

Analyse | kraka

19. april 2013

Reguleringsordningens finurlige dynamik.

Af Kristian Thor Jakobsen

Notatet viser, hvordan den såkaldte reguleringsordning bl.a. gør, at en større lønstigning til fx folkeskolelærere vil ramme andre faggrupper i den kommunale sektor i form af lavere lønstigninger.

Hovedkonklusioner

- Der foreligger en aftaletekst for gymnasielærere, som betyder, at arbejdstidsreglerne revideres, mens de til gengæld får en væsentlig lønstigning. Desuden er det ikke usandsynligt, at aftalen på gymnasiernes område kan indgå som inspiration, når folketinget skal beslutte et indgreb i konflikten på folkeskolelærerområdet.
- En central pointe er imidlertid, at de offentlige lønninger bliver reguleret efter den såkaldte reguleringsordning. Ordningen sørger for, at den gennemsnitlige lønudvikling på det offentlige område i store træk følger udviklingen på det private område.
- Reguleringsordningen betyder som udgangspunkt at lønstigninger til en faggruppe fx på det kommunale område vil medføre lavere lønstigninger til andre kommunale grupper. Fx vil en gennemsnitlig lønstigning på 4,5 pct. for gymnasielærere betyde, at fx kontor- og rengøringspersonale på det statslige område vil miste 800-950 kr. om året.
- På det kommunale område vil en lønstigning for folkeskolelærere på gennemsnitlig 4,5 pct. betyde, at andre faggrupper på det kommunale område (fx sygeplejerske, SOSU-assistenten og pædagoger) vil miste mellem 1.200 og 1.800 kr. om året.
- Det grundlæggende problem er reguleringsordningen, som har nogle kontraintuitive bivirkninger, og som gør det svært at ændre på lønforskellene på det offentlige område.

Kontakt

Ledende økonom
Kristian Thor Jakobsen
Tlf. 3168 7085
E-mail krj@kraka.org

Hovedformålet med den såkaldte reguleringsordning på det offentlige område er at sikre et nogenlunde parallelt lønforløb mellem det private og offentlige arbejdsmarked.

Helt overordnet sker der en efterregulering af de offentlige lønninger med 80 procent af den opgjorte forskel i lønudviklingen mellem den offentlige sektor og det private arbejdsmarked. Reguleringen sker separat for stat samt kommuner og regioner. Den foretages én gang om året og er tidsmæssigt forskudt for at sikre, at det statistiske grundlag for opgørelsen af de faktiske lønstigninger er på plads.

Hvis lønnen på det private arbejdsmarked eksempelvis stiger med 3 pct., mens den tilsvarende lønstigning på det offentlige område er 2 pct., vil reguleringsordningen isoleret set betyde, at de offentlige ansatte får opreguleret deres løn med 80 procent af den ene procentpoints forskel i lønudviklingen, altså 0,8 pct.

Ordningen har imidlertid også en anden effekt på løndannelsen på det offentlige område: Hvis en gruppe på det kommunale område – fx skolelærere – opnår en lønstigning via en forhandling, så kan de øvrige grupper nemlig se frem til, at reguleringsordningen vil reducere deres lønstigning. På den måde er de andre grupper med til at betale for skolelærernes lønfremgang. Det skyldes, at reguleringsordningen tager udgangspunkt i den gennemsnitlige lønudvikling på det pågældende område.

Det kan illustreres med et eksempel. Antag, at en gruppe, der udgør 10 pct. inden for et givent offentligt område, har forhandlet sig til en årlig lønstigning på 5 pct., fx som kompensation for ændringer i arbejdstidsreglerne. Resten af de ansatte inden for området får aftalt en lønstigning på kun 2 pct., som svarer til fremgangen på det private arbejdsmarked. Derved bliver den samlede lønstigning for hele det pågældende offentlige område:

$$0,1 \times 5 \text{ pct.} + 0,9 \times 2 \text{ pct.} = 0,5 \text{ pct.} + 1,8 \text{ pct.} = 2,3 \text{ pct.}$$

Når reguleringsordningen så har virket, vil resultatet være, at den gennemsnitlige løn i det offentlige nedreguleres med 80 pct. af forskellen mellem den private og den offentlige lønstigning. I eksemplet svarer det til, at lønstigningen bliver $0,8 \times 0,3$ pct. – dvs. 0,24 procentpoint – mindre end den ellers ville have været.

Det betyder tre ting

- Den lille gruppe som forhandler sig frem til en lønstigning på 5 pct. får reelt kun 4,76 pct.
- Den store gruppe med en aftalt lønstigning på 2 pct. går ned til 1,76 pct. Dvs. at de må betale for den ekstrastigning i lønnen, som den lille gruppe fik i kompensation.
- Statens merudgift ved at give den høje lønstigning til den lille gruppe bliver reduceret væsentligt, fordi de offentligt ansatte selv betaler det meste via reguleringsordningen.

Disse regneeksempler kan overføres til de verserende overenskomstforhandlinger på det offentlige område.

På det statslige område kan fx gymnasielærerne se frem til betydelige lønstigninger, hvis det nuværende forhandlingsudspil accepteres. Således står gymnasielærere på almene gymnasier med mere end 5 års erfaring til at opnå en lønstigning på knap 3.000 kr. om måneden før skat, hvilket svarer til en lønstigning på omkring 7 pct. For gymnasielærerne under et er det groft skønnet, at lønstigningen er på ca. 4,5 i gennemsnit. På det statslige område foreligger der et overenskomstresultat til urafstemning, som indebærer lønstig-

ninger i omegnen af knap en procent. Samtidig er arbejdstidsreglerne på gymnasieområdet ændret.

I tabel 1 kan det ses, at et sådan scenarie ville udløse en lavere udmøntning af reguleringsordningen i omegnen af 800-950 kr. om året for faggrupper som kontor- og rengøringspersonale på det statslige område (som gymnasielærere hører under).

Tabel 1. Effekt af reguleringsordningen ved forskellige lønstigninger på det statslige område

Kontorfunktionærer	964 kr.
Rengøringsassistenter	800 kr.
Jurister/økonomer	1.513 kr.

Note: Udregningen for månedslønnen er estimeret ud fra gennemsnitslønnen for de overenskomstansatte grupper beregnet via Finansministeriets forhandlingsdatabase.

Gymnasielærernes nye overenskomst har været anført som en mulig skitse for løsningen på konflikten på folkeskoleområdet.

Hvis det således antages, at folkeskolelærerne kompenseres med en aftalt stigning i lønnen på 4,5 pct., så vil reguleringsordningen betyde, at den reelle fremgang i lønnen bliver 4,08 pct. Det er imidlertid fortsat markant mere end på andre områder, hvor lønstigningen (før regulering) vil blive i omegnen af 1 pct. Samtidig vil andre grupper af kommunalt ansatte imidlertid gå ned i lønstigning som følge af reguleringsordningen svarende til næsten halvdelen af de aftalte lønstigninger. Konsekvensen af lønstigningen blandt lærerne vil – på grund af reguleringsordningen – være en lavere regulering på 1.200 kroner om året for pædagogmedhjælpere og rengøringsassistenter, mens sygeplejersker på det kommunale område vil kunne se frem til en lavere regulering af deres løn på 1.800 kroner om året.

Tabel 2. Effekt af reguleringsordningen ved forskellige lønstigninger på det kommunale område

Kontorassistenter	1.549 kr.
Social- og sundhedshjælpere	1.513 kr.
Sygeplejersker	1.814 kr.
Dagplejere	1.407 kr.
Pædagogmedhjælpere	1.222 kr.
Rengøringsassistenter	1.283 kr.
Pædagoger	1.627 kr.

Note: Udregningen for månedslønnen er estimeret ud fra gennemsnitslønnen for de overenskomstansatte grupper beregnet via lønsumsopgørelsen fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Reguleringsordningen betyder således at andre offentlige lønmodtagergrupper vil se mere negativt på et indgreb, hvor folkeskolelærerne kompenseres med højere løn, og er således med til at fastholde lønstrukturen på det offentlige område.

Reguleringsordningen betyder generelt, at overenskomstforhandlinger om løn på det offentlige område ikke har nogen særlig betydning for den gennemsnitlige lønudvikling. Desuden har ordningen også andre mekanismer, som det kan være svært at argumentere for det fornuftige i. Fx vil lønudviklingen dæmpes på et område, hvis man øger andelen af højtuddannede og højtlønnede på et andet inden for samme offentlige område. Desuden er det vanskeligt at øge lønspredningen i det offentlige, hvilket ellers kan være relevant,

hvis der er mangel på nogle medarbejdergrupper, eller hvis man ønsker at tiltrække højt-kvalificerede til et særligt område.