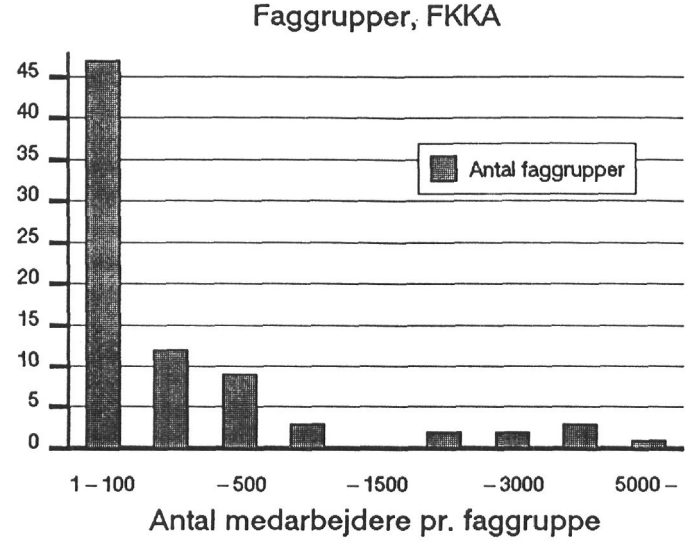
Hvis man som et tankeeksperiment stillede det krav, at hver overenskomst skulle dække mindst 10 beskæftigede pr. kommune, dvs. ca. 2.500 beskæftigede på landsplan (for amternes vedkommende 10 beskæftigede pr. sygehus), ville antallet af overenskomster skulle decimeres.

Figur 4.1.
Overenskomster og kollektive tjenestemandsaftaler fordelt efter hvor mange, der er beskæftiget under overenskomsten. 1986. Staten, KL, ARF og FKKA









Anm. På statens område er kun medtaget de faggrupper, der aflønnes over det centrale lønsystem (SCL), og tjenestemænd er ikke medtaget.

Denne udvikling henimod stadig flere overenskomster vanskeliggør omstillingsprocessen. Etablering af en ny overenskomst for et begrænset antal medarbejdere har været en nærliggende løsning, når man har stået over for en utraditionel personaleanvendelse. Men totalt set er det med til at skabe manglende gennemsigtighed i overenskomstsystemet som sådan.

4.2.4. Regelforenkling

Decentralisering og øget rammestyring stiller krav om regelforenkling, støttet af regelbegrænsning og en ændret kompetencefordeling på det personalepolitiske område.

Regelforenkling indebærer, at reglerne på det offentlige arbejdsmarked skal være mere

ensartede
enkle

åbne

for den enkelte institutionsleder/driftsleder.

Regelforenklingens tre "dimensioner" indebærer følgende:

Ensartede regler er udtryk for, at der er fælles regler for alle personalekategorier i en driftsenhed, f.eks. arbejdstid, ferie, barsel m.v. Altså samme regler vedrørende forhold, der er fælles for flere personalekategorier.

Enkle regler vil sige få og gennemskuelige regler. Enkle regler er en forudsætning for, at driftslederen kan overskue det samlede regelsæt og derigennem nedbryde uhensigtsmæssige sædvaner. Kravet om enkelhed indebærer endvidere krav om færrest mulige overenskomster.

Åbne regler er regler, der ikke indeholder for mange bindinger, og som derfor giver mulighed for lokal tilpasning, f.eks. ved anvendelse af rammebestemmelser i stedet for faste regelsæt.

Ethvert regelsæt vil - i sagens natur - tendere med at være bagudrettet og bygge på fortidens erfaringer. En omstillingsproces er nødvendigvis fremadrettet. Forudsætningen for, at regelsættet kan anvendes optimalt, vil således være, at reglerne er "åbne", dvs. ikke indeholder for mange bindinger.

Omvendt stiller "åbne regler" krav til de faglige organisationer, så der lokalt kan indgås aftaler på tværs af tidligere faggrænser og faglige skel.

Men især stilles der krav til den enkelte offentlige arbejdsleder om at udnytte de muligheder, et åbent regelsæt giver for omstilling og tilpasning.

Med overskrifterne enkelhed, ensartethed og åbenhed er angivet målsætningerne for en nødvendig proces. Den konkrete udformning må bero på afvejning af modstående hensyn. At der er en regel kan f.eks. både være et bånd for ledelse og medarbejdere, men også være en hjælp til at undgå eller løse konflikter.

4.2.5. Udvalgets overvejelser

Hovedsynspunkter
Det er udvalgets generelle opfattelse, at der - i forhold til den beskrevne udvikling i den offentlige sektor - er et "efterslæb" i tilpasningen af regler om løn- og ansættelsesvilkår på det offentlige arbejdsmarked.

Øget decentralisering og rammestyring stiller krav om øget gennemsigtighed for de lokale beslutningstagere. Dette forudsætter færre og enklere overenskomster end hidtil.

Kravet om regelforenkling er nærmere analyseret i de følgende kapitler vedrørende arbejdstidsbestemmelser og faggrænser og udmøntet i konkrete forslag.

Den mere generelle bestræbelse mod færre og enklere overenskomster vil efter udvalgets opfattelse skulle realiseres ved en radikal ændring i selve overenskomststrukturen. I den forbindelse bør ændring af regler, der vedrører den daglige arbejdstilrettelæggelse, have 1. prioritet.

Det er decentraliseringen af kompetence og ansvar til den enkelte leder, der skaber behov for, at reglerne i overenskomster og aftaler er ens for hele personalet, enkle at forstå og overskue samt åbner rimelige muligheder for lokal tilpasning. Ændring af reglerne er en nødvendig forudsætning for tilpasning til den offentlige sektors nye vilkår og en forudsætning for effektiv udnyttelse af ressourcerne. Merudgifter ved ændrede regler må rummes inden for rammerne til overenskomstfornyelser.

Løsningsmuligheder
Udvalget har overvejet følgende muligheder:

Én organisation - én overenskomst
Antallet af overenskomster og aftaler kan reduceres betydeligt ved sammenskrivning af overenskomster, således at man sigter mod én overenskomst med hver personaleorganisation.

Dette vil - isoleret set - tilgodese kravet om regelforenkling i henseende til gennemskuelighed. Forenklingsmulighederne vi! imidlertid komme til at afhænge af, hvorledes personalet er organiseret.

Samme regler for alle personalekategorier ansat ved samme driftsenhed
Forslaget indebærer at "øvrige ansættelsesvilkår" - herunder især regler om arbejdstid, ferie, sygdom og barsel - er ens for alt personale ved samme type institution eller driftsenhed.

Reglerne må på visse punkter indeholde alternativer, bestemt ud fra medarbejdernes hovedtilknytning f.eks. tjenestemænd/funktionærer eller timelønnede.

Forslaget tilgodeser kravet om mere ens regler. Ved udformningen må man være opmærksom på hensynet til "enkelhed" og "åbenhed". Forslaget udelukker ikke, at der fortsat er regelforskelle mellem forskellige institutionstyper. Det kan give forhandlingsmæssige problemer og hindre mulighederne for omflytning af personale fra én institutionstype til en anden.

Tværgående hensyn om enkle regler kan det således være vanskeligt at få tilgodeset.

Samme regler for alt offentligt personale
En mulighed er at samle alle regler om øvrige ansættelsesvilkår i ét samlet regelsæt for alt offentligt personale.

Inden for de enkelte emner måtte sådanne regler indeholde 2 eller 3 forskellige typer af vilkår, alt efter personalets tilknytning eller afhængigt af driftsform (dag/døgn). Herved ville det i princippet være muligt at udforme regler, der opfylder de ovenfor beskrevne hensyn om "ensartethed", "enkelhed" og "åbenhed".

Imidlertid vil et sådant samlet regelsæt blive meget omfattende, hvis det skal dække alle personalegrupper, alle typer ansættelsesvilkår og alle driftsformer i den offentlige sektor.

Standardvilkår
Forslaget indebærer, at der udarbejdes standarder for de ansættelsesvilkår, som bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Der vil skulle udarbejdes alternative standarder i de tilfælde, hvor driftsformen er forskellig (f.eks. døgn- og holddrift), og hvor ansættelsesvilkårene er forskellige ud fra ansættelsesforholdets karakter (f.eks. om opsigelse for henholdsvis funktionærer og lønarbejdere).

De enkelte overenskomster vil så hovedsagelig bestå af lønbestemmelser og henvisninger til standardansættelsesvilkår.

Nogle vilkår bør slet ikke medtages i overenskomsten. Det drejer sig om overvejende lokale forhold og forhold, som driftsledelsen træffer beslutning om (f.eks. tjenestedragt).

Forslaget vil medføre en begrænsning af antallet af regler om ansættelsesvilkår - både i relation til samme driftsenhed og den enkelte personaleorganisation. De fleste og mest betydelige ansættelsesvilkår vil herefter fremgå af standardvilkårene for alt offentligt personale.

Der vil dog stadig gælde forskellige vilkår afhængig af ansættelses- og driftsform. En udvikling i denne retning er allerede igangsat ved de seneste overenskomstforhandlinger. Der er således tilløb til standardforenklinger med hensyn til nogle typer ansættelsesvilkår.

4.2.6. Udvalgets forslag

Øget decentralisering og rammestyring stiller krav om øget gennemsigtighed for de lokale beslutningstagere.

Dette forudsætter færre og enklere overenskomster end hidtil.

Det gælder specielt for de ansættelsesvilkår, der bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Udvalget foreslår

> at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne om etablering af standarder for ansættelsesvilkår for alt offentligt personale, og
>
> at ansættelsesvilkår, der afviger fra de standardformuleringer, der allerede gælder, søges ændret snarest muligt.

4.3. Regler om arbejdstid

4.3.1. Indledning

Regler om arbejdstid afgrænser omfanget og den tidsmæssige placering af den arbejdspræstation, som den aftalte løn modsvarer. Kræver arbejdsgi-

veren mere arbejde - eller arbejde på andre tidspunkter end aftalt - har den ansatte krav på ekstrabetaling.

Der er knyttet mange følelser til reglerne om arbejdstiden. Arbejderbevægelsens kamp for 48 timers arbejdsuge indgår som et centralt element i arbejderklassens socialøkonomiske historie. Ligesom bestræbelserne for 35 timers arbejdsuge i de senere år har talt til følelserne hos store grupper og mobiliseret megen politisk aktivitet. Analyser og diskussion af regler om arbejdstidens udstrækning og placering bliver derfor også let følelsesladet.

Inden for de rammer, overenskomsten eller aftalen sætter, kan arbejdsgiveren frit - dvs. ensidigt - placere arbejdstiden. I forbindelse med pågældende medarbejders ansættelse kan der dog udtrykkeligt, f.eks. i ansættelsesbrevet, eller stiltiende være aftalt visse forudsætninger for arbejdstidens placering.

En række overenskomster indeholder bestemmelser om, at arbejdstidens placering skal forhandles eller aftales lokalt. Det indebærer, at den enkelte arbejdsgiver først kan placere arbejdstiden efter forhandling med medarbejderne (eller deres repræsentanter), eller at der lokalt skal indgås aftale herom.

Nedenfor i afsnit 4.3.2. - 4.3.4. gennemgås regler om arbejdstiden.

I afsnit 4.3.2. omtales lovbestemmelser, i afsnit 4.3.3. overenskomstbestemmelser om arbejdstidens udstrækning og placering og i afsnit 4.3.4. regler om betaling for ulemper i forbindelse med arbejdstidens placering.

I afsnit 4.3.5. redegøres for problemer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelse, i afsnit 4.3.6. udvalgets overvejelser og i afsnit 4.3.7. udvalgets forslag.

4.3.2. Lovregler

Bortset fra arbejdsmiljøloven indeholder lovgivningen ikke generelle regler om arbejdstidens udstrækning eller placering. De regler, der findes, har først og fremmest karakter af minimumsgarantier.

Arbejdsmiljøloven
Arbejdsmiljølovens kapitel 9 om hviletid og fridøgn regulerer - indirekte - arbejdstidens placering og udstrækning. Ifølge paragraf 50 skal der i hvert døgn, regnet fra normal arbejdstids begyndelse, gives den ansatte en sammenhængende hvileperiode på mindst 11 timer. Perioden kan i visse tilfælde nedsættes til 8 timer.

Ifølge paragraf 53 skal den ansatte inden for en periode på 7 døgn have et ugentligt fridøgn, der skal ligge i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode. Det ugentlige fridøgn skal så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden. Denne bestemmelse kan ligesom bestemmelsen i paragraf 50 fraviges.

Endvidere fastlægger arbejdsmiljølovgivningen, hvorledes forskellige typer rådighedstjeneste skal betragtes i forhold til reglerne om hviletid og fridøgn.

Aftaler om fravigelse af de generelle regler indgås mellem overenskomstens parter og forelægges direktøren for arbejdstilsynet til godkendelse. Det har været nødvendigt at indgå sådanne aftaler for stort set alt personale med døgnfunktioner - hvilket har ført til betragtelige meromkostninger.

Reglerne om hviletid og fridøgn omfatter ikke personer, der udelukkende er beskæftiget med overordnede opgaver.

Ferieloven

Ifølge ferielovens paragraf 6 udgør ferie 2½ dag for hver måneds beskæftigelse i et kalenderår. Det vil sige 30 dage på årsbasis. I virksomheder med 5 dages arbejdsuge indgår et forholdsmæssigt antal arbejdsfrie lørdage i ferien.

Ferieloven garanterer den enkelte lønmodtager en vis årlig ferie. Herudover giver ferieloven ret til feriepenge, således at lønmodtageren er sikret et beløb til dækning af udgifter under ferien, såfremt den pågældende ikke får løn under ferien.

Ferieloven gælder ikke for lønmodtagere i statens, folkeskolens eller folkekirkens tjeneste, der er ansat som tjenestemænd eller lønmodtagere, hvis pension er sikret gennem medlemskab af en pensionsordning, for hvis forpligtigelse staten indestår, og som har ret til ferie med løn efter samme regler som statens tjenestemænd.

Derimod omfatter ferieloven som udgangspunkt kommunale og amtskommunale tjenestemænd. Ferieaftaler for kommunale tjenestemænd er derfor godkendt efter ferielovens paragraf 3.

Overenskomstforlængelseslove

I love, der regulerer fornyelsen af overenskomster og aftaler, har der indgået bestemmelser om arbejdstiden.

Senest er det i paragraf 8 i lov om fornyelse og forlængelse af kollektive overenskomster og aftaler fra 1985 bestemt, at den normale ugentlige ar-

bejdstid nedsættes med 1 time pr. uge til 39 timer, typisk pr. 1. januar 1987 i den offentlige sektor.

Denne lov indeholder tillige en række bestemmelser om, hvorledes man skal forholde sig med hensyn til personer, hvis normale ugentlige arbejdstid afviger fra 40 timer, og bestemmelser om kompensation for arbejdstidsnedsættelsen for timelønnede **m.fl.**

4.3.3. Overenskomstbestemmelser

Indledning
Som nævnt er der knyttet stærke følelser og traditioner til bestemmelser om arbejdstidens længde. Derfor hører ændringer af arbejdstidens længde til de overordnede spørgsmål, som indgår i de generelle forlig, som de offentlige arbejdsgivere indgår med personaleorganisationerne på det offentlige arbejdsmarked.

I det følgende beskrives først reglerne om arbejdstidens udstrækning m.m., dernæst regler om arbejdstidens placering m.m. Beskrivelsen er ikke udtømmende, men angiver nogle typisk forekommende bestemmelser.

Arbejdstidens udstrækning

Opgørelse

1. Som led i det generelle forlig om fornyelse af overenskomster og aftaler på det offentlige arbejdsmarked pr. 1. april 1987 er det aftalt, at arbejdstiden nedsættes til 38 timer pr. 1. september 1988 og til 37 timer pr. 1. september 1990. På undervisningsområdet sker ændringerne pr. 1. august.

   Der gives lønkompensation i forbindelse med arbejdstidsnedsættelsen, således at de ansatte ikke lider nogen lønnedgang.

2. I den offentlige sektor beskæftiges mange på deltid, særligt inden for sundheds- og socialområdet, og deltidsbeskæftigelse er generelt langt mere udbredt i den offentlige sektor end i den private. Ca. 34 % af de beskæftigede i den offentlige sektor er deltidsansatte.

   Bl.a. fordi arbejdstidsreglerne (i modsætning til lønbestemmelserne) i vidt omfang svarer til tilsvarende regler på det private arbejdsmarked, er det ikke alle overenskomster, der indeholder regler om deltid. Det gælder f.eks. flere lønarbejderoverenskomster.

3. Arbejdstiden kan være opgjort på anden måde end i timer pr. uge.

Inden for undervisningsområdet opgøres arbejdstiden som et bestemt antal undervisningstimer. Ved skøn over det arbejde, der ud over selve undervisningstiden skal præsteres i forbindelse med undervisningen og undervisningsforberedelsen, -tilrettelæggelsen og -afviklingen, har man fundet frem til en balance mellem et antal undervisningstimer og den sædvanlige årlige arbejdstldsnorm.

De særlige problemer, som sådanne bestemmelser giver, for så vidt angår arbejdstidens udstrækning, beregning og placering m.v., indgår ikke i udvalgets overvejelser.

4. Arbejdet kan også bestå af rådighedstjeneste, dvs. at den pågældende uden for den egentlige arbejdstid står til rådighed for tilkald.

Vagt- og rådighedstjeneste kan finde sted såvel fra hjemmet som fra et særligt vagtværelse på tjenestestedet. I sådanne tilfælde indgår 1 times rådighedstjeneste i den samlede arbejdstid med mindre værdi end 1 time, idet rådighedstjenesten anses for mindre belastende end sædvanligt arbejde. Om de særlige betalingsspørgsmål i forbindelse med rådighedstjeneste m.v. henvises til omtalen nedenfor.

Arbejdet kan også bestå i tilkald uden for den normale arbejdstid, og uden at medarbejdere har egentlig rådighedstjeneste.

5. Et særligt aspekt fremkommer, hvor arbejdet foregår i den pågældende medarbejders eget hjem.

Dette gælder eksempelvis for dagplejere og delvis for præster og landbetjente. Ligeledes er der for videnskabelige medarbejdere ved højere uddannelsesinstitutioner ingen bestemmelser om, at f.eks. den del af deres arbejde, der består i forskning, skal foregå på uddannelsesinstitutionen.

I de tilfælde, hvor arbejdet helt eller delvis foregår eller kan foregå i eget hjem, kan det være vanskeligere at kontrollere den præsterede arbejdstid.

For dagplejere er der lavet detaljerede regler herom.

Man kan i stedet fastsætte aflønningen i forhold til de arbejdsydelser, den pågældende er ansat for at præstere, og i mindre grad opgøre arbejdspræstationen efter den medgåede tid.

6. Mange steder er det ikke muligt eller hensigtsmæssigt at afbryde arbejdet med egentlige frokostpauser, fordi det er uhensigtsmæssigt, at medarbejderne forlader arbejdet. Medarbejderne spiser derfor i arbejdstiden og på arbejdsstedet. Dette gælder i dag for ca. 70% af samtlige ansatte i den offentlige sektor.

Normperiode

For det store antal offentligt ansatte, for hvem lønnen skal modsvare en tidsmæssigt opgjort arbejdspræstation, udgør normperioden den periode, inden for hvilken den aftalte arbejdstid skal præsteres.

En normperiode på 1 uge indebærer f.eks., at den pågældende medarbejder i løbet af denne uge skal arbejde 38 timer for at have udført det arbejde, der er en forudsætning for det aftalte vederlag. Har den pågældende præsteret mere end 38 timers arbejde, vil det normalt automatisk udløse overarbejdsbetaling, medmindre den pågældende hører til den gruppe-overordnede - medarbejdere, for hvem der ikke er fastsat nogen højeste tjenestetid.

Normperiodens længde regulerer med andre ord det interval, inden for hvilket arbejdsgiveren kan variere arbejdstidens længde, f.eks. fra uge til uge, under hensyn til arbejdsbelastningen.

Tænker man sig normperioder på et helt år, vil arbejdsgiveren have mulighed for at tilrettelægge arbejdet således, at sæsonudsving i arbejdskraft-behovet kan imødegåes.

For tjenestemænd i staten gælder, at normperioden fastsættes lokalt.

Normperioden for visse grupper kan være udtrykt som "den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid".

På områder med holddrift i kommunerne gælder en 2 eller 3 ugers norm. På institutioner i døgndrift gælder typisk en normperiode på 4 uger.

Flextid

Navnlig inden for det administrative område har flextidssystemer i de senere år vundet frem. Disse ordninger indebærer en modifikation af normperioden og dermed kriterierne for udløsning af overarbejdsbetaling.

Ved flextid forstås det forhold, at der på en arbejdsplads fastsættes en periode på arbejdsdagen, hvor alle medarbejdere skal være til stede - fixtiden - og at der uden for denne periode fastsættes intervaller, hvor medarbejdere kan placere den resterende arbejdstid - flextiden.

Flextidssystemerne indebærer f.eks., at overskridelse af den fastsatte arbejdstid i normperioden ikke automatisk udløser overarbejdsbetaling. Sådant merarbejde overføres til den følgende periode. Tilsvarende gælder "undertid".

Flextid gør, at man kan tilrettelægge arbejdstiden på den enkelte dag efter individuelle ønsker og behov - inden for visse rammer. Den ansatte får mulighed for at placere besøg hos læge, tandlæge m.v. uden for arbejdstiden. Mindre, eller mere tilfældige, variationer i arbejdstiden og arbejdsmængden udløser ikke automatisk overarbejdsbetaling.

Arbejdstidens placering
Inden for normperioden kan arbejdstiden som udgangspunkt frit placeres med respekt af hviletids- og fridøgnsbestemmelser.

Det er således reglen efter statstjenestemandsaftalen (der kan dog være aftalt andre begrænsninger lokalt). Der gælder i øvrigt den begrænsning, at tjenesten så vidt muligt skal være sammenhængende og i givet fald højst må deles i 3 dele i døgnet. Delt tjeneste må endvidere ikke uden tjenestemandens indforståelse strække sig ud over mere end 12 timer beregnet fra første mødetidspunkt til sidste hjemgangstidspunkt, og der skal tages størst muligt hensyn til personalets ønsker om tjenestens tilrettelæggelse.

På institutioner i det kommunale område i døgndrift, f.eks. sygehuse, plejehjem, døgninstitutioner for børn og unge og institutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap gælder typisk, at den daglige normaltjeneste, dvs. dag-, aften- og nattjeneste, kan udgøre mellem 7 og 9 timer. Tjenesten kan efter (lokal) aftale udvides med 1 time eller nedsættes 1-2 timer.

På kontorområdet gælder, at der ud over arbejdstidsnormen er aftalt en norm for arbejdets omfang den enkelte dag, der svarer til kontorets normale arbejdstid.

Overarbejde
Det er overarbejde, hvis arbejdstidsnormen i normperioden overskrides, eller hvis arbejdstiden strækker sig ud over de grænser, der kan være aftalt for arbejdstidens længde den enkelte dag (typisk på institutioner med døgndrift). Dette arbejde skal betales særskilt efter de regler, der gælder herom.

Som led i personaleorganisationernes ønske om at sikre beskæftigelsen for flest mulige medlemmer, er der endvidere i de fleste overenskomster og aftaler indsat henstillinger om, at overarbejde så vidt muligt skal undgås.

Hvor det undtagelsesvis forekommer, skal kompensation ydes i form af afspadsering.

I visse dele af det kommunale område er det endvidere med kontorpersonalet aftalt, at der er pligt til forhandling (f.eks. om antallet af stillinger, arbejdsfordeling m.v.), når der iværksættes overarbejde af længere varighed.

Særlige regler
Ovenfor er beskrevet nogle hovedregler vedrørende arbejdstidens udstrækning og placering. Inden for de enkelte overenskomstområder kan sådanne bestemmelser være udbyggede med afvigende og detaljerede regler efter områdets særlige behov.

Generelt gælder, at regler om arbejdstidens placering er langt mere detaljerede på institutionsområder i døgndrift end inden for driftsenheder med "normal" dagdrift. Et eksempel på detaljerede regler findes således i overenskomsten vedrørende underordnede sygehuslæger.

Ændring af arbejdstidens placering
På driftsområder med "normal" dagdrift er der få bestemmelser, der begrænser adgangen til at ændre arbejdstidens placering.

i

I forhold til den enkelte medarbejder kan det ved ansættelsen - eller senere - være aftalt eller forudsat, at arbejdstiden er placeret på en bestemt måde. Ændringer kan så kun gennemføres med bestemte varsler.

I de kommunale områder gælder for institutioner i døgndrift, at tjenestelisten skal bekendtgøres således, at de fastansatte er orienteret om tjenestens beliggenhed og ugentlige fridøgns placering mindst 4 uger forud. Sker der ændringer i tjenesten, skal det meddeles 72 timer forud.

Orientering om afvikling af frihed optjent ved særlig tjeneste (f.eks. overarbejde, tjeneste på søn- og helligdage, opkald under rådighedstjeneste m.v.) skal ligeledes meddeles 72 timer forud for det tidspunkt, hvor sidste tjeneste før frihedsperioden tiltrædes.

4.3.4. Betaling for ulemper m.v. i forbindelse med arbejdstidens placering

Ud over aftalte regler, der fastlægger rammerne for arbejdsgivernes mulighed for at placere arbejdstiden, indgår i overenskomster og aftaler betalingsordninger for ulemper m.v. i forbindelse med arbejdstidens placering og for manglende varsel i forbindelse med omlægning af arbejdet.

Ligesom reglerne om arbejdstidens udstrækning er der også i betalingsreglerne en udpræget forbindelse til reglerne på det private arbejdsmarked. Ved overenskomstfornyelser er satserne for arbejdstidsbestemte tillæg således sædvanligvis blevet justeret svarende til de ændringer, der er aftalt på det private arbejdsmarked.

I den offentlige sektor gælder i hovedsagen 3 forskellige betalingssystemer.

Det ene system har udgangspunkt i reglerne for statstjenestemænd og indebærer godtgørelse i faste satser for aften- og natarbejde og arbejde på lørdage og søndage. Satserne er uafhængige af den pågældendes aflønning.

Det andet system har udgangspunkt i sygehusområdet. Søndagsbetalingen udgør her såvel det almindelige forskudttidstillæg som 50% af timelønnen for den pågældende medarbejder. Systemet åbner i højere grad end det statslige mulighed for, at ulempebetalingen kan afspadseres. Derudover gælder forskellige betingelser for opnåelse af ulempebetaling og sammenhæng mellem ulempebetaling og overarbejdsbetaling.

Efter disse to regelsæt kan der ydes overarbejdsbetaling samtidig med ulempebetaling. Overarbejdstillægget er dog altid 50% på disse områder.

Det tredie system er den kommunale aftale om tilrettelæggelse af samt betaling for arbejde i forskudt tid og for arbejde i holddrift, herunder kontinuerlig drift (holddriftsregulativet). Det anvendes især inden for kommuners og amters tekniske forvaltninger. Regler og satser adskiller sig fra de 2 ovennævnte systemer (100% for 4. og følgende timer).

Herudover er der for statstjenestemænd generel adgang til at aftale fast vagt- og rådighedstillæg, som dækker samtlige ulemper i forbindelse med arbejdstidens placering og tillige kan dække betaling for over- og merarbejde af et vist omfang. Tilsvarende ordninger gælder inden for visse overenskomstområder i det kommunale område og er i forbindelse med godkendelse af konkrete stillinger overført til en række enkeltstillinger.

Ud over de egentlige betalingsregler gælder en ordning, hvorefter der opspares 3 timers tjenestefrihed med fuld løn for hver 40 timers beskæftigelse i aften- og nattimerne, henholdsvis i 2. og 3. skift. Ordningen blev indført i den offentlige sektor som parallel til den ordning, der eksisterede for holddrift på det private arbejdsmarked.

De enkelte satser fremgår af bilag **4.1**.

Betaling for rådigheds- og vagttjeneste
Reglerne om rådigheds- og vagttjeneste varierer noget fra driftsområde til driftsområde.

1. På institutioner i døgndrift vurderes rådighedstjeneste almindeligvis således, at 1 times rådighedstjeneste i hjemmet svarer til 1/3 times arbejdstid, mens rådigheds- og vagttjeneste fra vagtværelse vederlægges svarende til 3/4 arbejdstime (sygehusreglerne). Arbejde under rådighedsvagten indgår i arbejdstiden eller vederlægges som overarbejde. Inden for visse områder gælder en mindstebetaling for tilkald (3 timer).

   Nogle overenskomster indeholder bestemmelser om, at rådigheds- og vagttjeneste - der ligger ud over arbejdstidsnormen - skal afspadseres. I andre overenskomster indgår, at rådigheds- og vagttjeneste skal honoreres kontant, hvis afspadsering ikke kan ske inden for en vis frist. Navnlig på mindre institutioner gælder for visse overordnede stillinger regler om fast tillæg for rådighedsvagt.

2. Inden for andre områder ydes et fast rådighedstillæg, der dækker tilfældigt forekommende merarbejde. Det gælder således akademikere i administrationen.

3. Efter de kommunale holddriftsregler, som navnlig anvendes på kommunale forsyningsvirksomheder, betales dels en takstmæssig betaling pr. time for rådighedsvagt i hjemmet, dels overarbejdsbetaling for udkald under vagten.

Betaling for over- og merarbejde
Der gives et tillæg på 50% eller 100%. Tillægget kan enten afspadseres eller udbetales kontant.

Tjenestemænd, for hvem der ikke er fastansat nogen højeste tjenestetid, og tilsvarende lønnede, har ikke krav på egentlig overarbejdsbetaling, men kan i givet fald kompenseres for merarbejde.

Betaling for manglende varsel
Indtræder der ændringer i tjenesten, er der i mange overenskomster regler om, at ændringer skal varsles. Sker det ikke, udløses en særlig betaling for manglende varsel.

Overarbejde skal således efter mange overenskomster på det kommunale område varsles dagen før. Sker det ikke, udløses et tillæg på ca. 12 kr. Det gælder også for deltidsansattes merarbejde.

På institutioner i døgndrift og for holddriftsarbejde er der ligeledes en særlig betaling for inddragelse af fridage og omlægninger af tjenesten, der ikke sker med den aftalte frist.

4.3.5. Problemer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelsen

Reglerne om arbejdstidens placering, betaling for ubekvemme arbejdstidspunkter og ændringer i arbejdstilrettelæggelsen udgør samlede systemer, der fastsætter rammerne for arbejdstilrettelæggelsen.

I de kommunale områder - hvor reglerne som udgangspunkt er aftalt specielt for hver enkelt personalegruppe - har reglerne den typiske driftsform, som personalegruppen indgår i, som hovedsigte.

På kommunale institutioner i døgndrift er reglerne overordentlig komplicerede. De åbner sådan set nok mulighed for en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse, men det er vanskeligt at forstå og overskue reglerne til bunds og se de muligheder, reglerne åbner.

Begrebet lørdag har f.eks. flere forskellige betydninger og udstrækninger alt efter, om man f.eks. vurderer lørdagen i relation til arbejdsmiljølovgivningens regler om hviletid og fridøgn, i relation til overenskomsternes bestemmelser om ulempebetaling for arbejde på lørdage eller i relation til overenskomsternes bestemmelser om fridage. Endelig har begrebet lørdag særlig betydning i relation til ferielovgivningen.

Overarbejde kan forekomme:

ved arbejde udover den fastsatte norm
ved at tjenesten fortsætter ud over den sædvanlige daglige arbejdstid
ved opkald under rådighedsvagt
ved opkald uden at medarbejderne er pålagt rådighedsvagt.

Ved ændringer i tjenesten, herunder placering af frihed, skal man være opmærksom på:

de regler i overenskomsten, som begrænser tjenestens udstrækning i det enkelte døgn
det ugentlige fridøgn
hvorvidt overarbejde eller andre særlige tjenester skal afspadseres
hvorvidt der forekommer omlagte tjenester
særlige beskyttede fridage.

Der forekommer eksempler på, at medarbejdere og ledelse i fælles forståelse ikke overholder arbejdstidsreglerne, fordi de er for komplicerede eller står i vejen for en effektiv opgaveløsning og ikke passer på individuelle behov.

De komplicerede regelsystemer gør det vanskeligt for ledelsen af f.eks. en sygehusafdeling at overskue de økonomiske virkninger ved ændringer i t—

rettelæggelsen af tjenesten. Afdelingsledelsen må i praksis disponere efter, hvad der er hensigtsmæssigt og driftsmæssigt forsvarligt uden at kunne tage (økonomiske) hensyn til hvilke særydelser og betalingsordninger m.v., der udløses.

Som et eksempel på, at reglerne er komplicerede, henvises til arbejdstidsreglerne om fridage for statstjenestemænd (bilag 4.2., paragraf 12-18).

Det forhold, at arbejdstidsreglerne er aftalt med hver enkelt overenskomstgruppe indebærer, at der i øvrigt på de enkelte institutioner kan gælde forskellige arbejdstidsregler for forskellige personalekategorier. På plejehjem kan der således være et sæt arbejdstidsregler for det egentlige plejepersonale, et andet sæt arbejdstidsregler for husassistenter og et tredie for kontorpersonalet.

I det kommunale område er der ikke, som i statens tjenestemandsregler, generelt adgang til at erstatte "taxameterbetalingen" for ulemper i forbindelse med arbejdstidens placering med rådighedstillæg. Det indebærer bindinger i forbindelse med arbejdstilrettelæggelsen, idet den enkelte medarbejder, der er vant til en bestemt ulempebetaling, f.eks. ikke vil være interesseret i ændringer i arbejdstiden, der ikke indebærer samme betaling.

Omvendt har ensartede, faste tillæg til erstatning af "taxameterydelser" den ulempe, at det efter nogen tid erfaringsmæssigt viser sig at være vanskeligt at få medarbejdere til at varetage de mere belastede arbejdstider.

Samlet kan de problemer, som arbejdstidsreglerne m.v. giver anledning til, beskrives under følgende hovedsynspunkter:

1. Reglerne er komplicerede, dvs. svære at forstå, vanskelige at overskue konsekvenserne af og sammenholde indbyrdes.

2. Reglerne er for restriktive, dvs. regulerer generelt for mange forhold. Det betyder, at de ikke åbner tilstrækkelige muligheder for tilpasning og omstilling, navnlig inden for institutionsområderne.

3. Reglerne er forskellige for forskellige personalegrupper på samme arbejdsplads.

4. Reglerne gør det vanskeligt at ændre tjenestens tilrettelæggelse.

Reglernes nuværende udformning skyldes bl.a., at de er skabt ved knopskydning i en situation med voksende personaleforbrug.

Reglerne er, så at sige, lavet ved "at se I bakspejlet". Reglerne er dannet på grundlag af kritik og forslag, som overenskomstparterne har modtaget til overenskomst- og aftalefornyelserne fra deres respektive "baglande".

De faglige organisationer får rapporter fra medlemmerne og stiller på den baggrund forslag om ændringer af regler, der - på grundlag af ganske enkelte eksempler - har til formål at tilgodese medlemmernes interesser.

Arbejdsgiverne har ligeledes fået tilbagemelding om, at praktisering af visse regler giver anledning til tvivl og misforståelser.

Resultatet af forhandlingerne om reglerne bliver et stadig mere kompliceret og nuanceret system, præget af millimeterretfærdighed. Administrationen heraf forudsætter, at der er betydelig specialistviden til rådighed på den enkelte driftsenhed. Det forhold, at reglerne er dannet på baggrund af historiske eksempler og kritikpunkter, er i sig selv en medvirkende årsag til, at reglerne kan hæmme udviklingen ved at danne barrierer for omlægninger og tilpasninger.

4.3.6. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at man ved vurdering af de gældende arbejdstidsregler må tage i betragtning, at de nugældende regler er resultatet af en historisk proces, hvor man ved den enkelte overenskomstfornyelse har søgt at optimere resultatet på de givne forudsætninger.

Målsætning
Udvalget finder, at regler om arbejdstidens udstrækning og betaling for ulemper m.v. i forbindelse med arbejdstidens placering bør udformes, således at de er umiddelbart forståelige og ikke lægger hindringer i vejen for rationel arbejdstilrettelæggelse og for at tilpasse driften efter borgernes - klienternes og patienternes - ønsker og behov og de økonomiske muligheder.

Reglerne må tillige udformes på en sådan måde, at de giver medarbejderne fair og rimelige arbejdsvilkår. Udvalget har på den baggrund overvejet forskellige ændringer. Hovedsigtet med de nævnte ændringer er at sikre fleksibilitet i personaleanvendelsen, på tværs af beslægtede driftsområder.

Specifikke ændringer

Normperiode
Normperioden bør være længere end dagnorm og ugenorm, og overarbejdsbetaling bør først udløses, når den stipulerede arbejdstid i normperioden overskrides.

Arbejdstidens placering
Arbejdstiden bør kunne placeres på den enkelte dag efter arbejdsgiverens beslutning inden for arbejdsmiljølovens rammer. Øvrige begrænsninger vedrørende arbejdstidens placering på dagen i overenskomster og aftaler bør udgå, men medarbejderne bør i rimelig tid have besked om tjenestens placering.

Deltid
Der bør være adgang til, at deltidsansættelse kan finde sted inden for samtlige personalekategorier.

Taxameterydelse - fast tillæg
Der bør være mulighed for - efter lokal beslutning - at erstatte taxameterbetaling med et aftalt, fast tillæg.

Betaling - afspadsering
Den ugentlige arbejdstid bør præsteres som effektiv tjeneste. Det betyder, at vagt- og rådighedstjeneste må honoreres særskilt.

Man skal lokalt kunne bestemme, om betaling for f.eks. rådighedstjeneste og ulemper ved arbejdstidens placering skal ske ved afspadsering eller ved kontant udbetaling.

Færre regler - ens regler
For medarbejdere på samme institution bør gælde samme arbejdstidsregler, betaling for ulemper, varsler m.v.

Det indebærer standard regelsæt for hver institutionstype f.eks. for:

Sygehuse
Plejehjem og andre omsorgsforanstaltninger for ældre
Døgn- og særforsorgsinstitutioner
Tekniske forsyningsvirksomheder
Kontorområdet
Daginstitutioner.

Reglerne kan udformes på den måde, at arbejdsgiverne udarbejder et standardregelsæt for arbejdstidsregler inden for den pågældende institutionsgruppe eller det pågældende beskæftigelsesområde og forhandler dette regelsæt fælles for samtlige de personaleorganisationer, der repræsenterer de ansatte inden for det pågældende område.

Der vil være klare fordele ved at harmonisere og sammenskrive reglerne i et samlet regelsæt.

Forhandlingsmæssige spørgsmål
Ændring af arbejdstidsreglerne m.v. efter ovenstående hovedsynspunkter vil af mange personaleorganisationer kunne opfattes som forringelser, som man principielt vil modsætte sig eller kun acceptere mod kompensation.

I de tilfælde, hvor satserne skal gøres ensartede, har der således hidtil vist sig tendens til, at man ved aftalefornyelserne kun kan forhandle sig til resultater, der indebærer, at de højeste satser skal være gældende for alle.

Hertil finder udvalget anledning til at bemærke, at forudsætningen for, at der også fremover kan opretholdes en parallel lønudvikling mellem offentligt og privat ansatte, er en effektiv offentlig sektor. Det betyder, at overenskomsterne skal understøtte den omstilling, tilpasning og fornyelse, der skal pågå i den offentlige sektor - en opgave, man må forvente, at organisationerne vil medvirke aktivt til.

Så omfattende omlægninger af arbejdstidsreglerne, som der her er tale om, kan i nogle relationer for den enkelte indebære forringelser og i andre relationer forbedringer. Ændringer af reglerne bør netop gennemføres som "samlede pakker", der kan give afbalancerede resultater. Endelig bemærkes, at i de tilfælde, hvor ensartetgørelse af satser indebærer forbedringer, må merudgifterne herved afholdes inden for de samlede rammer til fornyelse af overenskomster og aftaler.

Generelle regler - lokale aftaler
Ud over ovennævnte mere konkrete forslag vedrørende arbejdstidsreglerne har underudvalget tillige overvejet principperne for arbejdstidsreglerne, herunder spørgsmålet om hvad der skal aftales generelt, og hvad der skal overlades til lokal aftale.

Det ovennævnte forslag om ensartede regler for alt personale ved samme institutionstype eller driftsområde tilgodeser således en række administrative hensyn. Forslaget forudsætter, at reglerne udformes på en sådan måde, at det giver tilstrækkelige muligheder for driftsomlægninger og tilpasninger lokalt.

Som alternativer hertil kan udvalget pege på følgende:

Lokale regler
En måde at sikre, at reglerne bliver tilstrækkeligt fleksible og tilstrækkeligt lette at administrere, ville være at afskaffe de centralt fastsatte regler i overenskomster og aftaler og erstatte disse med lokalt indgåede aftaler og regler om arbejdstidens placering, godtgørelse for ulemper m.v. Herved ville man opnå, at reglerne blev udformet i overensstemmelse med behovet på den enkelte arbejdsplads.

Imidlertid indebærer reglerne om arbejdstidens placering en række forskellige principper.

Afskaffelse af alle centralt fastsatte regler ville åbne mulighed for, at personaleorganisationerne kan øve pres overfor de enkelte arbejdsgivere lokalt og skabe vanskeligheder i forbindelse med tjenesteomlægninger.

Centralt fastsatte regler med rammer for lokal udfyldning
Som en andet alternativ kunne man forestille sig, at man - i forbindelse med de generelle forhandlinger om fornyelse af overenskomster og aftaler - aftalte generelle regler, omfattende samtlige offentligt ansatte med mulighed for nærmere udfyldning ved lokale aftaler.

Udvalget finder, at den lokale udfyldning af sådanne regler principielt bør ske sammen med opgavevaretagelsen, ud fra en vurdering af hvorledes arbejdsopgaverne løses mest effektivt.

Ved udarbejdelsen af et sådant forslag må man være opmærksom på et særligt forhandlingsmæssigt aspekt. Såfremt de offentlige arbejdsgivere lægger vægt på at skabe vide rammer for lokal udfyldning, er det tænkeligt, at personaleorganisationerne finder, at lokal udfyldning kun kan ske ved aftale. Lægger de offentlige arbejdsgivere vægt på, at den lokale udfyldning skal ske uden aftale, vil det være vanskeligt centralt at aftale regler, der åbner vide muligheder for lokal udfyldning.

Som model for opbygning af et sådant regelsæt kan f.eks. henvises til statens arbejdstidsregler for tjenestemænd (bilag 4.2.), der i dag er de mest generelt gældende regler, og som netop åbner mulighed for, at der lokalt fastsættes arbejdstidsregler.

Friere muligheder for arbejdstilrettelæggelse åbner også mulighed for at tage mere hensyn til den enkelte medarbejders ønsker om arbejdstidens placering.

4.3.7. Udvalgets forslag

Udvalget finder, at der skal indføres et fælles sæt arbejdstidsregler, betaling for ulemper m.m. Reglerne skal tilpasses de forskellige driftsformer og give mulighed for lokal udfyldning.

Udvalget foreslår

> at der indføres standardregler for hver institutionstype, med henblik på at disse efterfølgende kan harmoniseres og sammenskrives.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger de gældende regler ændret i overensstemmelse med de forslag, der er angivet ovenfor vedrørende

- tilrettelæggelse af arbejdstid: Længere normperiode, friere arbejdstidsplacering og adgang til deltidsbeskæftigelse, samt

- kompensation for ulemper: Fast ulempetillæg og lokal beslutning om betaling eller afspadsering af rådighedstjeneste og ulemper ved arbejdstidens placering m.m.

4.4. Faggrænser og fagopsplitning

4.4.1. Indledning

Den offentlige sektor varetager mange og meget forskelligartede opgaver og funktioner. Derfor må den offentlige sektor beskæftige personer med vidt forskellige uddannelser og faglig baggrund. Opsplitning på en række forskellige fag og grænser mellem fagene er en følge heraf.

I debatten om løn- og aftalesystemerne såvel i den private som i den offentlige sektor hører man slagord om, at faggrænserne bør afskaffes. Generelt set er det umuligt, og det er næppe heller det, der sigtes til med denne kritik af de bestående overenskomst- og aftalesystemer m.v.

Det kan derimod være den konkrete situation, hvor overenskomster forhindrer, at arbejdet udføres af en bestemt person.

Faggrænser er uhensigtsmæssige, når de er en følge - ikke af, hvorledes arbejdet mest hensigtsmæssigt udføres - men af formelle regler, kutymer eller sædvaner. Selv om sådanne regler, kutymer og sædvaner generelt set kan være udtryk for en hensigtsmæssig arbejdsdeling, kan de i konkrete situationer give anledning til problemer.

En følge af fagspecialiseringen er opsplitning af personalet og dermed også ofte de faglige organisationer efter fag.

Fagopsplitningen kan også ses som en følge af uddannelsessystemets struktur, der generelt set indeholder få muligheder for at kombinere en uddannelse, der giver erhvervskompetence, med elementer fra tilgrænsende

fagområder og få erhvervskompetence på disse. Uddannelserne inden for sundheds- og sygehusvæsenet er et eksempel herpå.

De faglige organisationer har som en naturlig opgave at varetage medlemmernes interesser - herunder også medlemmernes interesse i at bevare fagidentiteten og erhvervsområdet. Dette kan føre til, at de faglige organisationer har interesse i at understøtte og uddybe faggrænser, og det giver anledning til konflikter mellem de forskellige faglige organisationer om bestemte beskæftigelsesområder.

Sådanne konflikter kan også ses som udtryk for divergens mellem hensynet til faglig identitet, og dermed faglig standard, og hensynet til arbejdspladsidentitet.

I det følgende beskrives (i afsnit 4.4.2.- 4.) de regler, der direkte og indirekte regulerer faggrænser og fagopsplitning i den offentlige sektor.

I afsnit 4.4.5. beskrives de problemer, som faggrænser og fagopsplitning kan forårsage.

I afsnit 4.4.6. beskrives udvalgets overvejelser og i afsnit 4.4.7. udvalgets forslag.

4.4.2. Regler om faggrænser

Hovedreglen er, at der ikke er bestemmelser om, at bestemte stillinger eller funktioner skal bestrides af ansatte med en nærmere bestemt uddannelse.

Ansættelsesmyndigheden kan således i almindelighed frit besætte en ledig stilling med den person, der efter ansættelsesmyndighedens skøn er den bedst kvalificerede til at udføre opgaverne.

En række undtagelser forekommer selvfølgelige og giver i almindelighed ikke anledning til problemer eller tvivl.

Lovregler
Efter retsplejeloven skal (juridiske) dommere og politimestre have juridisk embedseksamen.

Efter folkeskolelovens paragraf 27 skal man have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen for at kunne varetage undervisningen i grundskolen og 10. klasse, og have gennemført uddannelsen til børnehave- eller fritidspædagog for at kunne forestå undervisningen i en børnehaveklasse.

Der er ingen bestemmelser om, at der skal ansættes læger og sygeplejersker på sygehuse. Lægetitlen og sygeplejersketitlen er imidlertid lovgivningsmæssigt beskyttet, således at personer, der udgiver sig for læge eller sygeplejerske uden at have uddannelsen, kan straffes.

Ligeledes gælder der regler om autorisation af f.eks. el-installatører og kloakmestre.

Ifølge paragraf 6 i loven om folkebiblioteker skal bibliotekets leder være en faguddannet bibliotekar, såfremt biblioteksarbejdet udføres af en eller flere heltidsbeskæftigede personer.

Bestemmelser af denne art er som nævnt undtagelser fra hovedreglen. Lovgivningsmagten har indført sådanne bestemmelser for at sikre en vis faglig standard inden for et område, hvor garantier herfor skønnes nødvendige.

På folkeskole- og biblioteksområdet skyldes reglerne om bestemte uddannelser således hensynet til en ensartet standard på et vist niveau.

Bestemmelser af denne art er således et element i lovgivningsmagtens styring af det kvalitative niveau eller standarden inden for et bestemt område. Styringen af standarden er tillige knyttet til lovgivningsmagtens direkte og indirekte indflydelse på de pågældende uddannelsers indhold og kvalitet.

Efter paragraf 1 i lov om sygeplejersker har kun den, der er autoriseret sygeplejerske, adgang til at udøve sygeplejerskevirksomhed. Loven beskriver imidlertid ikke nærmere, hvad man forstår ved sygeplejerskevirksomhed.

Tilsynet med lægers og sygeplejerskers virksomhed varetages af Sundhedsstyrelsen og embedslægerne efter reglerne i centralstyrelsesloven og er et konkret tilsyn med virksomhedens arbejdsgange, instruktion af personale mv. Sygeplejerskers arbejdsområde - kompetence - bygger på uddannelsens indhold og tilrettelæggelse og er ikke nærmere beskrevet.

Ligeledes beror sygehjælperes arbejdsområde på uddannelsens indhold og tilrettelæggelse. I bilag A til Sundhedsstyrelsens cirkulære af 20. januar 1978 er sygehjælperes normale arbejdsområde beskrevet. I cirkulæret er det endvidere beskrevet, at sygehjælpere i særlige tilfælde kan overlades arbejdsopgaver uden for det normale arbejdsområde. I så tilfælde påhviler der den læge eller sygeplejerske, der ud fra sit eget arbejdsområde overdrager sygehjælperen arbejdsopgaver af denne art, ansvar for, at den enkelte sygehjælper, der efter konkret vurdering skønnes egnet hertil, forinden har fået fornøden undervisning og instruktion.

Sygehjælperen vil i denne forbindelse alene pådrage sig ansvar ved ikke at handle i nøje overensstemmelse med den modtagne instruktion.

Sygehjælperuddannelsen tager sigte på sygehuse, plejehjem og tilsvarende institutioner. Det er derfor i Indenrigsministeriets bekendtgørelse om hjemmesygeplejerskeordninger bestemt, at sygehjælpere, der ansættes til at varetage opgaver i hjemmesygeplejerskeordninger skal gennemgå et introduktionsprogram (af 120 timers varighed).

På tilsvarende måde er plejehjemsassistenters normale arbejdsområde beskrevet i Sundhedsstyrelsens cirkulære af 26. juni 1980. Der skelnes mellem pleje- og omsorgsmæssige opgaver, sygeplejemæssige opgaver, koordinerende og vejledende opgaver i forbindelse med institutionens drift. Plejehjemsassistenters beskæftigelsesområde er nærmere uddybet i et notat fra Sundhedsstyrelsen af april 1982 "Uddybende bemærkninger til Sundhedsstyrelsens cirkulære af 26. juni 1980 om plejehjemsassistenter". Heri er det præciseret, at plejehjemsassistenternes kompetence fortrinsvis vedrører pleje- og omsorgsopgaver, og i forhold hertil er begrænset på det sygeplejemæssige område. Det skyldes, at plejehjemsassistenters uddannelse er tilrettelagt med direkte sigte på opgaver på plejehjem. Beskæftigelse uden for plejehjem må derfor - ligesom for sygehjælpere - forudsætte, at uddannelsen ændres eller suppleres.

I lov om lægegerning defineres ikke, hvad der forstås ved lægevirksomhed. (En vis negativ afgrænsning findes i bestemmelserne om kvaksalveri - paragraf 24 - hvorefter en læge er en person, der kan "tage syge i kur").

I modsætning hertil definerer lov om tandlægevirksomhed denne til at omfatte "forebyggelse af instrumentel og medikamentel art, diagnostik og behandling af anomalier, læsioner og sygdomme i tænder, mund og kæber".

Også fodterapeuters arbejdsområde er nærmere beskrevet (Sundhedsstyrelsens cirkulære nr. 277 af 10. december 1977), hvorefter en fodterapeut har tilladelse til at behandle lidelser i hudens og neglenes forhornede lag.

Reglerne om autorisation, titel beskyttelse m.v. af personalekategorier inden for sundhedsvæsenet er et enkelt element i sundhedsmyndighedernes - i sidste instans lovgivningsmagtens - styring af sundhedsvæsenet.

Reglerne sikrer, at de personer, der har med patienternes behandling og pleje at gøre, har gennemført særlige - godkendte - uddannelser og derved erhvervet, hvad der anses for de nødvendige færdigheder.

Derudover indebærer autorisationsordningerne et reaktionssystem, derved at retten til at udøve den omhandlede virksomhed kan fratages de personer, der ikke lever op til disse krav.

Autorisationssystemet i sig selv giver anledning til faggrænser. En række af disse er en tilsigtet følge af selve systemet.

Bestemmelser i overenskomster og aftaler
Eksklusivbestemmelser i kollektive overenskomster og aftaler om ansættelsesforhold, hvori offentlige myndigheder er part, er retsstridige. Ved eksklusivbestemmelser forstås i denne forbindelse bestemmelser, der udelukker andre end medlemmer af den fagforening, der har underskrevet overenskomsten, fra ansættelse.

Overenskomster og aftaler, som offentlige myndigheder indgår, er heller ikke eksklusivaftaler i den forstand, at de i sig selv udelukker personer, der ikke har en nærmere foreskrevet uddannelse, fra at bestride bestemte funktioner.

Overenskomster og aftaler har ofte karakter af rammeaftaler, således forstået, at hvis der ansættes personer med den pågældende uddannelse til at udføre fagligt relevant arbejde, er aflønningsforholdene og de øvrige ansættelsesvilkår på forhånd fastlagt i overenskomsten eller tjenestemandsaftalen.

Ansættes andre personer, kan det derimod være, at der skal indgås konkrete aftaler om løn- og ansættelsesvilkårene. En undtagelse fra denne hovedregel kan siges at gælde inden for daginstitutionsområdet. Her er der aftalt bestemte løn- og ansættelsesvilkår for de personer, der ikke er uddannet som pædagoger. Det indebærer eksempelvis, at arbejdsgiveren er afskåret fra at aflønne ikke-pædagoguddannet personale i daginstitutioner som pædagoger, uanset om arbejdsgiveren måtte vurdere det således, at de pågældende personer fuldt ud opfylder de krav, som en pædagogstilling stiller.

Dette tilfælde er også et af de tilfælde, hvor de offentlige arbejdsgivere er afskåret fra lønmæssigt at sidestille personer uden den formelle uddannelse med de, overenskomsten direkte omfatter. Det bemærkes i øvrigt, at de offentlige arbejdsgivere i forbindelse med central behandling af enkeltstillinger har lagt vægt på formelle uddannelseskriterier og i mange tilfælde afvist lønmæssig sidestilling af de, der ikke opfylder uddannelsesbetingelserne, uanset om ansættelsesmyndigheden finder den pågældende kvalificeret, på linie med de overenskomsten omfatter.

Herved har man undgået, at lønrelationerne mellem grupper indbyrdes blev bragt ud af den aftalte eller forudsatte balance. Det har navnlig haft betydning i en situation med stigende personaleforbrug.

Udvalget finder uddannelsesmæssige eksklusivaftaler uheldige, og de bør undgås. Det kan f.eks. undgås ved, at overenskomster indeholder bestem-

melser om, at personer uden den omhandlede uddannelse undtagelsesvis kan omfattes af overenskomsten.

4.4.3. Fagspecialiseringen

Udvalget har valgt at koncentrere sine overvejelser om de faggrænse-problemer, der er en følge af fagspecialiseringen og den deraf følgende opsplitning af personalet på en række forskellige overenskomster og aftaler, der hver især omfatter en faggruppe eller dele heraf.

Tabel 4.1.
Udviklingen i antallet af overenskomster indgået af Finansministeriet og Amtsrådsforeningen 1970-87

	Staten		Amterne	
År	Antal over-enskomster	Vækst i procent	Antal over-enskomster	Vækst i procent
1970	145	-	55	
1971	145	0	64	16
1972	146	1	65	2
1973	149	2	70	8
1974	152	2	72	3
1975	155	2	81	13
1976	155	0	95	17
1977	158	2	106	12
1978	162	3	109	3
1979	170	5	115	6
1980	174	2	120	4
1981	186	7	144	20
1982	194	4	149	3
1983	207	7	154	3
1984	210	1	159	3
1985	220	5	160	1
1986	224	2	163	2
1987	232	4	175	7

Ovenstående oversigt viser udviklingen i antallet af de overenskomster, der er indgået af Finansministeriet (heri indgår ikke de overenskomster, som er indgået af ministerier og styrelser og godkendt af Finansministeriet), og de overenskomster og aftaler, der er indgået af Amtsrådsforeningen, siden 1970.

Oversigten og den nedenfor angivne beskrivelse af overenskomst- og aftalesystemet i den offentlige sektor illustrerer, at overenskomst- og aftalesystemet er tilvejebragt ved knopskydning og forgrening i forhold til eksisterende aftaler.

Den kraftige vækst på det amtskommunale område hænger dog snævert sammen med den udlægning af opgaver fra staten, der har fundet sted siden 1970 (bistandsloven 1976, statshospitalerne 1976, særforsorgen 1980 og statsgymnasierne 1986).

Tages der højde for denne opgaveudlægning, viser materialet samme tendens som for statens vedkommende.

Efter det foreliggende genfindes de samme udviklingstræk i de øvrige kommunale forhandlingsområder.

Oversigten illustrerer tillige, at systemet er opbygget i en situation, hvor antallet af de offentligt ansatte vokser. I den situation har de offentlige arbejdsgivere søgt at skabe "ordnede forhold", dvs. overenskomstdække så mange stillinger som muligt.

Statens område
Statens forhandlingsområde omfatter ca. 260.000 ansatte (omregnet til fuldtidsansatte), hvoraf 160.000 er statstjenestemænd og tjenestemænd i folkeskolen og folkekirken.

Nedennævnte analyser er delvis af generel karakter for hele den offentlige sektor.

Statstjenestemandssystemet
Efter tjenestemandssystemet klassificeres (dvs. lønfastsættes) alle nye stillinger ved aftale med den pågældende centralorganisation.

Stillingens klassificering beror på en vurdering af funktionerne og kan eventuelt finde sted efter stillingsvurdering.

Den enkelte stilling besættes med den bedst kvalificerede efter et individuelt skøn uanset den pågældendes formelle uddannelse og faglige tilhørsforhold i øvrigt.

I relation til faggrænser er dette det teoretiske udgangspunkt i tjenestemandssystemet. I praksis er der i medfør af tjenestemandslovgivningen fastsat bestemte uddannelseskrav for en del af tjenestemandsstillingerne. Klassificeringen er bl.a. sket på baggrund af disse uddannelseskrav.

Ønskes en person, der ikke opfylder de uddannelsesmæssige forudsætninger, ansat (og kan den pågældende ikke ansættes i en anden stilling) klassificeres stillingen konkret.

Dette system har i statens område i nogen grad haft konsekvenser for den faglige organisering.

Forhandlingsretten udøves ikke af organisationer, der repræsenterer hver sit fag, men derimod af centralorganisationer, der repræsenterer hovedområder. Indbyrdes har de 3 af centralorganisationerne (CO I, CO II OG AC) fordelt forhandlingsretten imellem sig ud fra stillingstyper - og ikke ud fra faglige kriterier. En undtagelse i så henseende udgøres kun af Lærernes Centralorganisation (LC).

Statens overenskomster
Ved siden af tjenestemandssystemet har staten indgået ca. 300 overenskomster om løn- og ansættelsesvilkår for enkelte faggrupper.

Disse overenskomster er indgået efterhånden som behov for nye faggrupper er opstået. Udviklingen har vist behov for at beskæftige personale, der ikke er tjenestemandsansat. Man har da stået i valget mellem at aftale individuelle kontrakter og indgå kollektive overenskomster.

Overenskomstindgåelsen har i en række situationer været fordelagtig. Man har herved opnået fredspligt, således at den faglige organisation ikke kunne afpresse staten gunstigere løn- og ansættelsesvilkår ved besættelsen af nye stillinger, der ikke var omfattet af bestående overenskomster.

Det har særlig haft betydning i en situation med vækst.

Man har også herved kunnet etablere et serviceapparat for de enkelte ministerier og styrelser, således at en stillings besættelse ikke skulle afvente en individuel kontraktindgåelse. Sådanne kontrakter ville i øvrigt i praksis ofte lettest kunne indgås decentralt, og der er derfor også knyttet et styringselement til valget af overenskomster frem for individuelle kontrakter.

På den anden side indebærer overenskomster samtidig en vis fastlåsning. Til den aftalte aflønning (og øvrige ansættelsesvilkår) svarer typisk bestemte funktioner.

Det indebærer, at lønnen ikke er fastsat, hvis den ansatte pålægges andre opgaver end de, der er forudsat i overenskomsten.

Tilsvarende kan siges at gælde i tjenestemandssystemet, hvis stillinger ændrer så meget karakter, at der foreligger en ny stilling. I relation til statstjenestemandsstillinger kan der dog være den forskel, at tjenestemandsstillingens klassificering skal aftales med en bredere centralorganisation, og ikke en specifik faglig overenskomstmodpart.

Overenskomster og tjenestemandsaftaler indebærer også den fastlåsning, at stillingen herefter henregnes til en bestemt faggruppe - socialrådgiver, socialpædagog, konstruktør osv. - således at stillingen ikke umiddelbart kan besættes med -personer, der uden at høre til den pågældende faggruppe opfylder de krav, der stilles til stillingsindehaveren.

Det kommunale område
I det kommunale område er tjenestemandsansættelse ikke så udbredt som i staten.

Det skyldes dels historiske forhold, dels varierende kommunalpolitiske opfattelser af, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at ansætte medarbejdere på tjenestemandsvilkår.

Af de ca. 470.000 (omregnet til fuldtidsansatte), der er ansat i amter og kommuner, er ca. 60.000 ansat som folkeskolelærere. Disse er tjenestemænd i henhold til tjenestemandslovgivningen. Af de øvrige ca. 410.000 er ca. 60.000 tjenestemænd.

Tjenestemændenes relative andel af de kommunalt ansatte er forskellig i de forskellige forhandlingsområder. Forholdsvis flest er der i Københavns Kommune, bl.a. fordi Københavns Kommune er det kommunale forhandlingsområde, der i opbygning (historisk og funktionelt) minder mest om det statslige.

En række faggruppers løn- og ansættelsesvilkår forhandles af samme fagforening. I det kommunale forhandlingsområde er der således ca. 75 forhandlingsberettigede organisationer.

4.4.4. Eksempler på faglige afgrænsningsbestemmelser i overenskomster

Overenskomstsystemets faggrænsebarrierer kan beskrives ved, at man forestiller sig overenskomster og aftaler som en lang række sideordnede søjler med forskellig højde og bredde, alt efter hvor mange forskellige stillingstyper overenskomsten eller aftalen omfatter.

Overenskomsten fastlægger løn- og ansættelsesvilkårene for en bestemt faggruppe - ofte for flere stillingskategorier, såvel basisstillinger som en række avancementsstillinger.

I de tilfælde, hvor der kun er ét "lag" stillinger i overenskomsten, er der ofte regler om konkret lønfastsættelse for stillinger med funktioner, der ligger uden for de, der forudsættes dækket af overenskomstens løn.

Et typisk eksempel herpå er kvalifikationstillæg ("paragraf 1, stk. 2-tillæg") til akademikere.

Den enkelte overenskomst omhandler således i høj grad det, der kan beskrives som den *lodrette mobilitet,* dvs. den ansattes mulighed for at stige op i systemet.

Derimod dækker overenskomsten ikke det, der kan beskrives som *vandret mobilitet,* dvs. det forhold, at en person med en bestemt uddannelse ønskes beskæftiget uden for sit sædvanlige beskæftigelsesområde.

Som regel indeholder overenskomster ingen detaljeret beskrivelse af de funktioner, de pågældende ansatte kan beskæftiges med. Det "sædvanlige" beskæftigelsesområde er derfor defineret ved sædvane og kutyme. Kun i de tilfælde, hvor der er særlige afgrænsningsproblemer, kan mere specifikke funktionsbeskrivelser forekomme, enten direkte i overenskomstens tekst eller indirekte, ved at en række forskellige funktionstyper - og dertil knyttede forskellige aflønninger - er beskrevet i overenskomsten.

Overenskomstsystemets fagspecificering beskrives i det følgende med eksempler fra det kommunale overenskomstområde vedrørende:

kontorpersonale
sygeplejersker (på sygehuse)
håndværkere
specialarbejdere

Eksemplerne er belysende for andre overenskomsters indretning.

Kontorpersonale - overenskomster og tjenestemand safta ler **med** HK

Uddannelseskrav
Assistenter skal have kommunal elevuddannelse eller lærlingeuddannelse inden for kontorfaget og have gennemgået Dansk Kommunalkursus I. Tillige Dansk Kommunalkursus II for at blive oprykket til overassistent.

Der er derimod ingen uddannelseskrav for kontorassistenter, (faste) overassistenter, fuldmægtige og ekspeditionssekretærer. Avancementsstill ingskategorierne besættes dog som altovervejende hovedregel ved avancement fra assistentgruppen.

Funktionskrav
Overenskomsten og aftalen indeholder ingen funktionskrav. De pågældende kan altså beskæftiges med de funktioner, som det efter sædvane og kutyme er praktisk at henlægge til de i overenskomsten eller tjenestemandsaftalen omhandlede stillingskategorier.

HK vil dog nok rejse krav om særlig aflønning, hvis et medlem pålægges funktioner, der ikke er sædvanlige. Inden for dette administrative område er grænserne dog ret vide.

Omflytningsmuligheder inden for området, dvs. mellem de stillingskategorier, som overenskomsten og aftalen omfatter
Stillinger som fast (dvs. normeret) overassistent, fuldmægtig og ekspeditionssekretær kan - lidt afhængigt af bl.a. kommunens størrelse - oprettes af kommunalbestyrelsen. Stillingerne varetager typisk (arbejds)lederfunktioner i større kommuner og amtskommuner tillige med specialistfunktioner og vanskelige sagsbehandlingsopgaver.

Assistenter kan oprykkes til overassistent, når visse anciennitets- (9 år) og uddannelseskrav (DK II) er opfyldt.

I øvrigt beror oprykning på kommunens personalepolitik, idet det bemærkes, at HK har ret til (en årlig) forhandling om puljefinansierede omklassificeringer og oprykning af assistenter til overassistent. Sidstnævnte oprykninger skal ikke puljefinansieres.

Der er ikke i overenskomsten og aftalen særskilte regler om nedrykning. Nedrykning beror derfor på henholdsvis tjenestemandsregulativer og funktionærlovens opsigelsesvarsler.

Grænser for overenskomstområdet
Som nævnt indeholder overenskomsten ingen funktionsmæssige betingelser. D.v.s. at der ikke i overenskomsten og aftalen er fastsat nogle grænser for, hvad kontorpersonale i kommunerne kan beskæftiges med.

Disse grænser udgøres derfor af sædvaner og kutymer samt andre overenskomster og aftaler, indgået med andre fagforeninger. Ved beskæftigelse af kontorpersonale uden for kontorområdet beror løn- og ansættelsesvilkårene derfor i første række på, hvorledes området er overenskomstdækket.

En kontoruddannet, der ansættes som håndværker, vil kun kunne aflønnes som en sådan, hvis den pågældende opfylder håndværkeroverenskomstens uddannelsesbetingelser. (Derimod kan en håndværker ansættes som kontorfunktionær og aflønnes som sådan).

Skillelinierne mellem arbejde, der bestrides af kontoruddannede medarbejdere og arbejde, der bestrides af medarbejdere med akademisk baggrund er ikke skarp. Fordelingen af stillinger mellem faggrupperne beror delvis på tradition.

Hertil kommer, at kontoroverenskomsten hidtil i nogen grad har skabt barrierer for at rekruttere og fastholde kontoruddannede sagsbehandlere til varetagelse af opgaver, der kræver særlige forudsætninger, idet aflønning udover basisforløbet som oftest forudsætter ledelsesopgaver.

Sygeplejerskepersonale - overenskomster og aftaler med Dansk Sygeplejeråd

Uddannelseskrav
Der er ingen specifikke uddannelseskrav nævnt i overenskomsten.

Sygeplejersketitlen er imidlertid beskyttet og ledsaget af autorisationskrav. Det udelukker i sig selv, at overenskomsten kan anvendes på personer, der ikke er uddannet og autoriseret som sygeplejerske.

Funktionskrav
Overenskomsten og aftalen indeholder ikke specifikke funktionskrav. Hvad der forstås ved sygepleje, er fastlagt i sundhedsmyndighedernes praksis.

Sygeplejerådets overenskomst- og aftalesystem dækker de typisk forekommende stillingskategorier for sygeplejersker, som f.eks. sygeplejeassistent, 1. assistent, afdelingssygeplejerske og oversygeplejerske, viceforstander, forstander, sygeplejelærer o.s.v. ved sygehuse. Selv om disse stillingskategoriers funktioner ikke er afgrænset nærmere i de enkelte overenskomster og aftaler, indebærer de nævnte stillingskategorier i sig selv visse grænser, således at forstå, at lønnen skal aftales konkret, hvis en sygeplejerske skal udføre atypisk arbejde.

Det har i praksis vist sig i forbindelse med indførelse af døgnsygepleje og nye omsorgsforanstaltninger for ældre, der nedbryder skellet mellem plejehjem, beskyttede boliger og ældre i egen bolig.

Det centraliserede overenskomst- og aftalesystem har endvidere indebåret, at aftaler om aflønning i disse situationer har skullet indgås centralt imellem parterne i overenskomsten og aftalen.

Omflytningsmuligheder inden for overenskomstens områder, dvs. mellem de stillingskategorier, som overenskomsten og aftalen omfatter
Oprettelse af de ovenfor nævnte overordnede stillingskategorier beror i næsten alle tilfælde på objektive kriterier. F.eks. skal der til en afdelingssygeplejerske være en afdeling, dvs. et antal senge, der udgør en enhed i sygeplejemæssig henseende. I de senere år anvendes dog i stigende omfang (de højere lønnede) oversygeplejerskestillinger til varetagelse af denne opgave ved større afdelinger og afdelinger med uddelegeret budgetansvar.

1. assistenter er stedfortrædere for en afdelingssygeplejerske.

Når det objektive grundlag for stillingernes placering ikke længere er til stede, kan man ned klassificere stillingen straks. Er pågældende tjenestemand, får vedkommende et udligningstillæg. Overenskomstansatte bringes normalt "på plads" i overensstemmelse med funktionærlovens varsel.

Grænser for overenskomstområdet
Der er ingen bestemmelser om, at sygeplejerskepersonale ikke kan varetage andre opgaver end de, der kræver autorisation, f.eks. sygehjælper- og portørfunktioner. Men det kan være i strid med ansættelsesbrevet og overenskomstens forudsætninger, hvis sygeplejersker som en væsentlig del af arbejdsopgaverne pålægges sådanne funktioner.

Ligeledes er afgrænsningen i forhold til lægers arbejde ikke ganske skarp. Med fornøden instruktion og under lægeligt ansvar kan sygeplejersker således udføre visse lægelige opgaver. Visse anæstesifunktioner er eksempel herpå.

Det bemærkes, at selv om sygeplejerskeoverenskomsten på mange måder svarer til overenskomsten for kontorpersonale, er der i praksis stor forskel på, hvorledes den situation, hvor en medarbejder skal beskæftiges med atypisk arbejde, håndteres.

Inden for sygeplejerskeområdet udløses straks en forhandling om særlig aflønning og andre særlige vilkår, medens sådanne ændringer går mere gnidningsfrit inden for det administrative område. Måske bl.a. fordi avancementsstillingerne her ikke - som sygeplejerskernes - beror på objektive kriterier.

Håndværkere - overenskomster med en række fagforbund om håndværkere, montører og overmontører m.fl.

Uddannelseskrav
Overenskomsten omfatter håndværkere, som har faglig uddannelse eller er anerkendt som sådan inden for følgende områder.:

Blik- og Rørarbejderforbundet i Danmark
Dansk Elforbund
Dansk Metalarbejderforbund
Malerforbundet i Danmark
Murerforbundet i Danmark
Snedker- og tømrerforbundet i Danmark

Det er bemærkelsesværdigt, at uddannelseskravene i Kommunernes Landsforenings overenskomst er beskrevet - ikke med faglige udtryk, men som en henvisning til de pågældende fagforbund. Det skyldes, at der inden for hvert fag er en række forskellige uddannelser. Angivelse af de relevante uddannelser ville derfor være meget omfattende.

Forbundene har selv en interesse i at sikre den uddannelsesmæssige standard.

Det bemærkes, at formuleringen ikke indebærer, at der er tale om en eksklusivbestemmelse, således at kommunerne kun kan ansætte medlemmer af de pågældende forbund.

Funktionskrav
Overenskomsten indeholder ingen funktionskrav.

De begrænsninger, der i praksis gælder for, hvad håndværkere kan beskæftiges med, beror derfor på, hvad man i de enkelte tilfælde kutymemæssigt opfatter som faglært arbejde.

I overenskomsten er der en bestemmelse om, at overenskomstparterne kan træffe aftale om betaling for afvigende arbejdsforhold. Denne bestemmelse er i praksis med til at sikre højere aflønning, hvis funktionerne afviger fra de sædvanlige.

Omflytningsmuligheder inden for overenskomstområdet, dvs. mellem de stillingskategorier, som overenskomsten omfatter
Overenskomsten omfatter tillige avancementsstillinger som montør (overmontør) og faglærte holdledere.

Disse stillinger kan oprettes efter objektive kriterier. Det vil hovedsagelig sige antal underordnede. Der er tillige adgang til at oprette montørstillinger til at varetage specielle arbejdsområder, som forudsætter en "ikke formaliseret uddannelse på mindst 280 timer".

Disse objektive kriterier for oprettelse af avancementsstillinger kan muligvis have en negativ bindende virkning, således at forstå, at det forhold, at man ud fra lønstyring i overenskomsten har aftalt, at man kun kan oprette overmontørstillinger, såfremt den pågældende har arbejdsledelsen for et

givet antal (f.eks. 4) faglærte håndværkere, automatisk fører til, at nummer 2 overmontørstilling kræves - og bliver - oprettet, når 1 overmontør har ansvaret for 8 faglærte håndværkeres arbejde.

Overenskomsten indeholder ingen bestemmelser om automatisk nedrykning, såfremt de objektive kriterier for den overordnede stillings opretholdelse ikke længere er opfyldt. Det indebærer, at arbejdsgiveren kun kan frigøre sig med afskedigelsesvarsel.

Grænser for overenskomstområdet
Det er ikke angivet i overenskomstteksten, at en faglært håndværker, der f.eks. ansættes i en stilling som ikke-faglært formand, skal aflønnes som faglært.

I praksis vil den pågældende fagforening imidlertid ofte kunne påvise, at der indgår et fagligt element i den pågældendes arbejde, og på den baggrund kræve aflønning som faglært.

Funktionerne er ikke beskrevet i overenskomsten, og der er derfor ikke i overenskomsten sat grænser for omflytningsmulighederne. Grænserne beror derfor på sædvaner og kutymer.

Specialarbejdere - overenskomster med SID (om specialarbejdere) og med Dansk Formandsforening om arbejdsformænd, vejformænd **m.fl.**

Uddannelseskrav
Overenskomsterne indeholder ikke uddannelseskrav. Dog er det i formandsoverenskomsten udtrykkeligt nævnt, at den ikke omfatter formænd, som har en faglig uddannelse inden for et håndværkerfag.

Funktionskrav
Specialarbejderoverenskomsten er en undtagelse fra hovedreglen om, at overenskomster ikke indeholder funktionskrav. Specialarbejderoverenskomsten omfatter følgende nærmere specificerede funktioner:

arbejde ved produktion og distribution af vand, gas, el og fjernvarme
jord- og betonarbejde
kloakarbejde
pladsarbejde
vejarbejde
arbejde som chauffør
arbejde som operatør og kontrollør ved biografer,
og arbejde, der kan sidestilles hermed.

Med specificeringen af arbejdsfunktionerne tilsigtes en afgrænsning over for faglært arbejde og over for andet ufaglært arbejde (som f.eks. rengørings- eller husassistentarbejde).

I formandsoverenskomsten findes ingen tilsvarende specificering.

Omflytningsmuligheder inden for overenskomstområder, dvs. mellem de stillingskategorier, som overenskomsten omfatter
Udover at omfatte almindeligt arbejde omfatter specialarbejderoverenskomsten en række særlige funktioner, der altid udløser særlig aflønning. Det drejer sig om f.eks. beskæftigelse ved (større) forbrændingsanlæg som kranfører eller (periodevis) beskæftigelse som gartner eller brolægger.

For særligt arbejde i bestemte timer indeholder overenskomsten forskellige tillæg. Endelig indeholder overenskomsten en tillægsordning for ledelse (sjakbejstillæg).

Efter formandsoverenskomsten varierer aflønningen med størrelsen af den arbejdsstyrke, vedkommende er formand for.

Hele systemet har karakter af et taxametersystem, hvor specialarbejderen/-formanden kan bruges til alt det, der ikke er faglært arbejde, men således at hver arbejdsfunktion har sin pris.

De objektive kriterier for ydelse af sjakbejstillæg og oprettelse af formandsstillinger har den samme negativt bindende effekt, som de ovenfor nævnte objektive kriterier. Det vil ofte være således, at en gruppe specialarbejdere ikke kan være "selvstyrende". De vil straks kræve oprettet en formandsstilling eller udløst et sjakbejstillæg.

Vedrørende nedrykning bemærkes, at formandsoverenskomsten ikke indeholder regler om ændringer af aflønningen, såfremt arbejdsstyrken (varigt) indskrænkes. Ændringer må derfor kun antages at kunne ske med (funktionærlovens) afskedigelsesvarsel.

Grænser for overenskomstens områder
Det forhold, at specialarbejderoverenskomsten er en funionsoverenskomst, klargør, hvornår beskæftigelsen falder uden for det aftalte. Hvad der så gælder, beror på, hvorledes dette arbejde er overenskomstdækket.

Afgrænsningen i forhold til faglært arbejde har i praksis vist sig problematisk. Det uddybes nedenfor.

Hertil kommer, at der i hovedstadsområdet gælder en højere timeløn for specialarbejdere end for andet ufaglært arbejde. Det giver også anledning til afgrænsningsspørgsmål.

4.4.5. Faggrænseproblemer som følge af fagopsplitning

Generelt om overenskomst- og aftalesystemet
Overenskomst- og aftalesystemet i den offentlige sektor består dels af et sæt tjenestemandsregler, der i princippet gælder uanset de pågældende tjenestemænds uddannelse og faglige baggrund, dels af en række overenskomster, der er fagspecifikke i den forstand, at de fastlægger løn- og ansættelsesvilkår for en personalekategori med en bestemt faglig baggrund.

Af beskrivelsen fremgår tillige, at der ikke i almindelighed er funktionskrav i de enkelte overenskomster. Det arbejde, en person med en given uddannelse efter overenskomsten kan beskæftiges med, beror på tradition, sædvane, kutyme og lignende. Pålægges den pågældende usædvanligt arbejde, skal lønnen som regel også aftales konkret.

Opsplitningen af de ansatte på mange overenskomster, der ofte kun omfatter relativt få personer og et snævert funktionsområde er med til at skabe faggrænseproblemerne. Medvirkende hertil har dels været det opsplittede og båsedelte uddannelsessystem, dels de offentlige arbejdsgiveres ønske om at skabe "ordnede forhold" på arbejdsmarkedet og styre lønudviklingen. Man har derfor baseret overenskomster og aftaler på den uddannelsesbetingede fagopsplitning.

I det følgende beskrives mere indgående de faggrænseproblemer, som fagopsplitningen giver anledning til.

Faggrænseproblemer i forbindelse med arbejdstilrettelæggelsen

Faglært/ikke-faglært
Det klassiske faggrænseproblem er grænsen mellem faglært og ikke-faglært arbejde og de vanskeligheder og uhensigtsmæssigheder i arbejdstilrettelæggelsen, denne grænse kan give anledning til.

Dette skyldes bl.a., at ikke-faglærte ikke kan få faglært løn for faglært arbejde, uanset at arbejdsgiveren i det konkrete tilfælde skønner, at den pågældende fuldt ud har kvalifikationerne dertil.

Omvendt kan den situation også forekomme, at faglærte nægter at udføre ikke-faglært arbejde og dermed stiller krav om yderligere hjælpepersonale.

Sygehuse og plejehjem
Tilsvarende problemer kan ses Inden for andre områder, hvor flere personalegrupper er i stand til helt eller delvis at udføre de samme funktioner.

Et eksempel er patientplejen på sygehuse og plejehjem, hvor sygeplejersker, plejehjemsassistenter, jordemødre, sygehjælpere og husassistenter i større eller mindre omfang er i stand til at udføre samme funktioner i forhold til patienterne.

Her kan der opstå konkrete og uhensigtsmæssige rollefordelinger imellem personalegrupperne, f.eks. at sygeplejersken kun tager sig af patientens egen hygiejne, mens en husassistent eller sygehjælper skal tage sig af den del af patientens hygiejne, der har at gøre med spisningen.

Fagopdelingen i de forskellige fagforeninger er med til at understøtte sådanne uhensigtsmæssige funktionsfordelinger. Der har været eksempler på, at sygeplejersker, uanset at de er arbejdsmæssigt overbelastet, "holder" på det, de anser for fagligt kvalificeret arbejde, også uanset at sygehjælpere i de konkrete tilfælde måtte have de fornødne kvalifikationer til at udføre funktionerne o.s.v.

Inden for avancementsstillingskategorier som afdelingsleder og forstander på et plejehjem er der kamp om stillingerne mellem navnlig plejehjemsassistenter og sygeplejersker, således at sygeplejersker forsøger at udelukke plejehjemsassistenterne fra ledende stillinger.

Tilsvarende uhensigtsmæssigheder kan der være i forholdet mellem læger og sygeplejersker.

De stive faggrænser understøttes af strukturen.

Et sygehus består i dag - groft skitseret - af flere til dels indbyrdes uafhængige hierarkier. Et for lægerne, et andet for sygeplejerskerne og sygehjælperne (med forstanderinden som chef), et tredie for portørerne (med kvartermesteren som chef), et fjerde for fysioterapeuterne (med overfysioterapeuten som chef), et femte for rengøringspersonalet m.v. (med en rengøringschef og en oldfrue som ledere) og et sjette for det administrative personale.

Disse hierarkier er fagligt baserede og velegnede til at udvikle den faglige kompetence og selvstændighed, men ikke indrettet på en helhedsorienteret patientbehandling. Konsekvensen er et manglende samarbejde på tværs af fagskel.

På mange sygehuse foregår i disse år strukturændringer i retning af at uddelegere økonomisk ansvar til de enkelte afdelinger. Disse ændringer har som konsekvens, at faghierarkierne nedbrydes. Skal ændringerne lykkes, må der imidlertid være overensstemmelse mellem afdelingens økonomiske og personalemæssige dispositionsmuligheder.

Skoler
Folkeskolelovens regler om undervisningskompetence indebærer umiddelbart et skel i folkeskolerne mellem pædagogisk personale og andet personale.

Sådanne lovbestemte faggrænser kan give holdepunkter for faggrænser på områder, som lovbestemmelserne ikke umiddelbart dækker.

F.eks. er det forhold, at kun lærere har kompetence til at varetage undervisningen i folkeskolen, en medvirkende årsag til, at kun lærere i praksis kan ansættes i lederstillinger, der indebærer såvel det administrative som det økonomiske og pædagogiske ansvar for en folkeskoles virksomhed.

Endvidere kan der nævnes en række eksempler på, at sådanne regler i det enkelte tilfælde kan virke unødvendigt stive og hindrende for en rationel arbejdstilrettelæggelse og anvendelse af de givne menneskelige ressourcer.

Ønsker skolen at nedbringe hærværk, og er pedellen en god pædagog, udelukker sådanne regler pedellen fra (evt. som andenlærer) at undervise i sløjd med henblik på udbedring af huller i døre, opretning af karme osv.

Skolesekretæren kan ikke medvirke i undervisningen i maskinskrivning eller administrative arbejdsgange osv.

Udvalget har noteret sig, at Undervisningsministeriet overvejer at ændre reglerne, så f.eks. lærere kan udføre arbejde i fritidsforanstaltninger på skolen og andre pædagoger kan varetage visse undervisningsopgaver.

Afslutning
Sådanne driftsmæssige faggrænseproblemer som ovenfor nævnt får større betydning i situationer, hvor der ikke er mulighed for at udvide antallet af ansatte.

Under alle omstændigheder er der imidlertid tale om en hindring for en effektiv udnyttelse af ressourcerne i den offentlige sektor.

Faggrænseproblemer i forbindelse med med fornyelse og omstilling i den offentlige sektor
I relation til faggrænser betyder omstilling og fornyelse:

at der på nogle områder skal nedlægges stillinger,
at der på nogle områder skal oprettes nye stillinger til varetagelse af nye typer af opgaver,
at nogle medarbejdere skal beskæftige sig med funktioner, som de føler ligger uden for deres faglige beskæftigelsesområde,
at mange (alle) medarbejdere får ændrede arbejdsvilkår.

I det følgende beskrives faggrænseproblemerne i relation til de enkelte elementer i sådanne omstillingsprocesser.

Regler om forhandlingspligt i forbindelse med omlægninger
Ifølge reglerne om samarbejdsudvalg skal samarbejdsudvalget informeres om væsentlige ændringer.

Det påhviler ledelsen at orientere samarbejdsudvalget med henblik på drøftelse af større rationaliseringsforanstaltninger eller arbejdsomlægninger. I den forbindelse påhviler det samarbejdsudvalget at behandle mulighederne for omplacering, omskoling eller eventuel anden beskæftigelse af de medarbejdere, der berøres af ændringerne.

Ifølge tjenestemandsloven og tjenestemandsvedtægten skal arbejdsgiveren efter begæring forhandle med den forhandlingsberettigede organisation om ethvert fagligt spørgsmål, der angår tjenestemænd.

Disse procedurer og regler, der skal iagttages i forbindelse med omlægninger, herunder nedlæggelse af stillinger, kan af nogle opfattes som barrierer for omstilling og fornyelse.

Samarbejdsudvalgsreglerne er imidlertid nok så meget en hjælp til at kunne gennemføre ændringer og omlægninger på den mest hensigtsmæssige måde. Det er bl.a. her, der er mulighed for at drøfte institutionens opgavevaretagelse på tværs af faglige interesser.

Samarbejdsudvalgsreglerne har ikke direkte relation til fagopsplitningen. Det har kun de regler, der sikrer vedkommende forhandlingsberettigede organisation forhandlingsret i forbindelse med stillingsnedlæggelserne. Det er problematisk, hvis organisationen kun repræsenterer et snævert fagområde.

I en situation, hvor f.eks. udviklingen i de økonomiske opgaver i en kommune har ført til, at kommunen ønsker en tjenestemandskontorfuldmægtig ændret til en stilling som overenskomstansat økonom, er der således pligt til at forhandle denne stillingsnedlæggelse med vedkommende faglige organisation.

Den faglige organsation vil ofte betragte nedlæggelsen af tjenestemandsstillingen som en svækkelse af medlemmernes avancementsmuligheder og stille krav om kompensation. Det kan føre til, at økonomstillingen oprettes som en ekstra stilling, eller at der oprettes en tilsvarende avancementsstilling andetsteds.

En kendelse i en faglig voldgift har fastslået, at en styrelse ved genbesættelse af en puljefinansieret avancementsstilling (HK) ikke kunne konvertere

stillingen til en tjenestemandsstilling for at kunne ansætte den bedst kvalificerede ansøger, der i forvejen var tjenestemand.

Procedureforskrifterne om forhandlingsadgang i forbindelse med stillingsnedlæggelser øger med andre ord faggrænseproblemerne, i det omfang procedureforskrifterne indebærer, at der skal forhandles med en faglig organisation, der kun repræsenterer et specifikt uddannelsesmæssigt afgrænset personale (f.eks. lærere og sygeplejersker).

Bredere inddragelse af personalet gennen orientering i samarbejdsudvalg og lignende har ikke samme effekt, men åbner mulighed for en mere helhedsorienteret drøftelse af institutionens arbejdsforhold.

Oprettelse af nye stillingstyper
I forbindelse med omlægninger og fornyelser kan det tænkes, at der skal oprettes nye typer tjenestemandsstillinger. I det kommunale område kan det så være et problem at finde en relevant faglig organisation at aftale løn- og ansættelsesvilkår med.

Dette problem er også en følge af fagopsplitningen. De faglige organisationer kan have svært ved at henføre nye stillingskategorier til den ene eller den anden faglige organisations forhandlingsområde.

Flere faglige organisationer kan have modstridende interesser i forbindelse med nye stillinger. Eksempelvis kan flere forskellige faggrupper være kvalificerede til at besætte lederstillinger inden for ældreomsorgen, der indebærer ledelse af såvel et center med boliger for ældre som omsorgsforanstaltninger for ældre i beskyttede boliger.

Tænkes sådan en stilling oprettet, uden at det er en forudsætning, at den pågældende leder f.eks. er sygeplejerskeuddannet, kan stillingens aflønning først bringes på plads, når man kender den faggruppe, stillingsindehaveren tilhører. Det er altså vanskeligt i opslaget at angive den aftalte løn.

Dette forhold kan indebære, at nogle faggrupper (f.eks. sygeplejerskerne) ikke vil viderebringe opslaget i deres medlemsblad. Fagopsplitningen kan i sådanne situationer indebære, at det er vanskeligt at sikre, at alle relevante personer søger nye typer stillinger, ligesom fagopsplitningen kan komplicere fastsættelse af løn- og ansættelsesvilkår.

Sådanne problemer ville i øvrigt lettere kunne løses, såfremt lønnen i den nye atypiske stilling kunne fastsættes lokalt.

Personlig udvikling og uddannelse
En medarbejder har på eget initiativ erhvervet sig yderligere færdigheder og kundskaber, og kommunen eller styrelsen ønsker i forbindelse med om-

stilling at nyttiggøre dette. F.eks. har en håndværker gennem kurser o.lign. erhvervet sig færdigheder som konstruktør, men uden at have den formelle uddannelse.

I sådanne situationer kan fagopsplitningen skabe vanskeligheder.

Vil den organisation, der repræsenterer konstruktører (TL eller DB), ikke anerkende den pågældendes uddannelse som fuldt på højde med de sædvanligt uddannede konstruktørers, kan den pågældende muligvis ikke optages i organisationen og omfattes af overenskomsten.

Der skal derfor fastsættes en personlig aflønning for den pågældende, og efter de gældende regler herom skal aflønningen fastsættes centralt.

Det betyder dels, at man på den pågældende arbejdsplads må vente på en godkendelse af den endelige aflønning, dels usikkerhed om, hvorvidt aflønningen kan blive tilfredsstillende, og endelig en række arbejdsbelastende administrative procedurer.

I øvrigt har de centrale lønmyndigheder været meget tilbageholdende med at godkende samme løn, når de formelle uddannelsesbetingelser ikke er opfyldt - uanset reelle kvalifikationer. Ofte er trukket 1, 2 og 3 skalatrin fra, ud fra hensynet om at opretholde gruppernes indbyrdes lønrelationer.

Også disse problemer kan for en dels vedkommende tilskrives fagopsplitningen.

Faggrænseproblemer som følge af, at stillingsantallet ikke vokser mere

Den faglige uddannelse taber betydning med alderen
For mange medarbejdere i den offentlige sektor taber den oprindelige faglige uddannelse noget af sin betydning med alderen.

I disse situationer vil overflytning på tværs af fagopdelingen være aktuel. Fagopsplitningen hæmmer som ovenfor beskrevet sådanne overflytninger.

Den hierarkiske labyrint
Overenskomst- og aftalesystemet er såvel i det statslige som i det kommunale område lagt til rette således, at de generelle regler tilsigter at give de personaleforvaltende myndigheder svar på alle sædvanlige spørgsmål.

Efter hidtidig praksis skal problemer, der ikke umiddelbart falder inden for de generelle regler, forelægges til central godkendelse.

I en situation, hvor den offentlige sektor skifter fra vækst til nul-vækst og inden for visse sektorer reduktion, vokser antallet af usædvanlige problemer. I sådanne situationer "blomstrer" det, der kan kaldes den "hierarkiske labyrint".

I ekstreme tilfælde kan en sag forløbe således:

Eksempel 1:
Som led i en institutions udvikling ønsker man oprettet en ny stilling som lay-out og publikationsmedarbejder. Det giver anledning til følgende sagsbehandling:

1. Institutionen skriver til departementet, om der kan oprettes en sådan stilling med de fornødne bevillingsmæssige forudsætninger.

2. Departementet svarer bekræftende.

3. Stillingen opslås.

4. Blandt ansøgerne er et medlem af Danmarks Journalistforbund uden journalistuddannelse, som ønskes ansat i stillingen.

5. Institutionen skriver til departementet om tillæg.

6. Departementet skriver til Finansministeriet med anbefaling af, at der ydes tillæg.

7. Finansministeriet skriver til departementet, at der ikke er tale om en journaliststilling, eller at der ikke kan ydes tillæg.

8. Departementet videresender Finansministeriets skrivelse til institutionen.

9. Institutionen meddeler ansøgeren, at der ikke kan ydes tillæg, eller at stillingen ikke kan besættes som en journaliststilling.

10. Danmarks Journalistforbund henvender sig til Finansministeriet med krav om, at det er journalistarbejde, eller at der skal ydes tillæg til stillingen.

11. Finansministeriet udbeder sig nye oplysninger.

12. Departementet videresender Finansministeriets henvendelse til institutionen.

13. Institutionen sender de nye oplysninger til departementet.

14. Departementet sender de nye oplysninger til Finansministeriet.

15. Finansministeriet forhandler med Danmarks Journalistforbund.

16. Finansministeriet meddeler forhandlingsresultatet til departementet.

17. Departementet meddeler forhandlingsresultatet til institutionen.

Tilsvarende eksempler vedrørende komplicerede sagsforløb ved behandlingen af sager om konkret lønfastsættelse til enkeltstillinger kan også findes i det kommunale område.

Eksempel 2:
Som følge af faldende elevtal ønsker en folkeskole at tilbyde en historielærer, som det er vanskeligt at skaffe fuldt skema, kombinationsbeskæftigelse, dels som lærer på skolen, og dels som leder af kommunens historiske samling.

Inden denne sag har forladt kommunen, har den først været behandlet på skolen og i skolenævnet, i skolekommissionen, kulturelt udvalg, økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen.

Da kommunens historiske samling hører til de almindelige kommunale opgaver, vælger kommunen at sende sagen til Kommunernes Landsforening, der med orientering af kommunen videresender sagen til Undervisningsministeriet, der indgår aftale med Danmarks Lærerforening om denne særlige kombinationsbeskæftigelse til uændret aflønning.

Forinden Danmarks Lærerforening kan indgå aftalen, har man indhentet udtalelse fra Lærerkredsforeningen, der har orienteret sig hos tillidsmanden på den pågældende skole.

Sagen passerer samtlige instanser på vej tilbage til de umiddelbart implicerede personer.

Der kan beskrives talrige eksempler, der viser det hierarkiske systems indviklede struktur og illustrerer de betydelige ressourcer, der medgår til behandling af atypiske sager om løn- og ansættelsesvilkår.

Disse administrative problemer er imidlertid kun delvis en følge af fagopsplitningen. Centraliseringen af lønfastsættelsen skyldes først og fremmest væksten i den offentlige sektors personaleforbrug. Navnlig i en vækstsituation kan forskellig decentral lønfastsættelse give problemer, når lønnen til nye tilsvarende stillinger skal fastsættes.

I øvrigt er det karakteristisk, at der er inkonsistens mellem den økonomiske styring og den løn- og personalemæssige styring.

I disse år foregår ændringer i retning af økonomisk rammestyring inden for det fastlagte mål. På løn- og personaleområdet eksisterer imidlertid fortsat central behandling af konkrete, navnlig atypiske, sager.

Princippet er her, at konkrete sager, hvis afgørelse beror på regelanvendelse, søges lagt ud til lokal beslutning, medens sager hvis afgørelse beror på regelfortolkning behandles centralt af specialister.

Når det hierarkiske system alligevel kan fungere, skyldes det bl.a., at kyndige persorrer i systemet kan forkorte sagsbehandlingen og reducere det administrative arbejde på baggrund af personkendskab og uformel kontakt mellem de involverede parter.

Mange af de involverede personer i systemet værdsætter personkendskab højt. Nogle kortslutter med andre ord hierarkiet og "springer buk" over melleminstanserne.

Et led i decentraliseringen af den personalemæssige styring er, at lokale forhandlinger og aftaler ikke må kompliceres af den fagforeningsmæssige opsplitning af forhandlingsretten.

Fagopsplitningens forskellige betydning for større omlægninger

Fagopsplitningens betydning som barriere for større omlægninger og fornyelser er forskellig for forskellige dele af den offentlige sektor.

Generelt er fagopsplitningen langt større i den kommunale sektor end i det statslige område. Det skyldes, at samtlige kommuner - store og små - i princippet varetager samme typer opgaver, mens den statslige sektor er karakteriseret af faglig specialisering eller sektoropdeling.

Derfor er der inden for et givet budgetansvarsområde typisk flere faglige organisationer repræsenteret i det kommunale område end i det statslige. Samtidig ligger forhandlingsretten for store dele af det statslige personale hos centralorganisationer.

Eksempel 1:

I Statsskattedirektoratet er ansat knap 2.000 mennesker, svarende til 1850 heltidsstillinger. Personalet er fordelt på følgende forhandlingsberettigede organisationer:

Tabel 4.2.
Oversigt over forhandlingsberettigede organisationer i Statsskattedirektoratet

Organisation		Personer
AC		350
heraf:		
- Foreningen af tjenestemandsansatte (FATA)	75	
- Overemskomstansatte	270	
- Dansk Agronomforening	4	
- Den Danske Landinspektørforening	1	
CO I		15
CO II		641
HK		937
Husligt Arbejderforbund		1
Kvindeligt Arbejderforbund		43
I alt		1987

Som det ses, repræsenterer de tre organisationer AC, CO II og HK langt over 90% af personalet.

Eksempel 2:

I Neksø Kommune med godt 10.000 indbyggere og 1.000 ansatte (hoveder) er repræsenteret 28 forhandlingsberettigede organisationer.

Eksempel 3:

Tænker man sig, at en kommune vil omstrukturere ældreomsorgen og herunder omdanne plejehjem i større eller mindre omfang til beskyttede boliger, indføre en udbygget døgnhjemmepleje m.v., kan et sådan projekt- alt efter dets nærmere udformning og kommunens størrelse - involvere forhandlinger og aftaler med følgende personalegrupper og organisationer:

Tabel 4.3. Oversigt over personalegrupper fordelt på faglige organisationer

Personalegruppe	Faglige organisationer
Adm. plejehjemsledere	Foren, af Forsorgsledere
Beskæftigelsesvejl.	Dansk Kommunalarb.forbund
Bibliotekar	Dansk Bibliotekarforening
Ergoterapeuter	Foren, af Ergoterapeuter
Fysioterapeuter	Foren, af Fysioterapeuter
Gartnere	SiD
Hjemmehjælpere	Husligt Arbejderforbund
Hjemmesygeplejersker	Dansk Sygeplejeråd
Husassistenter	Husligt Arbejderforbund
Lægekonsulenter	Praktiserende Lægers org.
Portører	Dansk Kommunalarb, forbund
Rengøringsassistenter	Husligt Arbejderforbund
Sekr./assistenter	HK
Socialrådgivere	Dansk Socialrådgiverforening
Sygehjælpere	Dansk Kommunalarb, forbund
Sygeplejersker	Dansk Sygeplejeråd
Varmemestre	DKA
Økonomaer	Økonomaforeningen
I alt 18 Personalegrupper	**13 faglige organisationer**

4.4.6. Udvalgets overvejelser

Hovedsynspunkter
Overenskomst- og aftalesystemet og den deri liggende fagopsplitning er kun formelle regler om den virksomhed, der foregår i den offentlige sektor. Det er selve virksomhedens indhold, der skal omstilles og fornyes. Om det kan lade sig gøre, beror i første række på ledelsens og medarbejdernes holdning til forandringer.

Er der den fornødne vilje hos ledelsen - og tillid mellem ledelse og medarbejdere - kan de barrierer, der skyldes fagopsplitningen og de kutyme- og sædvanemæssige konsekvenser heraf, overvindes.

Forhandlingerne med (de mange) personaleorganisationer kan føres til et heldigt resultat. De tunge arbejdsgange og det administrative besvær kan overvindes. Det kræver den fornødne vilje og evne hos alle implicerede parter.

Er der ikke vilje og positiv holdning til forandringer udgør overenskomst- og aftalesystemet i sin nuværende udformning med den vidtgående fagopsplitning en hindring for at løse problemerne i en situation, hvor omstilling og fornyelse er hovedsagen, og ingen eller meget begrænset samlet vækst er målsætningen.

Fagopsplitningen gør det således vanskeligt at give den budgetansvarlige myndighed et råderum på personaleområdet, svarende til kompetencen på det økonomiske område.

Fagopsplitningen vil tillige bremse udviklingsmulighederne for den enkelte medarbejder, når disse går på tværs af traditionelle faglige skel.

Målsætning
Udvalget anbefaler følgende målsætning:

Overenskomst- og aftalesystemet bør indrettes således, at det skaber de bedste muligheder for at anvende den enkelte ansattes faglige og personlige kvalifikationer og tiltrække personale med ønskede kvalifikationer.

Overenskomst- og aftalesystemet skal modvirke uhensigtsmæssig arbejdsdeling mellem medarbejdere og faggrupper.

I øvrigt bør overenskomstsystemets fordeling af opgaver mellem centralt og lokalt niveau fremme en holdningsændring, der styrker personalets identificering med arbejdspladsen i forhold til den faglige identifikation. "Korpsånden" bør styrkes, som der er eksempler på, at det er sket i en række offentlige virksomheder.

Den faglige udvikling
Uanset at der som ovenfor anført er grund til at nedbryde barriererne mellem faggrupperne i den offentlige forvaltning, bør det fremhæves, at dette ikke må føre til udslettelse af fagidentiteten.

Den offentlige sektor har og vil fortsat have brug for personer med forskellig faglig baggrund. Medarbejdernes faglige udvikling er og vil fortsat være et afgørende element i den fortsatte udvikling af den offentlige sektor. De offentlige arbejdsgivere har interesse i at fastholde og styrke den faglige udvikling.

Lidt firkantet kan forholdet måske beskrives således, at en medarbejder i den offentlige sektor først og fremmest bør føle sig som ansat i den pågældende kommune eller styrelse, og dernæst som sygehjælper, socialrådgiver osv. - ikke omvendt.

En sådan udvikling er ganske parallel til det, mange private virksomheder søger fremmet for at øge personalets omstillingsparathed.

I relation til at fastholde og styrke den faglige udvikling har de nuværende fagopsplittede personaleorganisationer en særlig interesse.

Lokale beslutninger
Overenskomst- og aftalesystemet bør udformes således, at en række personalespørgsmål kan afgøres og forhandles (aftales) lokalt - ud fra lokale, tværfaglige hensyn.

Med henblik herpå er det hensigtsmæssigt at søge fremmet en udvikling, hvorefter personalet lokalt i højere grad kan optræde samlet over for ledelsen i sager vedrørende enkeltstillingers løn- og ansættelsesvikår, dvs. en udvikling i den offentlige sektor svarende til industriforbundstanken på det private arbejdsmarked.

Løsningsmuligheder
På baggrund heraf skal udvalget pege på følgende delvis overlappende muligheder.

Deregulering
Navnlig inden for sundheds- og undervisningsområdet er der eksempler på, at personalegruppers arbejdsområder er retligt reguleret.

Udvalget har ikke konkret overvejet hensigtsmæssigheden af sådanne bestemmelser og finder anledning til at påpege, at såvel den almindelige udvikling i samfundet som omstillingen i den offentlige sektor gør det velbegrundet at overveje disse reglers opretholdelse og nærmere udformning.

Bl.a. i lyset af udviklingen inden for omsorgen for ældre, finder udvalget grund til at opfordre Sundhedsministeriet til at overveje reglerne om de arbejdsområder, der kan udføres af bl.a. sygehjælpere og plejehjemsassistenter.

Udvidede funktionsområder
Det synspunkt har været fremme, at en række barrierer mellem forskellige faggrupper skyldes begrænsninger i anvendelse af personalet som følge af overenskomstbestemmelser, traditioner og sædvaner.

Man kunne derfor nå et stykke vej ved i overenskomster og aftaler at præcisere et videre anvendelses- eller beskæftigelsesområde for den pågældende faggruppe.

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, indeholder kun få overenskomster og aftaler udtrykkelige begrænsninger af de arbejdsopgaver, der falder inden for overenskomstens eller aftalens område. Eksempler på begrænsede funktionsområder er kommunale overenskomster og aftaler om tandlæger og hjemmesygeplejerskeoverenskomsten.

Der kan være fastsat begrænsede funktionsområder som følge af uddannelsers indhold, navnlig inden for sundheds- og undervisningsområdet. Således kan plejehjemsassistenter ikke umiddelbart indgå i plejen af ældre uden for plejehjem.

I øvrigt beror begrænsede funktionsområder på sædvaner og kutymer. Disse begrænsninger kan næppe undgås ved at søge udtrykkelige bestemmelser om bredere funktionsområder indført i overenskomster og aftaler.

Udvidelse af funktionsområdet med opretholdelse af det nuværende antal overenskomster er ikke i sig selv med til at nedbryde de sædvanemæssige og kutymebetingede skel mellem de enkelte faggrupper og fremme samhørighedsfølelsen i forhold til den enkelte arbejdsplads.

Forhandlingerne om omstilling og fornyelse vil fortsat skulle føres med en række forskellige personaleorganisationer med divergerende interesser.

Én organisation - én overenskomst
Antallet af overenskomster og aftaler kan reduceres ved sammenskrivning af overenskomster, således at man sigter mod én overenskomst med hver personaleorganisation.

Set i relation til faggrænserne ville man herved kunne nedbryde grænserne mellem forskellige stillingskategorier for samme faggruppe. Sammenskrivningen ville indebære videre funktionsområder eller lettere overgang fra én stillingskategori til en anden og dermed fjerne nogle barrierer.

Sammenskrivning kan være aktuel for de overenskomster, der dækker tilgrænsende eller beslægtede funktionsområder. Det gælder således de overenskomster, der er indgået med henholdsvis Dansk Sygeplejeråd og Dansk Kommunal Arbejderforbund.

Til at begrænse faggrænseproblemerne optimalt er det imidlertid ikke tilstrækkeligt, fordi de største problemer vedrører samarbejdet på tværs af organisationsgrænserne.

TV *2-overenskomster'*
I debatten om overenskomstsystemet har der været en del omtale af den overenskomst, der er indgået i forbindelse med etableringen af TV-2.

TV-2 har ønsket én overenskomst, der ikke skelner mellem journalistiske og tekniske funktioner ved en TV-produktion, og som derved fører til bedre ressourceudnyttelse.

Der er her tale om beslægtede funktionsområder, der normalt dækkes af forskellige faglige organisationer. Netop dette forhold har givet anledning til interessemodsætning om faggrænser.

Prisen for den indgåede overenskomst har - tilsyneladende - været højere aflønning af de tekniske funktioner end markedslønnen. Og det er netop en væsentlig betænkelighed ved denne løsningsmodel.

Én institution - én overenskomst
Dette forslag indebærer, at der for hver institutionstype kun skulle være én overenskomst. F.eks. én overenskomst for samtlige medarbejdere i Statsskattedirektoratet, én overenskomst for alle ansatte på en skole, én overenskomst for alle ansatte i en teknisk forvaltning osv.

Det er givet, at en sådan ændring af overenskomst- og aftalesystemet i sig selv ville være et væsentligt skridt i retning af at realisere den ovenfor angivne målsætning. I den kommunale sektor kan det indebære en reduktion af antallet af overenskomster. For statens vedkommende vil antallet af overenskomster vokse.

Tænkes overenskomst- og aftalesystemet indrettet på denne måde, ville det imidlertid også indebære nogle problemer med hensyn til at fastholde en rimelig og ensartet aflønning af ensartede funktioner i forskellige institutioner.

Et andet og væsentligere problem er, at det kan være vanskeligt generelt at fastlægge overenskomstområdet.

Man kan næppe ændre alle overenskomster på det kommunale område efter det nævnte princip. Der vil derfor være vanskeligheder forbundet med at fastlægge bare nogenlunde ensartede kriterier for, hvad der bør være et overenskomstområde.

Den vejledning, der kan fås fra ansvars- og kompetencereglerne inden for budgetområdet, er kun delvis. Delegeringen af økonomisk kompetence er netop forskellig - alt efter kommunens størrelse. Tilsvarende problemer vil kunne iagttages i statens område.

Inden for udvalgte driftsområder kan forslaget være hensigtsmæssigt.

Den kommunale overenskomst med en række håndværkerforbund er et skridt i denne retning. Den kunne muligvis hensigtsmæssigt udbygges til en fælles overenskomst for håndværkere og specialarbejdere. Det ville bidrage til at nedbryde faggrænseproblemet mellem faglærte og ufaglærte. Man kunne også forestille sig overenskomsten udbygget til at omfatte faglærte arbejdsledere og maskinmestre.

Ligeledes kunne en overenskomst for alle de personalegrupper, der er beskæftiget med plejen og omsorgen af ældre, bidrage til rationel arbejdstilrettelæggelse.

Endelig er der i betænkningen fra udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (Lotz-udvalg II) peget på muligheden af en overenskomst/aftale for lærere og pædagoger i folkeskolen og de dertil knyttede fritidsforanstaltninger.

Analog anvendelse

Nogle faggrænser skyldes problemer med at få personale indplaceret uden for faget. Det er normalt ikke overenskomsten på det fags område, personen kommer fra, der skaber problemet. Problemerne findes i det modtagende fags overenskomster.

En del uddannelsesoverenskomster (og aftaler) indeholder bestemmelse om, at overenskomstens eller aftalens parter kan aftale, at en person, der ikke opfylder uddannelsesbetingelserne fuldt ud, omfattes af overenskomsten.

Kan man ikke enes herom, kan arbejdsgiveren normalt ved ensidig - men central godkendelse - aflønne en person, der reelt - men ikke formelt - opfylder uddannelsesbetingelserne svarende til de, overenskomsten umiddelbart omfatter.

Det er imidlertid en meget tung administrativ procedure.

Man kan løse problemet ved i alle uddannelsesbaserede overenskomster at indføre en bestemmelse om, at de personer der ikke har den omhandlede uddannelse, men som ansættes til at udføre (helt) samme arbejde, som det overenskomsten umiddelbart omfatter, omfattes af overenskomsten.

Alternativt kan der åbnes mulighed for, at den enkelte kommune, amt eller styrelse kan aflønne vedkommende efter den overenskomst eller aftale, der dækker arbejdsområdet - uden hensyn til uddannelsesbetingelserne.

En person, der - uden at have uddannelsen - arbejder som ingeniør, kunne således uden central godkendelse aflønnes som sådan.

Undtagelser fra en sådan ordning er de uddannelseskrav, navnlig inden for sundheds- og sygehussektoren, der bl.a. er begrundet i hensynet til patienternes sikkerhed.

En sådan ordning vil medføre videregående analog anvendelse af overenskomster og aftaler og dermed svække lønstyringsmulighederne og reelt gøre overenskomsters og aftalers lønbestemmelser noget mindre bindende.

Analog anvendelse vil løse nogle problemer, men ikke alle faggrænseproblemer. Det er trods alt undtagelsen, at personer er fuldt ud kvalificerede til at udføre arbejde, som de ikke er uddannet til.

I sygehjælperoverenskomsten findes en særlig problemstilling. Her er pligt til at tilbyde ikke-uddannede sygehjælpere uddannelse, med den konsekvens, at de, der ikke gennemfører uddannelsen, ikke fortsat kan beskæftiges som sygehjælpere. Reglen er begrundet i flere sammenfaldende hensyn. Dels ønsket om at uddanne sygehjælpere (af hensyn til patienterne) og dels organisationens fagpolitiske interesser i at sikre uddannelsesniveauet.

Det bør dog overvejes, om der er tilstrækkelig begrundelse for at opretholde bestemmelsen.

"Funktionsoverenskomster" i
En anden mulighed ville være at skabe et system af funktionsoverenskomster - lidt svarende til det, der lidt forenklet kan siges at være hovedreglen i tjenestemandssystemet. Forslaget indebærer, at det ovenfor beskrevne forslag: "Én overenskomst -én institution" i princippet udvides til hele den offentlige sektor. En sådan ordning ville indebære, at samtlige uddannelsesbetingelser - med de begrænsninger, der følger af lovgivningen- ville bortfalde.

De uddannelsesbetingelser, som efter den enkelte ansættelsesmyndigheds opfattelse bør gælde for varetagelse af forskellige funktioner, fastsættes lokalt af den enkelte ansættelsesmyndighed som et led i dennes samlede løn- og personalepolitik.

En stilling som bibliotekar på et folkebibliotek ville herefter kunne besættes frit med den bedst kvalificerede medarbejder. Tilsvarende gælder for håndværkere, specialarbejdere og stillinger i administrationen.

Antallet af forskellige indplaceringer af forskellige stillingstyper ville kunne reduceres, ved at systemet suppleres med en videregående adgang til ydelse af personlige tillæg efter lokal aftale.

Det er i den forbindelse nærliggende, at personaleorganisationerne ville kræve, at der måtte være konfliktret ved indgåelse af sådanne aftaler om

personlige tillæg. Dette vil resultere i omfattende og stærkt differentierede regler, som næppe er hensigtsmæssige, og som også vil indebære grænseproblemer.

Omvendt: Reduceres differentieringsgraden, begrænses de traditionelle lønstyringsmuligheder.

Ens ansættelsesregler
Ovenfor er beskrevet udvalgets overvejelser m.h.t. et forenklet regelsystem og ensartede ansættelsesvilkår. En sådan omfattende ændring af overenskomstsystemet vil i væsentlig grad kunne bidrage til at fjerne de faggrænseproblemer, der skyldes fagopsplitningen i overenskomstsystemet.

4.4.7. Udvalgets forslag

Udvalget finder, at antallet af overenskomster bør begrænses for at reducere de faggrænseproblemer, der skyldes fagopsplitningen.

Behovet for færre overenskomster bliver dog mindre, såfremt der kan aftales ensartede ansættelsesvilkår, og de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det er dog også vigtigt, at begrænsninger i funktionsområder udgår, og at retsbestemte funktionsområder revurderes, samt at der åbnes mulighed for analog anvendelse.

Udvalget foreslår

at faggrænseproblemerne i de kommende år søges fjernet gennem en reduktion i antallet af overenskomster og ved aftaler om ensartede ansættelsesvilkår, således at de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger gennemført, at:

- særlige begrænsninger i funktionsområder udgår
- visse overenskomster sammenskrives, samt
- der indføres bestemmelse om analog anvendelse.

4.5. Efteruddannelse og mobilitet

4.5.1. Indledning

Personalegruppernes medvirken i omstillingen afhænger i høj grad af, hvad omstillingsprocessen indebærer for den enkelte medarbejder.

Lederuddannelse, personaleudvikling, efteruddannelse og omskoling er derfor vigtige redskaber, når det drejer sig om at motivere og forberede medarbejdere til forandring. Medarbejderne vil - som følge af ny teknologi, nye arbejdsmetoder m.v. - være interesserede i bredere og mere kvalificerede jobfunktioner.

Der er således - fundamentalt set - sammenfaldende interesser mellem medarbejdere og arbejdsgivere i ønsket om at skabe bedre forudsætninger for personalemobilitet i den offentlige sektor.

Overenskomstsystemet indeholder kun få bestemmelser, der direkte regulerer indhold og omfang af efteruddannelsesaktiviteten. Der har dog dannet sig en række kutymer for efteruddannelsens organisation og finansiering.

I det følgende (afsnit 4.5.2. og afsnit 4.5.3.) redegøres for udvalgets overvejelser vedrørende behovet for efteruddannelse og omskoling som led i gennemførelse af omstillingsprocessen i den offentlige sektor.

Afsnit 4.5.4. behandler eksisterende efteruddannelsesaktiviteter, med særligt henblik på deres organisation og finansiering. I afsnit 4.5.5. beskrives udvalgets overvejelser og i afsnit 4.5.6. udvalgets forslag.

4.5.2. Uddannelsesaspektets betydning i omstillingsprocessen

Krav til kvalifikationer
Decentralisering i form af overførsel af økonomisk og personalemæssigt ansvar til institutionsniveau stiller nye krav til såvel ledere som medarbejdere på det offentlige arbejdsmarked. Det er krav, der har betydning for tilrettelæggelsen af såvel grunduddannelsen som efter- og videreuddannelsessystemet.

De nye og ændrede krav kan sammenfattes således:

> Der stilles krav om øget specialistviden og faglig ekspertise, f.eks. som følge af et mere komplekst lov- og regelgrundlag eller i konsekvens af den teknologiske udvikling.

Opgaveudviklingen stiller også krav om øgede generelle færdigheder - måske især på lederniveau - for så vidt angår helhedsforståelse og evne til at tænke tværgående i forhold til de enkelte forvaltninger. Dette gælder også på områder, hvor der er øgede krav om specialist-viden og faglig ekspertise.

Institutionspersonalet møder krav om øget samarbejdsevne indbyrdes og i forhold til de mange personalekategorier, kommunikationsevner i forhold til beboere, klienter, børn i institutionerne, forældregrupper, eksterne samarbejdspartnere m.v.

Der stilles også krav om teknologiforståelse, "serviceadfærd", stærkere individualisering af ydelserne over for den enkelte, større kvalitet samt en betydelig fleksibilitet på grund af de hastigere omlægninger og omstillinger.

Kravene til medarbejdernes kvalifikationer skal også ses i lyset af, at nye opgaver fremover i højere grad må løses ved at kvalificere de allerede ansatte medarbejdere i forhold til de nye opgaver, fremfor ved tilgang af nye medarbejdergrupper.

Grunduddannelsens betydning

Stat, amter og kommuner skal i de kommende år honorere krav om større kvalitet og mere individuelt tilpassede serviceydelser. Dette gælder ikke mindst det kommunale niveau.

Det er derfor nødvendigt, at nye medarbejdere har en grunduddannelse, der giver forudsætninger for at arbejde med ændrede opgaveløsninger under vilkår, der er karakteriseret af betydelige omstillinger og øgede kvalitets-krav.

De kommende års faldende ungdomsårgange vil skærpe uddannelsessystemets og arbejdsmarkedets konkurrence om de unge. Virkningen af faldet i ungdomsårgangene forstærkes også af arbejdsstyrkens sammensætning. Der vil i løbet af de næste 20-25 år kunne forventes en kraftig forskydning i arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning.

Andelen af ikke-faglærte i arbejdsstyrken vil blive reduceret. Der vil samtidig ske en vis vækst i andelen af faglærte. Gruppen med korte videregående uddannelser (pædagogiske uddannelser, tekniske uddannelser o.s.v.) vil næsten fordobles, medens antallet af personer med øvrige videregående uddannelser vil vokse med mere end 50%.

Totalt vil der således ske en forskydning i retning af et højere uddannelsesniveau. Der vil således være færre ikke-uddannede til rådighed i arbejdsstyrken.

Efter- og videreuddannelse
På kort sigt spiller efter- og videreuddannelserne imidlertid en langt større rolle for den offentlige sektor som arbejdsgiver end grunduddannelserne gør.

Det gælder de efter- og videreuddannelser, der vedligeholder, fornyer og forøger medarbejdernes faglige viden, og det gælder lederuddannelserne, men det gælder i særlig grad de generelle efteruddannelser, der sigter på serviceadfærd, samarbejde, tværfaglighed, helhedsforståelse og fleksibilitet.

Den offentlige sektor forholder sig nu mere bevidst til at benytte lederuddannelser og efter- og videreuddannelse. Efteruddannelser anvendes både til personlig og faglig dygtiggørelse af den enkelte leder eller medarbejder og som led i omstilling og udvikling af nye eller ændrede opgaveløsninger på den enkelte institution/forvaltning.

I det følgende præciseres efteruddannelsens forskellige formål i relation til omstilling, som baggrund for udvalgets synspunkter om behovet for generelle, tværfaglige efteruddannelsesaktiviteter og for lederudvikling.

4.5.3. Omstilling og efteruddannelse

Behovet for efteruddannelse som følge af omstilling
Samfundsudviklingen indebærer, at næsten enhver grunduddannelse forældes i løbet af en kort årrække. Efteruddannelse er derfor nødvendig allerede for at vedligeholde den faglige viden. Men efteruddannelse er også nødvendig som følge af ændrede opgaver.

Når der sker ændringer i arbejdsopgaverne, kan omplacering af medarbejdere være ønskelig, hvis man samtidig med opgaveændringerne ønsker at bevare den sikkerhed i ansættelsesforholdet, som den offentlige sektor traditionelt har lagt vægt på.

En sådan omstilling kunne eksempelvis indebære, at der flyttes medarbejdere fra børne-/ungdomsområdet til ældreområdet. For denne type af efteruddannelse er der tale om en omskoling i forhold til den tidligere uddannelse.

Dertil kommer jobudvikling inden for samme sektor.

Som eksempel herpå kan nævnes skatteadministrationen med i alt ca. 10.000 ansatte. Lønmodtagerligningen er allerede i dag for 60 pct.'s vedkommende automatiseret, og den udvikling vil fortsætte. Tallet for 1989 vil formentlig ligge på mellem 70-80 pct. Samtidig er der et stort behov for at intensivere og opkvalificere indsatsen på erhvervsligningsområdet.

For at tilpasse hele skatteadministrationen til de krav, som samfundsudviklingen stiller, er der derfor et behov for at efter- og videreuddanne mange af de 10.000 skattemedarbejdere, og der kan være behov for uddannelse til helt andre jobområder.

Ansættelsestryg hed
Ansættelsestryghed i 90'erne vil ikke bestå i, at der kan gives garanti for, at den enkelte ansatte kan blive ved med at udføre det samme arbejde. En sådan garanti kan ingen arbejdsgiver give, heller ikke en offentlig arbejdsgiver. De enkelte arbejdspladser forandres - eller nedlægges - som følge af

ny teknologi
nye arbejdsmetoder
den faglige udvikling
ændringer i behov og forbrugsmønstre

samt ikke mindst som følge af de krav, som medarbejderne selv vil stille til deres arbejdspladser.

Medarbejdernes interesser vil gå i retning af bredere og mere kvalificerede jobfunktioner, med mulighed for skift mellem helt forskellige typer af arbejdsopgaver. Dette falder sammen med arbejdsgivernes behov for omprioritering mellem forskellige sektorer og arbejdsområder, samt for en stigende produktivitetsudvikling.

90'ernes tryghedsbegreb består derfor naturligt i, at den enkeltes kvalifikationer, faglige såvel som personlige, løbende udvikles, så han eller hun let kan skifte til et nyt job. Man kan også sige, at det som det gælder om er at øge den enkeltes markedsværdi gennem udvikling på jobbet, ved uddannelse og selvstudier.

Samfundet vil på den måde hurtigere og smidigere kunne tilpasse sig andre behov inden for de forskellige offentlige sektorer, og fra den offentlige sektor til den private.

Typer af efteruddannelsesaktiviteter
Man kan overordnet opdele efteruddannelsen i 2 kategorier:

den faglige efteruddannelse, som sigter på at give den enkelte medarbejder en specifik faglig viden på et område (eller ajourføre denne)

den generelle efteruddannelse, der har som formål at give den enkelte større forståelse for sammenhængen - organisatorisk og samarbejdsmæssigt - i opgaverne.

Efteruddannelsen har i en vis udstrækning fulgt opgaveudviklingen, idet der i dag udbydes en række kurser, der er orienteret mod samarbejde og ledelse. Oftest foregår den faglige efteruddannelse eksternt, mens den generelle uddannelse overvejende foregår internt.

Intern efteruddannelse
Set i lyset af omstillingsopgaven bliver den del af personalepolitikken, der beskæftiger sig med intern, generel uddannelse særlig vigtig af bl.a. følgende grunde:

> Intern leder- og medarbejderudvikling kan skabe bedre formelle og uformelle samarbejdsrelationer på tværs af sektorer, faggrænser og organisatoriske niveauer. Herved vil man i stigende omfang kunne gå fra detail- til målstyring, og man vil opnå en større åbenhed og interesse blandt medarbejderne i at skifte job inden for forvaltningens samlede område.
>
> Intern uddannelse tilgodeser på en gang behovet for at øge den enkeltes færdigheder og samtidig sikre, at en stor del af det lokale sociale/arbejdsmæssige netværk gennemgår en lignende udvikling med hensyn til viden og holdninger.
>
> Holdningsudvikling i forhold til ledelse og samarbejde tager tid. Det er derfor væsentligt, at der opbygges et lokalt netværk, som kan bidrage til at vedligeholde og udvikle deltagernes motivation til at fortsætte en personlig udvikling i ledelses- og samarbejdsfærdigheder.

Faglig ctr. generel efteruddannelse
Omstillingsprocessen i de kommende år stiller i særlig grad krav om generelle, tværfaglige efteruddannelsesaktiviteter.

Der vil naturligvis fortsat være brug for traditionelle videreuddannelsesmuligheder, med henblik på faglig fordybelse og udvikling, som en udbygning i forhold til den erhvervede grunduddannelse. Det er i den forbindelse væsentligt at understrege, at traditionelle faglige efteruddannelser også indeholder et holdningsdannende element, der i visse tilfælde står i vejen for konkrete omstillingsinitiativer. Som eksempel kan nævnes lægernes og sygeplejerskernes adskilte efteruddannelsesaktiviteter.

Udvalget finder, at omstillingsprocessen vil kræve en mere bevidst stillingtagen til holdningspåvirkningen i såvel den "faglige" som den "generelle" efteruddannelse.

Lederudvikling og -uddannelse
Lederne har en nøgleposition i omstillingen og produktivitetsudviklingen inden for den offentlige sektor. På den ene side som bindeleddet mellem de

politiske målsætninger og de offentligt ansatte, der skal virkeliggøre målsætningerne.

På den anden side som foregangsmænd og -kvinder i en omstillingsproces, hvor de væsentligste værdier er forandring og fleksibilitet, resultatorientering og målstyring, reduktion og omprioritering, samt en orientering ud ad mod borgere og virksomheder.

Lederudvikling og lederuddannelse bliver herved et centralt element i omstillingsprocessen. Rotationsordninger, specialopgaver som projektleder fritaget for linieansvar, jobbytte med andre ledere, selvstudium, samt iværksættelse af interne lederudviklingsprogrammer indeholdende ledelsesmæssige målsætninger for den givne institutions ledelse, udvikling af ledelsesstruktur og karriereplanlægning for den enkelte leder er eksempler herpå.

:

Den stigning, der har kunnet konstateres i lederuddannelsesaktiviteterne i 80'erne, må fortsætte. Offentlige ledere må bibringes forudsætninger for politisk og strategisk ledelse, og nyudnævnte ledere skal efteruddannes i personaleledelse og økonomistyring.

4.5.4. Eksisterende efter- og videreuddannelsesaktiviteter

Overenskomstbestemmelser
Overenskomsterne rummer kun få eksempler på bestemmelser, der direkte regulerer efter- og videreuddannelsesaktiviteten. Der har dog dannet sig en række kutymer for efteruddannelsens organisation og finansiering, jf. nedenfor.

Omfang
Efter- og videreuddannelsesaktiviteten er øget væsentligt i løbet af 1980'erne.

Området er kun ufuldstændigt belyst. Omfanget af efteruddannelse ligger skønsmæssigt på 1-2% af lønsummen inden for såvel stat, amt som kommune. I alle tre sektorer er der sket en kraftig vækst i de beløb, der afsættes til efteruddannelse.

Organisation
Efter- og videreuddannelse af forvaltningspersonalet sker gennem DK I og DK II samt Forvaltningshøjskolen.

Kursusvirksomheden på Den kommunale Højskole var fra starten også i høj grad rettet mod forvaltningspersonalet. Det gjaldt til at begynde med også lederuddannelserne, men efterhånden er Den kommunale Højskoles leder-

kurser m.v. i ligeså høj grad rettet mod institutionsledere med specielle kurser for skoleledere, daginstitutionsledere, plejehjemsledere m.v.

Kursusvirksomheden på Forvaltningshøjskolen og Den kommunale Højskole dækker efterhånden også faglige kurser for andet end forvaltningspersonale.

For en række grupper varetages den faglige videreuddannelse af Danmarks Lærerhøjskole, Danmarks Sygeplejerskehøjskole, de sociale højskoler, Danmarks Biblioteksskole m.fl.

De faglige efteruddannelser er for de videregående uddannelsers vedkommende i høj grad varetaget af personaleorganisationerne, men således at det er de offentlige forvaltninger og institutioner, der har betalt for personalets deltagelse.

Efter- og videreuddannelsen af de ikke-faglærte sker hovedsagelig på specialarbejderskolerne. Her har den offentlige sektor hidtil stået i anden række. Det var før ikke muligt at få udviklet uddannelser særligt med sigte på f.eks. kommunale arbejdspladser, men kommunale medarbejdere kunne deltage på kurser m.v., der var tilrettelagt for det private erhvervsliv og ofte uden løntabsgodtgørelse. Her er situationen nu ændret noget, idet også kommunale medarbejdere kan oppebære løntabsgodtgørelse, og specialarbejderskolerne kan - som indtægtsdækket virksomhed - tilrettelægge kurser med direkte sigte på kommunale arbejdspladser. Der er dog behov for nærmere at analysere den offentlige sektors muligheder for at bruge dette uddannelsessystem.

I de enkelte offentlige forvaltninger og institutioner etableres generelle kurser med henblik på organisationsudvikling m.v. Der er således en tendens til, at de mere generelle og tværfaglige kurser placeres så nær den daglige arbejdssituation som muligt. Denne udvikling stiller krav om løbende udvikling af programmer og kursusmateriale, der er særlig målrettet til situationen i den enkelte forvaltning eller den enkelte institution.

Finansiering

Den stærkt voksende efteruddannelsesvirksomhed i den offentlige sektor, hvad enten den foregår i de enkelte forvaltninger og institutioner, på Forvaltningshøjskolen, Den kommunale Højskole eller andre steder, vil føre til stærkt stigende uddannelsesomkostninger.

Udviklingen skærper interessen for den fremtidige finansiering og organisation af efteruddannelsesaktiviteten.

De faglige organisationer har således peget på muligheden af at etablere regionale uddannelsescentre ved hjælp af lån fra pensionskasserne eller

Kommunernes Pensionsforsikring. På håndværkerområdet har lønmodtagerorganisationerne ønsket at anvende lønpuljemidler til etablering af en særlig uddannelsesfond for det kommunale håndværkerområde. Ved overenskomstforhandlingerne i 1987 indgik bl.a. Kommunernes Landsforening aftale med håndværkerorganisationerne om at undersøge mulighederne for at oprette en fond til efteruddannelse af kommunalt ansatte, der er beskæftiget med håndværksmæssigt arbejde inden for områderne teknik og miljø. Baggrunden herfor er en forventning om, at der inden for disse områder i de kommende år vil blive et stigende behov for efteruddannelse.

Man blev enige om at afsætte 5 øre pr. arbejdstime pr. medarbejder ansat efter håndværkeroverenskomsten. Det er ikke hensigten, at uddannelsesfondens midler skal anvendes til selve afholdelsen af kurserne. Derimod er midlerne ifølge de foreløbige vedtægter afsat til afholdelse af udgifter ved udviklingen af udannelseskurser, afholdelse af konferencer m.v. samt iværksættelse af og støtte til studieophold. Med virkning fra fondens ikrafttræden den 1. januar 1989 vil der blive udpeget 6 bestyrelsesmedlemmer, hvoraf de 3 repræsenterer arbejdsgiversiden, nemlig 2 fra Kommunernes Landsforening og 1 fra Amtsrådsforeningen.

Man kan forvente, at de faglige organisationer ved de kommende overenskomstforhandlinger vil fremkomme med tilsvarende forslag på andre fagområder.

4.5.5. Udvalgets overvejelser

Hovedsynspunkter
Det er udvalgets generelle opfattelse, at efteruddannelse er af strategisk betydning for omstillingsprocessen i de kommende år.

Det vil være af afgørende betydning, at uddannelsen i den offentlige sektor ikke gøres snæver og stærkt afgrænset, men i højere grad bliver bredt kvalificerende og giver mulighed for øget mobilitet. Samfundet og de enkelte arbejdspladser forandres som følge af ny teknologi og nye arbejdsmetoder. Den faglige udvikling vil hurtigt forælde selv den mest opdaterede uddannelse.

Medarbejdernes interesse vil gå i retning af bredere og mere kvalificerede jobfunktioner.

Der er således fundamentalt sammenfaldende interesser mellem medarbejdernes ønsker og arbejdsgivernes behov under en omstillingsproces.

Udvalget har i sine overvejelser begrænset sig en række mere generelle overvejelser vedrørende efteruddannelsen struktur og organisation.

Det skal i den forbindelse understreges, at problemstillingen på efteruddannelsesområdet er forskellig fra personalegruppe til personalegruppe, og at niveauet for indsatsen er stærkt varierende.

Den øgede decentralisering må samtidig indebære, at den enkelte offentlige arbejdsgiver må gøre sig sine uddannelseskrav klart - og dermed fastlægge sin egen efteruddannelsespolitik.

Efteruddannelsens indhold
Udvalget har behandlet tre former for efteruddannelse:

faglig efteruddannelse
generel, tværfaglig efteruddannelse
lederuddannelse.

Den offentlige arbejdsgiver vil få brug for, at medarbejdergrupperne bliver bedre til at spille sammen. Udvalget finder i konsekvens heraf, at der vil være behov for at opprioritere efteruddannelse, der satser på tværfaglighed, samarbejdsevne og skabelsen af arbejdspladsidentitet. Udvalget skal i den forbindelse pege på nødvendigheden af at indtage en mere bevidst holdning til den holdningspåvirkning, der pågår i tilknytning til den traditionelle faglige efteruddannelse.

Udvalget finder endvidere, at efteruddannelsesspørgsmål først og fremmest er et lokalt anliggende.

Udvalget skal pege på samarbejdsudvalget som et egnet forum for drøftelse af efteruddannelse. Samarbejdsudvalgene er i dag medbestemmende med hensyn til fastlæggelsen af retningslinier for efteruddannelsen af medarbejdere. Denne funktion kan med fordel styrkes.

Organisation og finansiering
Udvalget finder, at efteruddannelse af generel, tværfaglig karakter bør være intern, dvs. afholdes lokalt eller på lokale præmisser. Det er således af afgørende betydning, at gennemførelse af denne form for efteruddannelse ikke er bundet til de enkelte faggrupper.

Finansieringen af den nødvendige efteruddannelsesaktivitet kan i princippet ske ved

at efteruddannelsen finansieres ved besparelser, bl.a. som følge af rationalisering og effektivisering.

at en del af rammen til lønforbedring afsættes til dette formål

at de eksisterende efteruddannelser rationaliseres.

4.5.6. Udvalgets forslag

Udvalget finder, at den generelle, tværfaglige efteruddannelse, tilrettelagt på lokale præmisser, skal styrkes som led i omstillingsprocessen.

Udvalget foreslår

at der ikke indgåes aftaler om fagspecifik efteruddannelse i forbindelse med overenskomstforhandlingerne

at de offentlige arbejdsgivere overvejer, hvorledes de økonomiske og organisatoriske forudsætninger for en stigende efteruddannelsesindsats kan tilvejebringes.

;

5. Fleksibilitet i løndannelsen

5.1. Hovedsynspunkter

5.2. Fleksibilitet uden for puljesystemet

- Generelt
- Klassificering af nyoprettede stillinger (frilistesystemet)
- Lønfastsættelse for visse nyoprettede eller væsentligt ændrede overenskomststillinger
- Åremål
- Retræteaftaler
- Udlodning af effektiviseringsoverskud

5.3. Fleksibilitet inden for puljesystemet

- Generelt
- Centralorganisationsopdelte puljer
- Organisations- og overenskomstopdelte puljer
- Samlet vurdering
- Fleksløn sord ningen i staten
- (Amts)kommunepuljer
- Genanvendelse af puljer

5.4. Decentralisering

5.5. Udvalgets forslag til øget fleksibilitet i løndannelsen

- Generelle overvejelser
- Forslag om en formålspulje til strukturelle problemer
- Forslag om individuelle ministerie-/(anits)kommunepuljer
- Forslag om puljernes finansiering, størrelse og fordeling
- Forslag om indskrænkning af adgangen til at aftale lønforbedring i forbindelse med væsentlige stillingsændringer (overenskomstområdet)
- Forslag om udbygning af frilisterne m.v.
- Forslag om afskaffelse af genanvendelsessystemet
- Forslag om forbedret lønstatistik
- Forslag om differentiering af lønnen til den offentlige sektors ledere
- Forslag om chefrotation
- Forslag om øget anvendelse af åremål
- Forslag til overvejelser om omlægning af anciennitetsforløb
- Forslag om pensions- og retræteordning for ledere
- Forslag om ændret udmøntning af reguleringsordningen (tilpasningsklausulen)
- Forslag om udarbejdelse af informationsmateriale vedrørende udlodning af effektiviseringsgevinster i staten

5.1 .Hovedsynspunkter

Udviklingen af en øget fleksibilitet i lønfastsættelsen indgår som et af de redskaber, der skal sikre, at den offentlige sektor bliver i stand til at gennemføre den omstillingsproces, de kommende år vil kræve.

Et væsentligt element i den offentlige personalepolitik er lønnen. Men lønnen er på ingen måde den eneste faktor. Faktorer som interessante arbejdsopgaver, selv-/medbestemmelse i opgaveløsning, anerkendelse fra chefer og kolleger, indflydelse på egen situation mv. er alle faktorer, der skal tilgodeses i bestræbelserne for at skabe gode og meningsfulde arbejdspladser i den offentlige sektor.

Der findes honoreringssystemer i alle organisationer. De normer, der styrer systemet, er dog sjældent formuleret og i værste fald tilfældige. På trods af at kriterierne for honoreringen sjældent er formuleret, vil alle - efter at have været i organisationen i ganske kort tid - have en klar fornemmelse af, hvilke handlinger der bliver belønnet. Derfor vil der være en snæver sammenhæng mellem de opgaver, der bliver belønnet, og de opgaver der bliver løst.

Honoreringssystemer - og herunder en øget fleksibilitet i lønfastsættelsen - er derfor et vigtigt personalepolitisk redskab og vil være afgørende i forbindelse med de omstillingsprocesser, den offentlige sektor vil gennemløbe i de kommende år.

Udgangspunktet for lønfastsættelsen i det offentlige lønsystem er funktionsbeskrivelser/uddannelseskrav, hvor der, efter en vurdering af stillingsindholdet, finder en lønmæssig indplacering sted.

Enhver tjenestemandsstilling, og til dels også overenskomststillinger, er således klassificeret efter stillingsindhold og uddannelsesniveau og i princippet afstemt i forhold til de øvrige stillingskategorier inden for det offentlige område.

Stillingsindholdet er principielt vurderet ud fra følgende forhold:

- Det ansvarsområde, der er knyttet til stillingen, herunder beskrivelse af ansvarsområdet i forhold til eventuelle nærmeste foresatte og underordnede.

- Den lønmæssige placering af overordnede og underordnede stillinger.

- Om der er knyttet arbejdsledelse til stillingen og i givet fald for hvilket personale, dettes antal samt lønmæssige placering.

Om der stilles særlige uddannelseskrav eller erfaringskrav til stillingsindehaveren.

Karakteristisk for de nævnte kriterier er, at de retter sig mod stillingen og ikke mod den enkelte medarbejder og den arbejdsindsats, denne leverer.

Selv med de gennemførte fleksibiïitetsordninger og decentraliseringsbestræbelser sker lønfastsættelsen fortsat i mange tilfælde fjernt fra den enkelte medarbejder ved centraliserede forhandlinger mellem personaleorganisationerne og de offentlige arbejdsgivere.

Distancen til den enkelte medarbejder forstærkes ved, at det offentlige lønsystem hovedsagelig er et normallønssystem, der ud fra betragtningen om en gennemsnitlig arbejdsindsats fastsætter en gennemsnitlig løn for medarbejderen og dennes nærmeste sammenlignelige.

For mange af de offentligt ansatte gælder, at lønsystemet er opbygget omkring et anciennitetsforløb på 10-15 år, og i det omfang, der ikke findes avancementsstillinger eller mulighed for ydelse af individuelle tillæg, er lønspredningen inden for de enkelte grupper/overenskomstområder i alt overvejende grad anciennitetsbestemt.

Med udgangspunkt i ovenstående er den enkeltes mulighed for at øve indflydelse på sin egen løn begrænset, og ofte fremtræder det for den ansatte, som om der ingen sammenhæng er mellem pågældendes arbejdsindsats og den modtagne aflønning.

Der består en opgave i at skabe en sådan sammenhæng, hvorved det offentlige som arbejdsplads kan gøres attraktiv for nuværende og kommende medarbejdere, således at der åbnes mulighed for at give den enkelte medarbejder en løn, der står i forhold til den leverede arbejdspræstation.

Aflønningen i det offentlige må gøres så fleksibel, at der bliver bedre muligheder for at honorere den personlige arbejdspræstation.

At honorere den personlige arbejdspræstation forudsætter, at dele af lønfastsættelsen integreres i den lokale personalepolitik. De enkelte institutioner skal have et sæt af værktøjer hertil, og der skal etableres det fornødne ledelses- og personalepolitiske beredskab. Kun herved sikres den nødvendige integration. En anden forudsætning er, at målsætningen i den enkelte institution eller dele af institutionen er så meget klarlagt og kendt, at der er mulighed for overhovedet at vurdere, hvilke personlige præstationer der bør honoreres. En forudsætning er derfor følgende:

Integration af dele af lønfastsættelsen i den lokale personalepolitik forudsætter en større decentralisering.

Nedenfor foretages, i lyset af ovenstående to målsætninger, en analyse af, hvilke fleksibilitetsformer, der i dag forekommer inden for det eksisterende aftale- og overenskomstsystem. I forlængelse deraf peges der på, hvilke nye initiativer der kan iværksættes med henblik på at skabe større fleksibilitet i lønfastsættelsen.

5.2. Fleksibilitet uden for puljesystemet

5.2.1. Generelt

Nedenfor fokuseres der på den fleksibilitet, der i dag ligger i den del af lønfastsættelsen, der ikke er puljefinansieret. Som eksempel kan nævnes oprettelse og klassificering af nye stillinger, lønforbedringer i forbindelse med væsentligt ændret stillingsindhold, ansættelse på åremål, udlodning af rationaliseringsgevinster mv.

i

De produkter, der efterspørges fra borgerne, er meget forskellige, og samfundsudviklingen forudsætter, at det offentlige skal kunne foretage en løbende omstilling i de produkter, der kan tilbydes borgerne. For at den offentlige sektor til stadighed skal kunne fungere optimalt, er det derfor nødvendigt løbende at vurdere og justere de ressourcer, der benyttes.

Det offentliges bevillingssystem er på denne baggrund også indrettet efter, at der skal kunne varetages nye funktioner og nedlægges andre. De årlige finanslove og kommunale budgetter tager stilling til, hvilke typer produkter det offentlige skal kunne tilbyde.

For så vidt angår personaleområdet er det forudsat, at udvidelser, ændringer og indskrænkninger i antallet af ansatte skal kunne gennemføres løbende og være tilpasset behovene. Der er derfor skabt bevillingsmæssige muligheder for, at der ikke blot ved vedtagelse af de årlige budgetter, men også løbende kan foretages en tilpasning af personalestaben, bl.a. ved oprettelse og nedlæggelse af stillinger.

Sådanne ændringer i personalestyrken afholdes normalt uden for de ved overenskomstforhandlingerne afsatte økonomiske rammer ud fra det hovedsynspunkt, at det offentliges aktivitet ikke må og skal være omfattet af en personaleorganisations aftaleret. Der er selvfølgelig tale om en vanskelig afgrænsning af, hvornår der er tale om en ny aktivitet, eller hvornår der er tale om udvikling i bestående aktiviteter. Denne sondring kan næppe klart defineres, hvilket medfører at sondringen mellem ikke-puljefinansierede ændringer og puljefinansierede ej heller entydigt kan trækkes.

Nedenfor omtales denne sondring nærmere, og i tilknytning hertil vil de fleksibilitetsmuligheder, der i dag er henført til finansiering uden for puljesystemet, blive beskrevet.

5.2.2. Klassificering af nyoprettede stillinger (frilistesystemet)

Beskrivelse

Tjenestemænd

De med tjenestemændenes centralorganisationer aftalte regler om klassificering af nyoprettede stilfinger er indeholdt i Finansministeriets cirkulære af 21. marts 1985.

Reglerne kan ikke anvendes til omklassificering af bestående tjenestemandsstillinger. Med hensyn til sondringen mellem begrebet ny stilling og omklassificering af bestående stilling henvises til retningslinierne i cirkulærets punkt 8 og 9.

Udgangspunktet for klassificering af nye stillinger er, at klassificeringen foretages ved aftale mellem APD og vedkommende centralorganisation. Ved klassificering kan anvendes 2 procedurer: den almindelige klassificeringsprocedure og frilisteproceduren. De stillinger, der er på friliste, er typisk almindeligt forekommende stillinger, som med hensyn til arbejdsopgaver mv. er nogenlunde veldefinerede, mens stillinger, der ikke er på friliste, kræver konkret vurdering.

Efter den almindelige klassificeringsprocedure sker klassificeringen ved, at der indgås en aftale mellem APD og vedkommende centralorganisation om den enkelte stilling.

For så vidt angår tjenestemandsstillinger på det (amts)kommunale område er der ved aftale af 1. april 1976 mellem Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommuner i Københavns Amt på den ene side og (det daværende) Kommunale Tjenestemænds Udvalg aftalt en nærmere fremgangsmåde ved klassificering af nyoprettede tjenestemandsstillinger. Aftalen indebærer, at stillingens klassificering skal gøres til genstand for forhandling med henblik på at tilvejebringe enighed om den klassificering, parterne vil indstille til godkendelse af Kommunernes Lønningsnævn. Klassificeringen af en lang række tjenestemandsstillinger er dog generelt fastlagt på forhånd ved aftale mellem de kommunale forhandlingsorganer og den enkelte organisation.

Ved frilisteproceduren skal der ikke ske konkret klassificering i det enkelte tilfælde. Klassificeringen for forskellige stillinger med et givet stillingsindhold er foretaget på forhånd, således at konkret forhandling og aftale om

klassificeringen af en nyoprettet stilling er unødvendig. Nyoprettede stillinger, hvis stillingsbetegnelse og funktionsbeskrivelse svarer til stillingsbetegnelsen og den eventuelle funktionsbeskrivelse for en stilling på friliste, er klassificeret i den lønramme med det eventuelle særlige tillæg, som er angivet i frilisten for denne stilling.

Når en ny tjenestemandsstilling er oprettet, anvendes frilisten således, at ministeriet henfører stillingen til den lønramme og det eventuelle særlige tillæg, der er angivet i frilisten for stillinger med tilsvarende stillingsbetegnelse og funktionsbeskrivelse.

Hvis en nyoprettet stillings betegnelse og funktionsbeskrivelse ikke svarer til en stillingsbetegnelse og en eventuel funktionsbeskrivelse i frilisten, skal vedkommende ministerium forelægge klassificeringsspørgsmålet for APD. Herefter vil den almindelige klassificeringsprocedure blive fulgt.

Der er aftalt friliste for hvert ministerområde (og nogle styrelser). I almindelighed omfatter frilisterne en snes forskellige stillingstyper inden for det enkelte ministerområde - typisk CO I- og CO II-stillinger.

For DSB, P&T og Direktoratet for Toldvæsenet er udarbejdet betydeligt mere omfattende frilister, der stort set omfatter alle aktuelle stillinger fra lønramme 3 til og med lønramme 34.

På det (amts)kommunale område er det tilsvarende fastlagt, hvilke stillinger amtsrådet/kommunalbestyrelsen kan oprette uden forelæggelse for Kommunernes Lønningsnævn.

På det (amts)kommunale område har Lønningsnævnet, bl.a. på baggrund af overvejelserne i betænkning nr. 1049/1985 og deraf følgende indstillinger fra de kommunale sammenslutninger, godkendt en række ændringer i det kommunale løntilsyn. Ændringerne indebærer en friere adgang for (amts)kommunerne til at nyoprette en række (avancements)stillinger, uden at sagen først skal forelægges til central godkendelse i nævnet.

Amtsrådet/kommunalbestyrelsen kan herefter nyoprette en stilling, når stillingsbetegnelse og klassificering fremgår af overenskomsten/aftalen, når de fastsatte betingelser i overenskomst eller aftale med hensyn til uddannelse, ansættelsesområder mv. er opfyldt, og når der i øvrigt ikke er fastsat særlige bemærkninger eller forudsætninger i overenskomst eller aftale, f.eks. for så vidt angår forvaltningschefer, institutions- og afdelingsledere og stedfortrædere (souschefer), hvor der kun kan oprettes én stilling.

Endvidere er der i Lønningsnævnets godkendelse af omlægningen indbygget en såkaldt "souschefgrænse". Denne indebærer, at der i den pågældende forvaltning/institution ikke kan nyoprettes yderligere administrative stil-

linger klassificeret som souschefen eller højere, hvis stillingen som souschef i forvaltningen/institutionen ifølge aftale eller almindelig praksis er klassificeret som fuldmægtig, i den kommunale lønramme 25 eller som ekspeditionssekretær.

Overenskomstansatte
Stillinger, der besættes på overenskomstvilkår, aflønnes efter den i overenskomsten indeholdte lønskala. Overenskomsterne indeholder normalt én lønskala med et antal trin, som opnås automatisk ved stigende anciennitet. Visse overenskomster indeholder hjemmel til ydelse af enten bestemte tillæg for visse arbejdsopgaver eller funktioner, der er beskrevet i overenskomsten, eller tillæg, kvalifikationstillæg, der forhandles og aftales konkret i den enkelte situation.

Enkelte overenskomster (f.eks. HK-overenskomsten i staten) indeholder flere lønskalaer og evt. yderligere mulighed for ydelse af tillæg. Ved oprettelse af nye stillinger foretages en konkret indplacering i en af overenskomstens lønskalaer, hvis dette ikke kan ske efter objektive kriterier anført i overenskomsten.

Statens HK-overenskomsts opbygning af lønsystemet i flere klasser svarer derfor i nogen grad til tjenestemandssystemets opbygning. Hertil kommer, at der ved fornyelse af HK-overenskomsten i 1987 blev aftalt et frilistelignende system, således at den enkelte ansættelsesmyndighed selv kan foretage indplaceringen i overenskomstens lønskalaer uden forelæggelse for APD.

Med hensyn til administrationen og herunder spørgsmålet om sondringen mellem nye stillinger og omklassificeringer følges på statsområdet tjenestemændenes regler, jf. cirkulæret af 21. marts 1985.

For det (amts)kommunale område er etableret et frilistesystem svarende til det for tjenestemænd gældende.

Vurdering af klassificeringsproces urerne
I forbindelse med nye opgaver eller strukturændringer i statens institutioner opstår der undertiden behov for at oprette en eller flere nye stillinger. Ved budgetreformen er beføjelsen til at oprette (og nedlægge) stillinger under lønramme 35 overdraget til de enkelte ministerier, der i flere tilfælde har delegeret beføjelsen videre til de under ministeriet hørende institutioner.

Ministeriernes/institutionernes mulighed for at oprette nye stillinger under lønramme 35 er i princippet alene begrænset af områdets bevillingsmæssige rammer og skal således ikke overholde bestemte tidsterminer eller holdes inden for bestemte omklassificeringspuljer. Den fri adgang til at oprette

stillinger indebærer derfor en fleksibel mulighed for at tilpasse arbejdsstyrken til ændringer i ministeriernes/institutionernes opgavevaretagelse eller struktur.

Frilistesystemet har betydet en betydelig *smidiggørelse* af klassificeringssystemet for APD og for de enkelte ministerier. En række papirgange og dermed det tidsmæssige omfang af sagsekspeditionen er blevet gjort enklere og hurtigere. DSB, P&T og Direktoratet for Toldvæsenet forelægger så godt som ingen klassificeringssager længere.

De øvrige områder forelægger stadig klassificeringssager, fordi frilisterne for disse områder er langt mindre dækkende.

Frilisterne indeholder som nævnt ofte mere eller mindre generelle stillingsbeskrivelser. Denne beskrivelse af stillingerne må antages at være tilpas rummelig, eftersom ministerier og styrelser ikke har forelagt spørgsmål om stillingsbeskrivelsernes indhold, herunder om beskrivelserne har kunnet dække de konkrete stillinger.

Det tilsvarende system på det (amts)kommunale område har indebåret samme fordele i henseende til smidiggørelse og forenklet sagsekspedition som anført under statsområdet.

APD er ikke i besiddelse af oplysninger om, i hvilket omfang frilisterne har været anvendt. APD har dog - hvilket må tilskrives frilisterne - oplevet en nedgang i antallet af klassificeringssager.

Frilisterne kan kun *anvendes* til at klassificere nyoprettede stillinger. I Finansministeriets cirkulære af 21. marts 1985 er nærmere beskrevet, hvad der forstås ved en ny stilling. En ny stilling kræver altid opslag, og i øvrigt er hovedsynspunktet, at en ny stilling forekommer, hvis der inden for ministerområdet sker en tilvækst i arbejdsopgaverne, eller hvis en ændret organisering af opgavernes løsning (ændret struktur) medfører stillinger med et indhold, som ikke har eksisteret før.

Navnlig den sidste del af definitionen på en ny stilling afstedkommer jævnligt situationer, hvor ministerierne foretager stillingsdispositioner, som betragtes som stillingsoprettelser, men hvor det er APD's opfattelse, at der er tale om dispositioner, som burde have været afholdt af puljerne til omklassificeringer. APD er ikke i besiddelse af materiale til belysning af dette problems omfang, men det må antages, at problemet ikke er ubetydeligt. Der kan rådes bod herpå gennem en revision af cirkulæret af 21. marts 1985, gennem bedre information og oplysning om hensigten med sondringen mellem nye stillinger og omklassificeringer eller gennem formentlig uacceptable kontrolforanstaltninger.

På det (amts)kommunale område er man heller ikke i besiddelse af oplysninger om, i hvilket omfang der er oprettet/klassificeret stillinger.

Udvidelse af frilisterne foregår på APD's eller de enkelte ministeriers initiativer.

Ved APD's initiativ revideres og udvides frilisterne f.eks. som følge af generelle gruppevise omklassificeringer (f.eks. at bundlønrammen for maskinmestre er hævet fra lr. 17 til lr. 20), eller ved at APD tilføjer nye stillingstyper på frilisterne.

De enkelte ministerier har mulighed for på enkelte tidspunkter at anmode APD om udvidelse af det enkelte ministeriums friliste. I praksis har udvidelse og revision af frilisterne vist sig besværlig og langsommelig. En af årsagerne hertil er, at ændringsproceduren (f.eks. en gennemgribende ændring af alle frilister) er meget tung. En anden årsag er, at ændringerne kræver medvirken af flere kontorer i APD, og at ændringer skal aftales med alle tjenestemændenes centralorganisationer.

På det (amts)kommunale område har omlægningen af tilsynet med nye stillinger fungeret godt og tilført amter og kommuner nye frihedsgrader. Imidlertid bør omlægningen føres fuldt igennem, og souschef-grænsen ophæves, således at der kun er begrænsninger for så vidt angår forvaltningschefstillinger og disses souschef-/ stedfortræderstillinger.

5.2.3. Lønfastsættelse for visse nyoprettede eller væsentligt ændrede overenskomststillinger

Beskrivelse
Til flere overenskomstområder er knyttet et tillægssystem, hvorefter det er muligt at honorere specielle stillingers krav eller personlige kvalifikationer.

Tillægssystemet giver adgang til såvel puljefinansierede som ikke-puljefinansierede ydelser. Som nævnt er det offentliges formål med puljesystemet bl.a. at fastholde en lønstyring, og derfor kan det umiddelbart virke paradoksalt, at der på enkelte overenskomstområder er aftalt en hjemmel til ikke-puljefinansierede ydelser endog i visse situationer med mulighed for iværksættelse af arbejdsstandsning.

Baggrunden for dette skal ses i flere forhold:

> Oprindelig var indførelse af overenskomstsystemet i den offentlige sektor bl.a. begrundet i, at man skulle kunne konkurrere på lige fod med det private arbejdsmarked. På det private arbejdsmarked kan der for mange personers og gruppers vedkommende løbende forhandles løn,

uden at der er tale om puljefinansierede ydelser, og derfor blev der i sin tid indført tilsvarende bestemmelser. Denne form for lønfleksibilitet er dog, siden de første overenskomster blev indgået, blevet begrænset væsentligt, således at der lettere har kunnet føres en lønstyring.

De overenskomstansattes lønskalaer afspejler ikke altid det spektrum af stillinger, som der kan ske ansættelse i og ej heiler de muligheder, som f.eks. findes i tjenestemændenes lønsystem. Hvis en overenskomstansat forfremmes til en højere stilling, f.eks. en nyoprettet stilling, er der i de fleste situationer tale om en strukturomlægning, som på tjenestemandsområdet ikke vil belaste puljerne, og derfor belaster ændringen ej heller på overenskomstområdet puljerne.

Det er klart, at der i en sådan situation ligger grænseproblemer med hensyn til, hvornår der er tale om en glidende udvikling i en stilling, eller hvornår der er tale om et helt nyt stillingsindhold. Disse problemer vil blive behandlet i det efterfølgende.

Flere overenskomstgrupper har hjemmel til ydelse af tillæg uden for pulje. Af overskuelighedsgrunde vil dog alene akademikergrupperne blive behandlet i det efterfølgende. Årsagen hertil er også, at der til denne gruppe ydes mange tillæg, at det ikke kan udelukkes, at der i fremtiden vil opstå et *forøget* pres på tillægsydelse, samt at behandlingen af akademikernes tillægsmuligheder vil være dækkende for alle andre overenskomstgrupper.

Akademikeroverenskomsterne er normallønsoverenskomster, og aflønningen sker efter en anciennitetsbestemt lønskala, som i dag er på normalt 15 trin: Jo højere anciennitet, jo højere løn. Dette aflønningsprincip har været gældende siden begyndelsen af 1950'erne, hvor de første akademikeroverenskomster blev indgået.

Fra første færd har der imidlertid været enighed om, at der kunne tænkes situationer, hvor en aflønning alene efter anciennitet ikke ville være hensigtsmæssig, såfremt det offentlige skulle kunne ansætte den fornødne kvalificerede arbejdskraft, og såfremt der skulle være balance imellem stillingsindhold, personlige kvalifikationer og løn. Akademikeroverenskomsterne har derfor siden midten af 1950'erne rummet en passus af følgende indhold:

"Ved ansættelse i en stilling, der i arbejdsmæssig, administrativ, kvalifikationsmæssig eller anden henseende indtager en sådan særstilling, at den ikke omfattes af de almindelige forudsætninger for nedenstående lønninger my., træffes der mellem Finansministeriet og organisationen speciel aftale om tillæg til lønnen og eventuelle andre vilkår."

(tidl." paragraf1, stk. 2")

Bestemmelsen sætter ikke nogen øvre grænse for, hvor store tillæg der kan aftales i de enkelte tilfælde. Der er ydet tillæg på op til 350.000 kr., men størsteparten af tillæg ligger mellem 20.000 kr. og 50.000 kr. Når der ydes individuelle tillæg, sker der ikke som på tjenestemandsområdet en klassificering af stillingen; tillægget er knyttet til personen (i pågældende stilling) og bortfalder ved ledighed.

Udmøntning af bestemmelsen i forbindelse med nyansættelser og væsentlig stillingsændring er uden sammenhæng med, hvad der ved overenskomstfornyelser aftales af generelle lønforbedringer. Der er ikke i overenskomsterne begrænsninger for tillægsfastsættelsen, og heri består fleksibiliteten.

Bestemmelsen har dannet grundlag for dels en række aftaler om generelle tillægsordninger (rådighedstillæg til sekretær/fuldmægtige, læreanstalttillæg mv.) og dels en række aftaler om rent individuelle tillæg. Hvor de generelle tillægsordninger for sammenlignelige grupper af ansatte indebærer, at der fortsat er sammenhæng imellem anciennitet og løn, giver de rent individuelle tillæg mulighed for, at ansatte med lavere anciennitet kan få højere løn end sammenlignelige ansatte i tilsvarende stillinger, uanset at der i aftalepraksis tilstræbes balance "på tværs". De individuelle tillæg, der beror på en konkret vurdering af stillingen og af den ansattes kvalifikationer, er derfor i særlig grad personlige og giver mulighed for lønfleksibilitet.

Den meget betydelige lønfleksibilitet, der principielt følger af bestemmelsen, blev indskrænket ved overenskomstfornyelsen i 1971, hvor betingelserne for, hvornår der kan ydes kvalifikationstillæg (uden for pulje) blev skærpet ved tilføjelse af en supplerende bestemmelse. Samtidig blev der for første gang - og for at oprette eventuelle skævheder, der fulgte af ændringen - afsat puljemidler til ydelse eller forhøjelse af tillæg. Bestemmelsen, som populært kaldes "tillægsstopaftalen" (eller "borgfredsaftalen"), har i de nugældende overenskomster følgende ordlyd:

"Der kan i overenskomstperioden ikke ydes nye tillæg eller ske forhøjelse af bestående tillæg i henhold til stk. 2. Dog vil der fortsat kunne indgås aftaler om ydelse af nye tillæg i forbindelse med nyansættelser og om ydelse af nye tillæg eller forhøjelse af bestående tillæg, i tilfælde af at der sker væsentlige ændringer i den pågældendes stilling.'

(tidl." paragraf1, stk. 3")

Aftalen om "tillægsstop" blev indgået, for at der kunne føres en mere fast lønpolitik, samtidig med at man opnåede en vis administrativ lettelse.

Inden for CO-STAT's område har bl.a. Teknisk Landsforbund tilsvarende tillægsbestemmelser. På HK-området er det ligeledes muligt at yde kvalifikationstillæg, men overenskomstens bestemmelse herom finder kun anvendelse i forbindelse med lønfastsættelse af nyoprettede stillinger og i

forbindelse med ydelse af puljetillæg. Bestemmelsen anvendes således ikke i situationer svarende til væsentlig stillingsændring på AC-området. I øvrigt kan kvalifikationstillæg på HK-området som hovedregel genanvendes ved ledighed i stillingen.

På det (amts)kommunale område findes tilsvarende bestemmelser om kvalifikationstillæg inden for akademiker- og en række teknikeroverenskomster. Ligeledes findes der bestemmelser svarende til lillægsstopaftalen".

Den faktiske effekt af "tillægsstopaftalen" i 1971 er ukendt.

En status over tillægssummen i staten viser følgende:

I 1986: 16.000 overenskomstansatte akademikere havde en lønsum på 4,3 mia. kr. Heraf var der en samlet tillægssum (inkl. tillæg af pulje) på 470 mio. kr., eller 11 pct., hovedsagelig ydet som tillæg uden for pulje. Denne tillægssum kunne opdeles groft i to dele: 290 mio. kr. (7 pct. af lønsummen) ydet i henhold til generelle ordninger, og 180 mio. kr. (4 pct.) ydet som individuelt bestemte tillæg.

Sammenligner man AC-organisationerne indbyrdes, ser man store forskelle i tillægsydelse og tillægsmønster. Juristernes og universitetsøkonomernes tillægssum på 130 mio. kr. er i hovedsagen ydet som rådighedstillæg til sekretær/fuldmægtige, medens akademi- og civilingeniørernes 100 mio. kr. for størstepartens vedkommende er ydet som individuelt bestemte tillæg.

En gennemsnitsberegning for 1986 viser, at der på de største akademikerområder var tillæg pr. ansat på i snit 27.000 kr. (Ingeniør-Sammenslutningen), 31.000 kr. (Dansk Magisterforening), 34.000 kr. (Danmarks Jurist- og Økonom Forbund) og 45.000 kr. (Ingeniørforbundet) (niveau april 1988). Det større gennemsnit for akademi- og civilingeniører hænger bl.a. sammen med, at der her er et stort antal overenskomstansatte chefer.

Der har i de senere år været en kraftig stigning i antallet af ansøgninger om tillæg eller tillægsforhøjelse. I 1986 og 1987 blev der ved central forhandling mellem APD og organisationerne ydet tillæg uden for pulje på årligt 13-15 mio. kr. Beløbet svarer til 0,3 pct. af lønsummen og til 6-7 pct. af summen af individuelt bestemte tillæg pr. år.

Dette betyder ikke, at der i 1986 og 1987 var tale om en lønsumsforbedring af tilsvarende størrelse, og at organisationerne således til hver en tid, med støtte i tillægsbestemmelserne, kan forbedre det overenskomstresultat (generelle og specielle lønforbedringer), som de har forhandlet sig frem til.

Dels bortfalder kvalifikationstillæg ved ledighed i stillingen og genanvendes ikke, hvis de er ydet uden for pulje. Dels kan der være oprettet nye stil-

linger, som skal lønfastsættes. Og dels kan en samlet vurdering ved nyansættelse eller væsentlig stillingsændring meget vel indebære, at der ikke ydes tillæg, eller at der skal ydes lavere tillæg end den evt. forgænger fik (stillingen kan have ændret sig, eller kvalifikationerne kan være mere begrænsede).

De tillæg, der gives, skal afspejle de faktiske krav, der ligger i stillingen, set i sammenhæng med den ansattes kvalifikationer. Tillægsbestemmelserne giver på overenskomstområdet således større mulighed for variation i lønfastsættelsen, end på tjenestemandsområdet, hvor alene stillingskrav har betydning for klassificeringen.

Vurdering

Overenskomsternes bestemmelser om adgang til at aftale tillæg uden for pulje ved nyansættelse og ved væsentlig stillingsændring åbner mulighed for at tilføre lønfastsættelsen en stor grad af fleksibilitet. Ved de senere års decentraliseringsforanstaltninger er proceduren omkring tillægsfastsættelsen blevet smidiggjort.

Tillæggene ydes imidlertid ikke altid på en måde, der er optimal ud fra et styrings- og personalepolitisk synspunkt. Særlig uheldig er den i princippet ubegrænsede adgang for organisationerne til at rejse sager om tillægsforhøjelse blot under henvisning til væsentlig stillingsændring. Der skabes herved risiko for en ikke ubetydelig lønglidning som følge af ændrede stillingsbeskrivelser i forbindelse med institutionernes løbende organisationstilpasninger. Den samtidige adgang til at yde tillæg inden for og uden for pulje vanskeliggør også institutionernes muligheder for at gøre tillæggene til et sammenhængende element i personalepolitikken.

På et område som akademikerområdet og tilsvarende områder, hvis overenskomster omfatter ansatte i stillinger på alle niveauer, kan der ved overenskomstindgåelsen ikke tages højde for alle lønspørgsmål.

Det må imidlertid anses for ønskeligt, at adgangen til at aftale tillæg uden for pulje i forbindelse med væsentlig stillingsændring strammes betydeligt op, således at eventuelle tillæg i vidt omfang finansieres af pulje. En sådan tilpasning vil skabe harmoni mellem overenskomstansatte og tjenestemandsansatte, for hvilke begrebet væsentlig stillingsændring ikke eksisterer. En ændring af overenskomsterne efter disse principper vil også medføre en administrativ lettelse for Finansministeriet og de ministerier, der i praksis skal udfylde begrebet "væsentlig stillingsændring".

Det må dog erkendes, at visse sager om væsentlig stillingsændring har en sådan sammenhæng med nyansættelsessager, at der bør gælde samme regler. Det er de tilfælde, hvor en ansat i forbindelse med en egentlig forfremmelse rykker op i en højere stilling, altså typisk efter opslag.

5.2.4. Åremål

Beskrivelse
Siden 1971 har der i staten, folkeskolen og folkekirken været hjemmel til at etablere tjenestemandsansættelse på åremål, dvs. for en tidsbegrænset periode.

Baggrunden for denne nye ansættelsesform var ønsket om at skabe et mere åbent og fleksibelt tjenestemandssystem, der gav adgang til for en periode at ansætte såvel udefra kommende personer som allerede ansatte tjenestemænd til løsning af særlige opgaver.

Åremålsansættelse forudsattes herved at kunne anvendes i stillinger, hvis indhold på grund af ændringer i opgaver, organisation og struktur forventedes at være under løbende udvikling, eller i stillinger, der stillede særlige krav til fornyelse i forskningsmæssig, kunstnerisk, merkantil, teknisk eller anden kreativ henseende.

Det dengang fastsatte lov- og aftalegrundlag viste sig imidlertid at rumme nogle elementer, der hæmmede udbredelsen af åremålsansættelse. Heraf kan nævnes følgende:

Det var af Folketingets Lønningsudvalg forudsat, at åremålsansatte, der i forvejen var varigt ansatte tjenestemænd, ved tilbagevenden til varig ansættelse skulle have en lønmæssig placering, der tog hensyn til sandsynligheden for, at de ved fortsat varig ansættelse i den hidtidige stilling ville være avanceret. Forudsætningen, der udmøntedes i en praksis om tilbagegangsret til en stilling, der var klassificeret maksimalt 2 lønrammer lavere end åremålsstillingen, medførte nogle normeringsmæssige vanskeligheder.

Det viste sig vanskeligt at kombinere pensionssystemerne for personer, der før åremålsansættelsen var omfattet af andre pensionsordninger, og som under åremålsansættelsen blev omfattet af tjenestemandspensionslovens ordning.

De fastsatte løn- og ansættelsesvilkår synes ikke at have været tilstrækkeligt konkurrencedygtige i relation til den forudsatte rekruttering af udefra kommende personer.

Ved en lovændring i 1986 og de i forbindelse hermed forudsatte aftaleændringer er disse elementer søgt elimineret. Man har således frigjort sig fra bindende forudsætninger med hensyn til tilbagegangslønrammen for indefra kommende. Medmindre andet aftales, sker tilbagegang herefter til den lønramme, hvori den pågældende var placeret før åremålsansættelsen. Herudover er problemet søgt afhjulpet ved oprettelse af en rådighedspulje med

i alt 40 årsværk i bevillingslønramme 35-40, der bl.a. kan anvendes til tilbagegangsstillinger for åremålsansatte tjenestemænd.

Der er endvidere etableret en ansættelsesform - "tjenestemandslignende ansættelse på åremål" - der gør det muligt at kombinere en egentlig tjenestemandsansættelse med andre pensionsvilkår end tjenestemandspensionssystemets. Typisk vil der være tale om videreførelse af en forsikringsmæssigt baseret pensionsordning.

Endelig vil der i nærmeste fremtid med tjenestemændenes centralorganisationer blive indgået en rammeaftale om lønvilkår under åremålsansættelse. Vedkommende minister vil herefter selv kunne aftale lønnen til udefra kommende uden nogen overgrænse fastsat af APD, hvorved rekrutteringsmulighederne forbedres.

Vedkommende minister træffer afgørelse om ansættelse på åremål efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet.

Åremålsansættelse kan forekomme på såvel tjenestemands- og tjenestemandslignende vilkår som på overenskomstvilkår.

Åremål svil kårene omfatter:

Løn
Fratrædelsesbeløb
Tilbagegangsvilkår
Pensionsvilkår

I praksis aftales der et åremålstillæg, som udgør en procentdel af lønnen ved en varig ansættelse inkl. særligt tillæg og dyrtidstillæg, men ekskl, evt. topcheftillæg i stillingen. Der tages herved hensyn til åremålets længde, til om den pågældende er indefra- eller udefrakommende, og til tilbagegangsvilkår. Åremålstillæggene har hidtil varieret mellem 10 og 30 pct., og længden har udgjort fra 3 til 6 år.

Fratrædelsesgodtgørelsen udgør 1 månedsløn for hvert års åremålsansættelse. Når der er tale om tilbagegangsvilkår, ydes godtgørelsen som hovedregel på baggrund af lønnen i tilbagegangsstillingen, mens åremålslønnen lægges til grund ved ansættelse uden tilbagegangsvilkår.

For tjenestemandsansatte aftales der typisk tilbagegang i stillinger, der ligger 1-2 lønrammer under åremålsstillingen. Generelt er der ikke aftalt tilbagegang for udefrakommende tjenestemandslignende ansatte.

For ansatte på overenskomstvilkår er der eksempler på aftaler om åremålsvilkår med og uden tilbagegang.

Pensionsvilkårene for tjenestemænd fastsættes med udgangspunkt i den lønramme, som den pågældende var placeret i under den seneste varige ansættelse inden pensioneringstidspunktet. Ved beregningen af pensionen indgår åremålsansættelsesperioden.

For hvert åremålsår ydes et tillæg svarende til 2,7 pct. af højeste pension fra en tilsvarende stilling i åremålsstillingens lønramme, jf. i øvrigt paragraf 6 i åremålsloven.

For ikke-tjenestemandsansatte træffer Finansministeriet bestemmelse om en anden pensionsordning, der typisk vil være den pågældendes hidtidige pensionsordning, der normalt indebærer større indbetalingsbeløb ved større løn.

Vurdering
Siden lovændringen er antallet af stillinger, der er bevilget til åremålsansættelse, steget markant.

Det er på nuværende tidspunkt meget vanskeligt at udtale sig om, hvorvidt det er de intentioner, som lå bag den nævnte revision af åremålsloven, der har medvirket til den konstaterede stigning eller om det er ansættelsesmyndighederne, der blot har set muligheder for ydelse af specielt høje lønninger.

Der bør derfor på et senere tidspunkt iværksættes en undersøgelse af åremålsansættelsernes forløb med hensyn til rekruttering, genansættelse, tilbagegang eller varig ansættelse. I denne undersøgelse vil det være naturligt tillige at inddrage de erfaringer, der på det tidspunkt måtte være høstet med en decentralisering af fastsættelsen af åremålstillægget.

Åremålsinstituttet giver ansættelsesmyndighederne et nyt rekrutterings- og fastholdelsesværktøj. Specielt kan det fremhæves, at når det drejer sig om udefra kommende uden tilbagegangsret, har ansættelsesmyndighederne meget frie hænder for ydelse af åremålstillæg. Det er således den interne personalepolitik, og herunder de lokale lønforhold, der er bestemmende for aflønningen i åremålsstillingen. Åremålsvilkårene er således med til at give de statslige virksomhedsledere samme vilkår som de private erhvervsledere har.

5.2.5. Retræteaftaler

Beskrivelse
I årene op til 1981 blev der i flere tilfælde på finansloven etableret konkret tekstanmærkningshjemmel til, at tjenestemandsansatte chefer i de højere lønrammer kunne overgå til mindre belastende og lavere klassificerede stillinger med bevarelse af uændrede løn- og pensionsvilkår.

I 1981 blev der etableret en generel tekstanmærkningshjemmel til, at der kunne indgås aftale om hel eller delvis bevarelse af hidtidige løn- og pensionsvilkår i forbindelse med en styrelseschefs (lønramme 38-40) overgang til en anden, lavere klassificeret chefstilling.

Formålet med ordningen var at skabe mulighed for øget fleksibilitet ved fastsættelsen af løn- og pensionsvilkårene for statens øverste tjenestemænd, således at stillingsskift på højeste chefniveau ikke blev hindret af for snævre løn- og pensionsmæssige rammer.

Behovet for den øgede mobilitet for denne gruppe tjenestemænd er forårsaget af de senere års samfundsudvikling, der har medført stærkt øgede krav til de ansatte i den offentlige sektor. Særlige krav stilles til de øverste chefer, som udsættes for stigende fysisk og psykisk pres i forbindelse med planlægning og forvaltning under meget skiftende forhold. En konsekvens af denne udvikling har i de senere år været en stigende tendens til at udnævne forholdsvis yngre personer til de højere og højeste stillinger inden for det offentlige.

Denne udvikling må anses for rimelig og ønskelig. Når en ansat på højeste chefniveau har fungeret en årrække i en belastende stilling, kan der imidlertid opstå behov for overgang til en mindre belastende stilling af mere administrativ og konsultativ art, hvilket vil være til fordel både for den ansatte og styrelsen.

I 1985/86 blev tekstanmærkningen afløst, dels af en hjemmel i tjenestemandspensionsloven til, at finansministeren kan bestemme, at en tjenestemand bevarer uændrede pensionsvilkår i forbindelse med overgang til en lavere klassificeret stilling, dels af en aftale, hvorefter APD og vedkommende centralorganisation kan indgå konkret aftale om hel eller delvis bevarelse af uændrede lønvilkår. Samtidig udvidedes kredsen for lønaftalen til at omfatte alle tjenestemænd i lønramme 36 og derover og tjenestemænd i egentlige chefstillinger i lønramme 35. Endvidere er det ikke længere noget krav, at overgang sker til en chefstilling.

I forbindelse hermed blev der ved et aktstykke bevilget en pulje på 40 årsværk i bevillingslønramme 35-40, der bl.a. kan bruges til at tilgodese retrætebehov. Stillingerne er fordelt med 10 til hver i P & T og DSB og 20 til resten af staten. Disse 20 stillinger bestyres af Finansministeriet, Budgetdepartementet.

Der er indgået i alt ca. 25 aftaler om retrætevilkår, der afhængig af leve- og tjenestealder giver fuld bevarelse eller aftrapning af lønnen over et antal år. APD kan bestemme, at en tjenestemand, der efter ansøgning overgår til anden tjenestemandsstilling med lavere pensionsgivende løn, kan

bevare ret til at få pensionen beregnet efter den tidligere højere pensionsgivende løn.

På det (amts) kommunale område foregår for tiden overvejelser om en rammeaftale for retræteordninger.

Vurdering
I de første år efter retræteordningens indførelse i 1981 blev der kun indgået få aftaler og oftest i forbindelse med departementschefers overgang til stillinger som statsamtmand. Ved udvidelsen af aftalen til andre chefgrupper i 1985 sporedes en væsentlig forøget interesse med vægten på stillinger i lønramme 36-38.

Etableringen af ordningen har medvirket til, at overgangen fra en chefpost til en anden mindre belastende post nu opfattes mere naturligt end tidligere. Det er nødvendigt, at der findes sådanne ordninger i en tid, hvor kravene til omstilling, fornyelse, kreativitet mv. er større og vil blive endnu større end tidligere.

Det er nødvendigt, at en institution/medarbejder i det konkrete tilfælde gør sig klart, hvorfor der ønskes en retræteordning. Det vil være ødelæggende for retræteordningerne på længere sigt og tjenestemandens retsstilling, hvis ordningerne benyttes uden for deres formål.

5.2.6. Udlodning af effektiviseringsoverskud

Beskrivelse
Finansministeriet har indgået aftale med tjenestemændenes centralorganisationer, CO-STAT og AC's overenskomstgrupper om udlodning til personalet af andele af effektiviseringsoverskud.

Aftalen formaliserer bl.a. den praksis, der i årene efter tjenestemandsreformen har dannet sig på tjenestemandsområdet for udlodning af rationaliseringsgevinst, og bygger i vidt omfang på det materiale, der i 1986 udarbejdedes under Lønformudvalget.

Aftalen er en rammeaftale, der forudsætter decentral udmøntning i praksis. Kompetencen til at indgå konkrete aftaler er delegeret fra Finansministeriet til vedkommende ministerium. Aftalerne skal ikke forhåndsgodkendes af Finansministeriet, og der er ikke i forbindelse med rammeaftalen eller den af Finansministeriet meddelte bemyndigelse fastsat nogen overgrænse for, hvor stort et effektiviseringsoverskud der kan udloddes til personalet.

Andel til personalet kan udloddes såvel i form af varige lønforbedringer (omklassificeringer/tillæg) som i form af engangsbeløb eller midlertidige

tillæg. Lønforbedringerne ydes uden for de puljebeløb, der ved generelle lønforhandlinger måtte blive afsat til gennemførelse af omklassificeringer mv.

Udgiften til udlodning af overskudsandele til de ansatte skal afholdes i overensstemmelse med gældende bevillingsregler. Konstaterede effektiviseringsoverskud agtes ikke indregnet ved fremtidige bevillingsmæssige rammefastsættelser.

Omtale af den aftalte udlodningsordning indgår i den vejledning om produktivitetsanalyser i offentlige institutioner, som Finansministeriet har udsendt.

På det (amts) kommunale område afviste KTO at indgå en generel rammeaftale om udlodning af effektiviseringsoverskud til (amts)kommunalt personale. Derimod gav en række personaleorganisationer under de specielle forhandlinger tilsagn om, at de ville være positivt indstillet på at indgå en sådan rammeaftale. Det drejer sig bl.a. om håndværkerorganisationer, Dansk Kommunal Arbejderforbund, Husligt Arbejder Forbund, Kvindeligt Arbejderforbund og AC-organisationerne.

De første forhandlinger om sådanne rammeaftaler på det (amts)kommunale område er indledt i september 1988.

Vurdering

Erfaringerne med aftalerne om effektiviseringsoverskud er ikke store endnu. Men de få eksempler, som er gennemført på nuværende tidspunkt, viser, at ordningen bruges til at fremme indførelsen af mere effektive arbejdsgange, mere smidig personaleanvendelse etc.

Det tager formentlig tid, før ordningen slår helt igennem, især i de ministerier og styrelser, som ikke tidligere har gennemført større rationaliseringsprojekter i stil med de, de store etater har gennemført. Især vil det kræve et stort forarbejde i de tilfælde, hvor man har et ønske om at bruge ordningen i forbindelse med en kvalitativ effektivisering. Opgaven består her i at operationalisere de strategiske målsætninger, som er opstillet for institutionens virksomhed. Vanskeligheden består i at opstille målsætninger for sagsbehandlingstider og samtidig sikre, at kvaliteten ikke forringes.

Det er muligt, at de relativt rigelige puljemidler, som er til stede for øjeblikket, er blevet anvendt af styrelserne som et af de væsentligste instrumenter i forbindelse med effektiviseringstiltag. I en periode med færre puljemidler vil effektiviseringsgevinstaftalerne alt andet lige blive mere efterspurgte, idet udlodningen ikke belaster puljerne.

5.3. Fleksibilitet inden for puljesystemet

5.3.1. Generelt

I de offentlige lønsystemer opereres med puljer, fordi det offentlige som arbejdsgiverpart ønsker ro på lønområdet i aftale-/overenskomstperioden. De muligheder man har på det private arbejdsmarked for lønforhandlinger i perioden med evt. efterfølgende konflikter, har man ønsket at undgå i den offentlige sektor.

Puljer afsættes generelt med det formål at justere lønvilkårene for grupper eller enkeltstillinger i overensstemmelse med de ændringer i stillingsindholdet, der har fundet sted siden den seneste klassificering, og således at aflønningen bringes i overensstemmelse med stillingsind holdet.

Puljer afsættes også, for at det offentlige skal have mulighed for at rekruttere og fastholde personalet, bl.a. i de tilfælde, hvor lønudviklingen for en bestemt gruppe i den offentlige sektor kan konstateres at have været lavere end for den tilsvarende gruppe i den private sektor.

Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at puljerne også skal bruges til at hæve aflønningen for medarbejdere på baggrund af personlige kvalifikationer.

Endelig skal afsættelsen af puljer også tjene de supplerende formål, som f.eks. fleksions- og kommunepuljeordningen siden 1987 har tilført lønsystemerne.

Baggrunden for puljesystemet kan kort karakteriseres således:

> Ændringer i stillingsindhold og i personlige kvalifikationer medfører behov for lønændringer i aftale-/overenskomstperioden.
>
> Puljesystemet sikrer en styring af økonomien i hele aftale-/overenskomstperioden.

Inden for statens aftale- og overenskomstsystem eksisterer der en række forskellige puljeordninger og systemer, som i det efterfølgende skal gøres til genstand for en nærmere behandling.

Puljesystemerne udgør en varietet med hensyn til formål, aftalemæssige procedurer, lønforbedringernes karakter etc., men kan dog inddeles i kategorier, som vil blive beskrevet i det følgende:

1. Centralorganisationsopdelte puljer (afsnit 5.3.2)

   Centralt fordelte puljer
   - Omklassificeringspuljer
   - Dispositionspuljer
   - ATP-puljer
   - Reguleringspuljer

   Decentralt fordelte puljer

2. Organisations- og overenskomstafgrænsede puljer (afsnit 5.3.3)

3. Flekslønsordningen (afsnit 5.3.5)
   - Rekruttering og fastholdelse
   - Honorering af særlig indsats
   - Individuel omklassificering/tillæg

4. (Amts) kommunepuljer (afsnit 5.3.6)

5.3.2. Centralorganisationsopdelte puljer

Denne puljetype er etableret inden for følgende 6 centralorganisationers område: CO I, CO II, LC, AC (tjenestemænd), AC (overenskomstansatte) og **CO-STAT.**

Centralt fordelte puljer
En række af puljerne er centrale, hvorved forstås, at fordelingen og udmøntningen af disse finder sted ved forhandling mellem APD og den forhandlingsberettigede centralorganisation.

De centralt fordelte puljer er følgende:

Omklassificeringspuljer
Dispositionspuljer
ATP-puljer
Reguleringspuljer

Omklassificeringspuljen
Den mest betydende puljeordning, som findes inden for samtlige centralorganisationsområder, er de "almindelige" eller "generelle" omklassificeringspuljer.

Disse afsættes i forbindelse med de centrale aftale- og overenskomstforhandlinger. De vil som hovedregel være "formålsbestemte" puljer, hvor anvendelsesområdet på forhånd et tilkendegivet i form af, at givne puljemidler

skal komme bestemte grupper af medarbejdere/overenskomstområder/enkeltpersoner til gode, herunder på baggrund af en stillingsvurderingsundersøgelse. Puljerne er også (i en række tilfælde) anvendt til etablering eller forbedring af pensionsordninger, i særdeleshed for grupper, der er ansat på tjenestemandslignende vilkår.

Generelt er puljesystemet et vel indarbejdet element i det offentlige aftalesystem og er desuden en væsentlig kilde til forståelsen af den offentlige lønpolitik og styring.

Dispositionspuljer
Formålet med dispositionspuljerne er mangeartede, men sigter hovedsageligt på løsningen af uforudsete problemer, der måtte opstå i aftaleperioden, eller som det ikke har været muligt af afklare eller færdigforhandle under aftale- og overenskomstforhandlingerne.

En række af de initiativer, der iværksættes i medfør af dispositionspuljerne, har tillige deres udspring i krav rejst under aftaleforhandlingerne, men hvor udgifterne vanskeligt har kunnet opgøres på det tidspunkt.

Puljernes typiske anvendelsesområde er omklassificering, forbedring af lønforløb, opretning af lønmæssige skævheder for grupper og enkeltpersoner, retræteordning, etablering af rådighedsvagtaftaler m.m.

Den generelle vurdering med hensyn til centralorganisationsopdelte omklassificeringspuljer og dispositionspuljer er, at de tilvejebringer en høj grad af fleksibilitet, specielt indenfor de relativt små overenskomstområder, hvor det med de sædvanligt afsatte puljestørrelser til "specielle krav" stort set er umuligt at gennemføre væsentlige forandringer, uanset hvor påkrævede og ønskelige disse måtte være.

Dispositionspuljerne indebærer, at en række spørgsmål og krav kan henskydes til forhandling i perioden, hvorved selve forhandlingsforløbet smidiggøres. Naturligvis kan ovenstående medføre, at det samlede forhandlingsforløb omfangsmæssigt stiger, og at løsningen af enkeltspørgsmål sinkes.

Videre kan det anføres, at organisationerne i kraft af de finansieringsmuligheder, som her er tilvejebragt, udviser større smidighed og forståelse for, at forbedringer af økonomisk karakter nødvendigvis må finansieres af pulje eller lign.

ATP-puljer
ATP-puljerne relaterer sig til alle mellem Finansministeriet og TFU/CO-STAT/AC og mellem de kommunale parter og KTO indgåede aftaler om anden anvendelse af ATP-bidrags-forhøjelserne pr. 1. januar 1988 og 1990. Det blev for grupper af ansatte med pensionsordning, som ikke ønskede en

forhøjelse af ATP-bidraget, i stedet aftalt, at der kunne ydes 0,25 pct. af gruppernes samlede lønsum, ekskl, ikke-lønafhængige særydelser, som puljebeløb til gennemførelse af omklassificeringer mv.

På det kommunale område er ATP-puljerne organisationsopdelte.

Da ATP-puljerne i høj grad har finansieret lønændringer på samme måde som omklassificeringspuljer, skal der ikke foretages en mere indgående behandling her, idet dog en række af de betragtninger, der er og vil blive anført, med lige stor ret vil kunne knyttes til ATP-puljerne. En anden begrundelse for ikke at behandle nærværende pulje er, at der p.t. ikke på alle områder forligger endelige aftaler med centralorganisationerne om, hvorledes disse skal udmøntes.

Det må dog bemærkes, at ATP-puljen lokalt har medført administrative problemer, idet det i lønadministrationen har været vanskeligt at udskille de personalegrupper, der ikke var omfattet af puljeordningen.

Reguleringspuljer

Det andet nyskabte puljesystem udspringer ligeledes af aftale- og overenskomstfornyelsen 1987, idet der med den for de offentligt ansatte gældende reguleringsordning, jf. lønjusteringsaftalens paragraf 14, stk 2, udløses puljer til omklassificeringer mv., i det efterfølgende betegnet "0,08-puljer". Udtrykket er afledt af, at den automatiske udmøntningsprocent er nedsat fra 80 pct. til 72 pct., idet provenuet - de 8 pct. - samtidig skal bruges til omklassificering m.m.

Der er inden for centralorganisationernes område pr. 1. april 1988 udløst et samlet puljebeløb på i alt 88,4 mio.kr. På det (amts)kommunale område har aftalen udløst puljemidler pr. 1. april 1988 på i alt 140 mio.kr. Der vil i henhold til lønjusteringsaftalen såvel på det statslige som på det (amtskommunale område blive udløst puljer pr. 1. april 1989 og 1990.

Som det bemærkes, er det et betragteligt puljebeløb, der er udløst i medfør af reguleringsordningen.

I henhold til de aftaler, der blev indgået med organisationerne, er det typiske anvendelsesområde for puljerne individuelle og gruppevise omklassificeringer, ændrede lønforløb, og i et tilfælde er puljen også påtænkt anvendt til udvidelse af nogle overenskomsters dækningsområde.

Det der adskiller "0,08-puljen" fra øvrige puljer er primært, at man ved overenskomsternes/aftalernes indgåelse ikke kendte størrelsen af puljen i kroner. Det har haft den virkning, at centralorganisationerne i staten ikke på forhånd har delt puljen mellem de tilknyttede organisationer. Der har derfor været bedre mulighed for, at puljerne anvendes, hvor behovet har

været størst. Det kan dog ikke udelukkes, at anvendelsesmulighederne har været større, fordi puljerne i øvrigt har været meget store.

På det (amts)kommunale område er "0,08-puljerne" udmøntet organisationsvis, hvilket har hæmmet anvendelsesmulighederne i forbindelse med skævdeling.

Reguleringspuljen har betydet en opblødning af aftale- og overenskomstforhandlingernes to-årige "livsrytme".

Det vil formodentlig i indeværende periode forholde sig således, at de fleste af "0,08-midlerne" vil blive anvendt til pensionsordninger, gruppevise omklassificeringer eller større ændringer af overenskomstområders lønforløb, og kun en mindre del vil blive anvendt til individuelle omklassificeringer eller lignende.

Der er i forhold til "0,08-puljerne" også nogle begrænsende faktorer, som først og fremmest relaterer sig til "uforudsigeligheden" af størrelsen af puljerne.

Hermed kan puljernes integration i den samlede lønpolitik vanskeliggøres, og for så vidt også de strategiske overvejelser herom.

Decentralt fordelte puljer
Inden for de centralorganisationsopdelte puljer er der også sket en decentralisering. De decentrale puljer anvendes hovedsagelig til individuelle og gruppevise omklassificeringer/lønforbedringer, der er specifikke for den enkelte styrelse.

Lønforbedringerne kan gives i form af stillingsomklassificeringer eller personlige omklassificeringer.

De decentrale puljer er traditionelt i stort omfang anvendt inden for de store styrelsers område (P&T, DSB m.fl.), dog hovedsagelig på tjenestemandsområdet og på AC's overenskomstområde. Der kan ved de seneste aftaleforhandlinger spores en tendens til, at der også for de centralorganisationsopdelte puljers vedkommende foretages en videre delegation end tidligere set. Således er der eksempelvis inden for AC's område i 1987 uden for etaterne foretaget en uddelegering af en tværgående AC-pulje til Arbejdsministeriet, Energiministeriet, Miljøministeriet m.fl. På CO II-området er der decentraliseret puljer til så godt som alle ministerområder.

De decentrale puljer er som nævnt i høj grad anvendt til individuelle omklassificeringer/lønforbedringer. De tidligere anførte betragtninger om lønfastsættelsens integration i personalepolitikken indebærer nødvendigvis, at de individuelle lønforbedringer decentraliseres i videst muligt omfang.

En udvidet uddelegering kan også sikre mindre bureaukratiske procedurer omkring udmøntningen af lønforbedringer, hvorved det "tidsmæssige efterslæb" forhåbentlig formindskes.

Under alle omstændigheder opnås der formodentlig en større synlighed omkring og forståelse for de aftalemæssige procedurer.

5.3.3. Organisations- og overenskomstopdelte puljer

Organisations- og overenskomstafgrænsede puljer repræsenterer en mangfoldighed, der kun lader sig meget summarisk beskrive.

Hvis man tager udgangspunkt i de organisationsopdelte puljer, er disse i antal fåtallige. Disse puljer er mere begrænsede, da de alene finder anvendelse inden for de under organisationsområdet henhørende overenskomster.

Disse puljer har en række lighedstræk med de centralorganisationsopdelte, der forhandles centralt, og anvend el sesfeltet vil i lighed med de "almindelige puljer" typisk være omklassificeringer og ændring af lønforløb. i

Som sådan er de lønpolitiske muligheder også mere begrænsede, og kun løn- og ansættelsesmæssige skævheder inden for organisationsområdet kan forsøges oprettet. Dette kan give anledning til problemer i forhold til udenforstående overenskomstområder. F.eks. vil en skævdeling af HK's pulje til fordel for edb-medarbejdere meget tit kunne give vanskeligheder over for ansatte på Prosa-overenskomsten, som ikke har muligheder for skævdeling.

Puljesystemet er f.eks. velkendt inden for Handels- og Kontorfunktionærernes område, hvor der for samtlige overenskomster aftales en fælles omklassificeringsspulje, som udmøntes forskelligt på de enkelte overenskomstområder.

Det altdominerende puljesystem er imidlertid det både organisations- og overenskomstafgrænsede.

Anvendelsesområdet for disse puljer er meget forskelligt, og puljerne kan, i det omfang parterne er enige, principielt anvendes til enhver overenskomstmæssig forbedring af økonomisk udgiftskrævende karakter.

En del af disse puljer bliver anvendt til varige overenskomstmæssige forbedringer, eksempelvis i form af ændrede lønforløb, arbejdsbestemte tillæg etc. Sådanne aftalemæssige forbedringer vil ofte være genstand for central forhandling, og som hovedregel vil de også være færdigforhandlede i forbindelse med selve overenskomstfornyelsen.

Et andet og væsentligt anvendelsesområde for puljerne er udmøntning i kvalifikationstillæg med hjemmel i de respektive overenskomster. Forhandlingerne herom kan foregå centralt, men finder i stigende grad og i vidt omfang også sted decentralt. Specielt er der inden for AC's overenskomstområde foretaget en vidtgående decentralisering.

Centralisering/decentralisering vil i høj grad være betinget af forhold som puljernes størrelse, og hvor store overenskomstområder puljerne omfatter.

Omend der ved aftale- og overenskomstforhandlingerne ikke nødvendigvis afsættes store beløb inden for det enkelte overenskomstområde, vil summen af kvalifikationstillæg have en betydelig interesse, idet der som oftest knytter sig en genanvendelsesadgang til de kvalifikationstillæg, der bliver ledige ved tillægsindehaveres fratræden, jf. afsnit 5.3.7.

5.3.4. Samlet vurdering

Gennem afsættelsen af de forskellige puljer til tillæg og andre lønforbedringer, som er beskrevet i det foregående, er der givet et vigtigt instrument til løsning af såvel individuelle som mere generelle lønmæssige problemer. Afsættelsen af decentrale puljer og puljer på tværs af overenskomstområderne har øget mulighederne for, at lønmidlerne kan anvendes dér, hvor der er mest brug for dem.

Puljerne har derfor været medvirkende til at fremme det overordnede mål om større fleksibilitet i lønfastsættelsen, men til trods herfor er en sammenfattende vurdering den, at målet ikke er blevet nået i det omfang, man kan ønske.

Det skyldes først og fremmest, at puljesystemet er blevet for komplekst. Som det er fremgået af gennemgangen, er der afsat et betydeligt antal puljer af varierende størrelse med fordelingskriterier, -tidspunkter og-procedurer, der ikke er tilstrækkeligt samordnet indbyrdes og ofte overlapper hinanden.

For APD er det vanskeligt at opnå en optimal udnyttelse af puljerne, fordi man ved fordelingen af en central pulje ikke har fuld klarhed over forløbet af de decentrale forhandlinger. På samme måde har de enkelte ministerier og styrelser, som skal fordele en decentral pulje, ikke klarhed over forløbet af de centrale forhandlinger, ligesom de kan have problemer med at få overblik over de samlede midler, herunder midler på andre overenskomstområder.

De centralorganisations- og organisationsopdelte puljer tilgodeser i højere grad organisationernes ønsker om sikkerhed for lige store puljeandele frem

for Finansministeriets og andre ministeriers ønske om et puljeforbrug på de områder, hvor der personalepolitisk er de fleste problemer. Organisationsopdelte puljer kan i mange situationer medføre oprettelse af nye skævheder frem for udligning af bestående.

En tredje anke mod det nuværende puljesystem er, at der ikke er en naturlig sammenhæng mellem de enkelte puljer. "0,08-puljen" pr. 1. april 1988 tilførte en række områder yderligere midler, hvilket resulterede i omprioriteringer af forslag, da midlerne blev rigeligere. De mange afsatte formålsbestemte puljer har ej heller gjort overblikket for ministerier og styrelser større, selv om formålene i de fleste situationer i sig selv har været meget rimelige. De mange formålsopdelinger har medført, at der fra såvel organisationsside som styrelsesside spekuleres i, hvor man lettest vil kunne opnå midler.

Endelig skal der peges på, at det nuværende puljesystem for individuelle omklassificeringer, såvel centrale som decentrale, har meget til fælles med de midler, der er afsat til individuelle omklassificeringer i forbindelse med flekslønsordninger, jf. herom senere. Der har derfor været overført midler, hvilket i høj grad har været medvirkende til, at kun lønteknikere efterhånden har mulighed for at bevare overblikket.

Disse forhold vanskeliggør i høj grad Finansministeriets og de øvrige ministeriers muligheder for at anvende puljerne aktivt i personalepolitikken. Det lønmæssige aspekt kommer derfor let til at fremstå som noget isoleret, frem for at indgå som et integreret led i personalepolitikken. Og det bliver svært at udforme en politik på tværs af faggrupperne.

Indtrykket af manglende muligheder for sammenhæng og overblik forstærkes, når puljesystemet sammenholdes med ordningerne om genanvendelse af ledigblevne puljemidler, og med adgang til at yde lønforbedring uden for pulje.

Tillige er det nuværende system ressourcekrævende såvel for APD som for ministeriernes sekretariatskontorer.

Det må på denne baggrund anses for nødvendigt, at puljesystemet forenkles, således at man kommer væk fra et omfattende "æskesystem", således at kriterier, tidspunkter og procedurer, herunder afgrænsningen mellem centrale og decentrale puljer, samordnes bedre, og således at puljerne sammen med de øvrige fleksibilitetselementer indgår i ét samlet system.

For det (amts) kommunale område er problemerne endog større, da der i disse områder kun i ringe omfang kan anvendes tværgående puljer, ligesom de enkelte puljers størrelse har stillet sig hindrende i vejen for en decentralisering.

5.3.5. Flekslønsordningen i staten

Beskrivelse

Ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1987 blev de foran nævnte fleksibilltetselementer suppleret væsentligt, idet der afsattes 2 x 0,1 pct. af lønsummen til en flekslønsordning.

Formålet med flekslønsordningen er at gøre lønfastsættelsen til en integreret del af personalepolitikken i den enkelte institution/(amts)kommune.

Dette skal ske ved, at der i de enkelte institutioner løbende sker en udvikling af institutionens organisatoriske og personalepolitiske mål. Dels gennem opstilling af overordnede mål for institutionen, dels gennem drøftelser mellem ledelse og personale om de kriterier, der skal anvendes til at honorere efter.

Sammenhængen mellem mål og honoreringskriterierne er meget centrale i flekslønsordningen, da det er igennem denne proces den nødvendige sammenhæng mellem flekslønsordningen og personalepolitikken opnås. Derfor skal anvendelsen af fleksmidlerne ske i samarbejde med personalet ud fra klare kriterier, der signalerer institutionens overordnede mål samt hvilke funktioner, arbejdsopgaver og præstationer, der medvirker til realiseringen af disse mål.

: Flekslønsordningen i staten udgør ca. 60 mio. kr. og er opdelt på følgende formålsbestemte puljer:

Rekruttering og fastholdelse	1 /5
Honorering af særlig indsats	2/5
Individuel omklassificering/tillæg	2/5

Puljen til rekruttering og fastholdelse kan anvendes til løsning af væsentlige rekrutterings- og fastholdelsesproblemer for enkeltstillinger.

Det er forudsat, at anvendelsen af rekrutterings- og fastholdelsespuljen kræver, at stilllingen er en nøglestilling, og at problemet er akut, hvorved forstås, at institutionens målopfyldelse er afhængig af, at nøglestillingen til stadighed kan varetages. Det er ligeledes forudsat, at der skal foreligge et markedslønsproblem, men at ordningen ikke kan anvendes således, at offentlige arbejdspladser kommer til at konkurrere indbyrdes.

Det er aftalt med organisationerne, at lønforbedringer fra denne pulje mindst bør udgøre 5 pct. af den årlige løn i stillingen.

Lønforbedringen kan gives i form af personlige omklassificeringer/opryknninger eller som personlige tillæg og kan gøres tidsbegrænsede.

Puljen til honorering af særlig indsats kan anvendes til medarbejdere, der gennem en særlig kvalificeret indsats virker for og fremmer institutionens målsætninger.

Det er forudsat, at de enkelte institutioner, på baggrund af institutionens overordnede mål, i samarbejde med personalet opstiller kriterierne for honorering af særlig indsats. Som eksempel på sådanne kriterier kan nævnes: fleksibilitet og omstillingsvilje, medvirken til fornyelse og kreativitet i løsningen af arbejdsopgaver samt opgaver der i perioder medfører væsentligt ændrede arbejdsvilkår.

Lønforbedringen gives i form af engangsbeløb, der som minimum bør udgøre 5.000 kr. Bortset fra at ydelsen ikke kan træde i stedet for over- og merarbejdsgodtgørelse og ikke kan gives til personer med "topcheftillæg", er der ingen begrænsninger i anvendelsen af puljemidlerne.

Puljen til individuelle omklassificeringer/tillæg kan anvendes til løsning af lønmæssige problemer, der ikke har karakter af rekruttering og fastholdelse, men som det ud fra institutionens overordnede målsætninger og prioriteringer kan anses for ønskeligt at løse. Sigtet med denne pulje er at justere lønvilkårene, specielt med henvisning til stillingsindehaverens personlige kvalifikationer, eller hvis lønnen i stillingen ikke længere svarer til stillingsindholdet.

Såfremt der gives en lønforbedring med henvisning til stillingsindehaverens personlige kvalifikationer, er klassificeringen eller tillægget personligt og vil bortfalde ved ledighed. På samme måde som ved rekruttering og fastholdelse kan lønforbedringen gøres tidsbegrænset.

Udformningen af flekslønsordningen

Den konkrete udformning af flekslønsordningen i staten afspejler organisationernes absolutte krav i 1987 om centralorganisationsopdelte puljer. Det eneste område, hvor det er lykkedes at få tværgående puljer, er til honorering af særlig indsats i ministerierne.

Flekslønsordningen i staten består af en række forskellige ordninger opdelt på:

de store styrelser,
de øvrige ministerområder,
folkeskolen,
en ordning for organisationer uden for centralorganisationerne.

Fælles for ordningerne er, at formålet med flekslønsordningen er det samme, og at der fra Finansministeriets side er tilstræbt den størst mulige decentralisering.

De *store styrelser* består af DSB, Post- og Telegrafvæsenet, Toldvæsenet, Kriminalforsorgen, Politiet og Forsvarsministeriet.

Flekspuljerne i de store styrelser er alle organisationsopdelte. APD har uddelegeret samtlige puljer til den enkelte styrelse, som har mulighed for at foretage yderligere decentralisering.

Tabel 5.1.
Oversigt over flekspuljer i de store styrelser

	CO I	COII	AC-tjm.	AC-ok.	CO-STAT
DSB	3.592	1.546	0	202	1.916
P& T	5.652	1.820	0	98	2.012
Told.	398	1.004	10	18	304
Krim.	880	180	32	16	122
Politiet	4	3.894	132	130	480
Forsvaret	598	1.678	1.038	216	2.442

Anm. Beløbene er angivet i 1000 kr. og omfatter aftaleårene 1987 og 1988.

Flekspuljen i de store styrelser er ikke formålsopdelt, men kan anvendes efter behov til de enkelte formål.

De øvrige ministerområder består af ministerier og styrelser ekskl, de ovenfor nævnte styrelser og etater. På dette område er flekslønsordningen formålsopdelt samt organisationsopdelt for puljerne til rekruttering og fastholdelse og individuelle omklassificeringer/tillæg.

APD's forudsætning angående decentralisering var, at så store dele af flekslønsordningen som muligt blev decentraliseret til de enkelte ministerområder. Personaleorganisationernes ultimative krav om organisationsopdeling/formålsopdeling medførte, at de enkelte puljer på ministerområderne ville blive så små, at en uddelegering af alle puljer ville være illusorisk.

Flekslønsordningen på de øvrige ministerområder er derfor tilrettelagt således, at puljerne til rekruttering og fastholdelse samt individuelle omklassificeringer/tillæg er centrale puljer, hvor ydelse af tillæg sker efter forhandling mellem Finansministeriet og den berørte centralorganisation.

For på trods af de strukturelle problemer i ordningen at sikre den størst

mulige decentralisering og integration med den lokale personalepolitik har APD uddelegeret forhandlingskompetencen til de enkelte ministerområder, som i meget stort omfang har videredelegeret kompetencen til de enkelte institutioner.

Det er således forudsat, at der er opnået lokal enighed, før et forslag om rekruttering/fastholdelse samt ydelse af individuelle omklassificeringer/tillæg forelægges for APD.

Tabel 5.2.
Oversigt over flekspuljer **for de øvrige ministerområder**

	Rekruttering og fastholdelse	**Honorering af særlig indsats**	**Individuelle omklassificeringer/tillæg**
		Fælles	
CO I	288		578
CO II	1.008		2.016
AC-tjm.	822	11.402	1.644
LC	252		504
AC-ok.	1.518		3.036
CO-STAT	1.814		3.628

Anm. Beløbene er angivet i 1000 kr. og omfatter aftaleårene 1987 og 1988.

Ved siden af flekslønsmidlerne er det aftalt med en række centralorganisationer, at puljer suppleres med de midler, der er afsat til individuelle omklassificeringer mv.

Ansatte uden for centralorganisationerne består af 26 mindre organisationer, og puljen udgør ca. 2 mio. kr.

På grund af de begrænsede midler har det ikke været muligt at foretage en decentralisering af ordningen, hvorfor aftaler indtil videre indgås mellem APD og den forhandlingsberettigede organisation. Det forudsætttes dog her, som i de tidligere nævnte ordninger, at der lokalt er opnået enighed. Flekslønsordningen på dette område er - i modsætning til det øvrige område - hverken formåls- eller organisationsopdelt, men ved de centrale forhandlinger lægger APD de samme formål til grund.

Folkeskolens flekslønsordning, der dækker folkeskolen og øvrige LC-områder i kommuner og amter, hvor APD har forhandlingsretten, kan karakteriseres som en "mellemform" mellem den statslige flekslønsordning og kommunernes flekslønsordning. I 1987 androg ordningens samlede beløb knap 10 mio.kr. og i 1988 knap 20 mio.kr.

Ordningen er søgt tilpasset forholdene på folkeskoleområdet. Således er der ikke rekrutterings- og fastholdelsesproblemer af betydning på dette område, hvorfor der ikke er afsat puljer til dette formål. Dette har betydet, at 3/5 er blevet afsat til honorering af særlig indsats, mens 2/5, som på det øvrige statslige område, er afsat til individuelle omklassificeringer.

Mens de individuelle omklassificeringer aftales centralt mellem APD og Lærernes Centralorganisation, er honoreringen af særlig indsats delegeret til kommunerne efter den enkelte kommunes aktivitetstal. Anvendelsen af midler til honorering af særlig indsats kan aftales lokalt mellem kommunalbestyrelsen og lærerkredsen i primærkommunen.

Flekslønsordningen i praksis
Erfaringerne med flekslønsordningen i staten bygger dels på de møder, der har været afholdt med udvalgte ministerier og de store styrelser, dels de indberetninger og forslag APD har modtaget.

Den kvantitative vurdering begrænses dog af, at der endnu mangler en stor del af indrapporteringerne.

Rekrutterings- og fastholdelsespuljen er for den del af ordningen, APD har administreret, primært anvendt på AC-området, hvilket bekræfter tidligere udarbejdede analyser af, på hvilke områder der var rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, mens der på tjenestemandsområdet generelt ikke har været problemer af betydning.

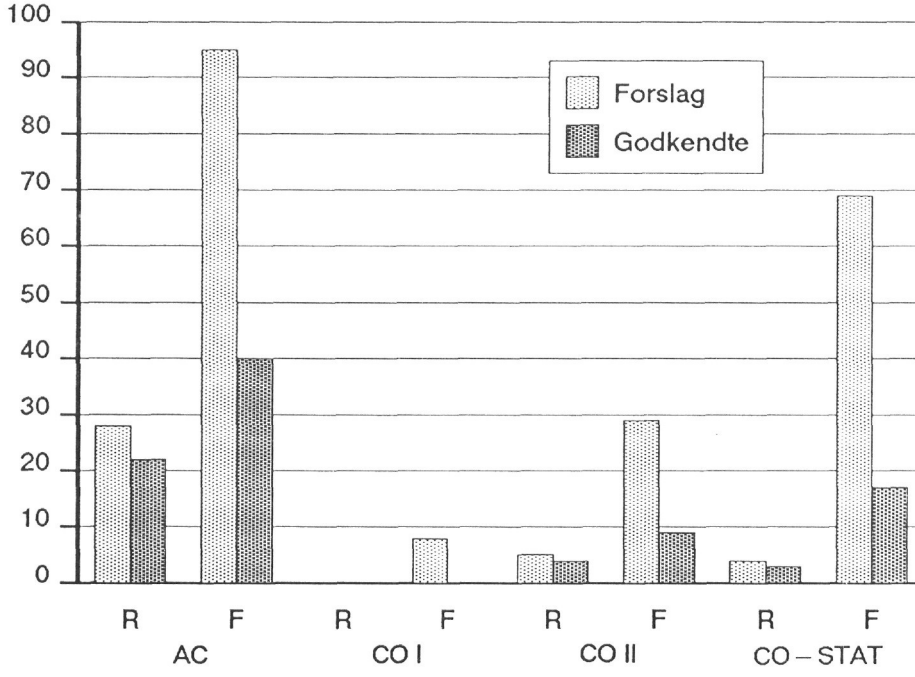
Det kan dog forventes, at midlerne i etaterne og de store styrelser p.g.a. anderledes arbejdsopgaver og personalesammensætning vil fordele sig anderledes.

I figur 5.1. er angivet, hvorledes puljen til rekruttering og fastholdelse indtil medio juli 1988 er anvendt i staten.

Ud af i alt 238 behandlede forslag vedrørte 123 eller 51,7 pct. AC-området, medens CO I havde 8 forslag svarende til 3,4 pct.

Af de 238 behandlede forslag blev i alt ca. 40 pct. godkendt. Af de 95 godkendte forslag vedrørte ca. 30 pct. rekrutteringsproblemer, medens de øvrige ca. 70 pct. drejede sig om fastholdelse.

Figur 5.1.
Rekruttering og fastholdelse. Antal ansøgninger/godkendelser fordelt på centralorganisation



R = Rekruttering, F = Fastholdelse

Som det fremgår, har der til AC-området været ydet mange rekruttenngs- og fastholdelsestillæg. Det har derfor været vanskeligt at få puljen til at slå til.

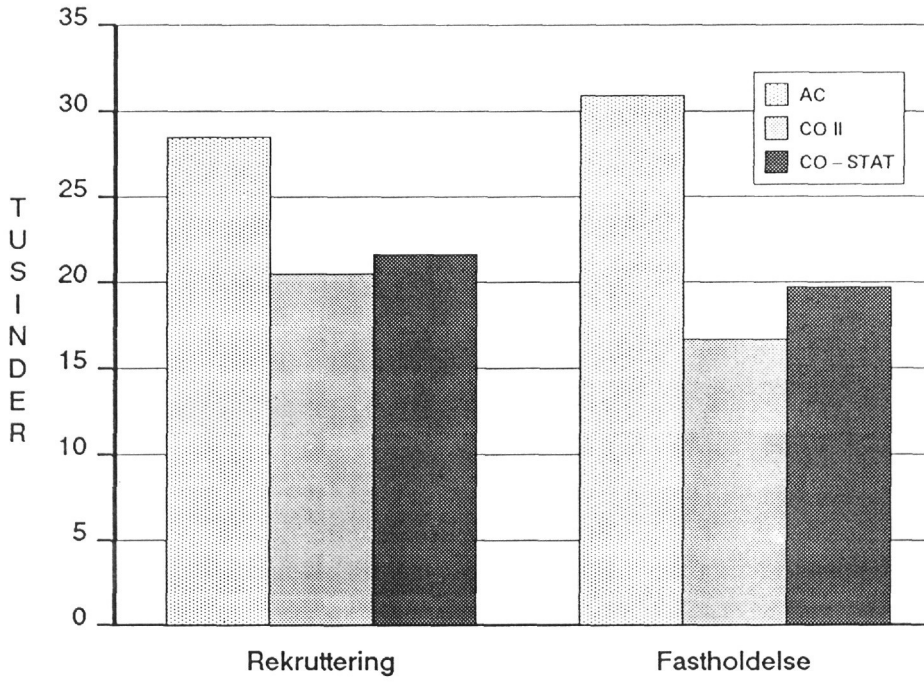
For at imødekomme relevante forslag har det været nødvendigt at sammenlægge AC-tjenestemandspuljen med AC-overenskomstpuljen og at forskudstrække på 1988-puljen. P.t. foregår drøftelse om yderligere overførsel af midler til AC's overenskomstpulje.

Den modsatte tendens har været gældende for de øvrige centralorganisationers vedkommende, idet der på alle områder er overskud.

På CO I's pulje er der ikke foretaget træk overhovedet, og af CO-STAT's 1987-pulje er der sket overførsel til puljen til individuelle omklassificeringer og tillæg.

Den gennemsnitlige tillægsstørrelse fremgår af figur 5.2.

Figur 5.2.
Rekruttering og fastholdelse. Gennemsnitlig tillægsstørrelse



Puljen til honorering af særlig indsats er tværgående og decentral. Det er den enkelte institution, der forhandler med vedkommende (central)organisation om tildelingen af tillæg.

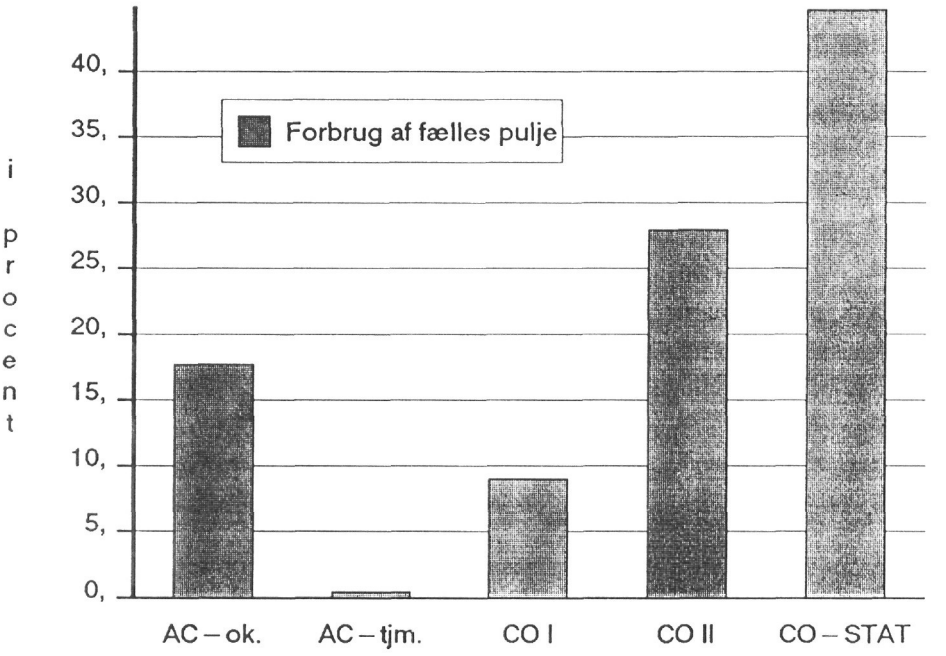
Der er ikke på forhånd fastlagt en opdeling af puljen på (centralorganisationer. Den enkelte institution kan dirigere midlerne derhen, hvor der har været ydet en særlig indsats fra medarbejderne til opfyldelse af institutionens overordnede målsætninger.

Efter de gennemgåede oplysninger fra institutionerne tegner CO-STAT sig for ca. 45 pct., CO II for ca. 28 pct., AC-ok. for ca. 18 pct., CO I for ca. 9 pct. og AC-tjm. for ca. 0,5 pct.

Fordelingen af tillæg fremgår af figur 5.3.

De enkelte tillægsstørrelser ligger på et beløb mellem 5.000-10.000 kr. i overensstemmelse med den minimumsgrænse, der er udstukket i vejledningen. Gennemsnitstillægget skønnes på baggrund af de indkomne skemaer at være på 6.000 kr.

Figur 5.3.
Honorering af særlig indsats. Forbrug for hver centralorganisation af fælles pulje. Ekskl, de store styrelser



Det fremgår af gennemgangen, at honorering af særlig indsats fortrinsvis er ydet til de lavest lønnede grupper på de enkelte institutioner.

På baggrund af de gennemgåede skemaer kan de oplyste kriterier for fordelingen af tillæg opdeles således:

Modernisering af bestående arbejdsgange
Medarbejdere, der aktivt er gået ind i den statslige sektors moderniserings- og rationaliseringsbestræbelser, er blevet højt prioriteret. Herunder medarbejdere, som har dygtiggjort sig inden for edb (udviklet nye systemer til f.eks. ændring af journal planer, systematisering af kartoteker og biblioteker), arbejdet i projektgrupper, arrangeret kurser m.m.

Varetagelse af nye arbejdsopgaver
På flere institutioner er der ydet tillæg til medarbejdere, som har ydet en ekstra indsats for at varetage arbejdsområder, der er nye for vedkommende. Det være sig som følge af stor udskiftning i personalet eller længerevarende sygdom.

Undervisning
Der har fundet honorering sted af medarbejdere, som har forestået såvel interne som eksterne kurser med det formål at dygtiggøre institutionens øvrige medarbejdere og øge informationsniveauet udadtil.

Udflytninger
I forbindelse med de mange omstruktureringer inden for den statslige sektor er der institutioner, som er flyttet. Det har medført, at praktiske opgaver er blevet honoreret af institutionerne i form af vederlag for særlig indsats.

Stort arbejdspres
En ekstra indsats i forbindelse med uforudsete situationer er ofte en begrundelse for honorering.

Puljen til individuelle omklassificeringer/tillæg er den sidste del af flekslønspuljerne på tjenestemandsområdet uden for de store etater (DSB, P&T osv.). Puljerne er blevet fordelt efter stort set samme principper, som kendes fra tidligere individuelfe omklassificeringsrunder. Det vil sige, at APD med de enkelte centralorganisationer har indgået aftaler om lønændringer for en lang række enkeltstillinger på grundlag af lokalt forhandlede indstillinger. Proceduren har som hidtil været noget langsom og tung, men har dog løst et meget betydeligt antal sager, hvor lønnen har været ude af balance med lønstrukturen i de pågældende styrelser.

Sammenfattende vurdering
Introduktionen af flekslønsordningen i staten har givet noget af den ønskede fleksibilitet. Der har således kunnet konstateres et behov, svarende til de intentioner, der lå bag ordningen.

Positivt har ordningen betydet en opblødning af de såkaldte stive lønsystemer. En række rekrutterings- og fastholdelsesproblemer er blevet løst, ligesom der har været positivt udbytte af særlig indsats-puljen. Selv om midlerne har været begrænsede i denne periode, har de indgåede aftaler bevist, at der har kunnet gennemføres en løndifferentiering på de områder, hvor behovene har været meget store.

De ministerier og styrelser, APD har kontaktet for at høre om erfaringerne med ordningerne, har samstemmende udtrykt, at flekslønsordningerne har medvirket til at gøre det statslige lønsystem mere åbent og brugervenligt. Samtidig blev der dog peget på, at ordningens gennemslagskraft er blevet begrænset af de relativt begrænsede midler og af den måde, ordningerne er blevet udformet på. Således har formåls- og organisationsopdelingen samt de begrænsede midler gjort det svært at få ordningens intentioner til at slå fuldt igennem.

APD har med en række ministerier og styrelser drøftet spørgsmålet, om organisationernes forhandlingsret negativt har indvirket på de resultater eller mangel på samme, der er opnået ved flekslønsordningen. Det kan heraf konkluderes, at flere ministerier og styrelser helst ser, at det var muligt for ledelsen at yde lønforbedringer uden aftale. Samtidig blev der dog givet udtryk for, at de stedlige organisationsrepræsentanter var indgået i et frugtbart samarbejde om de lokale aftaler. Enkelte steder har det dog vist sig, at organisationerne ikke har ønsket at medvirke ved aftale for ikke-organiseret personale. APD har i sidstnævnte tilfælde optaget forhandling med den berørte organisation, men på baggrund heraf bør det tydeliggøres, at de afsatte puljer efter aftale med hovedorganisationerne omfatter alt personale uanset organisering eller ej.

Formåls- og organisationsopdelingen i flekslønsordningen er et eksempel på, hvorledes ellers fornuftige forslag på det lønpolitiske område meget let kan udvikle sig til kinesiske kassesystemer med omfattende bureaukrati til følge.

Således har flekslønsordningen med sine formåls- og organisationsopdelte puljer ført til et system, der uden medregning af de enkelte minister-områders pulje til honorering af særlig indsats består af over 50 puljer, hvilket yderligere sættes i relief af, at der gennem ordningen kun administeres 2 x 0,1 pct. af lønsummen.

Den formåls- og organisationsopdelte puljestruktur betyder ydermere en kraftig reduktion i midlernes fleksibilitet. Således har det ikke været muligt at tildele og anvende midlerne, hvor det ville have været mest hensigtsmæssigt.

På det lokale plan har der været en tendens til, at sådanne ordninger opfattes som svært anvendelige. Ud over at tillægsordningerne tilføres endnu et antal puljer, vil de begrænsede midler, der er til rådighed for den enkelte institution, gøre det svært at motivere de omfattende - men nødvendige - personalepolitiske initiativer, der kan sikre, at ordningen bliver anvendt efter hensigten og bliver bredt accepteret i institutionen.

Dette har ført til ønsker fra flere ministerier om, at formålsopdelingen ophæves, og at puljemidlerne øges.

Erfaringerne fra flekslønsordningen understøtter den generelle erfaring med de nuværende puljesystemer, nemlig at formåls- og organisationsopdel inger fører til en ufleksibel bureaukratisering af puljesystemet.

Den foretagne evaluering af *rekrutterings- og fastholdelsestillæg* omhandler alene puljen for ministerierne mv. og ikke den uddelegerede pulje for de store styrelser.

Ved afgørelsen af de 238 forslag, som evalueringen omhandler, er der lagt vægt på kriterier som nøglefunktion, at problemet er væsentligt og akut, jobtilbud, markedslønsproblem, rekrutteringstungt område m.m. Kriterierne "væsentligt og akut problem" er blevet tillagt afgørende vægt særlig ved bedømmelse af fastholdelsesforslag og mindre ved rekrutteringsforslag. Der er kun undtagelsesvis blevet ydet tillæg i tilfælde, hvor der har været tale om overgang mellem to statsinstitutioner.

Sammenfattende kan det konstateres, at puljen til rekruttering og fastholdelse har fungeret efter hensigten, men at det administrative apparat er blevet belastet uforholdsmæssigt hårdt.

Når den hidtidige praksis omkring behandlingen og fordelingen af midlerne til løsning af rekrutterings- og fastholdeisesproblemer i staten skal vurderes, falder det i øjnene, at selv om der ved den centraliserede behandling er lovet en hurtig sagsgang, hvilket stort set er overholdt, virker ordningen med dens mange skemaer og procedurer lidt omstændelig.

Som nævnt virker det også hindrende for en gennemførelse af fleksordningens formål, at midlerne er centralorganisationsopdelt. Såfremt der var tale om en fælles pulje, sådan som Lønformudvalget oprindelig forestillede sig, ville man næppe som det skete på AC-området være kommet i bekneb for midler.

Det er vanskeligt at vurdere, om de målsætninger, der er opstillet for tildeling af tillæg for *særlig indsats,* er blevet opfyldt. For det første er APD ikke endnu blevet informeret om alle de tildelte tillæg. For det andet er de begrundelser, der er angivet på skemaerne, ikke helt fyldestgørende.

APD har i cirkulære om retningslinier for anvendelse af fleksmidler eksemplificerst særlig indsats som bl.a. omstillingsvilje i forhold til nye arbejdsopgaver, kreativitet i løsningen af nye arbejdsopgaver, projektarbejde m.m.

Det har været målsætningen, at disse eksempler kun skulle være til inspiration, således at institutionerne har haft frie hænder til at definere deres behov.

En sammenligning mellem de udmeldte ideer og den faktiske anvendelse af puljen tyder på, at midlerne til en vis grad er blevet anvendt i overensstemmelse med de overordnede intentioner.

Gennemgangen af indkomne skemaer synes at vise, at der hersker nogen tvivl om puljeopdelingen inden for flekslønsordningen. Argumenter for individuel omklassificering er således ofte benyttet som en begrundelse for honorering af særlig indsats.

Ovennævnte "begrebsvildfarelse" hos de enkelte institutioner forekommer højst uhensigtsmæssig. Problemet kan delvis imødegås ved, at der udmeldes en samlet decentral tværgående pulje, suppleret af en mere uddybende vejledning om flekslønspuljens formål, da de udmeldte målsætninger ikke altid lader sig anvende på de enkelte institutioners arbejdsområder.

For så vidt angår *individuelle omklassificeringer/tillæg* har der på overenskomstområdet - specielt CO-STAT-området - kunnet konstateres særlig stor tilfredshed med, at man i langt større udstrækning end hidtil har kunnet give individuelle kvalifikationstillæg ud over den overenskomstmæssige løn, f.eks. til håndværkere med en særlig efteruddannelse eller til ufaglærte med et specielt krævende arbejdsområde.

På en række områder har det været en ulempe - både for APD og centralorganisationerne og for de lokale myndigheder - at der er indgået aftaler om individuelle tillæg mv. af såvel flekspuljer som de almindelige overenskomstpuljer.

De kritikpunkter, der er anført ovenfor, kunne afhjælpes ved, at kompetencen til at indgå aftalerne blev decentraliseret, og ved at antallet af puljer blev væsentligt reduceret.

Afsluttende bemærkninger til det eksisterende puljesystem

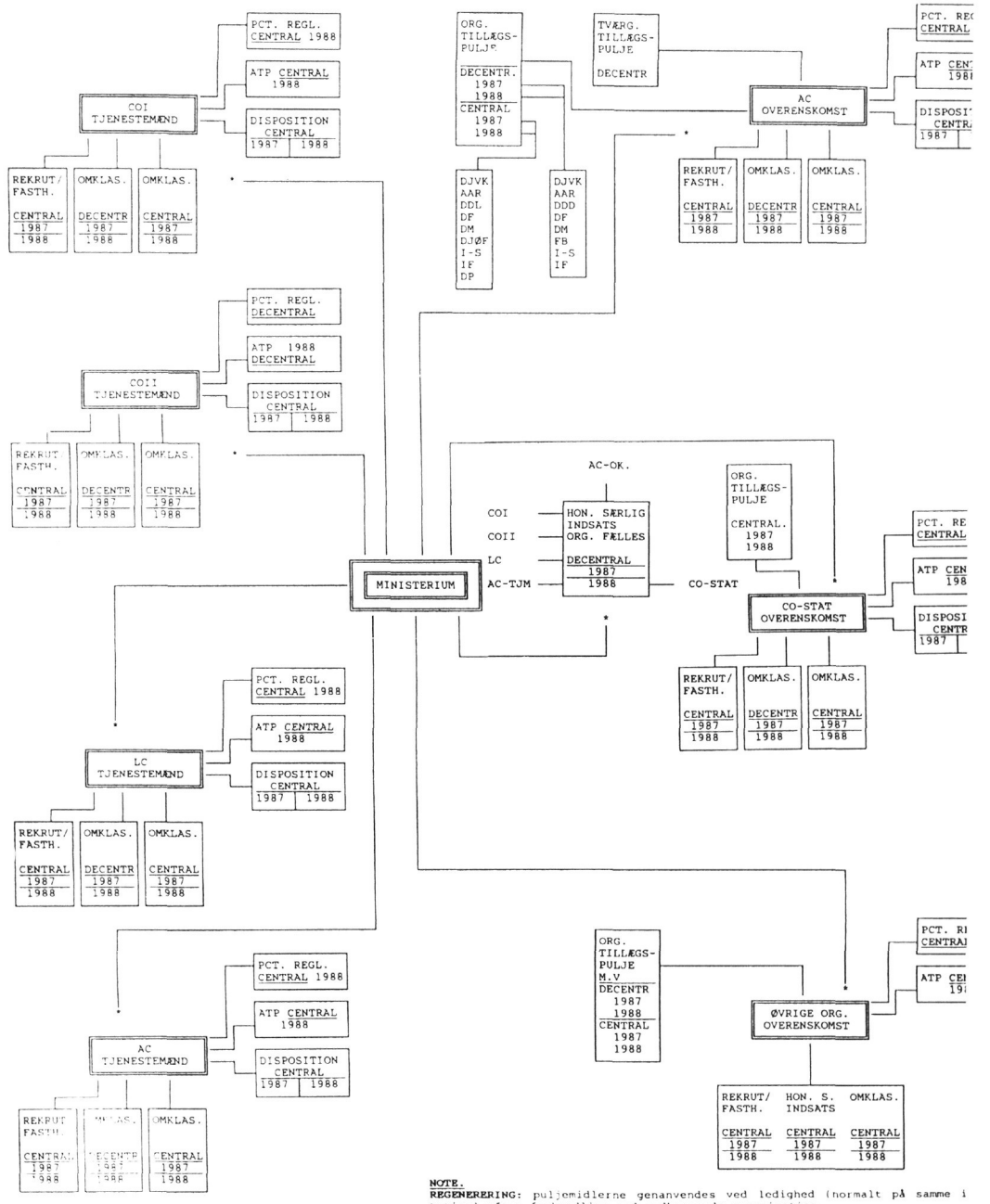
Afsluttende kan det konstateres, at det nuværende puljesystem, som det fremgår af de foregående afsnit, består af mange delpuljer, der alle er organisationsopdelte på nær puljen til særlig indsats.

I figur 5.4. er illustreret, hvor komplekst puljesystemet i dag er blevet set ud fra et typisk ministeriums synsvinkel.

Nogle ministerier har færre puljer at arbejde med, mens andre har flere. Figuren må derfor ikke tages som en udtømmende illustration for hele det statslige puljesystem, men er alene medtaget for at give en oversigt over de væsentligste puljeordninger.

Fra de drøftelser, der har været ført med ministerier og styrelser i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse, via de af APD etablerede ERFA-kredse om løn- og andre ansættelsesvilkår samt gennem den daglige kontakt med de mange personaleforvaltende myndigheder i staten, har derfor også lydt et samstemmende ønske om et mere simpelt puljesystem.

Figur 5.4.
Puljesystemet på det statslige område set fra et typisk ministerium



5.3.6. (Amts)kommunepuljer

Beskrivelse
De lokale (amts)kommunepuljer er det kommunale områdes parallel til den statslige flekslønsordning. Men adskiller sig, for så vidt angår fleksibilitet og decentralisering, på en række punkter fra flekslønsordningen.

(Amts) kommunepuljerne indgår som et af elementerne i en aktiv (amts) kommunal personalepolitik, der som sit overordnede mål har at sikre, at såvel (amts)kommunerne som medarbejderne får det bedst mulige udbytte af den enkeltes erfaringer og ambitioner.

Udformningen af den (amts)kommunale personalepolitik er imidlertid den enkelte (amts) kommunes eget område, som ikke er undergivet nogen form for overordnet styring fra de kommunale forhandlingsorganet side. At udforme en aktiv personalepolitik er ikke alene en ledelsesmæssig opgave, men også en politisk.

Den decentralisering af en del af løndannelsen, som (amts)kommunepuljerne er udtryk for, har som sit bærende princip haft, at generelle lønproblemer bør løses centralt, medens lokale problemer bør løses i de enkelte (amts)-kommuner.

(Amts)kommunepuljen dækker de fem kommunale arbejdsgiverparter samt de fælleskommunale naturgas- og andre selskaber. Midlerne til ordningen er afsat som en årlig pulje på 0,2 pct. af den samlede lønsum og omfatter alle personalegrupper ekskl, personer med "topcheftillæg". I første overenskomstår 1987-88 kan dog maksimalt anvendes halvdelen af denne ramme.

Ved fordelingen af puljen på amter og kommuner er der foretaget en skævdeling, således at de mindre enheder får et forholdsvis større beløb. Hensigten med denne skævdeling har været at sikre de mindre amter og kommuner en puljestørrelse, der giver realistiske muligheder for at udnytte puljerne efter hensigten.

I modsætning til flekslønsordningen er der ikke i amts- og kommunepuljen foretaget nogen specifik formålsopdeling, idet formålet er angivet som "personlige lønordninger ud over den normalt aftalte løn".

Udmøntningen af (amts)kommunepuljerne kan, som i flekslønsordningen, ske i form af personlige omklassificeringer, personlige (varige eller tidsbegrænsede) tillæg eller engangsbeløb. Men i modsætning til flekslønsordningen er der ikke aftalt eller fastsat minimumskrav for de enkelte lønordninger.

En yderligere forskel til flekslønsordningen er, at der er tale om ikke-organisationsopdelte puljer, idet der dog er aftalt en efterfølgende regulering,

der sikrer, at de enkelte organisationer - på landsplan - vil få deres forholdsmæssige andel af puljemidlerne.

Tabel 5.3.
Fordeling af (amts)kommunepuljen på områder. 1.000 kr.

252 kommuner i KL	83.900
21 kommuner i FKKA	11.325
Københavns kommune	9.300
Frederiksberg kommune	1.300
14 amtskommuner + Hovedstadsrådet	20.600
Naturgasselskaber, inkl. KOMGAS	2.750
Øvrige fælleskommunale selskaber	825
I alt (1.10.86-niv.)	130.000

Ordningen betyder, at organisationer, der har fået en mindre andel af (amts)kommunepuljerne, end deres andel af lønsummen "berettiger" dem til, forlods får forøget deres andel af en evt. organisationspulje pr. 1. april 1989 med et tilsvarende beløb. Et sådant beløb belaster den samlede ramme, der måtte være til rådighed pr. 1. april 1989.

Vurdering
Generelt har amter og kommuner udtrykt tilfredshed med (amts)kommunepuljen. En del har beklaget, at de lokalt udlagte puljer ikke har været større, men kun få har udtrykt utilfredshed med, at den tildelte pulje har været for stor.

I ordningens første år blev der fra forskellig side udtrykt utilfredshed med, at det ikke var muligt at gennemføre lokale lønordninger ensidigt, men at der skulle foreligge en lokal aftale med vedkommende personaleorganisation. Det er imidlertid indtrykket, at denne holdning efter det første "prøveår" er modificeret. Det er således blevet fremført, at forhandlingerne om (amts)kommunepuljen i mange tilfælde har ført til et mere positivt forhold til personaleorganisationerne.

Det er ingen hemmelighed, at begejstringen for (amts)kommunepuljen ikke har været lige stor for alle personaleorganisationers vedkommende. Dette har bl.a. medført, at nogle organisationer af principielle grunde har afvist forslag til anvendelse af (amts)kommunepuljen (BUPL, SL, PMF og Ergo-

terapeuterne). Ligeledes har der for nogle organisationer været tale om, at de lokale afdelinger mv. har indtaget forskellige holdninger til (amts) kommunepuljen (det gælder bl.a. SiD, DKA, HAF og i enkelte tilfælde HK).

Endelig har det i enkelte tilfælde givet anledning til problemer, at en personaleorganisation ikke har foretaget en entydig eller fuldstændig delegation af forhandlings- og aftalekompetencen, ligesom der har været situationer, hvor visse organisationer har afvist forslag med den begrundelse, at vedkommende medarbejder ikke er organiseret eller er organiseret "det forkerte sted". På sin side har KTO påpeget vigtigheden af, at amter og kommuner overholder seks-ugers-fristen for reaktion på personaleorganisationernes forslag.

De fleste af disse problemer er dog, i løbet af perioden, søgt løst i samarbejde med KTO.

Herudover har Kommunaldirektørforeningen i Danmark blandt sine medlemmer foretaget en spørgeskemaundersøgelse, hvori kommunepuljeordningen indgår. Undersøgelsens samlede konklusion giver et klart indtryk af, at det første år med kommunepuljen er forløbet positivt. Ca. 93 pct. af kommunaldirektørerne svarer i undersøgelsen, at forhandlingerne er forløbet "meget tilfredsstillende" eller "tilfredsstillende".

Flertallet, ca. 58 pct., finder, at puljernes størrelse har været passende, mens 38 pct. gerne havde set større puljer. Kun 4 pct. mener, at puljerne har været for store.

Den hyppigst anvendte form har ifølge undersøgelsen været engangsbeløb, som er anvendt i godt 91 pct. af kommunerne. Godt 68 pct. har ydet varige personlige tillæg, mens ca. 58 pct. har ydet tidsbegrænsede tillæg. Godt 57 pct. har anvendt puljemidler til personlige omklassificeringer.

De lokale (amts)kommunepuljer har medført en større fleksibilitet og øget mulighed for, at amter og kommuner kan inddrage lokale hensyn i forbindelse med en vis decentral lønfastsættelse. Både amter og kommuner er positive over for ordningen og ønsker den videreført.

Det har været en væsentlig styrke ved ordningen, at puljerne ikke har været formålsopdelt. Den generelle formålsangivelse som "personlige lønordninger ud over den normalt aftalte løn" bør fastholdes.

Størrelsen af de lokalt udlagte puljer har til en vis grad begrænset gennemslagskraften af ordningen. Specielt har det for de større enheder, hvor en yderligere decentralisering til de enkelte institutioner kunne være ønskelig, været vanskeligt at føre decentraliseringen fuldt ud.

Aftaleprincippet har i visse tilfælde virket hæmmende for (amts)kommunernes forslag, men har på den anden side givet systemet en højere grad af accept fra personaleorganisationernes side.

"Garantiordningen" over for de personaleorganisationer, der får en relativt mindre andel af (amts) kommunepuljerne, end deres andel af lønsummen "berettiger" til, har været en af ordningens svagheder. Den har givet personaleorganisationer, som ud fra principielle overvejelser har været negative eller tøvende over for (amts)kommunepuljerne, et alibi for at afvise og i en række tilfælde direkte bremse (amts)kommunernes forslag.

Desuden medfører "garantiordningen" et uforholdsmæssigt stort administrativt arbejde for (amts)kommunerne i forbindelse med opgørelse af puljeforbruget.

Af disse grunde bør "garantiordninger" afskaffes.

Set fra amter og kommuner er det bl.a. af administrative hensyn uhensigtsmæssigt, at folkeskolepuljen ikke i højere grad følger (amts)kommunepuljen. Det gælder bl.a. med hensyn til formålsangivelse, beregningsniveau og størrelsen af løntillæg. Det ideelle ville være, at folkeskolepuljen indgik i den generelle tværgående (amts)kommunepulje.

5.3.7. Genanvendelse af puljer

Beskrivelse
Ved brug af puljemidler til omklassificeringer af tjenestemandsstillinger vil disse ved ledighed som udgangspunkt blive genbesat i den lønramme og med det evt. tillæg, som er aftalt ved omklassificeringen, idet der er tale om varige lønforbedringer.

I modsætning hertil vil genbesættelse af en stilling på overenskomstvilkår i princippet medføre bortfald af evt. kvalifikationstillæg, hvad enten det er ydet af eller uden for pulje. Dog undtaget HK-området, der i store træk opererer med stillingsklassificeringer, svarende til tjenestemandsområdet, og kvalifikationstillæg ydet inden for LO-området, hvor genanvendelsesadgangen i vidt omfang er decentraliseret og begrænset til et på forhånd fastlagt antal tillæg. For sidstnævnte område er kvalifikationstillægsmassen relativt beskeden, og det efterfølgende vil i det væsentligste være koncentreret om genanvendelsen på AC-området og inden for flekslønsordningeme.

Bortfald af tillæg har for organisationerne betydet, at overenskomstresultaterne på længere sigt er blevet udhulet.

På denne baggrund indgik Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1977 en aftale om genanvendelse af puljetillæg. Aftalen er hidtil blevet videreført:

"Fratræder en ansat, der under sin ansættelse oppebar tillæg i henhold til overenskomstens paragraf 1, stk. 2, ydet af puljen, uden at der indgås aftale mellem overenskomstens parter om, at tillægget skal ydes til den, der nyansættes i stedet for den fratrådte, kan det aftales, at tillægget skal ydes til en anden ansat/andre ansatte inden for samme ministeriums ressort - så vidt muligt inden for samme styrelse - under forudsætning af, at den pågældende efter hidtidig praksis ville kunne opnå tillæg i forbindelse med fordelingen af en pulje.

Eventuel genanvendelse af sådanne tillæg forhandles mellem overenskomstens parter to gange årlig pr. 1. april og 1. oktober.

Ordningen kan opsiges af enhver af parterne med 3 måneders varsel, hvorefter ordningen er bortfaldet."

Tilsvarende bestemmelse findes ikke på Teknisk Landsforbunds områder og de andre overenskomster, hvor der er mulighed for paragraf 1, stk. 2-tillæg. Bestemmelsen praktiseres ikke desto mindre på TL-området i et vist omfang.

For AC-områdets vedkommende er der i f.eks. forhandlingerne i 1987 indsat nye bestemmelser om opgørelse af genanvendelse og ledige puljebeløb. Desuden indeholder Finansministeriets vejledning af 9. april 1986 vedrørende decentralisering af aftaler om puljetillæg samt flekslønscirkulærerne retningslinier for proceduren for genanvendelse.

Genanvendelsesordningen (AC) omfatter alle ledigtblevne tillæg, der tidligere er blevet ydet af pulje, hvad enten tillægget er pensionsgivende eller ikke-pensionsgivende.

For flekslønsordningerne vil der for alle de personlige lønforbedringers vedkommende, såvel individuelle omklassificeringer som individuelle tillæg, være genanvendelsesadgang.

På det (amts)kommunale område svarer praksis for genanvendelse til den for staten gældende.

Vurdering
Genanvendelsesordningerne er som nævnt af væsentlig betydning for organisationerne, idet genanvendelsesmuligheden hindrer, at et overenskomstresultat udhules på længere sigt.

Arbejdsgiversiden kan have interesse i, at der i en overenskomstperiode er puljefinansierede midler til rådighed tii løsning af lønmæssige problemer. Derimod har arbejdsgiversiden ingen speciel interesse i, at dette sker ved en ordning, der giver organisationerne ret til genanvendelse, og navnlig ikke, hvis genanvendelsesordningen er ufleksibel.

Den nuværende genanvendelsesordning er ret ufleksibel. Ganske vist giver den mulighed for at løse forskellige lønproblemer i overenskomstperioden, men ordningen medfører, at puljemidlerne oftest bliver genanvendt inden for samme overenskomstområde og inden for samme institution som ved den første fordeling af puljen. Den vanskeliggør dermed, at der tages hensyn til de ændrede behov, der kan opstå som følge af markedslønssituationen, ændrede prioriteringer eller justering af personalesammensætningen.

Den nuværende ordning er samtidig vanskelig at administrere og dermed ret ressourcekrævende. Det beror på, at ordningen er forbundet med en del bogholderi såvel i de lønforhandlende organer som i de lokale institutioner/amter/kommuner. Endvidere er kriterierne for, hvornår et puljebeløb kan anses for frigjort til genanvendelse, på flere punkter uklare. Selve konstateringen af genanvendelsesmidlernes størrelse i de enkelte genanvendelsesrunder kræver derfor en del forhandlinger. Dette fører så igen med sig, at ordningen må administreres med en blanding af centrale og decentrale kompetencer.

5.4. Decentralisering

Beskrivelse
I efteråret 1986 bemyndigede Finansministeriet 11 ministerier og styrelser til at indgå aftaler med 6 akademikerorganisationer om ydelse af kvalifikationstillæg uden for pulje i forbindelse med nyansættelse eller væsentlig stillingsændring. Der kunne kun aftales ikke-pensionsgivende tillæg, dvs. tillæg op til (aktuelt) ca. 50.000 kr.

Ansatte, som fik tillæg i henhold til generelle ordninger (rådighedstillæg mv.), var ikke omfattet af bemyndigelsen, ligesom ansatte ved en række potentielle sektorforskningsinstitutioner var undtaget.

Afgivelsen af bemyndigelse havde ikke i sig selv noget at gøre med lønfleksibiliteten. Formålet var alene at decentralisere dele af lønpolitikken, medens det netop blev understreget af Finansministeriet, at hidtidig aftalepraksis på området skulle fastholdes. Af samme grund var bemyndigelsen forbeholdt store ministerområder, som havde en vis erfaring i at vurdere tillægsansøgninger, og som via drøftelser med Finansministeriet gennem

tiderne var vel bekendt med aftalepraksis. I øvrigt udsendte Finansministeriet samtidig med decentraliseringen en vejledning i ydelse af kvalifikationstillæg under den pensionsgivende grænse.

APD udvidede den 22. august 1988 decentraliseringen. Ordningen omfatter nu også pensionsgivende tillæg, men der kan dog ikke aftales højere pensionsgivende kvalifikationstillæg end det, den umiddelbart forudgående overenskomstansatte stillingsindehaver havde. Decentraliseringen gælder nu samtlige ministerier og styrelser. Stillinger under stillingsstrukturen på de højere læreanstalter og videnskabelige stillinger på sektorforskningsinstitutionerne er dog fortsat undtaget.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening har foretaget en decentralisering til amter og kommuner svarende til den af staten foretagne. For så vidt angår Københavns og Frederiksberg kommuner har der altid været tale om en ordning svarende til den decentralisering, der nu er sket til amter og kommuner.

Vurdering
Ved decentraliseringen er proceduren for lønfastsættelse blevet forenklet, og ekspeditionstiden er blevet nedsat. Dette har navnlig betydning i sager om ydelse af tillæg ved nyansættelser, hvor en hurtig behandling har væsentlig betydning for rekrutteringen.

Stikprøver på de områder, der blev decentraliseret i 1986, viser en tendens til at yde højere tillæg og til også at yde tillæg til ansatte på de lavere anciennitetstrin. Vurderingen er imidlertid forbundet med nogen usikkerhed, fordi talmaterialet også omfatter tillæg, der er finansieret af decentrale puljer. Stikprøverne viser også, at der er forskel i tillægsmønstret på de enkelte styrelses- og organisationsområden Det må anses for naturligt under et mere decentralt system, at tillægsmønstret bliver mere differentieret. Tilsvarende tendenser har kunnet konstateres på det (amts) kommunale område.

Den samlede vurdering på grundlag af de hidtidige erfaringer er, at decentraliseringen er hensigtsmæssig og har fungeret tilfredsstillende.

5.5. Udvalgets forslag til øget fleksibilitet i løndannelsen

5.5.1. Generelle overvejelser

Arbejdsgiversiden har gennem mange år accepteret, at de afsatte puljer

mv. blev fordelt ligeligt på de enkelte organisationer, primært efter lønsumstal. De eksisterende puljesystemer er derfor opbygget på organisationernes præmisser. Herved har hver enkelt organisation over for medlemmerne kunnet bevise, at organisationen har fået lige så mange midler som andre organisationer, men arbejdsgiversiden har ikke fået afsat pengene der, hvor behovene har været størst.

Det nuværende puljesystem - som viser sig i form af et stadigt større puljebureaukrati - består først og fremmest i det store antal organisations- og formålsopdelte puljer.

Uoverskueligheden i de bestående puljesystemer medfører, at:

> Det er vanskeligt at udnytte de afsatte puljemidler effektivt, idet den manglende mulighed for overførelse af midler mellem organisationer og formål gør, at midlerne ofte bliver for små de steder, hvor behovet er størst. Omvendt anvendes der midler på områder, hvor der ikke er konstateret lønmæssige problemer.
>
> Det er vanskeligt at integrere lønnen som en aktiv og dynamisk del af den lokale personalepolitik. De mange ordninger og puljer med varierende formål/organisation medfører manglende gennemsigtighed for de enkelte institutioner, hvilket modvirker en øget fleksibilitet.

Det er vigtigt at pointere, at puljemidler og herunder øgede puljemidler ikke i sig selv giver mere fleksibilitet. For at lønsystemet skal kunne indfri de krav, som omstillingen og fornyelsen i den offentlige sektor kræver, er det nødvendigt, at de nuværende bindinger på puljesystemerne fjernes, og at en større del af løndannelsen decentraliseres som et led i en aktiv og dynamisk personalepolitik.

For statens vedkommende er sådanne ændringer i lønsystemet også nødvendige, hvis ministerier og styrelser skal udnytte de frihedsgrader optimalt, som budgetreformen har givet på stillingsområdet.

Forhandlingsformen mellem de offentlige arbejdsgivere og organisationerne har ved de senere overenskomstforhandlinger ændret karakter i forhold til tidligere. Ved de seneste forhandlinger, som blev afsluttet på et meget tidligt tidspunkt, var der i realiteten tale om indgåelse af en ramme for overenskomstfornyelserne, som senere på embedsmandsplan skulle udfyldes. Denne forhandlingsform minder om de generelle forhandlinger, der på det private arbejdsmarked føres mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening. Det vil være meget tænkeligt, at denne forhandlingsform bliver fortsat ved kommende overenskomstforhandlinger.

Indholdet af kommende overenskomstforhandlinger kunne derfor tænkes at være koncentreret om de emner, som er generelle for alle de grupper, der forhandles med.

F.eks. vil følgende emner egne sig til sådanne forhandlinger:

Generelle skalalønsforbedringer
Stedtillæg, dog ikke i 1989
Reguleringsordning, dog ikke i 1989
Størrelsen af puljer til generelle og specielle formål (ikke de enkelte forslag).

Det vil således i fremtiden formentlig være mindre sandsynligt, at emner, der er specifikke for en enkelt gruppe f.eks. skulle forhandles mellem finansministeren og CFU. Et mere simplificeret puljesystem vil passe ind i dette billede.

Et af de vigtigste skridt mod en øget fleksibilitet i den offentlige sektor vil være at få mindsket antallet af puljer, der er opsplittet på organisation/formål.

Et andet vigtigt krav er, at de ikke-organisationsopdelte puljer skal dække samtlige formål og dermed såvel gruppevise som individuelle omklassificeringer/tillæg.

Ved aftale- og overenskomstindgåelsen skal fordelingen af de midler, der skal anvendes henholdsvis centralt/decentralt, aftales.

Den optimale løsning ville være, at der i forbindelse med aftale- og overenskomstfornyelser afsættes en formålspulje til løsning af strukturproblemer og en pulje til indviduelle formål rettet mod mere individuelle/lokale formål. Begge puljer forudsættes at dække samtlige ansatte. Det forudsættes, at der ikke afsættes andre puljer.

De forslag til nye eller ændrede fleksibilitetselementer, der i det efterfølgende vil blive stillet, tager højde for den sandsynlige ændring i forhandlingsformen samt de anførte generelle synspunkter om afsættelse af puljer.

Udvalget peger på nedenstående forslag. Forslagene er tænkt som et idékatalog til videre bearbejdning blandt de offentlige arbejdsgivere og som grundlag for debat med ministerier/(amts) kommuner og organisationer. Forslagene er således ikke et færdigt produkt, der kan indgå som elementer i kravslister.

5.5.2. Forslag om en formålspulje til strukturelle problemer

Det foreslås, at der under de generelle forhandlinger afsættes en ikke-organisationsopdelt pulje for samtlige ansatte til løsning af strukturelle problemer.

Formålet hermed er, at det herved vil være muligt at bruge midlerne der, hvor behovene er de største, og uanset hvilken organisation der har forhandlingsretten. Samtidig vil det også kunne løse de problemer, der hidtil har været, når visse personalegrupper, der ikke er med i de store forhandlingsfællesskaber, skal tilgodeses.

Som eksempler på puljeanvendelse kan nævnes følgende situationer:

> Lønudviklingen for en gruppe, der i forhold til det private arbejdsmarked er kommet ud af trit.
> Stillingsindholdet for en gruppe har ændret sig.
> Hvor der er opstået uhensigtsmæssige relationer imellem forskellige grupper i den offentlige sektor.

Ændringerne vil typisk blive givet som gruppevise vedvarende omklassificeringer/ændringer i lønskalaen, men der er intet til hinder for, at der også kan aftales tidsbegrænsede lønændringer afhængigt af formålene.

Gruppevise omklassificeringer bør fortsat ske centralt. Baggrunden herfor er, at gruppevise omklassificeringer normalt har rækkevidde ud over den enkelte styrelse/(amts)kommune. En decentralisering af sådanne omklassificeringer vil derfor ofte kunne oprette skævheder frem for at udligne skævheder. Hvis en gruppevis omklassificering er koncentreret inden for en enkelt styrelses område, kan decentralisering komme på tale, hvis den skønnes at kunne fremme fleksibiliteten, uden at styringen mistes.

Af denne pulje foreslås endvidere finansieret stillingsmæssige omklassificeringer på chefniveau, f.eks. for statens vedkommende på lønramme 35-niveau eller højere. Sådanne omklassificeringer bør fortsat føres centralt ud fra styringsmæssige grunde.

5.5.3. Forslag om individuelle ministerie-/(amts)kommunepuljer

Den anden af puljerne skal anvendes til ministerie-/(amts)kommunepuljer. Puljerne er ligesom puljer under afsnit 5.5.2. ikke organisationsopdelte og skal dække samtlige ansatte.

Puljerne skal anvendes til følgende formål:

Rekrutterings- og fastholdelsestillæg.
Ydelse af tillæg til honorering af en medarbejders særlige indsats.
Personlige omklassificeringer.
Stillingsmæssige omklassificeringer (for statens vedkommende omklassificeringer af stillinger, der opfylder kravene til stillingsindhold som angivet i frilisten).

Det foreslås endvidere, at puljerne decentraliseres til det enkelte ministerområde/amtsråd/den enkelte kommunalbestyrelse, med mulighed for yderligere delegering til de enkelte institutioner.

Formålet hermed er at integrere lønfastsættelsen som en aktiv del af den lokale personalepolitik. Ved decentralisering får det enkelte ministerium/-(amts)kommune/de enkelte institutioner mulighed for at udforme en lønstruktur, der svarer til behovene og ønskerne.

For så vidt angår de tre første formål vil der af puljerne kunne ydes personlige omklassificeringer/tillæg, herunder tillæg der aftrappes, og som kan være tidsbegrænsede eller ikke tidsbegrænsede. Lønforbedringer falder bort ved ledighed i stillingen.

I forbindelse med allerede gennemførte decentraliseringer, jf. afsnit 5.4, har visse grupper med generelle tillægssystemer været undtaget fra decentraliseringen. Som eksempel herpå kan nævnes jurister og universitetsøkonomer i sekretær/fuldmægtigstillinger. Det er udvalgets opfattelse, at der af de individuelle puljer bør kunne aftales personlige tillæg for alle grupper af ansatte.

Ved stillingsmæssige omklassificeringer kan der ydes omklassificeringer/tillæg, der kan være tidsbegrænsede eller ikke tidsbegrænsede.

For at bevare de generelle relationer i lønsystemet, må det være nødvendigt, at stillingsmæssige omklassificeringer, der ikke er på friliste, forhandles centralt.

I mange af statens institutioner vil der ofte være en sammenhæng mellem de varige chefklassificeringer og den pågældende institutions struktur. Af hensyn til lønstyring og styring af organisationsstrukturer bør varige stillingsmæssige omklassificeringer på lederniveau, f.eks. lønramme 35-niveau eller højere i staten, foretages centralt, jf. afsnit 5.5.2.

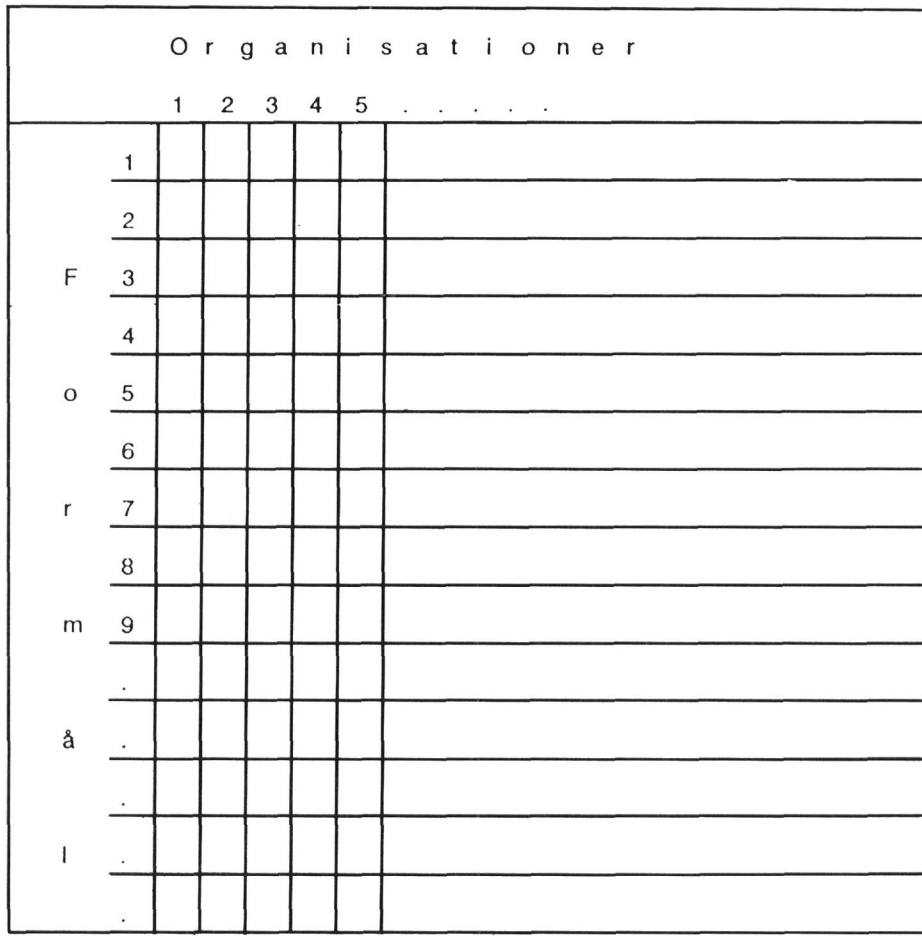
Personlige omklassificeringer vil dog kunne foretages ud fra ministerie/-(amts)kommunepuljen.

Puljerne fordeles efter lokal aftale mellem det enkelte ministerium/den enkelte (amts) kommune.

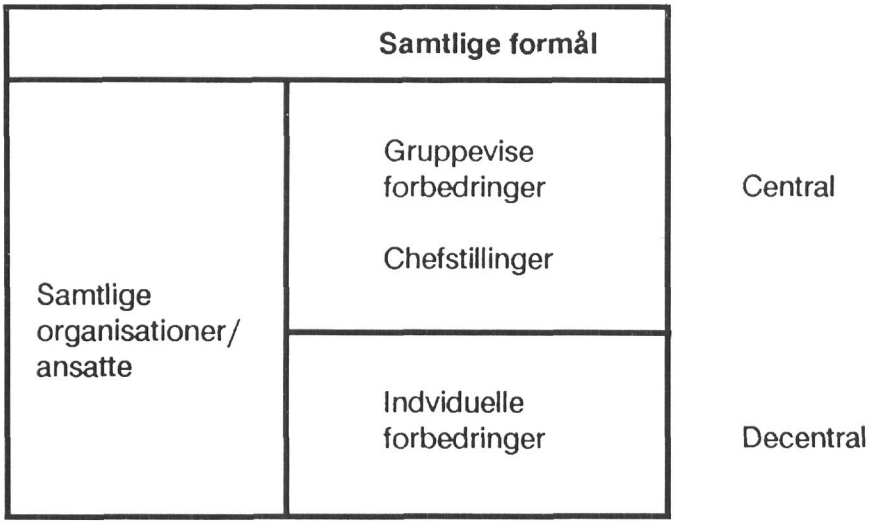
5.5.4. Forslag om puljernes finansiering, størrelse og fordeling

I figur 5.5. og 5.6. er vist, hvorledes den foreslåede ordning, som er nævnt under afsnit 5.5.2. og 5.5.3., vil rationalisere det nuværende puljebureaukrati og gennem overskuelighed medvirke til en øget fleksibilitet i lønfastsættelsen i den offentlige sektor.

Figur 5.5.
Det nuværende puljebureaukrati



Figur 5.6.
Forslag til nyt fleksibelt puljesystem



Finansiering
Finansiering af et nyt puljesystem vil kunne ske ved:

Afsættelse af puljer i forbindelse med generelle aftale- og overenskomstforhandlinger.
Inddragelse af de genanvendelige midler, der er i det nuværende lønsystem, i takt med, at disse bliver ledige. Herunder flekspuljer/ (amts) kommunepuljer.
En ændret anvendelse af tilpasningsklausulen, i første omgang ved, at den del af reguleringsordningen, der er afsat til brug for individuelle omklassificeringer/tillæg ("0,08-puljen[11]), inddrages.

Størrelse af puljerne
Ved afsættelse af puljer bør der ske en nøje overvejelse af, hvor store midler der i den givne situation er ønskelige. Størrelsen hænger nødvendigvis sammen med, hvilken økonomisk ramme der er gældende for overenskomstfornyelsen, men også lønsystemets opbygning er bestemmende for, hvor stor en pulje der kan uddelegeres.

Siden 1969 har lønsystemet principielt bestået af 40 lønrammer, og mens der er sket en lang række omklassificeringer under lønramme 40-niveauet som følge af puljesystemet, har der ikke været mulighed for at hæve de øverste stillinger lønmæssigt, bortset fra ydelse af ikke-pensionsgivende lønforbedringer. Aftale om yderligere store puljer vil uvægerligt medføre en

sammentrækning af lønsystemet, som vil vanskeliggøre sammenhængen mellem job/personlige krav og løn endnu mere, end tilfældet er i dag.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at en videreudbygning af puljesystemerne også forudsætter, at der bliver skabt "luft" i den øvre ende af lønskalaen. En anden mulighed vil være at forhøje den pensionsmæssige løndel for de nuværende øvre lønrammer.

Det kan tilføjes, at det nuværende lønsystem med lange anciennitetsforløb også sværere vil kunne absorbere individuelle lønforbedringer end et nyt lønsystem, hvor løntrinene er få. Om udvalgets overvejelser vedrørende anciennitetsforløb henvises til afsnit 5.5.12.

Udvalget peger også på, at meget store decentrale puljer kan føre til en situation, hvor et individuelt tillæg bliver reglen og ikke undtagelsen for en ansat. Hvis puljemidlerne for ansættelsesmyndigheden er meget rigelige, vil formålet med de decentrale puljer meget let kunne blive ødelagt, idet de prioriteringer, et ministerium/en (amts)kommune nødvendigvis skal foretage ved ydelse af lønforbedringer, bliver overflødige.

Ved overenskomstforhandlingerne bør der derfor ske en nøje afvejning af, hvor store puljer lønsystemet kan tåle, og hvor meget det personalepolitisk er hensigtsmæssigt at uddelegere. Disse overvejelser bør ikke mindst føres, hvis der indgås aftaler om, at f.eks. en del af reguleringsordningens provenu indgår til finansiering af fleksibilitetselementer, da størrelsen af sådanne reguleringer på aftaletidspunktet kan være meget vanskelige at skønne over.

Fordeling af puljerne til ministerier/(amts)kommuner
Formålspuljen forhandles og fordeles centralt mellem de offentlige arbejdsgivere og organisationerne. Puljen kan dog uddelegeres specifikt.

Den individuelle pulje fordeles af APD/de (amts)kommunale forhandlingsorganer til de respektive ministerområder/amtsråd og kommunalbestyrelser, der - som led i en samlet prioritering - udmelder puljebeløb til de enkelte institutioner.

Såvel centralt i APD/de (amts)kommunale forhandlingsorganer som decentralt på ministerie-/(amts)kommuneniveau vil der være mulighed for at foretage skævdelinger.

I de tilfælde, hvor der i en institution sker væsentlige aktivitetsforøgelser/-begrænsninger, reguleres der herfor gennem centrale reguleringer af det enkelte ministerområde/kommunes individuelle pulje.

Når de individuelle puljer er fordelt til den enkelte institution, indgår disse som element i den lokale personalepolitik.

Anvendelsen af midlerne bør foregå, efter at medarbejdere og ledelse har drøftet:

> Institutionens mål og særligt prioriterede arbejdsopgaver.
> Hvilke arbejdspræstationer, samarbejdsformer og eventuelle nøglestillinger der kan ydes personlige lønforbedringer til.
> Hvorledes de individuelle puljemidler kan anvendes som led i en aktiv og målrettet personalepolitik.

Det er vigtigt, at der opnås enighed omkring formål og kriterier for anvendelsen af den individuelle pulje, og at de kriterier der fastlægges, er gennemskuelige og klare for alle medarbejdere.

Den konkrete aftale om ydelse af tillæg/omklassificeringer finder sted lokalt mellem institutionsledelsen og organisationerne.

5.5.5. Forslag om indskrænkning af adgangen til at aftale lønforbedring i forbindelse med væsentlige stillingsændringer (overenskomstområdet)

Indførelse af de decentrale puljer - dækkende stort set samtlige formål - betyder samtidig, at der er behov for revision og opstramning af de bestående ordninger, der i dag giver mulighed for anvendelse af midler uden for pulje.

Således vil en lang række af de lønændringer, der på AC-området og en række andre overenskomstområder i stigende omfang begrundes med væsentlige stillingsændringer, skulle finansieres af den lokale pulje. Specielle behov i forbindelse med større organisationsprojekter mv. forudsættes tilgodeset gennem centrale skævdelinger i forbindelse med udmeldingen af puljer til ministerområder/(amts) kommuner.

I de tilfælde hvor en ansat i forbindelse med en egentlig forfremmelse rykker op i en højere stilling - typisk efter opslag - bør der dog gælde samme regler som ved nyansættelse.

På de overenskomstområder, hvor der i dag er mulighed for ydelse af løntillæg i forbindelse med nyansættelser, opretholdes denne mulighed, svarende til muligheden for nyklassificeringer på tjenestemandsområdet.

5.5.6. Forslag om udbygning af frilisteme mv.

For at hindre, at frilisteme benyttes til dispositioner, hvor der normalt skal benyttes omklassificeringsmidler, bør frilisteordningerne nøje gennem-

gås. Det kan herunder overvejes, om frilistecirkulæret skal udbygges eller ændres, og om styrelserne skal have pligt til at indsende oplysninger om anvendelsen o.l. af frilisterne.

En udvidelse af frilisteordningen vil gøre det muligt for institutionen løbende at tilpasse stillingsstrukturen til udviklingen i opgaverne og opgavesammensætningen.

I forbindelse med nye opgaver eller strukturændringer i statens institutioner opstår der undertiden behov for at oprette en eller flere nye stillinger. Ved budgetreformen er beføjelsen til at oprette (og nedlægge) stillinger under lønramme 35 overdraget til de enkelte ministerier, der i flere tilfælde har delegeret beføjelsen videre til de under ministeriet hørende institutioner.

Ministeriernes/institutionernes mulighed for at oprette nye stillinger under lønramme 35 er i princippet alene begrænset af områdets bevillingsmæssige rammer og skal således ikke overholde bestemte tidsterminer eller holdes inden for bestemte omklassificeringspuljer. Den fri adgang til at oprette stillinger indebærer derfor en fleksibel mulighed for at tilpasse arbejdsstyrken til ændringer i ministeriernes/institutionernes opgavevaretagelse eller struktur.

Frilistesystemet bør efter Finansministeriets opfattelse udvides, således at endnu flere klassificeringssager kan afgøres lokalt. Dette kan ske ved, at endnu flere stillinger optages på ministerområdernes frilister. Det ideelle vil være, at alle typiske stillinger er omfattet af frilisterne. Samtidig bør klassificeringscirkulæret revideres, dels med henblik på en forenkling af proceduren i forbindelse med udvidelser af frilisterne, dels således, at der indføres en pligt for ministerier og styrelser til at underrette Finansministeriet om ministeriernes konkrete anvendelse af frilisterne.

For det (amts)kommunale område skal der tilsvarende peges på en yderligere lempelse i decentraliseringen af løntilsynet.

5.5.7. Forslag om afskaffelse af genanvendelsessystemet

Det nuværende organisations- og formålsbestemte genanvendeisessystem er en afspejling af det gældende båseopdelte puljesystem. Man kan i høj grad stille sig tvivlende overfor, om arbejdsgiverne får deres mål opfyldt ved genanvendelse af de ledigtblevne løndele.

Ved en ændring af puljesystemet bør der også ske en ændring af alle genanvendelsesaftaler, således at de midler, der frigøres, overføres til mini-

sterie-/(amts)kommunepuljen til genforhandling inden for samtlige formål uden binding til bestemte organisationer.

5.5.8. Forslag om forbedret lønstatistik

Udvalget finder, at der snarest bør ske en videreudbygning af løn- og personalestatistikken på det offentlige område. Et øget statistisk beredskab er nødvendigt for en fortsat lønstyring under decentrale forhandlinger. Det nuværende statistiske beredskab er opbygget i lyset af tidligere meget centralistiske forhandlingssystemer.

Det eksisterende statistiske materiale bør således udbygges, så det understøtter de lokale myndigheders forhandlinger med personaleorganisationerne, som i mange situationer ligger inde med meget detailpræget materiale om enkeltgrupper.

Der bør derfor ske en opprioritering af udviklingen af det statistiske materiale.

5.5.9. Forslag om differentiering af lønnen til den offentlige sektors ledere

Klassificeringen af chefstillinger er det ikke hensigtsmæssigt at uddelegere i større omfang, idet sådanne ændringer typisk vil have lønstyrings- og strukturmæssig betydning og derfor mest hensigtsmæssigt kan ske centralt.

Klassificeringen af chefstillinger i dag afspejler alene de stillingsmæssige krav. De personlige forudsætninger kan alene spille ind i udnævnelses- og forfremmelsessituationen.

Med stadigt øgede resultatkrav til den offentlige sektors ledere skal det være muligt at differentiere ledernes lønninger i forhold til deres resultater.

Der bør fremover lægges mere vægt på, hvorledes den enkelte leder udfylder sin stilling. Sådanne personlige kvaliteter kan alene vurderes decentralt, og derfor bør der af de decentrale ministeriepuljer/(amts)kommunepuljer også være mulighed for at give personlige løntillæg til chefer.

Hvis der er tale om grupper af stillinger, f.eks. kontorchefer, ville det også være et personalepolitisk fremskridt, hvis der kunne aftales midlertidige tillæg, der ud over de stillingsmæssige krav også afspejlede de personlige forudsætninger. Ydelse af sådanne tillæg afhænger naturligvis af den enkeltes arbejdssituation, eksterne og interne udfordringer mv.

Som eksempler på, hvilke forudsætninger der kunne være at overveje i en decentral fastsættelse af løndele, kunne peges på:

Driftsmæssig effektivitet
Ressourcebevidst ledelse
Engageret og resultatorienteret ledelse
Vilje til decentralisering af beslutningskompetence
Mobilitetsvillighed
Udviklingsorienteret ledelse
Serviceorienteret ledelse

5.5.10. Forslag om chef rotation

Omstillingsprocessen i den offentlige sektor gennemføres af medarbejdere og ledelse i fællesskab, men ledelsen vil have en central opgave som initiativtager og inspirator, hvorfor der vil blive stillet øgede og nye krav til cheferne.

Den offentlige sektors ledere må derfor være indstillet på, at de kvalitative og kvantitative krav til deres arbejde vil blive ændret og øget.

Således vil den igangsatte udvikling vedrørende øget resultatorientering og omstillingsparathed i den offentlige sektor blive fortsat og skærpet.

De første initiativer til at forberede lederne til at varetage de nye opgaver er taget gennem en massiv satsning på udviklingen af værktøjer, der styrker ledelsespolitikken, herunder lederuddannelser mv. Disse initiativer bør prioriteres højt.

Udvalget har specielt peget på, at chefer i den offentlige sektor og især i staten er kendetegnet ved meget lille mobilitet. Det er således sjældent, at chefer rokerer mellem to ens klassificerede stillinger. En øget chefrotation vil, ud over at skærpe kravene til chefernes generelle ledelsesfunktioner, også muliggøre en større erfaringsudveksling til fordel for såvel institutionerne som cheferne selv.

Med henblik på en større frivillig chefrotation foreslås det:

> At der igangsættes overvejelser om, hvorledes en chefrotation kan indføres. Sådanne undersøgelser skal dels klarlægge de praktiske vanskeligheder ved en rotationsordning for chefer, dels klarlægge, hvilke personalepolitiske værktøjer der kan hjælpe med til at fremme rotationsprocessen. Det skal herunder undersøges, om ydelse af lønforbedringer vil kunne antages at fremme rotationslysten hos cheferne.

5.5.11. Forslag om øget anvendelse af åremål

Siden ændringen af åremålsloven i 1986 har anvendelsen af åremålsansættelse af ledere været stærkt stigende. Denne udvikling må fastholdes og proceduren for etablering af åremålsansættelse lettes. Dette vil bl.a. ske i forbindelse med en påtænkt decentralisering af vilkårsfastsættelsen.

Rammerne for lønfastsættelsen for udefra kommende er så vide, at åremålsansættelse vil kunne anvendes som markedslønsordning til at rekruttere ledere fra det private erhvervsliv.

Til vurdering af, om åremålsansættelse opfylder sit formål - mulighed for med jævne mellemrum at udskifte lederne - bør den faktiske anvendelse følges op af APD, enten i form af en generel undersøgelse om nogle år af, hvordan der i praksis er forholdt i forbindelse med åremålsansættelsernes ophør, eller ved løbende indberetninger herom fra de enkelte ministerier.

5.5.12. Forslag til overvejelser om omlægning af anciennitetsforløb

Lotz II-udvalget har peget på, at det bør overvejes, om der skal ske en ændring af de bestående anciennitetssystemer.

Anciennitetssystemet er et af de grundlæggende træk ved de offentlige lønsystemer. Ikke desto mindre, men måske også derfor, har anciennitetssystemet stedse været grundlag for debat.

Spørgsmålet om alderstillæg blev grundigt overvejet i forbindelse med Tjenestemandskommissionen af 1965, og fra betænkningen fra 1969 kan følgende citeres:

'Ligesom tilfældet synes at være i det private erhvervsliv, er der utvivlsomt et behov på statstjenestemandsområdet for gennem en alderstillægsordning at honorere, at tjenestemændenes arbejde i mange tilfælde bliver mere værdifuldt for staten, efterhånden som de vinder indsigt og erfaring i deres arbejde. Det vil derfor være rimeligt at knytte en alderstillægsordning til de lønrammer, der typisk anvendes ved førstegangsansættelse i statens tjeneste, samt i øvrigt til i hvert fald flertallet af de lønrammer, der tænkes anvendt til avancementsstillinger.'

Udvalget har drøftet, hvorvidt disse synspunkter fortsat er gældende, herunder alderstillæggenes udbredelse i den private sektor, udviklingen i alderstillæg i den offentlige sektor siden 1969, og om der hensigtsmæssigt kunne ske en omlægning af visse af de bestående alderstillæg, således at

der blev skabt et mere inciterende lønsystem samtidig med, at f.eks. nogle af Tjenestemandskommissionens synspunkter fortsat kunne stå ved magt.

Det er udvalgets opfattelse, at der i mange situationer bør finde en sådan omlægning sted, men at det bør bero på en undersøgelse. På baggrund af de grundlæggende træk ved alderstillægssystemet i relation til de offentlige lønsystemer finder udvalget, at sådanne overvejelser bør henføres til et særligt udvalg, der også har deltagelse fra organisationsside.

5.5.13. Forslag om pensions- og retræteordning for ledere

Løn- og pensionssystemerne bør være indrettet på en sådan måde, at de fremmer den nødvendige udskiftning af lederstaben. Der findes ikke klare regler for, hvor stor en pension skal være for at sikre en hensigtsmæssig udskiftning, men udviklingen siden tjenestemandsreformen i 1969 har bevirket, at der er blevet et stadigt større spænd mellem løn og opnåelig pension. Dette spænd er bl.a. opstået ved pensionssystemets opbygning, men også ved, at der i de senere år er ydet en række ikke-pensionsgivende tillæg.

Omstillingen af den offentlige sektor forudsætter en ekstra indsats af lederne. Der vil derfor i de kommende år være behov for, at der etableres forbedrede pensionsmuligheder for ansatte på lederposter. Det bør derfor blive et naturligt led i en styrelses personalepolitik at tænke på, hvorledes man får udnyttet ressourcerne optimalt hos de nuværende ledere, herunder hvorledes en seniorpolitik for veltjente ledere kan etableres (retræteposter, seniorposter, pension mv.).

5.5.14. Forslag om ændret udmøntning af reguleringsordningen (tilpasningsklausulen)

Det har hidtil været almindelig anerkendt, at der skal tilstræbes en parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Den ekstraordinære procentregulering (tilpasningsklausulen) giver de offentligt ansatte 80 pct. af lønstigningen på det private arbejdsmarked.

Det forhold, at 80 pct. af den gennemsnitlige lønudvikling i den private sektor udmøntes gennemsnitligt i den offentlige sektor, indebærer, at grupper, der har en særlig stærk lønudvikling på det private arbejdsmarked, ikke har mulighed for at få en tilsvarende lønudvikling i den offentlige sektor.

Omvendt sikres grupper, der på det private arbejdsmarked har en svag lønudvikling, en højere lønudvikling i den offentlige sektor.

Hertil kommer, at de nuværende gennemsnitsberegninger på lønudvikling og procentregulering ikke opfanger de betydelige forskelle, der kan være i lønudviklingen fra egn til egn. Såfremt løntilpasningen for den offentlige sektor fortsat reguleres efter de nugældende principper i den ekstraordinære procentregulering, vil de personalegrupper, der i øvrigt er sammenlignelige med personalegrupper i den private sektor, enten blive lønførende eller få et lønefterslæb i forhold til den private sektor.

Det er udvalgets opfattelse, at den ekstraordinære procentregulering ved udmøntningen bør differentieres for de enkelte personalegrupper i forhold til den aktuelle konkurrencesituation mellem sammenlignelige personalegrupper på det private arbejdsmarked.

5.5.15. Forslag om udarbejdelse af informationsmateriale vedrørende udlodning af effektiviseringsgevinster i staten

Aftalen om udlodning af effektiviseringsgevinster er et betydningsfuldt bidrag til øget fleksibilitet i løndannelsen. Aftalen kan være et væsentligt element til mere rationelle arbejdsgange i administrationen mv., til højnelse af produktkvalitet og til fremme af motivationen hos medarbejderne.

Det er imidlertid af væsentlig betydning, at udlodningen foretages på en personalepolitisk hensigtsmæssig måde. Den indgåede aftale indeholder ikke retningslinier for, hvilken strategi der bør følges i forbindelse med udlodning af effektiviseringsgevinster, og udvalget foreslår på denne baggrund, at det overvejes, på hvilken måde der kan gives ministerier og styrelser information om, hvorledes en effektiviseringsproces igangsættes, hvilke erfaringer APD ligger inde med om allerede gennemførte effektiviseringsprojekter, og hvilken type lønforbedringer der i den givne situation mest hensigtsmæssigt bør vælges.

Bilag

Bilag 0.1. Underudvalget vedrørende barrierer for omstilling og fornyelse

Bilag 0.2. Underudvalget om fleksibilitet i løndannelsen

Bilag 0.3. Underudvalget om sygesikring

Bilag 2.1. Oversigt over forhandlingsfællesskaber i staten

Bilag 3.1. Oversigt over lønnen på de enkelte skalatrin pr. 1.4.1988

Bilag 3.2. Oversigt over lønramme og skalatrin for visse tjenestemands- og overenskomststillinger på det offentlige arbejdsmarked

Bilag 4.1. Oversigt over ulempesatser pr. 1.4.1988

Bilag 4.2. Cirkulære af 31. august 1988 om de for statens tjenestemænd gældende arbejdstidsregler

Underudvalg vedrørende barrierer for omstilling og fornyelse

Underudvalgets nedsættelse og kommissorium

Som led i arbejdet i udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem er nedsat 3 underudvalg vedrørende henholdsvis:

fleksibilitet i løndannelsen
barrierer for omstilling og fornyelse
sygesikringsområdet.

Underudvalget vedrørende barrierer for omstilling og fornyelse (Barriereudvalget) blev nedsat marts 1988 med følgende kommissorium:

'Underudvalget skal analysere, hvilke barrierer det eksisterende aftale- pg overenskomstsystem indebærer for omstilling og fornyelse i den offentlige sektor. Der lægges vægt på, at analysen også omfatter faggrænser og uddannelsesspørgsmål, ligesom det forudsættes, at de spørgsmål, der er rejst vedrørende sygehusområdet i betænkning nr. 1123 fra Indenrigsministeriet om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, medtages.

På baggrund af den nævnte analyse skal underudvalget vurdere behovet for en friere personaleanvendelse og stille forslag, der kan sikre opfyldelse af dette behov.

Underudvalget skal afslutte sit arbejde inden udgangen af august 1988. '

Som følge af udskrivelsen af folketingsvalg til den 10. maj 1988 blev fristøn for udvalgsarbejdets afslutning efterfølgende udskudt til medio september 1988.

Underudvalgets sammensætning

Barriereudvalget fik følgende sammensætning:

Administrations- og personaledepartementet:
Planlægningschef Marianne Nielsen
Kontorchef Niels Paludan
Kontorchef Tom Jacobsgaard

Budgetdepartementet:
Kontorchef Hans Nielsen

Indenrigsministeriet:
Kontorchef Ib Jensen

Sundhedsministeriet:
Afdelingschef Martin Teilmann

Kommunernes Landsforening:
Cheføkonom Søren Høgenhaven
Direktør Herluf Ibsen

Amtsrådsforeningen:
Direktør Jens Olufsen

Københavns kommune:
Kontorchef Hans Simmelkjær

FKKA:
Sekretariatschef Peter Bramsnæs

Kommunernes Lønningsnævn:
Sekretær Erik Lohmann Davidsen (formand)

Kontorchef Svend Tychsen, Amtsrådsforeningen, og kontorchef Frank Andersen, Kommunernes Lønningsnævn, har varetaget udvalgets sekretariatsfunktioner.

Underudvalgets arbejde

Som led i det overenskomstforberedende arbejde arrangerede Kommunernes Lønningsnævn i samarbejde med de kommunale organisationer den 3.-4. maj 1988 på Scanticon en fælleskommunal idékonference, hvor også Barriereudvalgets problemstilling blev drøftet. I konferencen deltog en række af udvalgets medlemmer og en repræsentativ kreds af ledende embedsmænd fra kommuner og amter.

Parallelt hermed har Finansministeriet drøftet behovet for en større fleksibilitet i aftale- og overenskomstsystemet med ministerier og styrelser, herunder behovet for ændring af regler/etablering af nye ordninger med henblik på at fjerne barrierer for omstilling og fornyelse i staten. Drøftelserne har fundet sted i de statslige ERFA-kredse, der blev etableret i 1985 som forum for erfaringsudveksling m.v. for statslige personalechefer.

Endvidere har forslag og overvejelser fra udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (Lotz-udvalg 2) indgået i Barriereudvalgets

arbejde.

Barriereudvalget har ikke behandlet folkeskolens tjenestetidsregler. Dette spørgsmål er taget op i et særligt udvalg.

Barriereudvalget har afholdt i alt 8 møder. Som led i udvalgsarbejdet har udvalget interviewet driftsledere fra udvalgte sektorområder.

Betænkningen er tiltrådt af samtlige medlemmer.

Underudvalg om fleksibilitet i løndannelsen

Underudvalgets nedsættelse og kommissorium

På sit møde den 15. marts 1988 vedtog udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem at nedsætte følgende 3 underudvalg :

fleksibilitet i løndannelsen
barrierer for omstilling og fornyelse
sygesikring

Underudvalget vedrørende fleksibilitet i løndannelsen fik følgende kommjssorium:

Tå baggrund af de hidtidige overvejelser og erfaringer med delegation og fleksibilitet i lønfastsættelsen, skal underudvalget:

Analysere, hvilke muligheder der findes for fleksibilitet i løndannelsen inden for de bestående rammer i aftale- og overenskomstsystemet.
Vurdere de hidtidige erfaringer med fleksibilitet i lønfastsættelsen.
Vurdere behovet for en større fleksibilitet, herunder i form af decentralisering af lønfastsættelsen.
Fremsætte forslag, der kan sikre en større fleksibilitet i lønfastsættelsen.

Underudvalget skal afslutte sit arbejde inden udgangen af august 1988. '

Som følge af udskrivelsen af folketingsvalg til den 10. maj 1988 blev fristen for udvalgsarbejdets afslutning udskudt til medio september 1988.

Underudvalgets sammensætning

Underudvalget vedrørende fleksibilitet i løndannelsen fik følgende sammensætning :

Administrations- og Personaledepartementet (APD):
Afdelingschef Finn Hoffmann (formand)
Kontorchef H.C. Jensen
Kontorchef Gorm Neigaard

Københavns kommune :
Vicedirektør Flemming Sarroe

Kommunernes Landsforening :
Forhandlingschef Niels Rask Andersen

Amtsrådsforeningen i Danmark :
Kontorchef H.C. Tjellesen

Sekretariatsfunktionen er blevet varetaget af:
Fuldmægtig Sigrid Sandorff, APD
Sekretær Lone Retoft, APD
Fuldmægtig Arne Bundgaard, APD
Fuldmægtig Preben Meier Pedersen, Kommunernes Landsforening

Desuden har bl.a. følgende medarbejdere fra APD deltaget i arbejdet:
Claus Nielsen, Jørgen Broberg, Niels E. Pihl Bisgaard og Jonna R. Frederiksen.

Underudvalgets arbejde

Underudvalget holdt sit første møde 24. marts 1988 og har holdt i alt 11 møder.

Problemstillingen omkring fleksibilitet i lønfastsættelsen har tidligere været behandlet i det udvalg om fleksibilitet i de offentlige lønsystemer - Lønformudvalget - som finansministeren nedsatte i begyndelsen af 1986. De udkast til redegørelser, der blev afgivet af Lønformudvalgets 2 underudvalg, er samlet i "Materiale fra Lønformudvalget" af oktober 1986.

Underudvalget har i sin beskrivelse af den eksisterende fleksibilitet taget udgangspunkt i statslige ordninger. Hvor de statslige ordninger afviger væsentligt fra de kommunale, er disse beskrevet.

I forbindelse med underudvalgets arbejde er en række ministerier og større styrelser blevet indkaldt til to møder i APD.

Fra kommunal side har der været afholdt en konference, hvor fleksibilitet i bred forstand har været drøftet.

Underudvalg om sygesikring

Underudvalgets nedsættelse og kommissorium

På sit møde den 15. marts vedtog udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsystem at nedsætte følgende 3 underudvalg:

Fleksibilitet i løndannelsen
Barrierer for omstilling og fornyelse
Sygesikring

Underudvalget vedrørende sygesikring fik følgende kommissorium :

'Udvalget skal - med udgangspunkt i overvejelser i betænkning nr. 1123 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder - analysere sygesikringsoverenskomsteme og vurdere, om der er bestemmelser i overenskomsterne, der - udfra en sundhedspolitisk synsvinkel og under hensyn til behovet for budgetsikkerhed - hindrer omstilling og effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Udvalget skal herunder overveje :

en sanering af overenskomsterne
mulighederne for større lokal frihed og begrænsninger i kravet om, at overenskomstparterne skal godkende lokale overenskomster
Ændrede regler for honorarfastsættelsen, der tilskynder til bedre patientbehandling og økonomisering med ressourcerne.

Udvalget skal endvidere overveje afskaffelse af eksklusivbestemmelser i sygesikringsoverenskomsterne i relation til medlemskab af faglige organisationer, samt hvorledes overenskomstforhandlingerne på arbejdsgiverside fremover skal føres. '

Underudvalgets sammensætning

Udvalget fik ved nedsættelsen følgende sammensætning :

Indenrigsministeriet :
Kommitteret Jørgen Lotz

Finansministeriet, Budgetdepartementet :
Kontorchef Anders Eldrup

Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet :
Kontorchef Carl Erik Johansen

Amtsrådsforeningen i Danmark :
Adm. direktør Otto Larsen
Direktør Arne Grünfeld

Sygesikringens Forhandlingsudvalg :
Kontorchef Ole Rasmussen
Vicekontorchef Annette Bonne

Sundhedsstyrelsen :
Overlæge Henning Kirk

Københavns Sundhedsdirektorat :
Direktør Ib Haurum

Socialministeriet :
Kontorchef Ib Valsborg

Kommunernes Landsforening :
Kontorchef Lennart Konow
Kontorchef Eske Groes

Kommunernes Lønningsnævn :
Sekretær Erik Lohmann Davidsen

Frederiksberg kommune :
Afdelingschef Lars Due Østerbye

Sundhedsministeriet :
Økonomi- og planlægningschef Martin Teilmann (formand)
Konsulent Vagn Nielsen

Sundhedsstyrelsen var ved andet møde repræsenteret ved overlæge Gunnar Schøiler. I tredje og fjerde møde deltog overlæge Jørgen Fog.

Sekretariatsfunktionen er blevet varetaget af :
Fuldmægtig Klaus Lunding (indtil 1. juni 1988)
Fuldmægtig Kit Eisner
Fuldmægtig Susanne Henriksen (fra 1. juni 1988)
alle Sundhedsministeriet

Sekretariatet har modtaget bidrag fra Kommunernes Lønningsnævn, Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Kommunernes Landsforening.

Oversigt over forhandlingsfællesskaber i staten

Statstjenestemændenes Centralorganisation I

Centralforeningen for Stampersonel i Civilforsvarskorpset
Danmarks Kirketjenerforening
Dansk Fængselsforbund
Dansk Jernbaneforbund
Dansk Plejerforening
Dansk Postforbund
Dansk Tele Forbund
Dansk Toldtjenestemands Forbund
Den grønlandske Tjenestemandsforening
Farvandsvæsenets Funktionær Forening
Flyvevåbenets Konstabelforening
Foreningen af funktionærer i Fiskerikontrollen
Foreningen af tjenestemænd u/Undervisningsministeriet
Foreningen af tjenestemænd v/Den kgl. Veterinær- og Landbohøj skole
Foreningen af tjenestemænd v/Slotte og ministerialbygninger
Foreningen af tjenestemænd v/Statens Samlinger
Forsvarets Civil-Etat
Funktionærforeningen for Den kgl. Mønt
Fællesorganisationen DSB
Fællesorganisationen for Statens Pensionistforeninger
Hoffunktionærforeningen
Hærens konstabel- og Korporalforening
Landsbygraverforeningen for Danmark
Luftfartsvæsenets Personaleforbund
Ministerialbetj entforeningen
Rigshospitalets Tjenestemandsforening
Sergentgruppens Fællesorganisation Flyvevåbenet
Sergentgruppens Fællesorganisation Hæren
Socialpædagogernes Landsforbund
Statshavnene & Kystvæsenets Fællesforening i
Tjenestemandsforeningen for Søværnets Mekanikerkorps
Tjenestemandsforeningen i Statsanstalten for Livsforsikring
Tjenestemændenesforeningen ved Statens Seruminstitut m.fl.

Statstjenestemændenes Centralorganisation II

Arbejdsformidlingskontorenes Tjenestemandsforening
Bibliotekarforbundets gruppe af statsansatte bibliotekarer
Danmarks Kordegneforening
Dansk Politiforbund
Dansk Post- og Giroforening
Dansk Socialrådgiverforening
Dansk Teknisk Lærerforening
Danske Skovteknikeres Landsforening - Skovfogedernes CO II forening
Den danske Toldetats Forening
Den grønlandske Tjenestemandsforening
Farvandsforeningen
Foreningen af arbejdsformidlingschefer i Danmark
Foreningen af Danske Kirkegårdsledere
Foreningen af Konsulenter i Arbejdstilsynet
Foreningen af Musikere i Forsvaret
Foreningen af Præliminær Organister
Foreningen af Søfartsskolelærere
Foreningen af Tekniske og Administrative Tjenestemænd

Foreningen af tjenestemandslignende ansatte med Civil Værnepligt
Foreningen af Tjenestemænd i Klasselotteriets Direktorat
Foreningen af Tjenestemænd og Funktionærer v/Det Danske Hedeselskab
Foreningen af Tjenestemænd ved Udskrivningsvæsenet
Foreningen for Skibsofficerer og dermed ligestillede u/Fiskeriministeriet
Foreningen for Tjenestemænd ved institutioner u/Landbrugsministeriet
Forsvarets Civil-Etat
Fællesforeningen for Statens Pensionistforeninger
Handelsskolernes lærerforening
Hovedorganisationen af Officerer i Forsvaret
Hovedorganisationen for Officerer i Civilforsvarskorpset
Husholdningslærerforeningen
Jernbaneforeningen
Kriminalforsorgsforeningen
Luftfartsvæsenets Personaleforening
Organisationen af akademisk Civilforsvarspersonel
Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening
Rigshospitalets Personaleforening
Sammenslutningen af Statstjenestemandsansatte Sygeplejersker
Socialpædagogernes Landsforbund
Statshavnene & Kystvæsenets Fællesforening
Statsskatteforvaltningens Tjenestemandsorganisation
Tjenestemandsforeningen i Statsanstalten for Livsforsikring
Tjenestemandsforeningen ved Seruminstituttet m.fl.

Medlemsorganisationer i Akademikernes Centralorganisation (tjenestemandsudvalget)

Danmarks Jordbrugsvidenskabelige Kandidatforbund
Danmarks Jurist- og Økonomforbund
Dansk Farmaceutforening
Dansk Magisterforening
Dansk Mejeriingeniør Forening
Dansk Navigationslærerforening
Dansk Psykologforening
Dansk Tandlægeforening
Danske Arkitekters Landsforbund
Den danske Landinspektørforening
Den danske Præsteforening
Forbundet af Kandidatforeninger fra Musikkonservatorierne
Forbundet af bromatologer og veterinærer
Foreningen af Danske Civiløkonomer
Foreningen af Skibsinspektører under Statens Skibstilsyn
Forsvarsgruppen i AC
Gymnasieskolernes Lærerforening
Handelsskolernes lærerforening (adjunkt/lektorgruppen)
Ingeniør-Sammenslutningen
Ingeniørforbundet

Oversigt over organisationer tilsluttet Lærernes Central-organisation

Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund
Danmarks Lærerforening
Dansk Aften- og Ungdomsskole Forening
Frie Skolers Lærerforening
Husholdningslærerforeningen

Landsforeningen for Faglærere og Lærervikarer i Folkeskolen
Seminarielærerforeningen for lærere ved børnehave-, fritids-pædagog- og socialpædagogiske seminarier
Socialpædagogernes Landsforbund
Speciallærerforeningen af 1981

Oversigt over CO-STAT organisationer, som **Finansministeriet har** overenskomst med

Blik- og Rørarbejderforbundet
Dansk Beklædnings- og Textilarbejderforbund
Dansk EL-forbund
Dansk Formands Forening
Dansk Funktionærforbund
Forbundet for offentligt ansatte, Dansk Kommunal Arbejder-forbund
Dansk Metalarbejderforbund
Foreningen af Arbejdsledere i Danmark
Foreningen af Værkstedsfunktionærer i Jernindustrien i Danmark
Gastronomisk Landsforbund
Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark
Husligt Arbejder Forbund
Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark
Landsforeningen Danske Klubfolk
Malerforbundet i Danmark
Maskinmestrenes Forening
Pædagogisk Medhjælper Forbund
Snedker- og Tømrerforbundet i Danmark
Socialpædagogernes Landsforbund
Specialarbejderforbundet i Danmark
(dog bortset fra Chaufførernes Fagforening, Jord- og Beton-arbejdernes Fagforening, Lager- og Handelsarbejdernes Forbund)
Teknisk Landsforbund
Træindustriarbejderforbundet i Danmark

Oversigt over akademikerorganisationer tilsluttet Akademikernes Centralorganisation
(overenskomstområdet)

Danmarks Jurist- og Økonomforbund
Dansk Agronomforening
Dansk Farmaceutforening
Dansk Hortonomforening
Dansk Magisterforening
Dansk Mejeriingeniør Forening
Dansk Psykologforening
Dansk Tandlægeforening
Danske Arkitekters Landsforbund
Danske Forstkandidaters Forening
Den danske Dyrlægeforening
Den danske Landinspektørforening
Den danske Præsteforening
Foreningen af Danske Civiløkonomer
Foreningen af licentiater udgået fra Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole
Foreningen af Speciallæger
Foreningen af Yngre Læger
Gymnasieskolernes Lærerforening
Ingeniør-Sammenslutningen

Ingeniørforbundet
Praktiserende Lægers Organisation

Oversigt over lønnen på de enkelte skalatrin
pr. 1.4. 1988. kr.

Skalatrin	Stedtillægsområde					
	0	2	3	4	5	6
1	117905	121746	124018	125589	127860	129432
2	119680	123616	125943	127553	129878	131489
3	121505	125537	127919	129569	131951	133602
4	123379	127511	129952	131643	134084	135773
5	125306	129538	132039	133772	136273	138004
6	127285	131623	134186	135961	138523	140297
7	129317	133762	136388	138207	140834	142651
8	131407	135962	138653	140517	143208	145072
9	133554	138222	140980	142891	145649	147559
10	135759	140544	143372	145329	148157	150115
11	137472	142376	145274	147280	150178	152184
12	139801	144828	147798	149856	152826	154882
13	142193	147347	150393	152501	155547	157655
14	144653	149936	153059	155220	158342	160503
15	147179	152596	155797	158013	161213	163429
16	149082	154635	157917	160189	163471	165743
17	151749	157442	160808	163138	166503	168832
18	154489	160329	163779	166168	169619	172007
19	156495	162483	166022	168471	172009	174460
20	158579	164720	168348	170860	174489	177000
21	161149	167446	171167	173744	177465	180041
22	163675	169973	173694	176271	179992	182568
23	166555	172680	176298	178804	182424	184928
24	169518	175470	178987	181421	184938	187373
25	172556	178322	181729	184088	187494	189853
26	175673	181239	184528	186805	190095	192372
27	178867	184221	187383	189573	192736	194926
28	182143	187269	190297	192394	195422	197520
29	185503	190385	193270	195269	198154	200151
30	188948	193572	196305	198197	200928	202820
31	192479	196829	199398	201178	203747	205527
32	196102	200159	202556	204215	206613	208272
33	199815	203561	205774	207308	209521	211053
34	203623	207040	209060	210458	212475	213873
35	207530	210597	212411	213665	215479	216733
36	211533	214232	215825	216930	218524	219628
37	215638	217946	219310	220253	221617	222561
38	219936	221869	223010	223800	224941	225732
39	224343	225830	226709	227317	228196	228805
40	228860	229878	230479	230895	231495	231912
41	233491	234014	234322	234536	234844	235057
42	238239					
43	243529					
44	248962					
45	254547					
46	260285					
47	272237					
48	290515.72					
49	310775.72					
50	343300.03					
51	383495.44					
52	417862.84					
53	465001.28					

Bilag 3.2.

Oversigt over lønramme og skalatrin for visse tjenestemands- og overenskomststillinger på det offentlige arbejdsmarked. For de enkelte stillingsbetegnelser er anført antal ansatte samt aktuel begyndelses- og slutløn.

1) Lønramme	Skalatrin	Stillingsbetegnelse	Antal 1986	Løn pr.1/4.88,sats III Beg.løn	Slutløn
				kr.	kr.
3/5	7-14	Kontorassistent	1.500	136.388	153.059
5/6	9-15	Ikke faglært arbejder, f.eks. postbud /overpostbud	7.900		
*	9-15	Arbejdsmænd, specialarbejder	25.200		
5/6	9-15	Fængselsbetjent	900		
5/6	9-15	Graver	1.050		
*	9-15	Hus- og rengø.ass.	41.800	140.980	155.797
*	10-18	Sygehjælper, beskæftigelsesvejleder	35.600	143.372	163.779
7	12-16	Kontorassistent	2.100	147.798	157.917
8/ 12/ 14/ 17/ 22	13-33	Politibetjent, Politi- og kriminalassistent af 2. og af 1. grad excl. polititillæg	9.000	150.393	205.774
9	14-18	Assistent Kontorassistent	1.400 1.700	153.059	163.779
*	15-23	Assistent	16.700	155.797	176.298
*	16-23	1.Assistent (sygepl.)	15.500	157.917	176.298
11/16	16-25	Børnehaveklasseleder	1.600	157.917	181.729
9/ 17/ 21	14-32	Officer (B-linjen) excl. militærtillæg	1.500	153.059	202.956
**		Akademisk sagsbe-			

1) Lønramme	Skalatrin	Stillingsbetegnelse	Antal 1986	Løn pr.1/4.88,sats III Beg.løn	Slutløn
				kr.	kr.
11/13	16-22	Faglært arbejder, f.eks. lokomotiv-assistent	300	157.197	173.694
13/15	18-24	1. assistent (sygepleje)	2.400	163.779	178.987
13/ 21/ 23/ 24	18-36	Lærer/overlærer i folkeskolen	41.000	163.779	215.825
*	19-26	Socialrådgiver	4.100	166.022	184.258
16/ 21/ 23/ 27	21-39	Flyveleder/ Overflyveleder	200	171.167	226.709
16/ 21/ 29/ 31/ (34)	21-44 (47)	Præst Officer (A-linjen) (excl.pct. tillæg)	1.650 1.300	171.167	261.685 (284.960)
17	22-26	Overassistent	1.000	173.694	184.528
18	23-27	Lokomotivfører	900	176.298	187.383
19	24-28	Afdelings-sygeplejerske	200	178.987	190.297
21	26-32	Kontrollør	1.200	184.528	202.556
22	27-33	Skovfoged	130	187.383	205.774
K 23	27-34	Fuldmægtig	3.900	187.383	209.060
K 25	30-36	- " -		196.305	215.825
25	31-37	Overkontrollør og vicetoldinspektør	300	199.398	219.310
26	32-38	Vicepolitikommissær	100	220.367	240.821
31	40-44	Politi- og kriminalkommissær	100	248.290	266.773
35	48	Retsassessor 1.grad	100	303.238	

K = Kommunal lønramme

Lønramme	Skalatrin	Typiske Stillingsbetegnelser	Antal 1986	Løn pr. 1/4 1988
				kr.
36	49	Oberstløjtnant og kommandørkaptajn	300	310.776
		Kontorchef, staten	450	340.493
37	50	Professor	650	381.439
38	51	Afdelingschef	33	422.810
40	53	Departementschef	20	606.618

Antal ansatte i de højeste lønrammer i kommunerne.

Lønramme	Skalatrin	Typiske stillingsbetegnelser	Antal	Løn pr. 1/4 1988
				kr.
K 36	49	Kontorchef, sekretariatschef, afdelings-/over-ingeniør, overlæge, kommune-/stads-ingeniør, forvaltningschef o.lign., kommunaldirektør	652	310.776
K 37	50		2.163	343.330
K 38	51		114	383.495
K 39	52		77	417.863
K 40	53		8	465.001

Anm. I lønninger er ikke medtaget klassificerings- eller topcheftillæg. På baggrund af forskelle i kommunernes størrelse er der ikke en entydig sammenhæng mellem stillingsbetegnelse og lønrammeplacering.

Bilag 4.1.

ULEMPESATSER (niveau 1/4-88)

	KL'S AFTALE			SYGEHUSREGLERNE			STATENS NATPENGE		
	FORSKUDT	WEEKEND	+ OVER	FORSKUDT NATPENGE	LØRD/MAND & SØND.G	+ OVER	NATPENGE	LØR/SØND	+ OVER
FRE-DAG	00 06 14,11	00		06 14,11		+ 06	06 14,23		+ 06
	17 24 14,11	24		17 14,11		17	17 10,25 22 14,23		17 +
LØR-DAG	06 14,11			06 14,11		+ 06	06 14,23		+ 06
		14				14 +			
	17 24 14,11	14 24 18,58		17 14,11	14 18,58		17 10,25 22 14,23	14 18,58	+
SØN-DAG	06 14,11			06 14,11			06 14,23		
	12,76	18,58			+ 50% timeløn	+		27,34	+
	17 24 14,11	24		17 14,11			17 10,25 22 14,23		
MAN-DAG	06 14,11	24 18,58 04 06		06 14,11	18,58 04	+ 06	06 14,23	18,58 04	+ 06
	17 24 14,11	24		17 14,11		17 +	17 10,25 22 14,23		17 +
	14,11			14,11		+	14,23		+

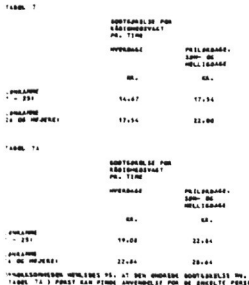
Arbejdstidssatser
(takster pr. 1/4-88)

KL's aftale om tilrettelæggelse af, samt betaling for arbejde i forskudt tid og for arbejde i holddrift, herunder kontinuerlig drift.	"Sygehusreglerne"	Statens natpengeregler
Tillægsbetaling for arbejde mellem kl. 17.00 - 06.00		
14,11 kr. for samtlige timer (incl. ½ dyrtid).	14,11 kr. for timer mellem (incl. ½ dyrtid).	10,25 kr. for timer mellem 17.00 - 22.00 og 14,23 kr. for timer mellem 22.00 - 06.00 (begge incl. halv dyrtid).
(Yderligere) tillægbetaling for arbejde på lørdage mellem kl. 14.00 - 24.00		
18,58 kr. for samtlige timer (ingen dyrtid).	18,58 kr. for samtlige timer (ingen dyrtid)	18,58 kr. for samtlige timer (ingen dyrtid).
(Yderligere) tillægbetaling på søn- og helligdage mellem kl. 00.00 - 24.00		
18,58 kr. for samtlige timer (ingen dyrtid). Hertil kommer søn- og helligdagsbetaling på 12,76 kr. (ingen dyrtid) for timer mellem kl. =6.00 - 17.00.	Ingen tillæg for søn- og helligdage, men godtgørelse på 50% af timelønnen, der som hovedregel afspadseres (også for timer, hvor der gives overarbejdstillæg).	27,34 kr. for samtlige timer (ingen dyrtid).
Herudover gives erstatningsfridag for arbejde på en helligdag.	Herudover gives erstatningsfridag for arbejde på en helligdag.	Der gives ikke umiddelbart erstatningsfridag for arbejde på en helligdag.
(Yderligere) tillægsbetaling for arbejde på mandage og visse dage efter helligdage mellem kl. 00.00 - 06.00		
18,58 kr. for timer mellem kl. 00.00 - 04.00 (ingen dyrtid). (Ydes også i visse tilfælde for arbejde lørdage før kl. 14.00 og for arbejde på mandage inden kl. 06.00).	18,58 kr. for timer mellem kl. 00.00 - 04.00 (ingen dyrtid). (Ydes også i visse tilfælde for arbejde lørdage før kl. 14.00 og for arbejde på mandage indtil kl. 06.00).	18,58 kr. for timer mellem kl. 00.00 - 04.00 (ingen dyrtid). (Ydes også i visse tilfælde for arbejde lørdage før kl. 14.00 og for arbejde på mandage indtil kl. 06.00)

KL's område	Sygehusområdet	Statens område
	Overarbejdsbetaling	
Tillæg for arbejde mellem kl. 17.00 - 16.00, lørdags-, søndags- og mandagsgodtgørelse kan **ikke** ydes for timer, hvor der gives overarbejdstillæg.	Tillæg ydes også for timer, hvor der gives overarbejdstillæg.	Tillæg ydes også for timer, hvor der gives overarbejdstillæg.
Overarbejdstillægget udgør 50% for 1. til 3. time og 100% for timer derover. For overarbejde på lørdage efter kl. 14.00 og på søn- og helligdage altid 100%.	Overarbejdstillægget udgør 50% af timelønnen.	Overarbejdstillægget udgør 50% af timelønnen.
Hovedreglen er en dagsnorm. På nogle områder gælder dog en ugenorm, og på områder med holddrift en 2- eller 3-ugers norm. I enkelte overenskomster (fx HK-overenskomsten) er det særligt aftalt, at der gives overarbejdstillæg til deltidsansatte, når de arbejder udover det tidspunkt, hvor fuldtidsansatte får overarbejdstillæg.	Der opereres som hovedregel med en dagsnorm.	Normen aftales lokalt, men bør ikke være mindre end 4 uger.
	Optjening af fribed	
3 timer for hver 40 timer i holddrift på 2. og 3. skift (40/3 reglen)	3 timer for hver fulde 40 timers tjeneste i aften- og nattjeneste (40/3 reglen)	3 timer for hver fulde 40 timers tjeneste i aften- og nattjeneste (40/3 reglen)
	Tillæg for mistede fridage	
Overarbejdstillæg (50% + 100%) for inddragede vangtlistefridage.	Tillæg på 50% på mistede fridage, der som hovedregel afspadseres. Herudover gives en anden fridag på samme længde.	Erstatningsfridag + frihed, svarende til 50% af den præsterede tjeneste på mistede fridage. Alternativt overtidsbetaling (50%).

KL's område	Sygehusområdet	Statens område
		Tillæg for en afkortet fridag, der alligevel kan holdes: Tillæg på 10,89 kr. pr. afkortet time. 45,00 kr.(pr. dag) for tjeneste opdelt i 3 dele, og 4,85 kr. (pr. afkortet time) for delt tjeneste, der strækker sig ud over 11 timer.

Betaling for rådighedsvagt og -tjeneste

For rådighedsvagt i hjemmet betales en godtgørelse, der differentieres på lønrammer (over/under K 25) på hverdage og søn- og helligdage således:	Rådighedstjeneste (vagt) indgår i den normale ugentlige arbejdstid med følgende værdier:	Rådighedsvagt fra hjemmet indregnes i arbejdstiden med 1/3 time. Rådighedstjeneste fra tjenestested 3/4 time
	Rådighedsvagt fra hjemmet: (Vagt I) 1/3 time. Rådighedstjeneste fra vagtværelse: (vagt II) 3/4 time.	Hvis mere permanent rådighedstjeneste, forudsættes der indgået særlig aftale.
	Døgnvagt indgår med 14 timer (Vagt I) eller 20 timer (Vagt II).	
	For effektivt arbejde i vagten (opkald) gives overarbejdstillæg. i stedet for vagttillæg. For døgnvagter ydes ingen særlig frihed med betaling for de første 8 timers effektivt arbejde.	
Der kan i stedet gives særlige tillæg for regelmæssig rådighedstjeneste.		
Rådighedsvagt på tjenestestedet er egentlig tjeneste.		

Udkald

Overarbejdstillæg på 100% uden mindstebetaling for udkald og tilsynsopgaver under rådighedsvagt.	Overarbejdsbetaling for mindst 3 timer ved udkald	Mindst medregning af 3 timer ved uvarslet tilkald, der ikke er led i rådighedstjeneste.

Finansministeriet
Administrations- og
Personaledepartementet
H.C.Andersens Boulevard 43
1553 København V
Telefon 01 92 33 44

LP nr 112/88

Den 31 8,

CIRKULÆRE

om de for statens tjenestemænd
gældende arbejdstidsregler

CIRKULÆRE
OM
DE FOR STATENS TJENESTEMÆND
GÆLDENDE ARBEJDSTIDSREGLER

./. Hermed følger aftale af 3o. august 1988 mellem Finansministeriet og tjenestemændenes centralorganisationer om de for statens tjenestemænd gældende arbejdstidsregler.

Aftalen afløser aftale af 29. april 1987 vedrørende de for statens tjenestemænd gældende arbejdstidsregler mm. (udsendt ved cirkulære af 1. juni 1987, LP.nr. 35/87) samt tillægsaftale af 7. april 1988 (udsendt den 2. maj 1988, LP.nr. 52/88).

Ændringerne i aftalen, der er markeret ved indstregning i margenen, er en følge af, at der pr. 1. september 1988 er aftalt en omlægning af den i § 5 indeholdte ordning vedrørende optjening af frihed ved aften- og nattjeneste. Denne omlægning, der har sammenhæng med arbejdstidsnedsættelsen pr. 1. september 1988 - jf. nedenfor - indebærer en tilpasning af optjeningsperioden fra de nugældende 4o timer til 38 timer svarende til den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid, kombineret med en nedsættelse af antallet af opsparede timer pr. opt jeningsper iode fra 3 timer til 2½ time. Ændringen skal endvidere ses i sammenhæng med den samtidig aftalte forhøjelse af satsen for natpenge, der ydes for tjeneste i tidsrummet fra kl. 17 til kl. 22, jf. aftale af 3o. august 1988, udsendt ved cirkulære af 31. august 1988 (LP.nr.113/88).

Der er mellem aftaleparterne enighed om at søge gennemført en tilsvarende omlægning af ordningen pr. 1. september 199o i forbindelse med den pr. denne dato aftalte arbejdstidsnedsættelse til 37 timer ugentlig, jf. nedenfor.

Som led i forhandlingerne pr. 1. april 1987 er aftalt, at den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid nedsættes til 38 timer fra 1. september 1988 og til 37 timer fra 1. september 199o.

Arbejdstidsnedsættelsen kommer i aftalen til udtryk ved, at den gennemsnitlige daglige arbejdstid nedsættes til henholdsvis 7,6 timer (7 timer 36 minutter) og 7,4 timer (7 timer 24 minutter).

For tjenestemænd på Færøerne, der pr. 1. april 1987 har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på

4o timer, nedsættes denne til 39 timer pr. 1. september 1988 og til 38 timer pr. 1. september 199o.

Som følge af den således afvigende arbejdstid for tjenestemænd på Færøerne vil der for disse i relation til bestemmelserne i §§ 2, 3 og 5 i stedet for 7,6 timer og 7,4 timer skulle anvendes henholdsvis 7,8 timer og 7,6 timer, ligesom divisoren i § 21 i stedet for 1976 og 1924 vil udgøre henholdsvis 2o28 og 1976.

For deltidsansatte kan arbejdstiden i forbindelse med arbejdstidsnedsættelsen med et varsel svarende til opsigelsesvarslet nedsættes forholdsmæssigt, hvis nedsættelsen er sagligt begrundet i bevillingsmæssige, arbejdstilrettelæggelsesmæssige eller andre forhold, dog ikke til mindre end gennemsnitlig 15 timer ugentlig.

Herudover kan arbejdstiden som hidtil ændres efter aftale mellem arbejdsgiveren og tjenestemanden.

I forbindelse med den aftalte nedsættelse af arbejdstiden er det i § 3, stk. 2, præciseret, at pauser af mindre end ½ times varighed som hidtil kan medregnes i arbejdstiden, forudsat at den ansatte ikke forlader arbejdsstedet og i pausen er til rådighed for arbejdsgiveren.

For så vidt angår arbejdstidsopgørelse i forbindelse med kursusdeltagelse henvises til aftale af 27. juni 1988 (udsendt ved cirkulære af samme dato, LP.nr. 69/88).

Som meddelt ved tidligere cirkulærer gælder følgende i relation til arbejdsmiljølovens hviletids- og fridøgnsregler :

Indgåelse af aftaler i henhold til § 24 skal ske under iagttagelse af reglerne om hviletid og fridøgn i arbejdsmiljøloven og Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 372 af 15. august 198o.

Direktoratet for Arbejdstilsynet har ved sin godkendelse af de i arbejdstidsaftalen indeholdte fravigelser af arbejdsmiljølovens regler om hviletid og fridøgn forudsat, at der i henhold til aftalens § 11 så vidt muligt ikke aftales en nedsættelse af hviletiden mere end 2 gange inden for en uge, samt at dette kun sker med henblik på ved skiftende arbejdstider at kunne tilrettelægge en hensigtsmæssig arbejdstidsplan. Det tilføjes, at Arbejdstilsynet har godkendt, at det inden for de nævnte rammer lokalt kan aftales, at rejsetid

er hviletid, såfremt der stilles soveplads til rådighed.

Det skal endelig bemærkes, at Finansministeriet i forbindelse med de stedfundne aftaleforhandlinger besluttede at iværksætte en forsøgsordning vedrørende delegation af kompetencen i henhold til arbejdstidsaftalens § 24, således at de enkelte styrelser bemyndiges til at indgå aftaler, der supplerer eller fraviger den generelle arbejdstidsaftale. Der henvises herom til cirkulære af 16. oktober 1987 (udsendt som LP.nr. 173/87).

Finansministeriet
Administrations- og Personaledepartementet
Den 31. august 1988

P. M. V.
E. B.

Eva Hoff Sonne

BILAG 1

AFTALE
MELLEM FINANSMINISTERIET OG
STATSANSATTES KARTEL, TJENESTEMANDSSEKTIONEN,
STATSTJENESTEMÆNDENES CENTRALORGANISATION II,
AKADEMIKERNES CENTRALORGANISATION
(TJENESTEMANDSUDVALGET)
OG LÆRERNES CENTRALORGANISATION
OM
DE FOR STATENS TJENESTEMÆND
GÆLDENDE ARBEJDSTIDSREGLER

I henhold til § 45, stk. 1, i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken (tjenestemandsloven) aftales følgende:

Arbejdstid

§ 1. For tjenestemænd i staten i lønramme 1-23 inklusive fastsættes en højeste arbejdstid, der beregnes for en nærmere aftalt periode, der ikke bør være mindre end 4 uger.

Stk. 2. Følgende tjenestemænd omfattes ikke af reglerne om højeste arbejdstid:

a) Tjenestemænd, hvis normale tjeneste unddrager sig kontrol

b) Tjenestemænd, der oppebærer tillæg, som ydes som godtgørelse for overarbejde

c) Tjenestemænd i lønramme 24 og højere lønrammer

§ 2. Den højeste arbejdstid beregnes som 7,6 timer pr. dag (pr. 1. september 199o: 7,4 timer pr. dag) for den enkelte periode efter dennes dageantal med fradrag af feriedage og fridage i henhold til § 12, stk. 1 og 2. Fridage af den i § 14, stk. 1, fastsatte længde regnes som 2 dage. Endvidere fradrages dage, på hvilke der er tildelt tjenestemanden tjenestefrihed i henhold til tjenestemandslovens § 58.

Stk. 2. Ved beregning af den højeste arbejdstid medtages sygedage i dageantallet, idet den tjeneste, der skulle være udført den pågældende dag, samtidig medregnes i arbejdstidsopgørelsen. Såfremt der ikke for den pågældende dag har været fastsat en bestemt arbejdstid, indgår dagen i arbejdstidsopgørelsen med 7,6 timer (pr. 1. september 199o: 7,4 timer).

Stk. 3. Tjeneste på mistede fridage, der senere erstattes med andre fridage, medregnes i arbejdstidsopgørelsen, men ved beregningen af den højeste arbejdstid for perioden fradrages den mistede fridag ikke i periodens dageantal.

Stk. 4. Tjeneste på mistede fridage, der senere erstattes med kontant betaling, medregnes ikke i arbejdstidsopgørelsen, ligesom den for perioden beregnede højeste arbejdstid, jf. stk. 1, ikke ændres.

Stk. 5. Frihed, der i henhold til § 2o gives som erstatning for et i en tidligere periode udført overarbejde, frihed i henhold til § 5, som gives for tjeneste i tiden kl. 14-6, samt frihed, der i henhold til § 16 gives som erstatning for mistede fridage, medregnes i arbejdstidsopgørelsen som tjeneste med det antal timer, erstatningsfriheden berettiger til, dog højst et antal timer svarende til den tjeneste, som tjenestemanden frigøres for den pågældende dag, jf. herved stk. 2, 2. pkt.

§ 3. Ved arbejdstid forstås tiden mellem mødetid pa arbejdsstedet (det beordrede mødested) og det tidspunkt, da tjenestemanden atter kan forlade dette.

Stk. 2. Pauser af mindre end ½ times varighed, hvorunder tjenestemanden står til rådighed for arbejdsgiveren og ikke kan forlade arbejdsstedet, medregnes i arbejdstiden. Andre pauser medregnes ikke.

Stk. 3. 3-delt tjeneste indgår i arbejdstidsopgørelsen med den faktisk udførte tjeneste, dog mindst 7,6 timer (pr. 1. september 199o: 7,4 timer).

Stk. 4. Ekstratjeneste, til hvilken tjenestemanden tilkaldes med et varsel på mindre end 24 timer, og som ikke udføres som led i rådighedstjeneste, jf. § 8, indgår i arbejdstidsopgørelsen med mindst 3 timer.

§ 4. Såfremt en mindre del af en tjeneste, der er henført under den i § 1, jf. § 2, nævnte højeste arbejdstid, ikke er kontrollabel med hensyn til varigheden, vil der for denne del af tjenesten kunne fastsættes en gennemsnitsvarighed for den enkelte dag.

§ 5. For hver fulde 38 timers tjeneste, der efter ordre eller ifølge en godkendt tjenestefordeling er udført i tiden kl. 17-6, ydes der 2½ times frihed. I beregningen indgår tillige tjeneste, der udføres i tiden kl. 14-17 som led i en forud tilrettelagt tjeneste, hvoraf mindst halvdelen j ligger efter kl. 17.

Stk. 2. Den således indtjente frihed afvikles ved tildeling af ekstra fridage af den i § 14, stk. 2, fastsatte længde.

Stk. 3. Ved tildeling af sådanne fridage nedsættes den indtjente frihed med den tid, hvori der skulle have været udført tjeneste den pågældende dag. Såfremt der ikke var fastsat en bestemt arbejdstid, nedsættes den indtjente frihed med 7,6 timer (pr. 1. september 199o: 7,4 timer).

Stk. 4. Regnskabet over indtjent frihed opgøres en gang årlig for perioden 1. oktober - 3o. september. Eventuelle resttimer, som ikke udløser frihed, jf. stk. 1, overføres til den følgende periode.

Stk. 5. Den efter stk. 1 indtjente frihed skal være endeligt afviklet senest 31. marts i det efter den i stk. 4 nævnte opgørelsesperiode nærmest følgende år. Såfremt friheden ikke er afviklet inden nævnte frist, ydes der for tilgodehavende indtjent frihed tjenestemanden et kontant vederlag beregnet efter satserne for overarbejde på udbetalingstidspunktet, jf. § 21.

§ 6. Ved tjeneste uden for hjemstedet medregnes rejsetiden til og fra arbejdsstedet som arbejdstid.

Stk. 2. Ved rejse til udlandet medregnes dog kun halvdelen af rejsetiden som arbejdstid, medmindre andet hidtil har været gældende i de enkelte styrelser.

Stk. 3. Rejsetid mellem kl. 22 og kl. 8 medregnes ikke som arbejdstid, såfremt der er stillet soveplads til rådighed for tjenestemanden.

§ 7. Arbejdsfri ophold uden for hjemstedet på indtil 2 timer (hvis den overvejende del af opholdet falder i tiden kl. 21-6 dog indtil 3 timer) medregnes fuldt ud.

Stk. 2. Såfremt det arbejdsfri ophold uden for hjemstedet er af længere varighed end anført i stk. 1, men ikke overstiger 6 timer, medregnes hele opholdet med 1/3 af tiden.

Stk. 3. I øvrigt medregnes arbejdsfri ophold ikke.

§ 8. Når personalet i en del af arbejdstiden må opholde sig på tjenestestedet for at være til rådighed, medregnes kun 3/4 af rådighedstiden som tjeneste. Tilsvarende tjeneste i hjemmet medregnes med 1/3 af tiden.

Stk. 2. De i stk. 1 nævnte bestemmelser kan fraviges, når dette efter rådighedstjenestens karakter må anses for rimeligt.

Regler om tjenestens tilrettelæggelse

§ 9. Ved fordelingen af tjenesten skal der inden for de grænser, som tjenestens tarv kræver, tages størst muligt hensyn til personalets ønsker, og der skal derfor gives personalet adgang til gennem de stedlige tillidsrepræsentanter for de forhandlingsberettigede tjenestemandsorganisationer at gøre sig bekendt med forslag til tjenesteforde-lingen og ændringer i denne.

§ lo. Tjenesten skal, når det er muligt, være samlet, og det bør tilstræbes, at pauser i videst muligt omfang udfyldes med arbejde, der ikke er bundet til bestemte tider af døgnet. Tjenesten må inden for døgnet ikke falde i mere end 3 dele.

Stk. 2. En delt tjeneste må ikke tilrettelægges således, at den strækker sig ud over 12 timer, regnet fra første tjenesteafsnits påbegyndelse til sidste tjenesteafsnits afslutning, medmindre personalet er enigt heri.

Stk. 3. For søfartspersonale kan der i pågældende styrelsers specielle arbejdstidsbestemmelser fastsættes særlige regler om delt tjeneste, når tjenestens karakter gør det påkrævet.

§ 11. Ved opstilling af tjenesteliste el.lign. skal det så vidt gørligt iagttages, at den længste arbejdstid inden for en periode på 24 timer ikke overskrider visse bestemte tider, der fastsættes under hensyn til de særlige forhold inden for de enkelte styrelsesgrene.

Stk. 2. Det skal endvidere iagttages, at hviletiden mellem to døgns hovedarbejder udgør mindst 11 timer. Hviletiden kan dog undtagelsesvis af hensyn til omskiftning i tjenesten, f.eks. i forbindelse med fridagstildeling, nedsættes til 8 timer. Sådan forkortet hviletid kan bringes i anvendelse én gang om ugen og vil ikke kunne anvendes i direkte tilslutning til tjenester, der påbegyndes og/eller afsluttes i tidsrummet efter kl. 23.oo og før kl. 5.oo. Herudover kan hviletiden nedsættes til 8 timer ved lokal aftale, jfr. § 24, idet dog aftale om hviletidsnedsættelse ud over 8 gange inden for en 4-ugers periode indgås mellem Finansministeriet og vedkommende centralorganisation.

Fridage

§ 12. Der tilkommer hver tjenestemand 52 fridage årlig.

Stk. 2. I de måneder, hvori der forekommer helligdage uden for søndage*), forhøjes antallet af fridage tilsvarende for de tjenestemænd, der ikke i forvejen altid har fri på disse dage.

Stk. 3. Mellem den enkelte styrelse og vedkommende forhandlingsberettigede organisation aftales en fridagsturnus eller fordeling af fridagene med angivelse af det mindste antal fridage pr. måned eller anden aftalt periode, og således at der i et kvartal skal gives 13 fridage af den i § 14, stk. 1, fastsatte længde eller et dertil svarende antal fridage af den i § 14, stk. 2, fastsatte længde. Der bør så vidt muligt tildeles tjenestemanden 1 fridag hver uge, og der må højst være lo arbejdsdage mellem fridagene. Fridagene skal i videst muligt omfang lægges på søn- og helligdage .

§ 13. I det omfang det er muligt, skal tjenestemændene i løbet af hvert kalenderår, i hvilket de har forrettet tjeneste hele året, have adgang til mindst 3o dages frihed på søn- og helligdage.

*) Herunder ikke grundlovsdagen

For tjenestemænd, der ansættes i løbet af kalenderåret, nedsættes adgangen til helligdagsfrihed i forhold til tjenestetiden inden for året, således at tallet 3o formindskes med 3 for hver måned, hvori den pågældende ikke har været ansat i staten. Ved afgørelsen af, hvorvidt der er ydet den fornødne helligdagsfrihed, bortses fra søn- og helligdage, som falder i sygeperioder. For hver 11 sygedage i løbet af kalenderåret nedsættes tallet 3o med 1. Søn- og helligdage, der falder i ferier, betragtes som helligdagsfrihed.

Stk. 2. Ved helligdagsfrihed forstås frihed i mindst 36 timer inden for tidsrummet kl. 17 dagen før helligdagen og kl. 8 dagen efter helligdagen.

Stk. 3. Såfremt en tjenestemand ikke i løbet af et kalenderår får den ham tilkommende helligdagsfrihed, ydes der ham i det følgende ferieår et antal særlige feriedage, således at der for hver mistet helligdagsfrihed indtil 11 inkl. gives ½ feriedag med afrunding opad til hel feriedag og for hver yderligere mistet helligdagsfrihed 1 feriedag.

§ 14. De i § 12, stk. 1, nævnte fridage skal bortset fra de nedenfor i stk. 2 nævnte tilfælde have en længde af mindst 64 timer, dog at de kan betragtes som givet, uanset at fritiden kun har udgjort fra 56 til 64 timer, såfremt denne fritid omfatter 2 hele kalenderdøgn.

Stk. 2. Inden for tjenesteområder, hvor særlige forhold som f.eks. tjenestestedernes åbningstid, hensynet til publikumsbetjening eller tjenestens karakter bevirker, at de i § 12, stk. 1, nævnte fridage ikke, eller ikke alle, kan gives en længde som fastsat i stk. 1, kan der i stedet for hver sådan fridag tildeles 2 fridage, der hver skal have en længde af mindst 4o timer. Fridagen kan dog betragtes som givet, uanset at fritiden kun har udgjort 36 timer, såfremt der heri indgår et helt kalenderdøgn.

Stk. 3. De i § 12, stk. 2, nævnte fridage skal have en længde som fastsat ovenfor i stk. 2.

§ 15. Såfremt 2 eller flere fridage af den i § 14, stk. 1, angivne længde sammenlægges, skal den første opfylde betingelserne i § 14, stk. 1, medens de øvrige skal vare 48 timer.

Stk. 2. Såfremt en fridag af den i § 14, stk. 1, angivne længde sammenlægges med fridage af den i § 14, stk. 2, angivne længde, skal den første opfylde betingelserne i § 14, stk. 1, medens de øvrige fridage hver skal vare 24 timer.

Stk. 3. Såfremt 2 eller flere fridage af den i § 14, stk. 2, angivne længde sammenlægges, skal de 2 første tilsammen have en længde som angivet i S 14, stk. 1, medens de øvrige skal vare 24 timer.

§ 16. Hvis en fastlagt fridag undtagelsesvis må inddrages, eller der ikke er givet tjenestemanden det for en periode aftalte antal fridage, erstattes den eller de manglende fridag(e) snarest med en anden (andre) tilsvarende fridag(e) med tillæg af yderligere fritid svarende til 5o pct. af den på den inddragne fridag præsterede tjeneste, henholdsvis 5o pct. af det antal timer, hvormed den højeste arbejdstid for perioden, jf. § 2, stk. 1, er forhøjet på grund af den manglende fridagstildeling. Tillægget afrundes opad til hele timer.

Stk. 2. Såfremt en fastlagt fridag af den i § 14, stk. 1, fastsatte længde inddrages, og der før påbegyndelsen eller efter afslutningen af tjenesten på den inddragne fridag er ydet mindst samme frihed som fastsat i § 14, stk. 2, skal erstatningsf ridagen dog kun have en længde som fastsat i § 14, stk. 2, med tillæg af yderligere frihed som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Fridage, der falder inden for sygeperioder, erstattes ikke.

Stk. 4. Underretning om tildeling af erstatningsfridag eller ikke i forvejen fastlagte fridage skal gives senest 72 timer forud for det tidspunkt, da sidste tjeneste før fridagen tiltrædes.

Stk. 5. Mistede fridage godtgøres med kontant vederlag, jf. § 17, såfremt de ikke efter stk. 1 er erstattet med frihed inden udløbet af den efter den aftalte periode følgende kalendermåned.

Stk. 6. Når en mistet fridag godtgøres med kontant vederlag, bortses fra det i stk. 1 omhandlede tillæg af yderligere fritid.

Stk. 7. Såfremt den mistede fridag er erstattet med en anden fridag inden for den i stk. 5 nævnte frist, men der ikke inden fristens udløb er ydet tjenestemanden den i stk. 1 omhandlede yderligere fritid, ydes der ham i stedet herfor et kontant

vederlag beregnet efter satserne for overarbejdspenge, jf. § 21.

Stk. 8. En fridag anses som bortfaldet, når vedkommende tjenestemand beordres til tjeneste på fridagen, jf. dog stk. 2. En tjenestemand kan dog efter aftale med pågældende styrelse frivilligt påtage sig ganske kortvarig tjeneste på dage, hvor ekspeditionsstedet ellers er lukket, eller hvor det kun er åbent en ganske kort tid og betjenes af kun én tjenestemand, uden at hans fridag betragtes som bortfaldet. I så tilfælde ydes der tjenestemanden et vederlag, som fastsættes til satserne for overarbejde, opgjort efter tjenestens varighed forlænget med 5o pct., og således at der mindst ydes betaling for 1 time. Hvis det undtagelsesvis er nødvendigt at lade ordningen omfatte sådan tjeneste 2 gange på en fridag, forlænges tiden for det 2. tjenesteafsnit med loo pct., og der beregnes mindst 1 time for hvert af de 2 tjenesteafsnit. Afstanden mellem de 2 mødetider må højst være 3 timer. For tjenestemænd, der falder uden for reglerne om overarbejdsbetaling, beregnes vederlaget efter de for tilsvarende eller eventuelt nærmest lavere lønramme (skalatrin) gældende satser for overarbejdsbetaling, jf. § 21.

§ 17. Tjeneste på mistede fridage, der ikke erstattes med frihed, jf. § 16, godtgøres med overarbejdsbetaling, jf. § 21, for den på den mistede fridag præsterede tjeneste, dog mindst for 12 timers tjeneste, såfremt den mistede fridag er af den i § 14, stk. 1, fastsatte længde, og mindst for 6 timers tjeneste, såfremt den er af den i § 14, stk. 2, fastsatte længde.

Stk. 2. Er der til delvis erstatning for en mistet fridag af den i § 14, stk. 1, fastsatte længde ydet en erstatningsfridag af den i § 14, stk. 2, fastsatte længde med tillæg af yderligere fritid svarende til 5o pct. af den på den mistede fridag præsterede tjeneste, ydes som resterende godtgørelse overarbejdsbetaling for 6 timers tjeneste.

Stk. 3. For tjenestemænd i lønramme 24 og højere lønrammer, der er berettiget til godtgørelse for mistede fridage, anvendes den for pågældende skalatrin gældende sats for overarbejdsbetaling ved beregningen af nævnte godtgørelse, dog således at tjenestemænd på skalatrin 36 og højere skalatrin oppebærer godtgørelse for mistede fridage beregnet på grundlag af den for tjenestemænd på skalatrin 35 fastsatte sats.

§ 18. Bestemmelserne i §§ 12-17 gælder ikke for tjenestemænd med tjeneste til søs eller for de under § 1, stk. 2, punkt a), nævnte tjenestemænd, for hvem afløsning ville medføre urimelige vanskeligheder eller uforholdsmæssig bekostning.

Stk. 2. For de i stk. 1 nævnte tjenestemænd fastsættes der ved aftale regler for fridage rav., der optages i de pågældende styrelsers specielle arbejdstidsbestemmelser.

Overarbejde

§ 19. Overarbejde bør så vidt muligt undgås.

Stk. 2. Som overarbejde betragtes tjeneste, der er pålagt en tjenestemand ud over den efter § 2 beregnede højeste arbejdstid ved

a) tjenesteliste el.lign.

b) tilkaldelse til ekstratjeneste

c) tilfældig forlængelse af den ordinære tjeneste, for så vidt overskridelsen udgør mere end 15 minutter pr. dag

Stk. 3. Den under stk. 2, punkt a), nævnte tjenesteoverskridelse afrundes periodevis opad til ½ time, medens de i stk. 2, punkt b) og c), nævnte tjenesteoverskridelser afrundes opad til mangefold af | time for den enkelte dag.

§ 2o. Overarbejde skal så vidt muligt søges godtgjort med fritid, der skal være af samme varighed som det præsterede overarbejde med tillæg af 5o pct. afrundet opad til hele timer. Sådan erstatningsfritid skal, såfremt overarbejdet er af tilstrækkeligt omfang, fortrinsvis gives som hele fridage af den i § 14, stk. 2, fastsatte længde.

Stk. 2. Erstatningsfritiden skal gives inden udløbet af den efter normperioden følgende kalendermåned og med passende varsel, hvorved der i tilfælde, hvor fritiden gives som hele fridage, forstås et tidsrum af mindst 72 timer forud for det tidspunkt, da sidste tjeneste før fridagen tiltrædes.

Stk. 3. Såfremt den i stk. 1 nævnte fritid ikke er givet inden udløbet af den i stk. 2 fastsatte frist, ydes overarbejdsbetaling, jf. § 21. Der

bortses herved fra det i stk. 1 nævnte procenttillæg.

Stk. 4. For overarbejde, der inkl. det i stk. 1 nævnte tillæg giver grundlag for ydelse af mere erstatningsfritid end svarende til 2 hele fridage for hver fulde 4 ugers normperiode, ydes overarbejdsbetaling inden udløbet af den efter normperioden følgende kalendermåned.

Stk. 5. I tilfælde, hvor det er klart eller overvejende sandsynligt, at præsteret overarbejde ikke vil kunne godtgøres med fritid inden den i stk. 2 fastsatte frist, vil overarbejdsbetaling kunne ydes inden udløbet af nævnte frist.

Stk. 6. Overarbejde, der er fastlagt ved tjenesteliste eller skyldes tilkaldelse til tjeneste ud over normal tjeneste, og som ikke er udlignet ved fritid af tilsvarende længde i den måned, hvori det er udført, godtgøres dog i alle tilfælde med overarbejdsbetaling inden udløbet af den følgende kalendermåned-

§ 21. Satserne for overarbejdsbetaling beregnes med 1/1976 (pr. 1. september 199o: 1/1924) af årslønnen for hvert skalatrin med tillæg af 5o pct. Ved årslønnen forstås lønnen i medfør af kapitel 1 og 2 som reguleret i henhold til kapitel 5 i aftale af 27. marts 1987 om justering af tjenestemandslønninger rav.

Stk. 2. Satserne fastsættes efter tjenestemandens lønmæssige og stedtillægsmæssige placering den 1. i den måned, hvori overarbejdsbetalingen kommer til udbetaling.

§ 22. Der kan ikke ydes overarbejdsbetaling til tjenestemænd, for hvem en overskridelse af tjenesten unddrager sig kontrol, samt til andre tjenestemænd, hvis tjeneste helt eller delvis består i at tilrettelægge arbejdet for andre eller i at kontrollere arbejdets udførelse, og som derigennem har indflydelse på arbejdstidens længde og på, at denne udnyttes på rette måde.

Rejsetid i udlandet for tjenestemænd uden højeste arbejdstid

§ 23. Tjenestemænd, der oppebærer rådighedstillæg i henhold til lønnings- og klassificeringslovens

§ 31, stk. 2, eller dertil svarende regler, får rejsetid i forbindelse med rejser til udlandet medregnet i arbejdstiden efter samme regler, som gælder for ansatte i henhold til overenskomsten mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund.

Stk. 2. For personale (bortset fra ansatte i egentlige chefstillinger og dermed ligestillede stillinger), der ikke er omfattet af reglerne om højeste arbejdstid, og som ikke oppebærer særligt tillæg for merarbejde rav., ydes 4 timers frihed for hver rejse, der foretages uden for normal kontortid. Ved en rejse forstås ud- og hjemrejse. Foretages rejsen såvel i som uden for kontortiden, fradrages den tid, der er medgået inden for kontortiden, i de 4 timer.

Den ovenfor omhandlede frihed kan ikke konverteres til betaling, og den omhandlede rejsetid kan ikke medregnes ved opgørelse af eventuelt krav på godtgørelse for merarbejde.

Specielle bestemmelser

§ 24. Foranstående bestemmelser kan ved aftale suppleres med særlige regler for tjenestemænd i de enkelte styrelser. Endvidere kan bestemmelserne ved aftale fraviges for tjenestemænd, hvis arbejdsvilkår er af særlig karakter, eller når andre særlige forhold måtte give grundlag herfor. Sådanne aftaler optages i de for de enkelte styrelser gældende specielle arbejdstidsbestemmelser.

§ 25. Denne aftale gælder ikke for statens lærerpersonale og tjenestemandsansatte sygeplejersker.

Ikrafttrædelse

§ 26. Denne aftale har virkning fra 1. september 1988 og kan opsiges med 3 måneders varsel, dog tidligst til 1. april 1989.

Stk. 2. Bestemmelserne vedrørende arbejdstidens længde og placering kan dog tidligst opsiges til 1. april 1991.

Stk. 3. Samtidig med denne aftales ikrafttræden ophæves aftale af 29. april 1987 samt tillægsaftale af 7. april 1988 mellem Finansministeriet og Statstjenestemændenes Centralorganisation I, j Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Aka-

demikernes Centralorganisation (tjenestemandsudvalget) og Lærernes Centralorganisation om de for statens tjenestemænd gældende arbejdstidsregler.

København, den 3o. august 1988

Statsansattes Kartel
Tjenestemandssektionen

E. Nygaard Jespersen

Finansministeriet
P. M. V.
E. B.

Gorm Neigaard

Statstjenestemændenes
Centralorganisation II

Bjørn Wikkelsøe Jensen

Akademikernes
Centralorganisation
(tjenestemandsudvalget)

Alex Nielsen

Lærernes
Centralorganisation

Martin Rømer