

Bilag 1

Forskningsrapport udarbejdet af Laust Høgedahl (AAU) om
Nordiske erfaringer med løndannelse

Nordiske erfaringer med løndannelse

Forskningsrapport

April 2025

Laust Høgedahl
Paul Jonker-Hoffrén
Christian Kjellström
Kristine Nergaard



AALBORG UNIVERSITET

Indhold

1.0 Indledning – Nordiske erfaringer med løndannelse	5
2.0 Metode – Nordiske erfaringer.....	6
2.1 Projektdesign.....	7
3.0 Resume af centrale resultater	9
3.1 Kobling af i løndannelse mellem privat og offentlig sektor	9
3.2 Balancen mellem central - og lokal løndannelse	9
3.3 Organisering og koordinering.....	10
3.4 Processer og diskussioner	11
4.0 Norge.....	12
4.1 Generelt om det norske aftalesystem	12
4.1.1 Parterne i norsk arbejdsliv	12
4.1.2 Lønforhandlinger.....	13
4.2 Væsentlige forskelle mellem Norge og Danmark.....	13
4.3 Frontfagsmodellen – principper i norsk løndannelse	15
4.4 Lønforhandlinger og partsforhold i den offentlige sektor	16
4.4.1 Partsforhold i staten.....	17
4.4.2 Partsforholdet indenfor KS-området.....	17
4.4.3 Partsforhold i Oslo Kommune	18
4.4.4 Forholdet mellem parter i statsejede sundhedsvirksomheder (hospitaller).....	18
4.5 Organiseringen af forhandlingerne i offentlig sektor.....	19
4.5.1 Forhandlingernes gang i offentlig sektor	19
4.5.2 Beregningsgrundlag – årslønsvækst.....	21
4.6 Lokale forhandlinger	23
4.7 Temaer i offentlige lønforhandlinger	24
4.8 Lønssystemer i den offentlige sektor og forskellen i forhold til den private sektor	25

4.8.1 Kort om lønsystemerne i den private sektor.....	25
4.9 Lønsystemer på det statslige overenskomstområde.....	26
4.10 Lønsystemerne i kommunerne (KS-området)	31
4.11 Statslige sundhedsmyndigheder – Spekter	37
4.12 Forskelle mellem lønsystemerne i privat og offentlig sektor	38
4.13 Koordinerende mekanismer.....	39
4.14 Afsluttende bemærkninger	40
5.0 Sverige	43
5.1 Partsrelationerne i den offentlige sektor	43
5.2 Aftaler i den offentlige sektor	44
5.3 Den internationalt konkurrenceudsatte sektors rolle i løndannelsen	45
5.4 Hvordan bestemmes industrimærket?	46
5.4.1 Overenskomsternes længde	48
5.5 Forhandlingsemner på de forskellige niveauer	51
5.6 Forskelle mellem privat og offentlig løndannelse	52
5.6.1 Aftalekonstruktioner	52
5.7 Central løndannelse	57
5.8 Lokal løndannelse.....	61
5.9 Forhandlinger på centralt og lokalt plan	64
5.10 Hvor stor del af lønstigningen fastsættes lokalt?	65
6.0 Finland.....	68
6.1 Parterne i det offentlige aftalesystem.....	68
6.2 Udviklingen af det finske aftalesystem.....	69
6.4 Forskelle og ligheder mellem offentlig og privat løndannelse.....	72
6.5 Vægten mellem central og lokal løndannelse.....	72
6.6 Indholdet i de kollektive overenskomster	74
6.7 Puljer og garantier ved lokale forhandlinger.....	75
6.8 Aktuelle diskussioner i det offentlige aftalesystem.....	76

1.0 Indledning – Nordiske erfaringer med løndannelse

Denne rapport handler om erfaringer med løndannelse i Norge, Sverige og Finland. Rapporten fokuserer overordnet set på 1) hvordan løndannelsen er koblet mellem privat og offentlig sektor og 2) hvordan løndannelse forhandles mellem central og lokalt niveau.

Rapporten bygger på tre (hoved)kapitler (4,5 og 6), der hver især fokuserer på et af de tre nordiske lande. De tre kapitler er skrevet af eksperter fra de respektive lande og er efterfølgende blevet oversat til dansk. Formålet med rapporten er at finde inspiration til mulige ændringer og justeringer af det eksisterende system og tilhørende aftaler i Danmark.

Der findes næppe én nordisk vej eller løsning, som let kan importeres til Danmark, og som kan sikre mere bæredygtig og fleksibel løndannelse i fremtiden. Men det er tydeligt, at både Norge, Sverige og Finland har haft diskussioner, der minder om dem man kan finde i Danmark, og at der også er ske væsentlige forandringer i de nordiske lande de seneste år. Der kan derfor meget vel være forhold, som kan tjene til inspiration for parterne i Danmark. Det gælder både konkrete indretninger af lønkonstruktioner, koordineringer mellem parterne på forskellige niveauer og partsorganiseringer.

I næste afsnit gives en kort introduktion til undersøgelsens metode og fremgangsmåde. Herefter følger et kapitel, der opsummerer de væsentlige konklusioner og opmærksomhedspunkter fra de tre lande. De resultater, der præsenteres her, er udvalgt i forhold til, hvor de tre nordiske lande adskiller sig fra Danmark, eller hvor andre forhold og detaljer vurderes relevant for en dansk kontekst.

Efter opsummeringen af de centrale resultater følger de tre lande kapitler, der fokuserer på løndannelsen i de respektive lande.

Om forfatterne:

Laust Høgedahl (ph.d.) er lektor på Institut for Politik & Samfund ved Aalborg Universitet. Han forsker bl.a. i de offentlige aftalesystemer i Norden.

Paul Jonker-Hoffrén (ph.d.) er seniorforsker ved Tampere University i Finland. Han forsker bl.a. i overenskomstforhandlinger og arbejdskonflikter.

Christian Kjellström (ph.d.) er ansat ved Medlingsinstitutet. Han har forsket i national- og arbejdsmarkedsøkonomi, og har tidligere været ansat blandt parterne i Sverige.

Kristine Nergaard (ph.d.) er forsker ved Fafo i Oslo Norge. Hun forsker bl.a. i ansættelsesforhold, kollektive overenskomstforhandlinger og den nordiske model

2.0 Metode – Nordiske erfaringer

Det giver god mening at se til de øvrige nordiske lande, når det handler om at finde inspiration til indretning af aftalesystemerne herunder forhandling og fastsættelse af løn. Historisk set findes der en lang tradition i Norden i forhold til at se på tværs af landegrænserne, når mulige forandringer og justeringer af aftalemodellerne og tjenestemandssystemerne er blevet diskuteret og forhandlet. Helt tilbage til indgåelserne af hovedaftalerne i den private sektor og ved de første tjenestemandreformer, findes der eksempler på, at de nordiske lande har set til hinanden for inspiration. Vi finder også mange eksempler fra nyere tid, hvor bl.a. Finland aktuelt ser til Sverige for at finde metoder til at binde lønudviklingen til industrisektorens forlig, eller det seneste partssammensatte Holden-udvalg, der bl.a. har diskuteret, om den danske reguleringsordning, ville være relevant i en norsk kontekst.

Der er derfor meget af lære på tværs af landegrænserne i Norden, netop fordi de nordiske lande er meget ens, når det handler om indretningen af velfærdsstaten, det offentlige arbejdsmarked og aftalesystemet.

De vigtigste fælles hovedtræk tæller:

- De offentlige sektorer i Norden har historisk bevæget sig væk fra et lovbaseret tjenestemandssystem til et aftalesystem, der bygger på kollektive aftaler. Alle de nordiske lande har derved gennemgået en lignende udvikling. Det gælder især i perioden slut 1950'erne til slut 1970'erne, hvor alle de nordiske lande gradvist overgår til en hovedvægt på kollektive aftaler i takt med velfærdsstaternes udvikling.
- Kollektive overenskomster udgør hovedparten af reguleringen af arbejdsmarkedet og herunder vigtige forhold som løn og arbejdstid. De kollektive overenskomster er forhandlet frivilligt af arbejdsmarkedets parter med minimal indblanding fra det politiske system.
- Den offentlige sektor udgør en betydelig del af den samlede beskæftigelse (ca. 30 – 32 %), og har en høj aftaledækning tæt på 100 %. Organisationsgraden for offentligt ansatte (dvs. andelen, der er medlem af en fagforening) er også høj på ca. 70 – 80 %.
- De nordiske økonomier er små og åbne, og dermed afhængig af international samhandel.
- Den eksporterende industri (i nogen grad hele den private sektor i Finland) sætter – på forskellig vis – markedet eller rammen for det øvrige arbejdsmarked, når der forhandles løn.
- Der findes mæglingspligt i alle de nordiske lande, men forligsinstitutionerne har forskellige roller og beføjelser, når det gælder koordineringen af løndannelsen. Der er også forskel på, hvordan mæglingspligten er reguleret. I Sverige reguleres mæglingspligten via parternes hovedaftale, og er dermed ikke en del af en forligsmandslov.
- Hovedorganisationerne på både lønmodtager- og arbejdsgiversiden har i varierende grad en koordinerende rolle i overenskomstforhandlingerne. Der findes ingen samlet hovedorganisation(er) for offentlige arbejdsgivere. De enkelte niveauer (stat, regioner og kommuner) har status som hovedorganisation.

Der er også en række væsentlige forskelle mellem de nordiske lande, som er værd at bemærke:

- Sverige har som det eneste land i Norden ikke ministeransvar, men et regeringsansvar. Det betyder i praksis, at centraladministrationen, der er organiseret i forskellige 'værker', har en relativ uafhængig og selvstændig status [nominelt selvstændige myndigheder] i forhold til den svenske regering. Det gælder også arbejdsgiverfunktionen i staten 'Arbetsgivarverket'.
- I Norge findes en større intern konkurrence mellem fagforeninger inden for aftalemodellen end tilfældet er i resten af Norden. Det betyder, at der i nogle tilfælde, findes forskellige kollektive overenskomster, som dækker de samme lønmodtagergrupper. De kan bl.a. give udfordringer i forhold til hvilken overenskomst, der skal dække uorganiserede lønmodtagere.
- Norge har ikke et a-kassesystem, og har som konsekvens, en lavere organisationsgrad for privatansatte. De offentligt ansatte i Norge har en organisationsgrad (ca. 79 %) på niveau med resten af Norden.
- I Norge er den kollektive aftaledækning i den private sektor lavere end resten af Norden (ca. 50 %).
- I Norge og Finland findes forskellige forlængelsesmekanismer (almengørelse) af de kollektive overenskomster i dele af den private sektor via lov.
- I Finland har staten en større og mere aktiv rolle i løndannelse. Traditionelt via den såkaldte TUPO-model og aktuelt via lovgivning, der binder løndannelsen til industrisektoren.

Sidst men ikke mindst er det også værd at bemærke, at alle de nordiske lande på forskellige tidspunkter og i varierende grad, har haft lignende udfordringer og diskussioner knyttet til løn og løndannelse:

- Der er generelt konsensus om, at det er den konkurrenceudsatte industri, som sætter rammen for arbejdsmarkedet i forhold til lønudviklingen. Dog har der i alle landene været diskussioner af, hvordan dette bedst sker, og hvilke konsekvenser dette kan have for forskellige personalegrupper herunder i særdeleshed i den offentlige sektor.
- Løn og løndannelse er i alle de nordiske lande blevet knyttet til muligheder for at rekruttere og fastholde arbejdskraft til den offentlige sektor.
- Ligeløn er et tema, som går igen på tværs af landene i Norden pga. den høje andel af kvinder ansat i de offentlige sektorer.

2.1 Projektdesign

Denne rapport bygger på et såkaldt konsortium-princip, hvor forfatterne har skrevet rapporten i fællesskab, men hvor de nordiske eksperter har haft hovedansvaret for deres egne landes systembeskrivelser. Kristine Nergaard har således skrevet kapitlet om Norge, Christian Kjellström har skrevet kapitlet om Sverige og Paul Jonker-Hoffrén har skrevet kapitlet om Finland. De tre nordiske eksperter har alle forsket i aftalesystemerne i deres respektive lande, og har derudover en god forståelse for 'den nordiske model' i sin helhed.

De tre nordiske eksperter har alle fået samme opdrag i forhold til beskrivelser og analyser af deres egne lande. Konkret handler det om at besvare fire spørgsmål:

- Hvorledes forhandler/aftaler parterne på de offentlige arbejdsmarkeder lønudviklingen, herunder særligt hvorledes de iagttager balancehensyn til de konkurrenceudsatte erhverv på det private arbejdsmarked?
- Hvorledes tilrettelægges overenskomst- og lønforhandlingerne på de offentlige arbejdsmarkeder, herunder tyngden af lønudvikling forhandlet/aftalt på de forskellige niveauer, fx centralt niveau, decentralt og lokalt på arbejdspladserne?
- Hvilke centrale forhandlingsemner indgår typisk i lønforhandlingerne på de forskellige niveauer?
- Hvorledes adskiller den offentlige løndannelse sig fra løndannelsen på de respektive private arbejdsmarkeder?

Formålet med spørgsmålene har været at sikre, at landekapitlerne så vidt muligt blev sammenlignelige. Dog har de nordiske eksperter haft frie hænder til at skrive deres respektive landekapitler, som de har vurderet bedst. Flere udkast af kapitlerne er blevet diskuteret løbende. De endelige versioner af landebeskrivelserne er siden blevet oversat til dansk og gennemgået mindre revisioner for at sikre ensartethed. Ambitionen var oprindeligt at holde de enkelte landebeskrivelser til maksimalt 12 normalsider. Det blev dog hurtigt klart, at der var mange interessante detaljer, som krævede uddybninger og eksempler, hvorfor beskrivelserne blev betydelig længere. Det forklarer også, hvorfor de tre landekapitler varierer en smule i længde.

Selvom de nordiske lande ligner hinanden, er der også forskelle (jf. ovenfor). Det gælder også navne og definitioner på centrale begreber og institutioner. Et godt eksempel er ordet 'tjenestemand', som kan have forskellige betydninger på tværs af landene. Det samme gælder centrale begreber som 'lønramme', 'lønpotte' eller 'lønudvikling', eller hvad der forbindes med 'centralt' eller 'lokalt' niveau. Vi har forsøgt at synkronisere disse begreber på tværs af kapitlerne. Vi har også på bedst vis forsøgt at give klare beskrivelser og definitioner, når nye begreber introduceres. Det kan være en udfordring at oversætte og synkronisere alle begreber til dansk. Derfor er væsentlige, originale begreber og navne opgivet i en [skarp parentes] f.eks. det norske [nemnd] som bedst oversættes til et nævn, men som i en norsk kontekst alligevel har en særlig betydning, når det handler om aftalesystemet. Læseren vil også finde en generøs mængde af fodnoter i rapporten, der giver yderligere definitioner og henvisninger, hvor der kan findes mere information.

3.0 Resume af centrale resultater

Nedenfor præsenteres rapportens centrale resultater i punktform. Resultaterne er ikke udtømmende og læseren vil kun finde flere detaljer i de enkelte landekapitler i rapporten. De centrale resultater som bringes her, er udvalgt med blik for det danske system, og herunder relevante forskelle og lighed mellem landene.

3.1 Kobling af i løndannelse mellem privat og offentlig sektor

- Fremstillingsindustrien sætter mærket for lønudviklingen i alle lande (SE: Industrimærket; NO: Frontfaget og FIN: Industrilinen), men det sker på forskellige måder (uddybes nedenfor).
- Danmark er det eneste land med en formel mekanisme (reguleringsordningen) til at sikre en parallel lønudvikling mellem privat og offentlig sektor via efterregulering og tilpasning. I Danmark er argumentet for reguleringsordningen, at den offentlige sektor hverken må være 1) lønførende til skade for industriens internationale (løn)konkurrenceevne eller 2) lønefterslæbende og derved udvikle sig til et sekunda arbejdsmarked.
- I Finland ønsker regeringen (april 2025) aktuelt at knæsatte industriens normative rolle i løndannelse via lov, hvilket er blevet mødt af kritik fra blandt andre parterne i den offentlige sektor.
- I Norge og Sverige spiller forligsinstitutionerne en aktiv rolle (på forskellige måder) i sikringen af industriens normative funktion ved ikke at medvirke til indgåelse af forlig, hvor lønstigningerne overstiger lønnormen i industriforliget.
- I Norge har hovedorganisationerne en mere direkte rolle i forhandlingerne i såkaldte mellemopgør, som er med til at sikre lønnormen fra 'frontfaget'.

3.2 Balancen mellem central - og lokal løndannelse

- Sverige har syv forskellige lønmodeller/systemer (kaldet lønkonstruktioner), der går på tværs af offentlig og privat sektor. De syv lønkonstruktioner har i varierende grad lokal løndannelse. Fra cifferløse aftaler, hvor al løndannelse finder sted lokalt, til aftaler med mere centralt aftalt løn. Cifferløse aftaler har indtil 2024 været mest udbredt i den offentlige sektor (se eksempler på disse aftaler i kapitlet om Sverige i rapporten).
- I Sverige har to ud af syv lønmodeller såkaldte tilbagefaldsklausuler [stupstok], som sikrer en given lønudvikling (inden for industrimærket), hvis denne ikke realiseres lokalt.
- I Sverige kan centrale aftaler også indeholde individuelle garantier ved lokale forhandlinger.
- I Sverige er det muligt – om end ikke normalt – at skifte lønkonstruktion ved en overenskomstfornyelse. Det skete senest i 2024, hvor stor del af den kommunale og regionale sektor gik fra cifferløse aftaler til aftaler med centralt aftalte garantier. Lønkonstruktionen er dermed et ud af mange emner, som parterne forhandler om.

- I Sverige kan en og samme kollektiv overenskomst indeholde mere end én af de syv lønkonstruktioner, hvor forskellige faggrupper inden for aftaleområdet kan være omfattet af forskellige lønkonstruktioner.
- I Norge har hovedparten af den offentlige sektor, og i særdeleshed i kommuner og regionerne, en relativ høj centraliseret løndannelse, der bygger på anciennitet og uddannelse. Dog er der på statens område de senere år i øget grad sket en decentralisering af løndannelse især blandt personalegrupper med videregående uddannelser. Der findes i dag to forskellige kollektive aftaler med forskellige grader af lokal løn på statens område.
- Norge har tradition for såkaldte 'lønpot'-forhandlinger, hvor en del af rammen allokeres til lokale forhandlinger. Disse lønpotter er ikke givet ved hver eneste overenskomstfornyelse, men optræder hyppigt ca. hvert tredje år for kommuner og på Spekters område. I staten er der lønpotter ved hver overenskomstfornyelse.

3.3 Organisering og koordinering

- Danmark er det eneste land, hvor privat og offentlig sektor forhandler med et års mellemrum. I de øvrige lande forhandles der på samme tid (i Norge og Finland) eller helt uafhængigt af hinanden (Sverige).
- Aftalernes længde kan variere i Sverige og Finland, som vi kender det fra Danmark, mens længden i Norge er på to år. I Sverige står det parterne frit for at vælge, hvilke løbetider aftalerne skal have, men industrien længde plejer (som vi kender det fra Danmark) at være normgivende også for øvrige aftaler. Dog har kommuner og regioner ofte afvejet, bortset fra de aftaler, der blev indgået i 2024 og 2025
- I Norge er overenskomsterne opdelt i hovedforlig (hvor alle emner behandles) og mellemopgør, som falder et år efter hovedforliget. Ved mellemopgør forhandles der (hovedsageligt) kun løn.
- I 2017 blev der på statens område i Norge etableret et rådgivende udvalg (Arbejdsgiverrådet) bestående af 15 repræsentanter fra statslige styrelser. Formålet er at styrke virksomhedernes rolle og ansvar i udviklingen og implementeringen af statens arbejdsgiverpolitik samt at sikre øget viden om virksomhederne på centralt niveau.
- Frivillig (i mindre grad) og tvungen (i høj grad) voldgift er udbredt i Norge. Særligt i forbindelse med arbejdskonflikter i den offentlige sektor.
- Lønstatistik og et fælles beregningsgrundlag blandt parterne er centrale og afgørende i Norge og Sverige. I Norge sker dette via Det Tekniske Beregningsudvalg for Indkomstopgørelserne (TBU). TBU er et udvalg sammensat af arbejdsmarkedets parter, som fremlægger en rapport forud for de årlige lønforhandlinger. Rapporterne indeholder blandt andet tal for lønudviklingen det seneste år, et skøn over den forventede prisstigning samt en vurdering af konjunkturerne og industriens konkurrenceevne. TBUs arbejde anses for at være vigtigt for

løndannelsen, fordi det sikrer, at parterne møder op med det samme datagrundlag og en fælles forståelse af den økonomiske situation.

- I Sverige findes en uformel koordinering mellem arbejdsgiverorganisationerne i den private og den offentlige sektor. I både Norge og Sverige findes arbejdsgiverorganisationer (fx Spekter i Norge), som dække virksomheder, som både opererer i den offentlige sektor, eller har aktiviteter i den private sektor, som leverer ydelser til den offentlige sektor.

3.4 Processer og diskussioner

- Den svenske forligsinstitution [Medlingsinstitutet] har en større rolle i forhold til at skabe, hvad man kan kalde 'deliberation' mellem parterne. Via analyser, statistik og seminarer i fredstid skaber Medlingsinstitutet viden og rådslagning, der kan ligge til grund for debat og diskussion forud for parternes forhandlinger. Den deliberative funktion er med til at skabe et fælles oplyst grundlag for forhandlingerne og rådslagning, der kan dæmpe forventninger for nogle grupper og samtidig sætte fokus på bestemte udfordringer fx rekruttering og fastholdelse eller ligeløn.
- I Norge har de såkaldte Holden-udvalg igennem en årrække løbende diskuteret den norske aftalemodels funktion og relation til norsk økonomi og det norske arbejdsmarked. Holden-udvalgene er partssammensat, og har også deltagelse af eksterne eksperter. Holden-udvalgene har bl.a. diskuteret og cementeret 'Frontfagsmodellen' dvs. at den eksporterende industri skal sætte rammen for lønudviklingen på det norske arbejdsmarked. Det er i Holden-udvalget blevet understreget, at industrien skal sætte en troværdig ramme, der hverken bør være et gulv eller et loft for lønvækst, men en norm, som andre forhandlingsområder skal overholde. Ved det sidste Holden-udvalg var der dog for første gang uenigheder på lønmodtagersiden. Union og Akademikerne støttede hovedprincippet om, at frontfagsmodellen skal danne grundlag for den norske løndannelse, men argumenterede for en mere fleksibel praksis af modellen, end den praktiseres i dag.

4.0 Norge

4.1 Generelt om det norske aftalesystem

Det norske system for lønforhandlinger har mange træk til fælles med de nordiske naboer. Landsdækkende overenskomster (kollektive overenskomster) dominerer, og disse forhandles af landsdækkende lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. De kollektive overenskomster regulerer ikke kun løn, men også arbejdstid og andre emner. Derudover findes der to andre typer af kollektive overenskomster: hovedaftaler og lokale særaftaler. Hovedaftaler indgås normalt mellem hovedorganisationerne og regulerer forholdet mellem parterne på et mere generelt niveau, herunder de vigtigste bestemmelser om medbestemmelse. I mange brancher er der et system med forhandlinger på to niveauer, hvor lokale lønforhandlinger og aftaler (kaldet særaftaler) supplerer de landsdækkende overenskomster. Sådanne forhandlinger gennemføres af parterne i den enkelte virksomhed. De tre aftaletyper (hovedaftaler, kollektive overenskomster og lokale særaftaler) indgår i et aftalehierarki, hvor aftaler på et lavere niveau ikke kan være i strid med bestemmelser i aftaler på et højere niveau. Centrale aftaler vil dog overlade mange emner til de lokale parter. Det er også muligt for parterne at fravige visse bestemmelser lokalt gennem lokalaftaler. Dette gælder især i den private sektor, herunder på områder som fx arbejdstid. Da mange aftaler er mindstelønsaftaler, forhandles lønningerne også på lokalt plan.

4.1.1 Parterne i norsk arbejdsliv

Arbejdstagersiden

Norge har fire hovedorganisationer på lønmodtagersiden:

- LO i Norge (LO)
- Sammenslutningen af Faglige Organisationer (YS)
- Unio
- Akademikere

Langt de fleste norske fagforeninger er medlemmer af en hovedorganisation. LO er fortsat den dominerende hovedorganisation på medarbejdersiden. I den offentlige sektor organiserer LO sig vertikalt med visse undtagelser. Det betyder, at alle medarbejdere, uanset stilling/uddannelse, som udgangspunkt kan være medlem af LO-fagforeningerne i den offentlige sektor. YS-fagforeningerne har mange af de samme medlemsgrupper som LO-fagforeningerne. Unio og Akademikerne organiserer kun grupper med videregående uddannelser. Unio har blandt andet fagforeninger for lærere og pædagoger (Udanningsforbundet) og sygeplejersker (Norsk Sygeplejerskeforbund). Akademikerne samler fagforeninger for grupper med en lang videregående uddannelse, såsom læger, psykologer, jurister samt økonomer og ingeniører med en kandidatuddannelse.

I Norge er der ikke indgået organisationsaftaler (grænseftaler) mellem hovedorganisationerne, og der er derfor konkurrence om medlemmerne på tværs af hovedorganisationerne. I den private sektor gælder dette især mellem fagforeninger i LO og YS. I den offentlige sektor konkurrerer LO og YS ikke kun med hinanden, men også med fagforeninger i Unio og Akademikerne.

Arbejdsgiversiden

På arbejdsgiversiden er Norsk Næringsliv (NHO) den største. NHO og tilknyttede landsforeninger organiserer industri, byggeri, transport og en række andre brancher i den private sektor. Virke

organiserer primært inden for servicesektoren, herunder handel. I den offentlige sektor organiserer KS kommuner og amtskommuner, mens Spekter organiserer statslige sundhedsselskaber (hospitaller) og en række offentligt ejede virksomheder. Arbejdsgiverfunktionen i staten er overdraget til et ministerium, Ministeriet for Digitalisering og Forvaltning (DFD)¹, og der er også flere mindre arbejdsgiverorganisationer, både i den (traditionelle) private sektor og for virksomheder med en tidligere offentlig tilknytning (Samfunnsbedriftene, der hovedsageligt organiserer kommunalt ejede virksomheder, hovedorganisationen KA i Norge, som organiserer arbejdsgivere i Den Norske Kirke) eller for virksomheder, der udfører offentligt finansierede opgaver (PBL for børnehaver). Virksomheder i udkanten af den offentlige sektor vil ofte kunne vælge mellem flere arbejdsgiverorganisationer, da NHO, Virke og Spekter også er åbne for denne type medlemmer.

4.1.2 Lønforhandlinger

Næsten alle norske kollektive overenskomster indgås for to år (såkaldte hovedforlig), men med forhandlinger om lønniveauet også i det mellemliggende år (mellemopgør eller mellemforlig). De vigtigste forhandlinger for både den private og den offentlige sektor gennemføres samme år (2020, 2022, 2024, 2026). I hovedforlig er hele aftaleteksten til forhandling. I praksis handler mellemforligene kun om at revidere lønsatserne i overenskomsterne, medmindre begge parter indvilliger i at inddrage andre emner. Størstedelen af de kollektive overenskomster udløber den 31/3 (mange aftaler i den private sektor) eller 30/4 (alle aftaler i den offentlige sektor og nogle aftaler i den private sektor). Der findes også kollektive overenskomster med en senere udløbsdato.

Hovedparten af forhandlingerne vil foregå i perioden marts – maj. I hovedforliget (men ikke i mellemopgør) afgøres de fleste forlig ved en urafstemning blandt de berørte medlemmer.

Den norske Forligsinstitution [Riksmekleren] vil pålægge mægling i sager, hvor parterne ikke kan nå til enighed, og lønforhandlingerne bryder sammen. Parterne vil sammen med Forligsmanden finde et passende tidspunkt for mægling, jf. at der normalt vil være kø hos Forligsmanden, da mange aftaler udløber på samme tid. Fra mæglingens begyndelse har Forligsmanden 14 dage til at finde en løsning. I staten er fristen 21 dage. Dette er reguleret i lov om arbejdsretlige tvister (privat og kommunal sektor)² og lov om tjenestetvister (staten)³.

Det centrale lønbegreb i Norge er årlig lønvækst. Dette omfatter fast grundløn, faste og variable tillæg og bonusser. Forud for lønforhandlingerne fremlægger et flerpartsudvalg (Teknisk Beregningsudvalg, TBU) sin rapport, som indeholder tal for årslønudviklingen på forskellige takstområder. Der er også særskilte beregningsudvalg for staten og kommunerne. Disse giver mere detaljerede beregninger af lønudviklingen på det enkelte overenskomstområde, og er vigtige i lønforhandlinger.

4.2 Væsentlige forskelle mellem Norge og Danmark

Selvom der er mange fællestræk mellem modellerne for lønforhandlinger og løndannelse i Norge og Danmark, kan nogle vigtige forskelle nævnes:

¹ Ministeriestrukturen vil ofte ændres ved regeringsskifter, og ansvarsområder kan flyttes mellem ministerier. Ansvar for statens arbejdsgiverfunktion har over tid været placeret i forskellige ministerier. Løsningerne har været knyttet til, hvilken ministeriestruktur den enkelte regering ønsker på overordnet niveau, og kan ikke tolkes som politiske retningslinjer for, hvordan staten ønsker at udøve den statslige arbejdsgiverfunktion.

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-01-27-9>

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1958-07-18-2>

- Kollektive overenskomster indgås for to år med forhandlinger om løn efter et år (mellemopgør). Aftalens længde er ikke et tema.
- I den private sektor har hovedorganisationerne LO, YS og NHO stadig en formel rolle i lønforhandlingerne. De vigtigste organisationer, såsom LO og NHO, er fx parter i de kollektive overenskomster. Mellemopgør i den private sektor forhandles altid i samarbejde og tæt koordinering mellem LO og NHO eller mellem andre parter på tilsvarende niveau (YS-NHO, LO-Virke, YS-Virke). Kollektive overenskomster kan også gennemføres på en koordineret måde, dvs. at alle overenskomster mellem LO og NHO forhandles sammen. Siden 2000 er lønforhandlingerne i 2008 og 2018 blevet gennemført på en koordineret måde.
- I modsætning til Danmark er der ingen afstemningssammenkædning, og der er heller ingen praksis for, at Forligsmanden fremsætter mæglingsforslag i tilfælde, hvor det er indlysende, at parterne ikke kan nå til enighed efter mægling. Hver mægling betragtes således separat, medmindre den vedrører parallelle kollektive overenskomster, dvs. at flere organisationer er parter i identiske kollektive overenskomster. I stat og kommuner gennemføres mægling parallelt. En arbejdskonflikt kan involvere flere/alle forhandlingsorganisationer (som i 2010 i den kommunale sektor og 2012 i staten og kommunerne) eller kun en eller to (som i 2021 og 2024). På det kommunale område kan de enkelte fagforeninger også gå i strejke (fx lærernes strejke i 2022).
- Norge har en langt lavere organisationsgrad for lønmodtagere i den private sektor end de øvrige nordiske lande. Det forklares normalt med, at Norge ikke har arbejdsløshedskasser (Ghent-system), men har haft en statslig arbejdsløshedsunderstøttelse siden 1930'erne. I den offentlige sektor er fagforeningsmedlemstallet ca. 80 pct., dvs. på niveau med nabolandene.
- Generelt er balancen mellem lov og aftale anderledes i Norge end i Danmark. Lovregulering spiller en større rolle i Norge med hensyn til arbejdstid, beskæftigelse og sociale rettigheder. På nogle områder, herunder arbejdstid, kan lovgivningen fraviges ved aftale (overenskomstdispositiv lovgivning).
- Ordningen med "frit valg"-konto findes ikke i Norge. De direkte omkostninger ved en overenskomstaftale er hovedsageligt lønninger. Der forhandles heller ikke bestemmelser om pensioner i norske lønftaler, da pensioner hovedsageligt ikke er reguleret af kollektive overenskomster.
- Norge har ikke en reguleringsordning, der kobler lønvæksten i den private og offentlige sektor som i Danmark.
- Lønvæksten i den offentlige sektor hænger sammen med den samlede lønvækst i fremstillingsindustrien og ikke i den private sektor som helhed. Der er enighed om, at lønvæksten for arbejdere og funktionærer i fremstillingsindustrien bør være normdannende for andre kollektive forhandlingsområder.
- Lockout bruges ikke af arbejdsgivere i den offentlige sektor i Norge om end i princippet muligt.
- I den private sektor anvendes 'almengørelse' af elementer af de kollektive overenskomster i den forstand, at mindstelønssatserne og eventuelt visse andre bestemmelser kan gøres gældende for en branche via lov. Formålet er at sikre, at udenlandske arbejdstagere får løn- og arbejdsvilkår, der svarer til norske arbejdstageres. Afgørelser træffes af Overenskomstrådet [Tariffnemnda] og gennemføres i form af forordninger [forskrift]. Beslutninger om almengørelse findes inden for

bygge- og anlægsvirksomhed, elinstallation, rengøring, hotel og restauration, visse dele af transportsektoren, det grønne område, værft- og skibsbygningsindustrien og fiskeriindustrien.

4.3 Frontfagsmodellen – principper i norsk løndannelse

Det centrale princip i den norske løndannelse kaldes frontfagsmodellen. Det betyder, at princippet om, at lønvæksten i konkurrenceudsatte brancher sætter rammen, som andre dele af den private og offentlige sektor skal forholde sig til. Frontfagsmodellen er dels en økonomisk teori/model for løndannelse i små åbne økonomier, som de nordiske lande (Aukrust-modellen, hovedvalutakursteorien), dels en model eller et sæt principper for implementering af norske lønftaler i praksis.

Den økonomiske model blev først formuleret i 1960'erne⁴, og fra 2000 og frem har flere offentlige udvalg med partsrepræsentation undersøgt den norske løndannelse (Holden-udvalgene). Rapporterne har vurderet principperne for løndannelsen (frontfagsmodellen) på baggrund af ændringer i/udfordringer for norsk økonomi, og har været vigtige for at sikre en fælles forståelse af frontfagsmodellen mellem parterne⁵. Udvalgene har konkluderet, at modellen stadig tjener den norske økonomi godt.

Det indkomstpolitiske samarbejde og samspillet mellem den økonomiske politik har bidraget til en sund og afbalanceret udvikling i norsk økonomi over tid med høj værdiskabelse, lav arbejdsløshed og tilstrækkelig sund omkostningskonkurrenceevne. Det norske system for løndannelse er baseret på frontfagsmodellen, som gør det muligt at tilpasse lønvæksten i økonomien til, hvad internationalt udsatte brancher kan leve med over tid. Frontfagsmodellen indebærer, at en repræsentativ del af den internationalt eksponerede produktion forhandler lønninger først, og at lønvækst i fremstillingsindustrien fungerer som en norm for lønvækst i andre dele af økonomien. Frontfagsmodellen sikrer konkurrenceevnen ved at tilpasse lønvæksten til den økonomiske situation og bidrager til reallønsfleksibilitet, der dæmper de negative virkninger på arbejdsmarkedet, når økonomien udsættes for abrupte ændringer eller chok. (NOU 2023:30 side 12 oversat til dansk)

Det præciseres yderligere, hvilke konsekvenser det har for den norske løndannelse:

Frontfagsmodellen indebærer, at det er lønvæksten i fremstillingsindustrien for arbejdere og funktionærer som beløb, der vil bestemme lønvæksten i resten af økonomien. Ved forbundsvisse aftaler (organisationsforhandlinger), er det industriaftalen, der er frontfaget. Da størstedelen af lønudviklingen finder sted i lokale forhandlinger i fremstillingsindustrien senere på året, blev det i 2013 aftalt i Holden III-udvalget, at NHO efter aftale med LO skulle "sætte en troværdig ramme for den samlede årlige lønvækst i industrien". En troværdig ramme bør hverken være et gulv eller et loft for lønvækst, men en norm, som andre forhandlingsområder skal overholde." (NOU 2023:30 side 12 oversat til dansk)

Det betyder, at en overenskomstaf tale altid starter med forhandlingerne om Industriooverenskomsten mellem LO og NHO. Industriaftalen er en arbejderaftale (modsat funktionæraftale), der blandt andet

⁴ https://econpapers.repec.org/article/blarevinw/v_3a16_3ay_3a1970_3ai_3a1_3ap_3a51-78.htm

⁵ En sådan forståelse er forankret i offentlige ad-hoc udvalg med partsrepræsentation, de såkaldte Holden-udvalg som har været ledet af professor Steinar Holden. Udvalgene har afgivet betænkninger i 2000 (NOU 2000:21), 2003 (NOU 2003:13), 2013 (NOU 2013:13) og 2023 (NOU 2023:30)

dækker maskinindustrien. I tilfælde af koordinerede forlig og mellemopgør er lønftalen mellem LO og NHO – hvor alle aftaler mellem de to organisationer forhandles sammen – frontfaget⁶.

Fra 2014 har NHO – efter aftale med LO – specificeret den såkaldte frontfagsramme. Dette er et skøn over, hvad den samlede årlige lønvækst vil være for arbejdere og funktionærer i fremstillingsindustrien. Frontfagsrammen giver stærke retningslinjer for, hvad parterne på andre områder – herunder den offentlige sektor – kan opnå i efterfølgende forlig. Holden-udvalgenes udredninger og efterfølgende rapporter om løndannelsen understreger, at frontfagsrammen skal have en normativ funktion, og at det er selve rammen (procentvis lønvækst), ikke profilen, der skal følges i efterfølgende lønftaler.

De første tre flerpartsudvalg (2000, 2003, 2013) var enstemmige. I udvalget, der præsenterede rapporten i 2023, var Unio og Akademikerne dog uenige. De to organisationer støtter hovedprincippet om, at frontfagsmodellen skal danne grundlag for den norske løndannelse, men argumenterede for en mere fleksibel praksis af modellen, end den praktiseres i dag. Disse organisationer mener, at der er plads til forskellige finansielle rammer på forskellige forhandlingsområder. De begrundede dette med, at den offentlige sektor har en komprimeret lønstruktur, og at grupper i den offentlige sektor halter bagefter lønmæssigt i forhold til tilsvarende grupper i den private sektor. Det kan betyde et behov for højere rammer for den offentlige sektor i de enkelte år. Størstedelen af kommissionen bag Holden-udvalget i 2023 – herunder andre organisationer på arbejdstager- og arbejdsgiversiden – påpeger, at frontfagsmodellen vil blive undermineret, hvis nogle grupper inden for den norske aftalemodel kan afkoble sig fra frontfagsrammen⁷.

4.4 Lønforhandlinger og partsforhold i den offentlige sektor

I Norge dækker lønforhandlingerne i den offentlige sektor fire kollektive forhandlingsområder (se også figur 1 nedenfor).

- Stat
- Kommunal sektor KS-området (alle kommuner og amtskommuner undtagen Oslo) Oslo Kommune
- Statsejede sundhedsvirksomheder, dvs. sygehusene i arbejdsgiverorganisationen Spekter

Det *statslige overenskomstområde* omfatter ministerier, direktorater og andre typer statslige administrative/forvaltningsmæssige organer. Sidstnævnte omfatter universiteter og professionshøjskoler, administrative selskaber, statsforvalteren [statsforvalteren] (et statsligt organ på regionalt niveau), domstole m.m. Statslige virksomheder (jernbane- og posttjenester, drift af lufthavne mv.) er ikke en del af statens overenskomstområde. Disse blev flyttet ud af statens takstområde i begyndelsen af 2000'erne.

De *kommunale overenskomstområder* omfatter kommunale og amtskommunale [fylkeskommunal] aktiviteter, herunder grundskole- og ungdomsuddannelser, kommunale sundheds- og omsorgsydelser i og uden for institutioner, kommunale børnehaver, kommunale tjenester inden for vand, kloakering mv. Primærkommuner og amtskommuner [fylkeskommune] (regioner) er en del af samme overenskomstområde og har samme overenskomstaftale. Arbejdsgiverorganisationen KS forhandler en

⁶ YS-forbundet Parat og YS er også parter i frontlinjeforligene. Parat og YS har langt færre medlemmer, og må i praksis acceptere det forhandlingsresultat, som Fellesforbundet og LO accepterer

⁷ NOU 2023:30 side 17. Dette synspunkt afspejles også i diskussionen om norsk løndannelse, se fx en kommentar fra Unios leder i 2024 <https://www.unio.no/replikker-2024/frontfagsmodellen-svekker-offentleg-sektor/>

overenskomst for alle kommuner og amtskommuner med undtagelse af Oslo. Oslo kommune er et særskilt overenskomstforhandlingsområde⁸, mens hospitalerne i Norge er organiseret som statslige sundhedsselskaber og er et særskilt overenskomstforhandlingsområde.

Sundhedsselskaber [Helseforetakene] betragtes som en del af den offentlige sektor. Hospitalerne er i øjeblikket organiseret i 28 sundhedsselskaber. Sundhedsselskaberne er organiseret i arbejdsgiverorganisationen Spekter, som har indgået landsdækkende overenskomster for disse. Nogle hospitaler, der ikke er offentligt ejet, men som har driftsaftale med de statslige sundhedsselskaber, har mere eller mindre identiske overenskomster.

4.4.1 Partsforhold i staten

På arbejdsgiversiden er Ministeriet for Digitalisering og Offentlig Forvaltning part i statens aftalesystem. Opgaverne varetages af Arbejdsgiverpolitisk Afdeling, som ledes af statens direktør for HR. Parterne på lønmodtagersiden er fire centralorganisationer [hovedsammenslutninger], der udspringer af de fire ovennævnte hovedorganisationer. Systemet med centralorganisationer er forankret i loven om tjenestetvister. Det betyder, at de enkelte fagforeninger inden for en centralorganisation ikke kan strejke alene (som de kan i den kommunale sektor). De største organisationer har organiseret deres hovedorganisationer på lidt forskellige måder. I Unio er det hovedorganisationen, der fungerer som centralorganisation. De øvrige hovedorganisationer har deres egne lovpligtige organer, LO Stat, YS Stat og Akademikerne Stat. Historisk set har nogle uafhængige fagforeninger haft deres egen forhandlingsret. Disse forhandlede derefter efter de største forbund og måtte i praksis acceptere det resultat, de nåede frem til. Flere af disse har tilsluttet sig en af hovedorganisationerne. I dag har to uafhængige fagforeninger (NITO og Norsk Farmaceutisk Forening) en samarbejdsaftale med Akademikerne om forhandlingerne i staten, og der er i øjeblikket ingen uafhængige fagforeninger, der forhandler alene. Statens overenskomstområde er opdelt i ca. 190 offentlige virksomheder. På virksomhedsniveau er det virksomhedens øverste leder og tillidsrepræsentanter fra de forskellige fagforeninger, der er parter, medmindre fagforeningerne inden for en hovedorganisation vælger at forhandle sammen. Det lokale virksomhedsniveau er vigtigt, når det gælder medbestemmelse, men også for lokale lønforhandlinger og andre lokale løndannelser.

4.4.2 Partsforholdet indenfor KS-området

I kommunerne er det norske kommunale og regionale myndigheder (KS) som forhandler på arbejdsgiversiden på centralt niveau. KS hed tidligere Sammenslutningen af Lokale og Regionale Myndigheder. KS er medlemsorganisation for alle kommuner og amtskommuner. KS er part i den kollektive basisoverenskomst for KS-området, som dækker hele den kommunale/amtskommunale sektor med undtagelse af Oslo kommune. På lønmodtagersiden er der ca. 40 fagforeninger fordelt på fire forhandlingsfællesskaber baseret på de fire hovedorganisationer. Forhandlingsordningen for kommunerne er aftalebaseret (modsat staten, der bygger på lov jf. ovenfor). Det er forhandlingsorganisationerne, der fører forhandlingerne, og som kollektivt accepterer eller forkaster et forslag til aftale. Det er dog de mere end 40 fagforeninger, der er part i aftalen, og disse kan bryde ud og gå i strejke alene. Det kan enten ske ved, at fagforeningen vælger at sige nej til et forslag til en ny aftale, eller ved, at medlemmerne nedstemmer et anbefalet forslag til en aftale.

⁸ Vi omtaler ikke Oslo Kommune i detaljer i dette notat. Overenskomsten for Oslo Kommune afviger på nogle områder fra overenskomsten for KS-området (øvrige kommuner/regioner), men partsforholdene er de samme, de fleste bestemmelser er nogenlunde ens, og forhandlingerne vil have samme økonomiske ramme.

Ud over den kollektive hovedoverenskomst er der centrale og lokale særaftaler. Her er normalt individuelle fagforeninger, der er part. Et eksempel på en central særaftale er undervisningspersonalets arbejdstidsaftale (lærernes arbejdstid), men der findes et betydeligt antal særaftaler, der regulerer forskellige emner. Ifølge hovedaftalen skal uenigheder om særaftaler afgøres af et særligt nævn⁹ [nemnd], ellers bortfalder aftalen, hvis den opsiges og ikke genforhandles. I nogle særaftaler er det aftalt, at uenigheder kan inddrages i den kollektive hovedoverenskomst. Sådanne særaftaler kan indgå i den kollektive hovedoverenskomst, hvis parterne ikke er enige, og det samtidig vurderes hensigtsmæssigt, at aftalen løses gennem forhandlinger, eller parterne af andre grunde kan vælge at inddrage aftalen i den kollektive hovedoverenskomst. Det skete i 2014 (lærernes arbejdstid) og i 2020 (arbejdstidsordninger for kommunalt ansatte læger).

4.4.3 Partsforhold i Oslo Kommune

Forhandlingsordningerne og forholdet mellem parterne i Oslo kommune afspejler i vid udstrækning det samme som i resten af den kommunale sektor. Her er Oslo kommune part på arbejdsgiversiden, mens fire forhandlingsforeninger for Oslo forhandler på vegne af medarbejderne. Også her er de enkelte fagforeninger formelle parter i aftalerne.

4.4.4 Forholdet mellem parter i statsejede sundhedsvirksomheder (hospitaller)

I 2002 blev de statslige og amtskommunale sygehuse omdannet til statslige sundhedsvirksomheder. Der er fire regionale sundhedsmyndigheder (Nord-, Midt-Norge, Vest-Norge, Sydøst-Norge) og 28 sundhedsmyndigheder. Sidstnævnte er organiseret i Arbejdsgiverorganisationen Spekter, der blev valgt som arbejdsgiverorganisation for sundhedsselskaberne i 2002. Overenskomstområdet for sundhedsselskaber benævnes "overenskomstområde 10" eller Spekter Helse. På lønmodtagersiden er der fem hovedforbund, der udspringer af de fire hovedorganisationer. Derudover er der en femte hovedforening – SAN¹⁰ – som omfatter tre uafhængige foreninger for sundhedsforeningerne.

⁹Et nævn [nemnd] er et partsorgan med myndighed i en bestemt type sager, det vil sige, at afgørelserne træffes af i fællesskab, ikke af lederen.

¹⁰ Sammenslutningen af akademikerorganisationer i Spekter (<https://san.no/>)

Figur 1 – Kollektive overenskomstområder og arbejdsmarkedets parter i den offentlige sektor i Norge. Tal pr. 2024 (statsforvaltningen), 2022 (KS og sundhedsstyrelser)

	Staten	Kommunal sektor	Statlig sundhedssektor
Antal ansatte	165 000	460 000 (KS) 56 000 (Oslo kommune)	162 000
Arbejdsgiverorganisation	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) ved Arbejdsgiverpolitisk afdeling	KS Oslo kommune	Arbejdsgiverorganisationen Spekter
Arbejdstagerorganisationer	Akademikerne (42800) LO Stat (42400) Unio (36300) YS Stat (23900)	Medlemmer på KS-området: LO Kommune (185 000= Unio (142 000= YS Kommune (33 000= Akademikene (30 000) Frittstående forbund (inkl. i Akademikenes tall)	På niveau A2 Unio -forbund (50 000) Den norske legeforening (18000) LO Stat (14000) YS Stat (9600) Forbund som kun forhandler lokalt (1700)
Aftaleperiode	1.5 2024-30.4 2026 Løn forhandles efter et år	1.5 2024-30.4 2026 Løn forhandles efter et år	1.5 2024-30.4 2026 Løn forhandles efter et år

Kilde: Spekter, Statens innlegg i Rikslønnsnemnda 2024, LO Kommune, tal per 2023 eller 2024

4.5 Organiseringen af forhandlingerne i offentlig sektor

Lønafterne i den offentlige sektor gennemføres efter det såkaldte frontfagsforlig. Forhandlingerne starter i april og afsluttes den 1. maj enten ved en opsplitning og efterfølgende mægling eller ved enighed om en ny aftale. Brud og mægling er almindelige i hovedforlig, selvom der også er tilfælde, hvor alle eller nogle parter er enige i forhandlinger. De foreløbige forlig kan gå til mægling, men det er heller ikke ualmindeligt, at parterne når til enighed uden brug af mægling. I modsætning til den private sektor er der ingen forskel mellem hovedforliget og det foreløbige forlig med hensyn til, hvem der forhandler.

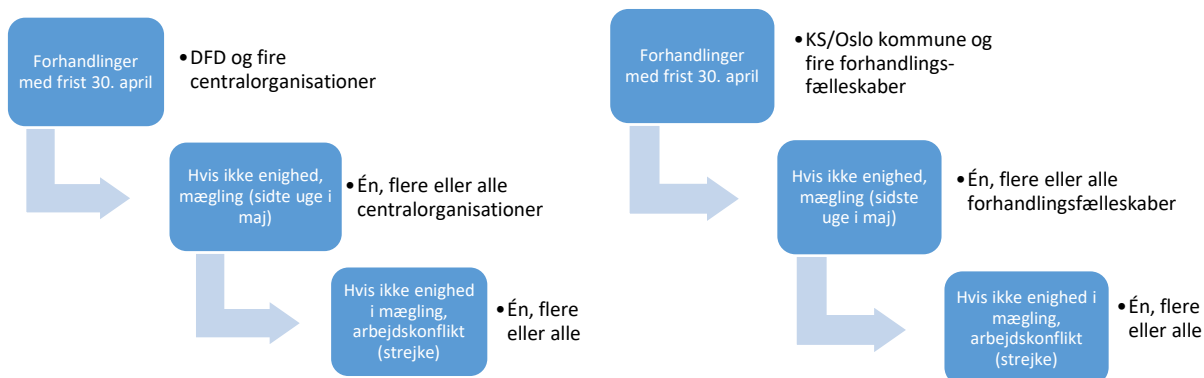
4.5.1 Forhandlingernes gang i offentlig sektor

Forhandlinger og mægling foregår parallelt i staten og i kommunerne, og den afsluttende mægling (i maj) koordineres, så staten og kommunerne har samme mæglingsfrist. Der er dog færre bånd mellem forhandlingerne og overenskomsterne i staten og kommunerne i dag sammenlignet med tidligere. KS og Oslo kommune forhandler hver for sig, og parterne kan nå til enighed gennem forhandlinger og mægling på det ene område, men ikke på det andet. For eksempel gjaldt den store lærerstrejke i 2022 kun KS, ikke Oslo kommune. Der har også været konflikter, der kun involverer Oslo kommune.

Figur 2 - Forhandlinger i staten og kommunerne. Hovedforlig og mellemopgør. KS og Oslo kommune forhandler uafhængigt af hinanden.

Staten

Kommunal sektor



Forhandlingerne i sundhedsselskaberne i Spekter gennemføres også i foråret, normalt i maj. I sundhedsselskaberne foregår forhandlinger og mægling ikke parallelt for de forskellige parter på arbejdsgiversiden. Normalt indgås der først en aftale med Norsk Sygeplejerskeforbund, mens forhandlingerne og mæglingen mellem Spekter og LO Stat og YS Stat foregår noget senere. LO Stat og YS Stat mægler parallelt og indgår identiske overenskomster. Forhandlingsordningerne for sundhedsselskaberne kan forekomme at være ret komplicerede. Inden for sundhedsinstitutionerne er der følgende forhandlingsniveauer.

- **Niveau A:** Indledende forhandlinger. Generelle bestemmelser, der ikke kun er begrænset til sundhedsselskaberne. Hovedsammenslutninger på lønmodtagersiden er part.
- **Niveau A1:** Sociale bestemmelser i sundhedsselskaberne. Der er ens bestemmelser for alle aftaleområderne. Dette er en forbundsvis aftaledel, men forhandles kollektivt for fagforeninger inden for en hovedsammenslutning.
- **Niveau A2:** National forbundsvis del med delvist forskellige bestemmelser. Centrale bestemmelser om løn, arbejdstid osv. For LO og YS forhandles dette i fællesskab for fagforeningerne i de to hovedorganisationer, den norske lægeforening er enepart i Akademikerne. Der er nogle forskelle i praksis i Unio, men det er hovedsageligt, at Unio-fagforeningerne forhandler med A2-delen samlet.
- **Niveau B:** Lokale forhandlinger i den enkelte virksomhed (sundhedsinstitution). For fagforeninger uden en central aftale (A2), dvs. fagforeninger uden central løndannelse, afholdes der årligt forhandlinger på virksomhedsniveau. Dette gælder for alle fagforeninger i Akademikerne undtagen den norske lægeforening, nogle fagforeninger i Unio og fagforeningerne i SAN (herunder NITO, der organiserer biomedicinske laboranter og andre ingeniører og jordemødre). På de øvrige aftaleområder (områder med A2-aftale) aftales det hvert år i A2-forhandlingerne, at der skal forhandles lokalt eller ej.

- **Afsluttende forhandlinger:** De centrale parter (Spekter og de fem største forbund) lukker aftalen, når forhandlingerne på B-niveau er afsluttet. Lokal uenighed kan enten afklares, eller hele aftaleområdet kommer i konflikt.

For langt de fleste medarbejdere i sundhedsselskaberne er A2-forhandlingerne det dominerende forhandlingsniveau, når det gælder løn og arbejdstid i sundhedsselskaberne. Her vil de største fagforeninger i sundhedssektoren dominere inden for deres respektive aftaleområder, den norske lægeforening med egen A2-aftale og Norsk Sygeplejeforening, som dominerer forhandlingerne i Unio. For aftaleområderne for fagforeninger i LO og YS er det LO's største fagforening, Fagforbundet, der har flest medlemmer.

Fagforeninger, der ikke har A2 delen, forhandler kun løn i den enkelte sundhedsinstitution, dvs. gennem lokale forhandlinger (B-niveau). Grupper med kun lokal løndannelse udgør ikke en stor andel af de ansatte i sundhedsselskaberne. Der kan dog nævnes tre større grupper, psykologer, radiografer og biomedicinske analytikere/ingeniører. For radiografer og bioanalytikere vil resultaterne af A2-forhandlingerne påvirke krav og resultater. Det betyder, at resultaterne af A2-forhandlingerne er meget afgørende for løndannelsen i sundhedsselskaberne.

Figur 3 - Forhandlingsstruktur i Spekter Helse, statsligt sundhedsvæsen

Niveau A (fælles bestemmelser) og A1 (sociale bestemmelser) Samme bestemmelser for alle hovedsammenslutninger - forhandles parallelt og kun ved hovedopgør			
Niveau A2 Unio Fire forbund forhandler og mægler delvis sammen Årlig	Niveau A2 LO Stat YS Spekter Forhandler og mægler parallelt Årlig	A3 Den norske legeforening Forhandler og mægler alene Årlig	Niveau B Årlig for forbund uten A2 Forbund i Akademikene unntatt leger Frittstående frbund Forbund i Unio uten A2 Forhandler kun lønn på lokalt niveau og af hvert forbund

4.5.2 Beregningsgrundlag – årslønsvækst

I norske lønftaler indgår beregninger af årslønsvæksten som et vigtigt element. Den årlige lønvækst består af tre hovedkomponenter:

- Overførsel fra året før (effekten i 2024 af lønforliget 2023)
- Lønstigninger aftalt i årets forlig
 - I den private sektor er centrale tillæg
 - I den offentlige sektor er centrale tillæg og centralt aftalte rammer for lokale lønforhandlinger

- Lønglidning

- I den private sektor betragtes alle lokale lønstigninger som lønglidning, herunder lokale forhandlinger og sammensætningseffekter
- I den offentlige sektor beregnes lokale lønstigninger under den tildelte grænse, sammensætningseffekter mv.

Den årlige lønvækst vil således afvige fra den datovise lønvækst (fx 1,1 2023 – 1,1 2024). F.eks. vil 1/3 af de lønstigninger, der gives i 2023 (den offentlige sektor), indgå som et overhæng, da de gives fra 1,4 og ikke fra 1,1. Lokale puljer fordelt pr. 1,10 (jf. kommunesektoren i 2024) vil have ringe effekt på årslønvæksten i 2024, da de kun gælder i 3 måneder, men vil give et stort udhæng til 2025. Når lønvæksten for forskellige takstområder sammenlignes, tages der altid udgangspunkt i den årlige lønvækst. For at illustrere, hvordan den årlige løngrænse og retningslinjerne fra frontfagsmodellen påvirker norske lønftaler, har vi inddraget beregningerne for 2023 og 2024. Bemærk, at det var år med høje centrale tillæg på grund af høj inflation. Det påvirkede især lønftalen i 2023, som også resulterede i en strejke i den private sektor.

Tabel 1 - Skøn over den årlige lønvækst i lønforhandlingerne for frontfaget/industrien, staten og KS for 2023 og 2024. Beregnet økonomisk ramme efter lønforhandlingerne.

	2023	2024		2023	2024	2023	2024
	LO-NHO (mellom- opgør)	Industri- overens- komsten	Funk	Staten		KS, områder med central løndannelse	
Overhæng fra forrige år	1,4	1,6	1,8	1,3	2,5	1,0	1,8
Centralt løntillæg	2,1	2,2	Ikke	3,5	1,9	3,76	3
Lokal ramme	Fastsættes ikke			Akademikerne og Unio i alt lokalt, LO Stat og YS Stat 85% centralt, 15% lokalt	Akademikerne og Unio alt lokalt, LO Stat og YS Stat 25% centralt, 75% lokalt %		0,3 (1,1 % af lønsummen per 1.10)
Øgede satser for aften/nat og lørdag/søndag						0,44	
Lønglidning offentlig sektor: F.eks. pot til lokale forhandlinger				0,4	0,8	0,2	0,1

Lønglidning privat sektor: Inklusiv lokale forhandlinger	1,7 (implicit, anslået)	1,4 (implicit, anslået)	Anslås ikke				
Anslået årslønvækst	5,2	5,2	5,2	5,2	5,4	5,2	

4.6 Lokale forhandlinger

I de norske overenskomsthåndlinger i den offentlige sektor skelnes der mellem det centrale niveau og det lokale niveau. Det lokale niveau i den offentlige sektor vil være en "virksomhed", såsom et ministerium eller et universitet, en kommune eller amtskommune eller en af sundhedsorganisationerne under Spekter. Hvilken enhed, der udgør det lokale niveau, afklares normalt i de centrale forhandlinger, eller det siger sig selv, at det er medlemmerne af KS (kommuner og amtskommuner) eller Spekter (sundhedsselskaber). Lokale forhandlinger kan uddelegeres til niveauer længere nede i virksomheden. Dette vil være op til parterne på lokalt plan, eller dette vil blive besluttet af arbejdsgiveren. Lokale forhandlinger finder sted under fredspligt. I Spekters forhandlingsmodel lukkes overenskomsterne først, når der er opnået enighed lokalt, hvilket betyder, at lokal uenighed kan resultere i strejke på overenskomstområdet. I praksis løses sådanne lokale uoverensstemmelser mellem parterne på centralt niveau.

Områder i staten og kommunerne med central løndannelse (LO State og YS State i statslig sektor, hovedparten af kommunerne).

- Parterne på centralt niveau aftaler centrale lønstigninger i form af generelle tillæg, ændringer i forskellige typer satser (f.eks. tillæg til skift/vagter, kostgodtgørelser) og andre bestemmelser på centralt niveau.
- Det aftales på centralt niveau, om der skal afsættes midler til lokale forhandlinger, hvor stor en del af lønpuljen der skal afsættes til lokale forhandlinger, og hvornår der skal gives lokale tillæg.
- I den kommunale sektor sker dette ikke hvert år, i staten er der normalt afsat midler til lokale forhandlinger.
- Lokale forhandlinger gennemføres inden for de tildelte rammer
- Uenigheder i lokale forhandlinger afgøres på centralt niveau (staten) eller et lokalt nævn [nemnd] (kommunerne).

Områder inden for Spekter Helse med central løndannelse (for flertal af fagforeninger).

- Parterne på centralt niveau aftaler centrale lønstigninger i form af generelle tillæg, ændringer i forskellige typer satser (f.eks. tillæg til skift/vagter, kostgodtgørelser) og andre bestemmelser på centralt niveau.
- Det er også aftalt, om der skal afsættes midler til lokale forhandlinger. Dette gøres ikke hvert år.
- Lokale forhandlinger gennemføres uden faste rammer.
- Parterne på centralt niveau kan blive enige om retningslinjer, for eksempel om bestemte grupper skal prioriteres.

- Uenigheder i lokale forhandlinger tages op på centralt niveau.
- De centrale aftaler er ikke "afsluttet", før der er opnået enighed.

Områder i staten, hvor det er almindelig praksis kun at forhandle centralt (Akademikerne og Unio):

- Parterne på centralt niveau aftaler en eksplicit økonomisk ramme for lokale lønstigninger samt en dato for, hvornår lønstigningerne skal ydes
- Uenighed kan indbringes for centralt nævn [nemnd].

Områder (jobgrupper) inden for KS og Spekter uden central løndannelse:

- Der forhandles ikke om centrale tillæg.
- Lokale forhandlinger finder sted uden en fastsat finansiel ramme.
- Uenighed kan indbringes for et lokalt nævn [nemnd] (kommunal sektor) eller bringes ind i forhandlinger på centralt niveau og muligvis føre til konflikt.

Fagforeningernes lokale tillidsrepræsentanter (tillidsrepræsentanter efter hovedaftalen, evt. lokalt forhandlingsudvalg) indhenter normalt krav fra medlemmerne i form af en kravformular, hvor medlemmet begrundes, hvorfor han/hun skal prioriteres i de lokale forhandlinger.

Tillidsrepræsentanterne prioriterer derefter kravene og beslutter, hvilke krav de overdrager til arbejdsgiveren. Dette indebærer også en vurdering af, hvor meget af rammerne de ønsker at gå til individuelle tillæg, og hvor meget der kræves i form af gruppertilæg, generelle tillæg, tillæg til særlige funktioner/ansvar mv. Arbejdsgiveren vil også indhente oplysninger fra ledere på forskellige niveauer for at kunne prioritere krav. I sundhedssektoren er det i princippet fagforeningerne, ikke lokale tillidsrepræsentanter, der forhandler B-delene. Forhandlinger kan uddelegeres til et lavere niveau end virksomheden. Dette er almindeligt i større offentlige myndigheder. Uenigheder mellem parter på delegeret niveau bringes op på virksomhedsniveau i et forsøg på at finde en løsning. Uenigheder på lokalt plan løses noget forskelligt. I staten føres forhandlinger under fredspligt, og uenigheder afgøres ved brug af en central nævn [nemnd]. I den kommunale sektor føres forhandlingerne også under fredspligt, og parterne kan indbringe uenigheder for et lokalt nævn [nemnd]. I sundhedssektoren vil uenigheder i lokale forhandlinger blive bragt op på et højere niveau og kan muligvis resultere i faglig konflikt. Parterne kan anvende forskellige virkemidler i de lokale forhandlinger, f.eks. generelle tillæg, gruppertilæg, individuelle tillæg m.m.

4.7 Temaer i offentlige lønforhandlinger

På centralt niveau kan en række emner behandles i hovedforligene, mens mellemopgør normalt kun vedrører lønninger. Selvom løn vil være det mest centrale emne, vil andre spørgsmål også være på dagsordenen. Det kan være ændringer i overenskomster, der omhandler andre emner end løn, såsom arbejdstid, betalt frihed osv. Parterne kan også rejse spørgsmål, som de ønsker at arbejde med i overenskomstperioden, fx mål for flere fuldtidsstillinger eller investeringer i kompetencer. Det kan f.eks. resultere i en aftale om at gennemføre pilotordninger eller -initiativer. Parterne kan også aftale at nedsætte udvalg til at arbejde i overenskomstperioden. Mellemopgør omhandler kun løn, medmindre andet er aftalt. Staten, kommunerne og sundhedsselskaberne er omfattet af de samme regler, når det gælder pensioner. Pensionsordninger i den offentlige sektor har længe været et tema for parterne. Men dette har hovedsageligt været et emne, der er blevet løst uden for lønforhandlinger.

De lokale forhandlinger omhandler lønninger, jf. at der skal fordeles afsatte lønmidler. Der er også mulighed for at forhandle lokalt om andre emner end løn. Parterne på lokalt plan kan også aftale at tilrettelægge arbejdstiden på nye måder, eventuelt aftale forsøgsordninger. Så længe dette ikke er i strid med bestemmelserne i den centrale overenskomst, kan parterne finde lokale løsninger. Her kan centrale overenskomster eller lovgivning åbne op for lokale løsninger, der afviger fra centrale regler. Nogle typer arbejdstidsordninger kræver dog godkendelse fra parterne på centralt niveau.

4.8 Lønssystemer i den offentlige sektor og forskellen i forhold til den private sektor

4.8.1 Kort om lønssystemerne i den private sektor

Overenskomsterne i den private sektor kan i hovedtræk inddeles i tre typer:

- Mindstelønsaftaler
- Minimumsaftaler
- Aftaler uden centrale bestemmelser om løn

Derudover vil der være andre former for løndannelse, der kan kombineres med disse hovedtyper, såsom akkordløn. Nogle overenskomstråder i den private sektor har også lønssystemer inspireret af den offentlige sektor. Det gælder især en række private virksomheder inden for sundheds- og plejesektoren. Omkring halvdelen af beskæftigede i den private sektor er ikke omfattet af en overenskomst. For disse er løndannelsen meget forskellig.

Hovedtyper af lønssystemer i de private overenskomster

Mindstelønsoverenskomster er den dominerende type overenskomst for arbejdstagere i industrien, bygge- og anlægssektoren og den private servicesektor og indebærer lokale forhandlinger om lønstigninger, der overstiger mindstelønnen i de centrale overenskomster. Lokale forhandlinger foregår under fredspligt og skal baseres på fire kriterier: Virksomhedens økonomi, produktivitet, fremtidsudsigter og konkurrenceevne. Det forhandles lokalt en gang om året. I Norge gives der normalt et generelt kronetillæg i forhandlingerne på centralt niveau, ud over reguleringen af mindstelønssatser og andre satser. Over tid og i gennemsnit vil lokale tillæg udgøre en markant højere andel af lønvæksten end centrale tillæg. De lokale lønssystemer for arbejdere vil normalt have en stærk kollektiv karakter, dvs. lønstigninger gives til grupper eller funktioner, og med ringe brug af individuelle tillæg.

Der findes *normalelønsaftaler* i dele af transportsektoren, inden for sikkerhed og rengøring og på visse andre kollektive forhandlingsområder. Her er der ingen lokale forhandlinger, og lønsatserne i de landsdækkende overenskomster har derfor stor betydning. Lønsatserne i overenskomsterne er også af stor betydning i nogle mindstelønsbrancher med svage traditioner for lokale forhandlinger. Eksempler er detailhandel, hotel og catering.

De fleste funktionærgrupper har kollektive overenskomster *uden centrale bestemmelser* om løn. Der er ingen forhandlinger om generelle tillæg eller en central ramme for lønreguleringer. Aftalerne fastsætter kun procedurer for lokal løndannelse, herunder en årlig regulering af lønningerne, og aftalerne regulerer også tillidsrepræsentanternes rolle i løndannelsen. På arbejdspladser med tillidsrepræsentanter/klubber, vil der ofte være forhandlinger om en økonomisk ramme for den lokale lønsaftale. Det vil variere, i hvilket omfang tillidsrepræsentanter er involveret i fordelingen af lønstigninger, eller om det sker i form af lønforhandlinger eller lignende. Lønvæksten skal også tilpasses de fire kriterier for denne kategori af arbejdstagere (jf. ovenfor).

4.9 Lønssystemer på det statslige overenskomstområde

Der er i øjeblikket to forskellige kollektive overenskomster og fire parter i staten. På medarbejdersiden er Akademikerne og Unio parter i den ene aftale, mens LO Stat og YS Stat er parter i den anden. I 2024 ønskede staten som arbejdsgiver at slå de to aftaler sammen til én, uden at opnå dette. Tre ud af fire af de store centralorganisationer på lønmodtagersiden afviste forslaget om en ny aftale, og YS Stat var den eneste centralorganisation, der indgik en ny aftale. De tre andre centralorganisationer fik deres overenskomster fastsat af Rigslønnævnet [Rikslønnsnemda] gennem tvungen/obligatorisk voldgift [tvungen lønnsnemnd] (Akademikerne og Unio) eller frivillig voldgift [frivillig lønnsnemnd] (LO Stat).

Lønssystemerne i centralregeringen har ændret sig betydeligt over tid, og især i løbet af de seneste par år. Staten havde oprindeligt et centralt bestemt reguleret lønssystem. Lokale lønforhandlinger blev indført for første gang i 1991, samtidig med at lønsystemet fik flere alternative klassifikationer i form af løngrænser for hver enkelt stilling. Dette system blev yderligere udviklet over tid gennem flere muligheder for direkte indplaceringer, så der efter en stilling var et betydeligt spillerum for at placere den enkelte medarbejder. Staten som arbejdsgiver ønskede dog større muligheder for, at virksomhederne i staten kunne udvikle en lønpolitik baseret på de udfordringer, de stod overfor. Det betød mere lokal løndannelse og færre centrale retningslinjer. Arbejdsgiverens ønsker faldt dels sammen med en lønpolitik, som Akademikerne ønskede, men stod i modsætning til den lønpolitik, som LO Stat, YS Stat og Unio stod for¹¹. I 2016 fik Akademikerne sin egen overenskomst, hvor de fleste af de centrale retningslinjer i form af lønrammer og løntabeller blev fjernet. Siden er der i dette aftaleområde aftalt, at alle lønninger fordeles på virksomhedsniveau, dvs. i de 190 virksomheder, som staten er opdelt i. Det var en form for løndannelse, som Akademikerne havde arbejdet på at opnå i lang tid, blandt andet gennem en strejke i 2006. Staten og Akademikerne havde således nogenlunde samme syn på, hvordan lønssystemerne i staten skulle udvikle sig. I 2022 skiftede Unio til denne overenskomst, som dermed blev den største i staten. Det var resultatet af en strategisk vurdering i Unio, som var utilfreds med resultaterne i lønforhandlingerne. Der er også sket ændringer i den overenskomst, som LO Stat og YS Stat i dag er part i. Dette er en fortsættelse af statens oprindelige overenskomst, som før 2016 gjaldt for alle. I lønforligene i 2022 og 2024 blev dette ændret væsentligt.

Forskellene mellem de to aftaler er nu langt mindre end tidligere. LO Stat/YS Stat-aftalen har ikke længere en centralt fastsat løntabel, og løngrænserne er fjernet. I modsætning til Akademikerne/Unio-aftalen har denne aftale dog bestemmelser om mindsteløn for alle erhvervskoder [yrkeskoder]. I 2024 blev 75 pct. af lønnen givet som centrale tillæg i LO/YS-aftalen, mens 100 pct. blev fordelt lokalt i overenskomsten for Akademikerne/Unio. Situationen med to kollektive overenskomster i staten – med forskellig løndannelse – betyder, at det er hvilken fagforening medarbejderen er medlem af, der afgør, hvilken kollektiv overenskomst og hvilke bestemmelser, der gælder. Uorganiserede følger bestemmelserne i den aftale, der har flest medlemmer i virksomheden. Da fagforeninger i forskellige hovedorganisationer i Norge organiserer de samme typer medarbejdere, betyder det, at medarbejdere i samme type job kan have forskellig løndannelse. Der har været stor uenighed om situationen med to forskellige overenskomster og den måde, det er blevet praktiseret på, hvilket kulminerede i et konfliktfyldt lønforlig i 2024 (se nedenfor for en nærmere diskussion).

¹¹ Arbejdsgiversidens syn på udviklingen af lønsystemet i staten er blandt andet beskrevet i statens indlæg for Rikslønnsnemda efteråret 2024. <https://www.rikslonnsnemnda.no/> sag 2-24, 3-24 og 4-24.

Det nuværende lønsystem i staten

I dag er lønsystemet i staten enten et mindstelønssystem (hovedoverenskomsten LO Stat/YS Stat fra 2024) eller et lønsystem (næsten) uden centrale lønsatser (hovedoverenskomsten Akademikerne/Unio fra 2016/2022). Lønveksten sker gennem centrale stigninger (LO Stat/YS Stat-aftalen), en centralt fastlagt ramme for lokale forhandlinger (begge) og lønglidning (begge). Lønglidningen i staten og på de øvrige offentlige overenskomstområder omfatter lokale lønstigninger uden for den tildelte grænse, akkordeffekter mv. De to aftaler indeholder fælles bestemmelser, herunder bestemmelser om lønstiger og anciennitet.

De fælles bestemmelser – Lønstiger

I begge af de vigtigste overenskomster findes visse garantier. Nogle stillinger er blandt andet placeret i lønstiger, hvilket garanterer en årlig procentvis stigning i lønnen hvert år i 10 år (kort stige) eller 16 år (lang stige). Der er arbejdsgiveren garanteret en årlig lønstigning på 1,1 %. For en lang stige er lønstigningen 1,1 % i de første ti år og derefter 0,55 % hvert år op til 16 år. Årlig anciennitetsforfremmelse beregnes på baggrund af årslønnen og er et supplement til centrale generelle tillæg (LO Stat/YS Stat) og tillæg givet ved lokale forhandlinger. Placeringen afhænger af anciennitet i stillingen. Det er især stillinger i den nederste ende af stillings-/lønhierarkiet, evt. entry-level stillinger, der er placeret i en stige og dermed har en sådan sikkerhed for lønudviklingen. For eksempel er "konsulent" placeret i en lang stige, "førstekonsulent" i en kort, mens "seniorkonsulent" ikke er placeret i en stige

Tabel 2 - Stigeindplacering på statens overenskomstområde, illustration

Sagsbehandlerstillinger	Stige	Minsteløn i NOK
Førstesekretær	Lang	400 700
Konsulent	Lang	431 300
Førstekonsulent	Kort	470 100
Seniorkonsulent	Ikke	498 900

Kilde: Den kollektive basisoverenskomst i staten 2024-2026. Tillæg 1

Det er stillinger, der også tidligere var placeret i stiger, men dengang med løntrin og en noget anden struktur. Det nuværende system for stigeplacering er således en forenkling af det tidligere system for lønstiger og løngrænser. I 2023 vurderes det, at ca. 1/3 af alle årsværk har en angivet jobkode, der er på lønstigen, og at de fleste af disse er på den del af stigen, der betyder, at de modtager 1,1 % tillægget. Beregningsudvalget for den statslige sektor (SBU) vurderer, at det udgør 0,2 pct. af den årlige lønvækst¹².

¹² Statistik- og beregningsudvalget i forbindelse med revisionen af de kollektive hovedoverenskomster i staten 2024 - rapport

Lokale lønforhandlinger

I 2024 blev al lønnen forhandlet lokalt (på virksomhedsniveau) for Unio og Akademikerne, mens 75 pct. af lønnen blev forhandlet lokalt på den aftale, som LO Stat og YS Stat er part i¹³. Lønpotten beregnes separat for de to aftaleområder og de uorganiserede arbejdere lægges til den af de aftaler, der har flest medlemmer i virksomheden. Lønstigninger for uorganiserede arbejdere tages således fra lønpuljen i den største overenskomst¹⁴. De aftalte lønpotter lokalt skal fordeles, dvs., at den enkelte virksomhed ikke kan tilbageholde disse midler. Det er op til parterne på virksomhedsniveau, hvordan lønmidlerne fordeles, og der er ingen garantier eller retningslinjer for fordelingen.

Lokale lønforhandlinger foregår på virksomhedsniveau, og der er i alt 190 virksomheder i staten. Disse varierer meget i størrelse. Forhandlingerne kan uddelegeres længere nede i virksomheden.

Virksomhederne skal have en lokalt aftalt lønpolitik, der udvikles i samarbejde med medarbejderrepræsentanterne. Dette vil gælde for begge aftaleområder. De vigtigste retningslinjer for en sådan lønpolitik er ret generelle. Arbejdsgiversiden på statens område henviser til, at den lokale lønpolitik ses i sammenhæng med virksomhedens mål og strategier, være en integreret del af virksomhedens personalepolitik, udøves på flere områder, herunder rekruttering, udvikling og lokale forhandlinger, og at politikken er så konkret som muligt og derved let at bruge og praktisere. Den lokale lønpolitik vil variere mellem de offentlige myndigheder. Dokumenter, der beskriver den lokale lønpolitik, vil også indeholde oplysninger om lønsystemets praksis mere generelt, og hvilke kriterier der skal lægges til grund for lønstigninger.

Det disponible beløb beregnes ud fra løngrundlaget for de medarbejdere, der er omfattet af hver af de to aftaler. De uorganiseredes lønmodtager føres til den aftale, der er den største i branchen, og de uorganiserede følger denne aftale. En sådan beregning foretages centralt på baggrund af oplysninger i statens løn- og personaleregister. Virksomhederne kan tilføje midler til puljen i deres eget budget og bruge det, der kaldes 'recirkulerede midler' [resirkulerede midler].

De centrale overenskomstaftaler (HTA) indeholder en række identiske bestemmelser om lokal løndannelse og lokale forhandlinger. Lokale lønforhandlinger foregår efter tre paragraffer:

- a) Årlige forhandlinger (HTA 2.5.1)
- b) Forhandlinger om løn for ledere (HTA 2.5.2)
- c) Forhandlinger på særskilt grundlag (HTA 2.5.3)

De kollektive overenskomster på organisationsniveau giver også midler/bestemmelser, som kan benyttes i lokale forhandlinger:

- Generelle tillæg
- Gruppetillæg
- Individuelle tillæg
- Flytte ansatte mellem lønstige og direkte lønindplacering
- Ændre stillingskode

¹³ Forhandlingerne finder først sted i foråret 2025, men med virkning efter strejkens afslutning i 2024

¹⁴ Det vurderes som en væsentlig fordel for lønmodtagersiden at have adgang til lønsummen for uorganiserede, og det er et af stridsemnerne inden for det statslige overenskomstområde

- Aftale mindsteløn for arbejdstagere med særlige arbejdsopgaver, tjenestested og lignende.
- Oprette og ændre særlige aftaler

Undersøgelser blandt virksomhederne (omtalt i sagerne for Lønnævnet [Rikslønnsnemnda] 2024) viser, at de fleste statslige myndigheder anvender individuelle tillæg, og at det også er almindeligt at have generelle tillæg og at skifte jobkode. Både medarbejdersiden og arbejdsgiversiden har efterspurgt generelle tillæg og gruppertilæg, selv om sådanne krav oftere kommer fra medarbejdersiden. De kollektive overenskomster indeholder også bestemmelser om tvistbilæggelse. I tilfælde af delegerede forhandlinger til niveauer under virksomhedsniveau skal uenighed forelægges parterne på virksomhedsniveau. Tvister mellem parter på virksomhedsniveau kan indbringes for statens lønudvalg¹⁵ til afgørelse.

Forhandlinger på *et særligt grundlag* kan bl.a. bruges til at rekruttere eller fastholde arbejdskraft, i situationer, hvor der sker væsentlige ændringer i stillingen, og når medarbejderen har ydet en ekstraordinær indsats. Virksomhederne skal dække lønmidler til sådanne tillæg i eget budget. Denne type forhandling kan udføres når som helst. I tilfælde af uenighed er det arbejdsgiverens sidste tilbud, der gælder. Løn fastsættes også for nyansættelser. Startlønnen fastsættes inden for det løninterval, som stillingen opslås med, for eksempel 500.000 – 600.000 kroner. Lederen kan – forudsat at der er budgetplads – justere lønnen for nye medarbejdere efter et år. Herefter fastsættes lønningerne i overensstemmelse med lokale forhandlinger (HTA 2.5.1 – 2.5.3)

Andel af lønnen som forhandles lokalt

Siden 2016 har der som beskrevet været to forskellige overenskomster på statens overenskomstområde, hvor tillæggene er forskelligt fordelt mellem lokale og centrale løntillæg. Lokale løntillæg kan beregnes på to måder; som andel af «nye midler», dvs. en andel af summen af lokale og centrale tillæg tilsammen, eller som et datotillæg, dvs. hvor stor en del af løngrundlaget pr. dato, der skal afsættes til lokale forhandlinger. Lønglidning, dvs. ændringer i løngrundlaget som følge af sammensætningseffekter, lokale lønforhandlinger uden for den tildelte pulje mv., er ikke medtaget i tabellen.

Tabel 3 - Fordeling af lønstigninger mellem lokale og centrale tillæg: andel af den lønpulje, der skal forhandles centralt. Lokale rammer som andel af løngrundlaget pr. dato i parentes.

		Staten, aftale 1 (LO Stat, YS Stat, Unio t.o.m. 2021)	Staten, HTA Akademikerne (f.o.m. 2016, Unio f.o.m. 2022)	Staten samlet
2014	Andel lokalt	Kun en aftale		36%
	Lokal potte pr. dato	1,75% pr. 1. august		
2015	Andel lokalt	Kun en aftale		0%
	Lokal potte pr. dato	Ikke lokale tillæg		

¹⁵ <https://statenslonnsutvalg.no/>

2016	Andel lokalt	50 %	76 %	56%
	Lokal potte pr. dato	(1,5% pr. 1. juli)	2,3 % pr. 1. juli	
2017	Andel lokalt	65 %	100 %	73%
	Lokal potte pr. dato	0,8% pr. 1. juli	0,85 pr. 1. oktober	
2018	Andel lokalt	50 %	98 %	62%
	Lokal potte pr. dato	1,9% pr. 1. juli	2,8% pr. 1. maj	
2019	Andel lokalt	40 %	100 %	55%
	Lokal potte pr. dato	1,24% pr. 1. juli	2,15 % pr. 1. maj	
2020	Andel lokalt	0 %	100%	26%
	Lokal potte pr. dato	-	0,45% pr. 1. mai	
2021	Andel lokalt	50 %	100 %	63%
	Lokal potte pr. dato	1,8% pr. 1. juli	3,35% pr. 1. maj	
2022	Andel lokalt	30%	94 %	64%
	Lokal potte pr. dato	0,85% pr. 1. maj	2,46% pr. 1. maj	
2023	Andel lokalt	15%	100 %	65%
	Lokal potte pr. dato	0,85 pr. 1. maj	5,3 % pr. 1. maj	
2024	Andel lokalt	75%	100%	
	Lokal potte pr. dato	2,15 pr. 1. maj	2,7% pr. 2. juni	

Kilde: Statens indlæg i Rikslønnsnemnda 2024, årlige TBU-rapporter.

Erfaringer med lønsystemet i staten

De seneste års ændringer i lønsystemerne i staten – med mere lokal løndannelse og langt færre retningslinjer i den centrale overenskomst – er i tråd med arbejdsgivernes ønsker. Den statslige arbejdsgiver DFD gjorde dette klart i forbindelse med Lønnævnets [Rikslønnsnemnda] behandling af løn aftalerne for Akademikerne, Unio og LO Stat i 2024. Det blev påpeget, at ændringerne i 2016 – som gav Akademikerne en overenskomst, der adskilte sig fra den, hvor de tre andre hovedforbund var part i – var baseret på et behov for at møde et foranderligt arbejdsliv, hvor virksomhederne vil have forskellige udfordringer og behov i forhold til specialist- og fagligheder. Arbejdsgivernes vurderinger

var, at disse behov bedst løses lokalt, og at det oprindelige lønsystem ikke løste dette. Den overenskomst, der blev indgået med Akademikerne, svarede på de udfordringer, som arbejdsgiversiden i staten oplevede.

Staten har også styrket virksomhedernes rolle i løndannelsen ved at nedsætte et rådgivende udvalg med repræsentation fra virksomhederne: Arbejdsgiverrådet i staten¹⁶, der blev etableret i 2017 og har 15 repræsentanter fra statslige styrelser. Arbejdsgiverrådets formål er at styrke virksomhedernes rolle og ansvar i udviklingen og implementeringen af statens arbejdsgiverpolitik samt at sikre øget viden om virksomhederne.¹⁷

Staten mener, at den overenskomst, der blev indgået med YS Stat i 2024, imødekommer behovet for en mere lokal og fleksibel løndannelse i staten. Samtidig har situationen med to forskellige overenskomster – hvor lønnen fastsættes efter, hvor medarbejderen er organiseret – vist sig at være udfordrende over tid¹⁸, med en særlig udfordring i at sikre ligebehandling af medarbejdere på tværs af de to hovedoverenskomster. Staten har derfor ønsket at slå de to overenskomster sammen til en fælles overenskomst med en fælles lønpulje, hvilket udløste arbejdskonflikter og nej til forhandlingsresultater i 2024.

Statens holdning i form af ønsket om at slå de to aftaler sammen til én, er også baseret på et påbud fra Stortinget. Stortinget vil normalt være forsigtigt med at tage stilling til spørgsmål, der direkte påvirker lønforhandlingerne, selvom løn aftalen i staten altid godkendes af Stortinget, da den har budgetmæssige konsekvenser. Den ophædet strid mellem arbejdstagerorganisationerne i staten har imidlertid ført til, at Stortinget er blevet mere direkte involveret i den kollektive forhandlingssituation i staten end normalt.¹⁹

Staten nåede til enighed med YS Stat om en kollektiv overenskomst, der ville være en fælles (ligeværdig) kollektiv overenskomst for alle fire store centralorganisationer. LO Stat ønskede en større central pulje, mens Unio og Akademikerne ønskede at beholde ordningen med to forskellige overenskomster. LO Stat kom ikke igennem med sine krav, mens de to andre store centralorganisationer vandt opbakning til at beholde deres egen overenskomst.

4.10 Lønssystemerne i kommunerne (KS-området)

På KS-området er der én fælles grundoverenskomst (HTA) for fire forhandlingsorganisationer og godt 40 parter på lønmodtagersiden. Den samme opsplitning af overenskomsten er således ikke blevet set på KS-området, som tilfældet har været på statens område (jf. ovenfor). Historisk set har

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dep/dfd/org/styrer-rad-og-utvalg-under-digitaliserings-og-forvaltningsdepartementet/arbejdsgiverradet-i-staten/id2544448/>

I omtalen af rådet på regjeringen.no, jf. forrige fodnote, vises det, at Arbejdsgiverrådet skal:

- „bidrage aktivt i udviklingen af den statslige arbejdsgiverpolitik, blandt andet i centrale forhandlinger om løn- og arbejdsforhold, o i udformning af regler,
- o i prioriteringen af forskellige arbejdsmarkeds- og politiktiltag,
- øge vidensgrundlaget hos den centrale arbejdsgiverfunktion,
- drøfte vigtige problemstillinger ved udøvelsen af arbejdsgiverrollen i staten og give koordinerede tilbakemeldinger,
- give tilbakemeldinger om rollerne for den centrale statslige arbejdsgiverfunktion, Direktoratet for Forvaltning og Økonomistyring samt de lokale arbejdsgivere i staten,
- fremme virksomhedernes interesser på eget initiativ overfor Digitaliserings- og Forvaltningsministeriet.“

¹⁸ Der redegøres for dette i Statens indlæg for Rikslønnsnemnda. Fafo-rapporten omhandler også dette mene 2024:12 (Utrekning av konsekvenser av ulike hovedtariffavtaler i staten).

¹⁹ Efter lønforhandlingerne i 2022, som blev godkendt i Stortinget i juni 2022, besluttede flertallet af Stortinget følgende: „Stortinget anmoder regeringen om at starte et arbejde for at opnå ensartede hovedoverenskomstaftaler til hovedforhandlingerne i 2024.“ Innst. 466 S (2021–2022) I samme sag tog Stortinget også stilling til, hvilke løndele for de uorganiserede, der skulle tildeles de to overenskomstområder.

overenskomsterne i staten og kommunerne haft mange fællestræk, herunder en fælles løntabel. På KS-området blev der for første gang afsat midler til lokale forhandlinger i 1992. Fra begyndelsen af 2000'erne udviklede kollektive overenskomster i staten og kommunerne sig i forskellige retninger. I 2002 fik Akademikerne opbakning til, at stillinger, der hovedsageligt dækker fagforeningernes medlemsgrupper, skulle frigives i den forstand, at der kun skulle gives lokal løndannelse (det, der i dag er HTA, kapitel 5). I modsætning til det statslige overenskomstområde gælder dette for definerede jobkoder, og er ikke knyttet til, hvilken medarbejderorganisation medarbejderen er medlem af. Derudover har mange medarbejdere i lederstillinger også kun lokal løn. Samtidig blev lønsystemet i 2002 omlagt til et mindstelønssystem, hvor løngrænser og løntrin blev fjernet. Med tiden blev mindstelønssystemet udviklet, herunder indførelsen af mindstelønssatser for forskellige ancienniteter. Det oprindelige mindstelønssystem blev i 2015 erstattet af det nuværende garantilønssystem.

Størstedelen af lønmodtagerne i KS-området er omfattet af overenskomsternes garantilønssystem, hvilket betyder, at de (delvist) har en central løndannelse. Det beslutes i hvert lønforlig – gennem forhandlinger – om der skal afsættes midler til lokale forhandlinger. Hvis der tildeles midler, sker det i form af en fast finansiell ramme. Siden 2014 er der kun blevet afsat midler til lokale forhandlinger ("pot-forhandlinger") fire gange (2014, 2017, 2021 og 2024). Det betyder, at løndannelsen i KS-området kan betragtes som ret centraliseret, og at lønsystemet i den henseende ligger et sted mellem et mindstelønssystem og et normalt lønsystem, som begreberne bruges i den private sektor.

Garantilønssystem med anciennitetsstiger

KS-området har på nuværende tidspunkt et garantilønssystem baseret på et mindstelønssystem (HTA-kapitel 4). Kapitel 4 dækker størstedelen af lønmodtagerne, med undtagelse af ledere og medarbejdere i videnskabelige stillinger, og kan betegnes som grupper med central løndannelse. Det gælder erhvervsgrupper uden krav til videregående uddannelser (ufaglærte og faglærte), men også mange medarbejdere med videregående uddannelser. Vi finder lærere i folkeskolen og gymnasiet, sygeplejersker, børnehavepædagoger og socialrådgivere i denne del af lønsystemet. 87 pct. af medarbejderne i KS-området er omfattet af den centrale løndannelse, dvs. deres løn fastsættes efter reglerne i kapitel 4 i den kollektive overenskomst (HTA). Andre erhvervsgrupper har kun lokal løndannelse²⁰.

I lønftalerne på KS-området gives de centrale lønstigninger som et generelt tillæg, samtidig med at garantisatserne hæves tilsvarende. Tillæggene gives som et kronetillæg, så der fx kan gives fortrinsret til medarbejdere med lang lønanciennitet eller grupper med tre års uddannelse på et højere niveau. Garantilønnen fastsættes på baggrund af stillingens kompetencekrav/medarbejderens formelle kompetence og medarbejderens lønanciennitet, jf. § 4.1 i den kollektive basisoverenskomst for KS-området (vedhæftede figur 4). Disse er mindstelønssatser, for eksempel er mindstelønssatsen specificeret for faglærte arbejdere med 8 års anciennitet. Efter lønforliget i 2024 har denne gruppe en garanteret mindsteløn om året på 452.900 NOK. I 2024 blev der givet en lønstigning på 11.400 NOK til denne stillingsgruppe pr. 1. maj. Løntillægget er både et generelt tillæg (alle i kategorien faglærte med 8 års anciennitet får det, uanset om de er på en garanteret mindsteløn eller højere) og en stigning i den garanterede mindsteløn.

²⁰ Der vil også være nogle grupper inden for kapitel 3, der har lokal løndannelse (ledere), men vi har ikke tal på antallet

”Fylde ovenpå”

I 2015 blev der foretaget en ændring i, hvordan mindsteløn/garantilønssystemet på KS praktiseres. Praksis med garantilønssystemet fra 2015 og frem betyder, at de, der har en højere løn end garantilønnen, også får det centrale tillæg. Det betyder, at de lønforskelle, der er konstateret gennem lokale lønforhandlinger eller andre lokale beslutninger – såsom en højere startløn eller et tillæg på grund af kompetencer – opretholdes. Tidligere blev lokale tillæg ofte "spist op", når mindstelønnen blev justeret op i centrale lønftaler.

Tabel 4 - Garanteret løn og løntillæg for anciennitet. Fra Overenskomst i KS-området 2024-2026.

4.1 Garantilønn og lønnstillegg for ansiennitet - tabell pr. 1.5.2024

Stillingsgrupper		Garantilønn og lønnstillegg for ansiennitet - pr. 1.5.2024					
			Garantilønn	6 år Ans.tillegg	8 år Ans.tillegg	10 år Ans.tillegg	16 år Ans.tillegg
Gruppe 1	Stillinger uten særskilt krav til utdanning	Tillegg for ans.	382 500	3 000	8 100	46 300	39 800
		Laveste årslønn		385 500	393 600	439 900	479 700
	Fagarbeiderstillinger/ tilsv. fagarbeiderstillinger	Tillegg for ans.	437 300	4 200	11 400	43 800	16 400
		Laveste årslønn		441 500	452 900	496 700	513 100
	Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig fagskoleutdanning	Tillegg for ans.	459 300	4 200	11 400	41 800	17 800
		Laveste årslønn		463 500	474 900	516 700	534 500
	Stillinger med krav om fagbrev og 2-årig fagskoleutdanning	Tillegg for ans.	459 300	4 200	11 400	41 800	17 800
		Laveste årslønn		463 500	474 900	516 700	534 500
	Lærer og Stillinger med krav om 3-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	507 400	10 200	10 200	50 800	17 800
		Laveste årslønn		517 600	527 800	578 600	596 400
Gruppe 2	Adjunkt og Stillinger med krav om 4-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	548 400	11 800	20 200	24 200	22 800
		Laveste årslønn		560 200	580 400	604 600	627 400
	Adjunkt med tilleggs-utdanning og Stillinger med krav om 5-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	584 000	9 000	13 100	32 300	47 000
		Laveste årslønn		593 000	606 100	638 400	685 400
	Lektor og Stillinger med krav om mastergrad	Tillegg for ans.	614 100	14 600	10 500	34 200	71 700
		Laveste årslønn		628 700	639 200	673 400	745 100
	Lektor med tilleggs-utdanning	Tillegg for ans.	633 600	13 900	13 300	34 200	83 000
		Laveste årslønn		647 500	660 800	695 000	778 000

Ansiennitetstillegget legges i sin helhet til den enkeltes årslønn.

Bestemmelser om lokale forhandlinger

Grundoverenskomsten indeholder bestemmelser om lokal lønpolitik og lokale forhandlinger. Kommuner og amter skal have en lokal lønpolitik (HTA 3.2), som skal drøftes med medarbejderrepræsentanter, som skal være kendt af medarbejderne. Der afholdes årlige lønpolitiske debatmøder med tillidsrepræsentanter.²¹ Flere typer af lokale forhandlinger/lokal løndannelse gennemføres i KS-området.

Andelen af lønnen, der forhandles lokalt

På KS-området skelnes der mellem lønmodtagere med central løndannelse (ca. 87 pct. af medarbejderne pr. 2023) og lønmodtagere med kun lokal løndannelse (ca. 13 pct. af medarbejderne pr. 2023). For medarbejdere med central løndannelse er der afsat midler til lokale forhandlinger i 2014, 2017, 2021²² og 2024. Aktuelt er der forhandlet en pulje på 0,9 – 1,1 procent af løngrundlaget. Det betyder, at de lokale forhandlinger i kommunerne tegner sig for en mindre andel af lønvæksten sammenlignet med staten. I beregningsudvalget for kommunal sektor offentliggøres tal for fordelingen af lønstigninger og tal for faktisk glidning som datostigninger, dvs. lønstigninger fra dato til dato. Tabel 5 vil derfor ikke svare til estimaterne for lønafregningsrammen, som er baseret på et andet lønbegreb (årlig lønvækst). Som det er tilfældet med staten, er lønglidning en lønvækst, der overstiger de tildelte lokale rammer, dvs. både lokale forhandlinger på et særligt grundlag, sammensætningseffekter og andre ændringer i løngrundlaget. Tabellen illustrerer det centrale niveaus betydning for løndannelsen for størstedelen af medarbejderne i kommunerne.

Tabel 5 - Centrale og lokale tillæg i KS-området, lønmodtagere med central løndannelse (grupper omfattet af HTA kapitel 4). Datotillæg

	Central lønstigning	Centrale midler afsat til lokale forhandlinger	Fælles bestemmelser	Særaftale-forhandlinger	Lønglidning(tillæg udenom centralt afsat ramme, sammensætningseffekter mm)	Niveaulønvækst
2015	1,67	-	-	-	0,31	1,98
2016	2,45	-	-	0,01	0,24	2,70
2017	1,94	-	-	-	0,26	3,10
2018	1,72	-	-	-	0,27	2,00
2019	3,38	-	-	-	0,62	4,30
2020	0,30	-	-	-	0,29	0,59

²¹ Praktiseringen af bestemmelserne og lokal lønpolitik er kortlagt i en rapport fra 2017. Rapporten omhandler også de lokale lønforhandlinger i 2017. FOU-PROSJEKT NR. 194030 LOKALE LØNNSFORHANDLINGER

²² Det skulle efter planen afsættes sådanne midler i 2020, men dette blev ikke gjort, da den økonomiske ramme i 2020 var lav, og forhandlingerne blev udsat på grund af Corona pandemien.

2021	2,95	1,0	-	-	0,11	4,06
2022	2,90	-	-	-	0,32	3,23
2023	5,50	-	0,44	-	0,29	6,22
2024		1,1				

Kilde: Tabel 3.4.7 i Rapport fra Udvalget for Teknisk Beregning og Statistik (TBSK).

Grupper med delvis central løndannelse

For jobgrupper, der er omfattet af det garanterede lønsystem/den centrale løndannelse, kan der afsættes en lokal pulje til 'potforhandlinger'. Sådan en lønpotte var tidligere almindelig hvert andet år, men siden 2014 er den blevet sat til side hvert tredje år. Disse forhandlinger er reguleret af HTA 4.2.1. KS-aftalen indeholder også bestemmelser, der kan anvendes uden for den årlige lønafregning. Arbejdsgiveren kan anvende en bestemmelse i overenskomsten, der giver mulighed for forhandling på et særligt grundlag. Sidstnævnte type af lokale lønforhandlinger føres på lokalt initiativ og finansieres over kommunens budget. Sådanne forhandlinger kan anvendes, hvis følgende kriterier er opfyldt:

- Lønændringer efter særlige forhandlinger (HTA 4.2.2), primært i tilfælde af ændring i stillingens arbejds- og ansvarsområde eller medarbejderens kompetence
- Fastholde og rekruttere (HTA 4.2.3), hvis der er særlige problemer med at rekruttere og fastholde arbejdskraft
- Kompetence (HTA 4.2.4). dvs. relevant efter- og videreuddannelse

Løn- og lønudvikling påvirkes også af startlønnen i stillingen. Da lønsystemet er et mindstelønssystem, kan arbejdsgiveren tilbyde en højere startløn end mindstelønnen. Selvom der ikke er nogen oversigt over, hvor almindeligt dette er, påpeges det, at kommuner/amtskommuner ofte bruger ekstra løn som et redskab til at rekruttere arbejdskraft. Sådanne sager bliver også nævnt i medierne, for eksempel kan sygeplejersker tilbydes en startløn langt over garantilønnen i kommuner, der har svært ved at rekruttere nok sygeplejersker.²³

Grupper, der alene har lokal løndannelse

To grupper, der er omfattet af KS-aftalen, har kun lokal løndannelse i den forstand, at de ikke er omfattet af central mindsteløn/garanterede lønsatser, og at der ikke gives centrale lønstigninger. Det er ledere, der er omfattet af aftalens kapitel 3.4, og medarbejdere i såkaldte akademiske erhverv, der er omfattet af aftalens kapitel 5. Den centrale aftale specificerer, hvilke erhvervsgrupper dette gælder for. I dag omfatter dette 13 procent af medarbejderne.

For disse grupper forhandles lønnen lokalt, dvs. i den enkelte kommune/amtskommune. Sådanne forhandlinger skal finde sted årligt. Hovedoverenskomsten på området fastsætter generelle kriterier for den økonomiske ramme og fordeling. For stillinger i kapitel 5 skal der tages hensyn til virksomhedens

²³ Et tilfælde, som har været omtalt i medierne efteråret 2024, er Røyrvik kommune, der tilbød sygeplejersker en løn, der var 200.000 højere end den normale sygeplejerskeløn for at rekruttere nye sygeplejersker. <https://sykepleien.no/2024/11/okte-sykepleierlonna-med-200-000-na-strommer-soknadene-inn>

økonomiske situation samt lønudviklingen på KS-området og andre tilsvarende overenskomstområder. For denne gruppe fastsætter overenskomsten følgende kriterier for lønfastsættelse: Stillingens kompleksitet og den enkelte medarbejders kompetence, indsats, ansvar og præsterede resultater. Bestemmelserne er noget forskellige for ledere på forskellige niveauer. Forhandlinger for grupper, der kun har lokal løndannelse, foregår uden faste rammer. Som nævnt ovenfor skal der tages hensyn til lønudviklingen på KS-området og andre sammenlignelige kollektive forhandlingsområder. Lønstatistikken fra KS-området viser, at kapitel 5 og 3.4 (grupper med kun lokal løndannelse) har haft en højere årlig lønvækst end kapitel 4 (grupper med central løndannelse)

Erfaringer med lønsystemet på KS-området

Indførelsen af det nuværende garantilønssystem i 2015 løste en række udfordringer i det oprindelige mindstelønssystem, herunder et bedre match mellem central og lokal lønpolitik og lønpolitiske prioriteringer. Lokale tillæg, der er baseret på kompetence, bliver for eksempel ikke længere "ædt" af lønreguleringer på centralt niveau. Samtidig viser erfaringerne, at de garanterede lønbestemmelser i den centrale overenskomst også har medført nogle udfordringer, især i forbindelse med kommunens tiltag for at imødekomme udfordringerne med at rekruttere arbejdskraft. Dette blev drøftet af et udvalg i 2023, dog uden at udvalget kom frem til en løsning. Garantilønssystemet giver i princippet gode muligheder for at bruge lønninger som et redskab til at rekruttere og fastholde arbejdskraft.²⁴ Det påpeges, at mange kommuner anvender forskellige varianter af 'rekrutteringstillæg', såsom 'sign-on tillæg' eller lignende. Samtidig kan det skabe udfordringer for erfarne medarbejdere i samme type stilling, som oplever, at nye medarbejdere hurtigt har indhentet dem lønmæssigt. Arbejdsgiveren (KS) har tilkendegivet et ønske om at ændre i overenskomsten, bl.a. ved at indføre ansættelsesstillinger, der ikke nødvendigvis er omfattet af alle anciennitetsforfremmelser i garantilønssystemet. Indtil videre er dette kun blevet drøftet mellem parterne.

Der er også andre spændinger relateret til løndannelse og lønsystemer i kommunesektoren/KS-området. Det gælder blandt andet lønudviklingen for erhvervsgrupper med videregående uddannelser, jf. at der er en generel utilfredshed med, hvad der opfattes som for store lønforskelle mellem den private og offentlige sektor, og en komprimeret lønstruktur. Der har også været anmodninger fra Unio og Akademikerne om flere separate lønpuljer i den kommunale sektor, på samme måde som i staten. Lavtlønstillæggene vil således ikke 'æde sig ind' i lønmanglen hos de højtlønnede. Indtil videre har en af de største erhvervsgrupper i den kommunale sektor – lærere – dog ikke ønsket mere vægt på lokale lønforhandlinger og lokal løndannelse. Tværtimod er lærernes fagforeninger skeptiske over for lokal og individuel løndannelse. Hidtil har arbejdsgiversiden ikke slået til lyd for væsentlige ændringer i retning af mere decentralisering. Det, der understreges, er, at der med regelmæssige mellemrum skal afsættes en pulje til lokale forhandlinger, og at denne skal være så stor, at det er berettiget at afsætte tid til at gennemføre lokale forhandlinger.

Lønssystemet i KS-området er baseret på brede jobkategorier efter formelle kvalifikationer, jf. figur 4. Det betyder, at det gennem centrale forhandlinger ikke er muligt at prioritere bestemte erhvervsgrupper, såsom sygeplejersker eller sundhedspersonale. Ikke desto mindre er sundhedspersonale blevet prioriteret i lønftalerne, dels ved højere tillæg til de jobkategorier, hvor mange af disse erhvervsgrupper findes, eller ved at forhøje tillæggene for arbejde om natten eller i weekenden.

²⁴ Rapport fra partsammensat udvalg (PSU) Centrale løn- og stillingsbestemmelser.

4.11 Statslige sundhedsmyndigheder – Spekter

Det tredje store kollektive overenskomstområde i den offentlige sektor er sundhedsvirksomhederne med ca. 162 000 ansatte. For de fleste grupper i sundhedsvæsenet har lønssystemerne mange træk til fælles med dem, der findes for grupper med central løndannelse i KS-området.

I overenskomsterne for fagforeninger i LO, YS og Unio fastsættes mindsteløn/garantiløn for erhvervsgrupper efter kompetencekrav og efter lønanciennitet (op til 10 eller 16 år). Lønniveauet og længden af stigerne varierer noget mellem sundhedsselskaberne og kommunerne. Forskellene må dog ikke være for store, da de to sektorer konkurrerer om de samme grupper af sundhedspersonale. Medarbejdersiden kan også bruge forskellene mellem de to områder strategisk til at presse lønniveauet op i det laveste overenskomstområde.

Der kan afsættes midler til lokale forhandlinger, der foregår på den enkelte arbejdsplads. I modsætning til den kommunale sektor er disse ikke specificeret som en del af en overordnet ramme og en vis andel af løngrundlaget pr. dato. Som udgangspunkt foregår der således lokale forhandlinger i sundhedsselskaberne uden faste rammer. Det antages dog, at parterne skal overholde retningslinjerne i rammebestemmelserne for frontfaget. Der er dog ingen regler eller formelle retningslinjer, der forpligter sundhedsselskaberne til at overholde frontfagsrammen. Loyalitet over for frontfagsrammen er baseret på en fælles forståelse af modellen for løndannelse. Mulighederne for lokale forhandlinger bestemmes således af, hvor stor en del af rammen (frontfaget), der er blevet anvendt til centrale lønstigninger. I sundhedsselskaberne er der afsat midler til lokale forhandlinger tre gange i perioden 2014-2024 til fagforeninger i Unio, LO Stat og YS Stat.

I modsætning til, hvad der har været praksis i kommunerne de seneste år, praktiserer sundhedsselskaberne stadig centrale anbefalinger om, hvilke grupper der skal prioriteres i de lokale forhandlinger.

Læger har deres eget lønssystem. Mindstelønnen for læger forhandles lokalt i de enkelte sundhedsinstitutioner. Det varierer fra gang til gang når der forhandles, hvorvidt der gives centrale lønstigninger og evt. til hvilke grupper af læger. Lønssystemet for læger i sundhedsvæsenet skal som helhed betragtes som rimeligt koordineret og centraliseret.

4.12 Forskelle mellem lønsystemerne i privat og offentlig sektor

Forskellene mellem den private og den offentlige sektor afhænger af, hvilke grupper der tages i betragtning, og der er også forskelle mellem staten og kommunerne og sundhedsselskaberne (Spekter). Nogle mere generelle forskelle kan dog fremhæves:

- I et historisk perspektiv er en større andel af løndannelsen i den offentlige sektor sket gennem centralt aftalte lønstigninger. Det ændrer sig i statssektoren, mens centrale tillæg fortsat spiller en vigtig rolle i kommunerne og i sundhedsselskaberne.
- I store dele af kommunerne og for størstedelen af medarbejderne i sundhedsselskaberne afsættes der ikke midler til lokale forhandlinger på årsbasis. Hvorvidt der skal afsættes midler til lokale lønforhandlinger, og hvor stor denne pulje skal være, er et spørgsmål om forhandling.
- I den private sektor forhandles det normalt lokalt hvert år. I den private sektor foregår lokale forhandlinger uden en centralt fastlagt ramme, men tager udgangspunkt i de fire kriterier (virksomhedens økonomi, produktivitet, fremtidsudsigter og konkurrenceevne). Det betyder, at resultatet kan variere meget fra virksomhed til virksomhed. I den offentlige sektor er en vis del af rammerne normalt afsat til sådanne forhandlinger, og parterne skal nå frem til et resultat inden for de afsatte midler. Selvom praksis med at afsætte en bestemt lønpulje ikke gælder for alle grupper i kommunerne og sundhedsvæsenet, vil det alligevel være en udfordring for arbejdsgiveren ikke at bruge sektorens rammer som grundlag for lokale forhandlinger. I den offentlige sektor er det muligt for arbejdsgiveren at udvide puljen til lokale forhandlinger ved at tilføje egne midler fra budgettet. Sådanne stigninger vil blive inkluderet i lønglidningen.
- Lønsystemerne i den offentlige sektor giver mulighed for lønreguleringer uden for de ordinære lokale forhandlinger. Det kan forhandles på et særligt grundlag, og lønniveauet fastsættes på ansættelsestidspunktet og eventuelle ændringer i stillingen. Generelt kan man sige, at forskellene i lønsystemer mellem den private og offentlige sektor historisk set har været størst blandt funktionærer/ansatte med videregående uddannelser. I den private sektor er der tale om grupper, der er omfattet af kollektive overenskomster uden centrale lønbestemmelser, og hvor individuel løn også spiller en vigtig rolle for dem, der er omfattet af funktionæroverenskomsterne. I dag har nogle grupper af offentligt ansatte kun lokal løndannelse og dermed en løndannelse, der på papiret minder om løndannelsen for funktionærer i den private sektor. Det gælder mange i den statslige sektor og ledere og akademikere på KS-området. Der er ingen undersøgelser af, om der er forskellig vægt i sektorerne mellem rene individuelle tillæg og kollektive tillæg i form af generelle tillæg/gruppetillæg, og undersøgelser i staten viser, at det er almindeligt at have generelle tillæg og gruppetillæg, selvom der også gives individuelle tillæg. Det indikerer, at en del af lønpuljen gives i form af "tillæg til alle", dvs. den type lønstigning, der har haft en lang tradition i den offentlige sektor. Der er heller ingen systematisk viden om, hvorvidt der er forskelle i, hvor involverede tillidsrepræsentanterne er i den lokale løndannelse. Bestemmelserne i kollektive overenskomster i den offentlige sektor sikrer dog, at praksisser, hvor tillidsrepræsentanter er stærkt involveret i den lokale løndannelse. I den private sektor vil den lokale løndannelse for funktionærer formentlig have et stærkere element af individuelle tillæg og prioriteringer fra ledere. Andre erhvervsgrupper i den offentlige sektor med videregående uddannelser, såsom lærere og sygeplejersker, har lønsystemer med stærke elementer af centraliseret løndannelse.

Faglærte og ufaglærte har hovedsageligt løndannelse med stærke kollektive forhandlinger i både den private og offentlige sektor, dvs. der kun i ringe grad er tradition for individuelle bonusser til disse grupper. Lokale forhandlinger er dog vigtigere i dele af den private sektor, f.eks. i fremstillingsindustrien. I både den private og den offentlige sektor kan lønmidler knyttes til produktivitetsfremmende foranstaltninger som arbejdstidsordninger eller lignende. Sådanne foranstaltninger må ikke gå ud over bestemmelser i centrale kollektive overenskomster (jf. de generelle bestemmelser om et kollektivt overenskomsthierarki beskrevet ovenfor). Omkring halvdelen af de ansatte i den private sektor er ikke omfattet af overenskomster. For denne gruppe vil der være stor variation i, hvordan lønnen fastsættes. Nogle vil mere eller mindre overholde bestemmelserne i den relevante brancheaftale eller kan være omfattet af generelle lønsatser. I den offentlige sektor er alle virksomheder og medarbejdere omfattet af en kollektiv overenskomst.

4.13 Koordinerende mekanismer

Over tid har der udviklet sig en fælles forståelse af de grundlæggende principper for den norske løndannelse i form af den såkaldte frontfagsmodel, dvs. at løndannelsen er baseret på, at en repræsentativ del af den internationalt udsatte branche forhandler løn først, og at lønvæksten i industrien fungerer som en norm for lønvæksten i andre dele af økonomien. jf. diskussionen af frontfagsmodellen ovenfor. En sådan fælles forståelse af de grundlæggende principper for den norske løndannelse er et vigtigt element i koordineringen på tværs af sektorer. Der er også enighed om principperne for anvendelsen af en sådan model:

- Det er lønvæksten i fremstillingsindustrien for arbejdere og funktionærer som helhed, der bør bestemme lønvæksten på resten af arbejdsmarkedet.
- Ved de enkelte organisationsforhandlinger er det industriaftalen, der udgør frontfaget, og dermed den ramme, som de øvrige områder følger.
- Norsk Næringsliv (NHO) fastlægger efter aftale med LO en troværdig ramme for den samlede årlige lønvækst i industrien (frontfagsrammen)
- En troværdig ramme bør hverken være et gulv eller et loft for lønvækst, men en norm, som andre forhandlingsområder skal overholde.

Der er dog forskellige holdninger til, hvor stærke retningslinjerne skal være for den offentlige sektor. Især Akademikerne og Unio har argumenteret for, at den offentlige sektor skal kunne få højere rammer for at imødekomme rekrutteringsudfordringerne i den offentlige sektor, jf. diskussionen ovenfor.

Ud over en fælles forståelse af principperne i frontfagsmodellen er der forskellige træk ved den norske løndannelse, der bidrager til koordinering på tværs af overenskomstområderne i den forstand, at lønvæksten i industrien er normativ for det øvrige arbejdsmarked. Det gælder dels koordinering over for den offentlige sektor, men også koordinering inden for den private sektor.

- Etableringen af frontfagsrammen sætter retningslinjer for krav og muligheder for andre kollektive forhandlingsområder i den private og offentlige sektor. Både arbejdsgiversiden og medarbejdersiden vil se til rammen. Fra 2014 og frem offentliggøres et eksplicit skøn over

lønvæksten i industrien. Dette har sandsynligvis styrket betydningen af frontfagets i forhold til koordinering af de øvrige områder.²⁵

- Frontfagsrammen har således stor betydning for lønforhandlingerne i den offentlige sektor, som gennemføres kort tid efter forhandlingerne i industrien, dvs. i den samme økonomiske konjunktur. Lønafterne i stat og kommune indebærer, at der som led i forhandlingerne/resultaterne beregnes en eksplicit ramme for den årlige lønvækst, dvs. at resultatet kan kobles direkte til frontfagsrammen.
- Arbejdsgivere i den offentlige sektor har et ansvar for at følge de principper, der ligger til grund for frontfagsmodellen. På centralt plan er det blandt andet baseret på en fælles forståelse af principperne for løndannelse, og hvilke konsekvenserne der har, hvis arbejdsgivere i den offentlige sektor ikke overholder disse. Både mekanismer i løndannelsen (f.eks. beregningen af en økonomisk ramme for lokale forhandlinger) og den diskussion, der opstår, når den offentlige sektor "går ud over rammerne", har en disciplinerende effekt.
- I perioden 2014 – 2021 havde alle overenskomster i stat og kommune samme økonomiske ramme som frontfagsrammen. Her står staten i en særstilling, da forhandlingsansvaret ligger hos et ministerium, mens staten har en vigtig rolle i indkomspolitikken. Staten som arbejdsgiver vil således opleve et særligt stort ansvar for at følge principperne i frontfagsmodellen.²⁶
- Detaljeret lønstatistik, der er baseret på samme lønbegreb og årlige lønvækst, gør det nemt at sammenligne lønudviklingen mellem forskellige overenskomstområder. Dette forstærkes af, at det hovedsageligt er lønninger, der indgår i opgørelsen af de omkostninger, der er forbundet med en løn aftale.

Der har til tider været stor utilfredshed blandt fagforeningerne i den offentlige sektor med lønudviklingen for offentligt ansatte. Det gælder både lønvækstniveauet og tillæggenes profil. Det er imidlertid vanskeligt for fagforeningerne at opnå højere lønvækst ved at benytte konfliktretten (strejke). Dette gælder især i situationer, hvor nogle parter på medarbejdersiden allerede har sagt ja, og der dermed er en overenskomst. Strejker i den offentlige sektor stoppes ofte ved brug af tvungne lønnævn, dvs. at strejken stoppes ved en lovafgørelse, og sagen sendes til Rigslønnsnævnet [Rikslønnsnemnda], som fastlægger overenskomstens indhold. Lønnævnet har en praksis, hvor indgåede overenskomster som udgangspunkt anvendes som grundlag for afgørelserne, dvs. at der er tale om et resultat i overensstemmelse med de fagforeningsmæssige rammer i frontlinjen, eller hvad andre parter i samme branche har aftalt.

4.14 Afsluttende bemærkninger

Løndannelsen i staten, kommunerne og sundhedsselskaberne har historisk været tæt knyttet til hinanden, men der er sket store ændringer over tid:

- Alle de kollektive forhandlingsområder forholder sig frontfagsrammen (estimeret lønvækst i fremstillingsindustrien), og resultatet vil ikke afvige meget fra denne ramme.

²⁵ Betydningen af frontfagsrammen diskuteres i NOU 2023:30 og i Nergaard (2023): Frontfagsmodellen og anbefalingerne fra Holden III-udvalget Fafo-notat 2023:15.

²⁶ I DFD's skriftlige indlæg til behandlingen af statens lønforhandlinger i Rikslønnsnemnda (9.10 2024) illustreres statens særlige position som følger: «Overenskomstforhandlingerne er en del af Regeringens indkomspolitik. Gennem indkomspolitikken har Regeringen et overordnet nationalt ansvar for lønudviklingen og beskæftigelsen for hele arbejdsmarkedet. Staten som arbejdsgiverpart er derfor i en særstilling.» Side 32 i sagen mellem staten og Akademikerne.

- Størstedelen af medarbejderne i kommunerne og sundhedsvæsenet er omfattet af lønsystemer, hvor centrale tillæg og generelle reguleringer har stor betydning for løn- og lønudviklingen. Parterne kan aftale at afsætte en vis del af rammerne for lønaftalen til lokale forhandlinger. Samlet set kan man dog sige, at centrale tillæg tegner sig for en væsentlig del af den årlige lønvækst.
- Et mindretal af de ansatte i kommunerne og i sundhedsselskaberne har en lokal løndannelse i den forstand, at forhandlingerne kun foregår lokalt. Selvom der ikke er aftalt økonomiske rammer for disse grupper, foregår forhandlingerne inden for nogenlunde samme overordnede økonomiske rammer som for øvrige medarbejdere i kommunerne og sundhedsselskaberne.
- Lønsystemerne i staten har gennemgået store ændringer de seneste år, og især fra 2022 og frem. I dag er der lavet færre centrale regler end tidligere. Der er i øjeblikket to forskellige kollektive overenskomster i staten. Den ene, hvor Akademikerne og Unio er parter, har hidtil kun haft lokal løndannelse, dvs. at alle lønninger forhandles på virksomhedsniveau. Den anden aftale, som LO Stat og YS Stat er part i, indeholder fortsat centrale lønstigninger. I 2024 ønskede staten at fusionere de to kollektive overenskomster uden at opnå dette.

Bestemmelser om lokale lønforhandlinger på et særligt grundlag og muligheder for at påvirke lønnen i forbindelse med ansættelser giver dog arbejdsgiveren råderum, f.eks. i forhold til rekruttering og fastholdelse af arbejdskraft. Nogle lønmodtagergrupper med videregående uddannelser har også hovedsageligt lokal løndannelse. Dette gælder dog ikke for lærere, sygeplejersker, socialrådgivere og lignende grupper i den kommunale sektor. Der har heller ikke været noget pres fra hverken arbejdstager- eller arbejdsgiversiden for at ændre lønsystemerne væsentligt i lokal eller individuel retning for disse grupper. For arbejdsgiversiden er det dog vigtigt, at der med jævne mellemrum afsættes puljer til lokale forhandlinger, mens LO-fagforeningerne og Uddannelsesforbundet i Unio ønsker, at så stor en del af lønstigningerne som muligt fordeles centralt.

Den offentlige sektor har udfordringer med at rekruttere arbejdskraft nok, både i dag og i de kommende år. Udfordringerne gælder for flere grupper, men vil være størst i sundhedssektoren. Både kommunerne og sundhedsselskaberne er bekymrede for manglen på arbejdskraft i de kommende år. Samtidig oplever arbejdsgiverne, at selvom lønninger kan bruges til rekrutteringsformål, indebærer det en kamp om de samme medarbejdere mellem kommuner eller mellem kommuner og sundhedsselskaber.

Diskussionerne om løn i den offentlige sektor har til dels drejet sig om fordeling og profil og herunder betydningen af centrale tillæg vs. lokale tillæg, fælles lønpulje eller særskilt lønpulje, procenttillæg eller kronetillæg mv. Det vil dels være et tovtrækkeri mellem arbejdstagerorganisationer med forskellige medlemsgrupper, dels en strategi fra arbejdsgivernes side, der skal balancere forskellige hensyn, herunder behovet for lokalt råderum, når det kommer til løn.

Der er dog også en diskussion om, hvordan løndannelsen i den offentlige sektor skal udvikles inden for rammerne af frontfagsmodellen. Det gælder dels forståelsen af retningslinjerne i modellen og dels praksis. Da det fjerde Holden-udvalg (Holden IV) fremlagde sin indstilling i 2023, var der for første gang divergerende meninger. Akademikerne og Unio argumenterede for, at nogle kollektive forhandlingsområder (i praksis den offentlige sektor) bør kunne have højere lønvækst end industrien. Det er endnu uvist, hvilke konsekvenser det vil få for lønforhandlingerne i fremtiden. Der har også været diskussioner om praktiseringen af frontfagsmodellen efter offentliggørelsen af den såkaldte

frontfagsramme, dvs. at Norge fra 2014 og frem ikke har nogen bestemmelser som den danske reguleringsordning eller andre bestemmelser, der sikrer lige lønvækst i den private og offentlige sektor.²⁷ Det har medført spændinger i løndannelsen i perioder, da lønvæksten i industrien ofte var højere end forventet, og hvor især lønmodtagernes lønvækst endte højere, end hvad medarbejderne i den offentlige sektor opnåede, hvorved den offentlige sektor oplevede et såkaldt lønefterslæb. Siden 2014 har estimerne for frontfagsrammen, som er udarbejdet af NHO efter aftale med LO, haft en god indvirkning på lønvæksten i industrien set over flere år som helhed. I årene op til 2020 var lønvæksten for funktionærer i industrien også nogenlunde på niveau med lønvæksten for arbejderne i industrien. I perioden 2020 – 2022 var lønvæksten i industrien igen højere end forventet. Spørgsmålet om, hvordan dette kunne håndteres, blev drøftet i Holden IV-udvalget. Kommissionen konkluderede, at der ikke var noget ønske om automatiske forbindelser mellem sektorer som den danske reguleringsordning eller lignende.

²⁷ Se NOU 2023:30 (kapittel 4) og Fafo-notat 2023:15 (Nergaard), Frontfagsmodellen og anbefalingene fra Holden III-udvalget

5.0 Sverige

5.1 Partsrelationerne i den offentlige sektor

Før 1965 havde offentligt ansatte [offentliganställda tjänstemännen] kun ret til høring om spørgsmål vedrørende løn og andre ansættelsesvilkår. Det var først med forhandlingsretten i 1965 og den særlige hovedaftale (SHA), der blev indgået i 1977, at statslige og kommunale ansatte i princippet fik samme forhandlingsret som for andre ansatte. Forhandlingsbetingelserne i den offentlige sektor adskiller sig dog lidt fra betingelserne i den private sektor. Der var bekymring for, at regeringen ville miste kontrollen over løndannelsen i den offentlige sektor. Derfor blev der indført en række betingelser, hvoraf den ene var, at fagforeningerne skulle udøve retten til at forhandle via de tre hovedorganisationer:

- *LO – Landsorganisationen i Sverige*²⁸
LO er hovedorganisation for 13 fagforeninger for arbejdstagere, som tilsammen består af ca. 1,2 mio. aktive medlemmer.
- *Saco - Sveriges akademikers centralorganisation.*²⁹
Saco er en centralorganisation for 21 akademiske fagforeninger, der tilsammen organiserer omkring 900.000 aktive medlemmer
- *TCO - Tjänstemännens centralorganisation.*²⁹
TCO er en centralorganisation, der samler 12 funktionærfagforeninger med 1 million aktive medlemmer.

Aftaleretten for disse hovedorganisationer i den offentlige sektor er siden blevet erstattet af følgende organer/organisationer:

- *Svenska Kommunalarbetareförbundet og Seko – Service och kommunikationsfacket*
LO-forbundet Kommunal og Seko har erstattet LO som aftalepart i henholdsvis den kommunale sektor og staten.
- *Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR)*
OFR er forhandlingsorganisation for både fagforeninger fra Saco og TCO samt fagforeningen Ledarna. Inden for rammerne af OFR's syv fagforeningsområder (fire i kommunalsektoren og tre i statsforvaltningen) indgår fagforeningerne aftaler om løn og generelle vilkår.
- *Saco-S*
Saco-S er forhandlingsorganisation for Saco-fagforeningerne og indgår aftaler om løn og arbejdsvilkår for statslige ansatte.
- *AkademikerAlliansen*
AkademikerAlliansen er forhandlingsorganisation for Saco-fagforeninger og indgår aftaler om løn og arbejdsvilkår for ansatte i kommuner og regioner

²⁸ I dag har kun LO en forhandlende rolle inden for visse områder. For eksempel aftaler om pensioner og forsikringer i privat sektor.

²⁹ På tjenestemandensiden mangler både TCO og Saco i dag forhandlingsmandat. Aftaleretten er blevet erstattet af andre organer. For eksempel Forhandlings- og Samarbejdsrådet PTK, som blandt andet forhandler om pensioner og forsikringer i den private sektor for tjenestemændene.

5.2 Aftaler i den offentlige sektor

I den offentlige sektor er der i øjeblikket stadig tre overenskomster om løn og arbejdsvilkår, som arbejdsgiverorganisationen Arbetsgivarverket indgår med de faglige organisationer OFR/S, P, O³⁰ og Saco-S og med LO-fagforeningen Seko, se tabel 6. Aftalerne omfatter ca. 290.000 statsansatte.

Tabel 6 -Partskonstellationer og aftaler på statens område i Sverige

Arbetsgivarverket - statlig sektor

Avtal - løner&andra villkor	Samverkansorgan	Arbetsgivarorganisation(er)*
RALS - OFR/S,P,O	OFR/S,P,O	Fackförbundet ST (TCO), Förbundet Reservofficerarna (Saco), Försvarsförbundet (TCO), Ledarna, Officersförbundet (Saco), Polisförbundet (TCO), Sveriges Lärare (Saco), TULL-KUST (TCO), Vårdförbundet (TCO)
RALS - Saco-S	Saco-S	Akademikerförbundet SSR (Saco), Akavia (Saco), Fackförbundet DIK (Saco), Fysioterapeuterna (Saco), Kyrkans Akademikerförbund (Saco), Naturvetarna (Saco), Sjöbefälsföreningen (Saco), SRAT (Saco), Sveriges Arbetsterapeuter (Saco), Sveriges Arkitekter (Saco), Sveriges Farmaceuter (Saco), Sveriges Ingenjörer (Saco), Sveriges läkarförbund (Saco), Sveriges Psykologförbund (Saco), Sveriges Skolledare (Saco), Sveriges Universitetslärare och forskare (Saco), Sveriges Veterinär-förbund (Saco), Tjänstetandläkarna (Saco)
RALS - Seko	-	Seko (LO)

* Centralorganisation inom parentes

I den kommunale sektor, som omfatter virksomheder i kommuner og regioner, er det i dag arbejdsgiverorganisationen Sveriges Kommuner og Landsting (SKL), der indgår aftaler om løn og arbejdsvilkår. Dette sker hovedsageligt inden for rammerne af seks fagforeningsområder³¹, hvor antallet af involverede arbejdstagerorganisationer kan variere. Det betyder, at antallet af aftaler og modparter i kommunerne er steget over tid, jf. tabel 7³², og aftalerne omfatter ca. 1,1 mio. medarbejdere.

³⁰ Bogstaverne S, P, O står for de tre forbundsområder Statstjenestemænd, Politibetjente og Officerer. I modsætning til den kommunale sektor, hvor de forskellige forbundsområder forhandles separat, forhandles forbundsområderne S, P og O sammen inden for rammerne af RALS - OFR/S, P, O.

³¹ Det er ikke usædvanligt, at kommuner og regioner organiserer flere af deres aktiviteter i selskaber, stiftelser og kommunale forbund. Disse selskaber er medlemmer af arbejdsgiverorganisationen Sobona, som tilhører den private sektor, men de ansatte er omfattet af aftaler, der svarer til dem i den offentlige sektor. Det betyder, at SKR og Sobona forhandler og indgår aftalerne sammen.

³² SKR indgår også nogle mindre overenskomster om løn og generelle ansættelsesvilkår ved siden af hovedoverenskomsten (HÖK). For eksempel indgås der mindre aftaler for redningstjenestepersonale i beredskab samt for personlige assistenter og pårørendepassere.

Tabel 7 - Partskonstellationer på det kommunale og regionale område i Sverige

Sveriges Kommuner og Regioner (SKR) - kommuner og regioner

Avtal - løner&andra villkor	Samverkansorgan	Arbetsstarorganisation(er)*
Huvudöverenskommelse (HÖK) Kommunalarbetareförbundet	-	Svenska Kommunalarbetareförbundet (LO)
Huvudöverenskommelse (HÖK) OFR:s förbundsområde: Allmänkommunal verksamhet	OFR	Akademikerförbundet SSR (Saco), Ledarna, Scen&Film (TCO), Vision (TCO)
Huvudöverenskommelse (HÖK) OFR:s förbundsområde: Hälsö- och sjukvård	OFR	Vårdförbundet (TCO)
Huvudöverenskommelse (HÖK) OFR:s förbundsområde: Sveriges läkarförbund	OFR	Sveriges Läkarförbund (Saco)
Huvudöverenskommelse (HÖK) OFR:s förbundsområde: Sveriges Lärare	OFR	Sveriges Lärare (Saco)
Huvudöverenskommelse (HÖK) AkademikerAlliansen	AkademikerAlliansen	Akavia (Saco), Fackförbundet DIK (Saco), Fysioterapeuterna (Saco), Kyrkans Akademikerförbund (Saco), Naturvetarna (Saco), Sjöbefälsföreningen (Saco), SRAT (Saco), Sveriges Arbetsterapeuter (Saco), Sveriges Arkitekter (Saco), Sveriges Farmaceuter (Saco), Sveriges Ingenjörer (Saco), Sveriges Psykologförbund (Saco), Sveriges Skolledare (Saco), Sveriges Universitetslärare och forskare (Saco), Sveriges Veterinärförbund (Saco), Tjänstetandläkarna (Saco)

* Centralorganisation inom parentes

5.3 Den internationalt konkurrenceudsatte sektors rolle i løndannelsen

I dag har industriens omkostningsregulerende rolle en stærk forankring blandt arbejdsmarkedets parter og det gælder også i den offentlige sektor. Siden Industriaftalen³³ blev underskrevet i 1997, har parterne i industrien arbejdet for, at den omkostningsstigning, der følger af industriens aftaler, også er afgørende for de efterfølgende aftaler, der indgås på arbejdsmarkedet. Dette blev yderligere præciseret i den nye Industriafte, der blev underskrevet i 2011, hvor der nu er en formulering om, at parterne i industrien 'hver for sig' skal arbejde for, at 'omkostningsmærket' i industrien er den norm, som andre parter på arbejdsmarkedet skal overholde. Denne ordning styrkes yderligere af det samarbejde, der eksisterer mellem arbejdsgiverorganisationerne i Svenskt Näringsliv³⁴, samt de fælles langsigtede mål, som LO-fagforeningerne har opstillet om, at den konkurrenceudsatte sektor skal være lønnormativ. Selv om der ikke er nogen formaliseret koordinering mellem Svenskt Näringsliv og arbejdsgiverorganisationerne i den offentlige sektor under og mellem de kollektive forhandlingsrunder, er der et uformelt tæt samarbejde og udveksling af oplysninger om vigtige forhandlingsspørgsmål. Desuden indeholder de

³³ Parterne inden for industrien har siden 1997 haft et omfattende samarbejde, der tildels har til formål at udvikle svensk industri og tildels angive rammerne for forhandlinger af nye brancheaftaler. Dette samarbejde er manifesteret i den såkaldte Industriafte. Hvordan selve forhandlingsprocessen skal forløbe, reguleres i en særlig forhandlingsafte, industriens forhandlingsafte. Her præciserer parterne, at der er en fælles opfattelse af, at det omkostningsmærke, der er etableret inden for industrien, også skal være en norm for de øvrige parter på arbejdsmarkedet.

³⁴ Svenskt Näringsliv er en forening, der i samarbejde med medlemmerne skal fremme virksomhedernes fælles interesser. Arbejdsgiverorganisationerne inden for Svenskt Näringsliv samler medlemsvirksomheder, som omfatter omkring 1,9 millioner ansatte. Svenskt Näringsliv forhandler også aftalepensioner med mere.

kollektive overenskomster³⁵ i den offentlige sektor bestemmelser om den konkurrenceudsatte sektors rolle i lønfastsættelsen. Selvom overenskomsten i den statslige sektor i sin helhed er opsagt, og at forhandlingsaftalen ikke længere omfatter alle SALARs modparter, er accepten for branchens normative rolle fortsat høj blandt alle fagforeningsparter i den offentlige sektor. Dette på trods af, at nogle fagforeninger i den kommunale sektor lejlighedsvis har erklæret, at de midlertidigt ønsker at frigøre sig fra den industrielle norm for at mindske lønforskellene mellem kvindedominerede og mandsdominerede sektorer på arbejdsmarkedet.

Det skete for eksempel i 2013, hvor fagforeningerne inden for OFR's forbundsområde Allmän i den kommunale sektor underskrev en aftale med SKR og Sobona, der ikke indeholdt noget løninterval – en såkaldt 'cifferløs aftale'. Det skete ved netop at henvise til behovet for at afvige fra grænsen (i industrinormen) for at opnå en reduktion af lønforskellen mellem kvindedominerede og mandsdominerede sektorer. Aftalen medførte irritation blandt mange arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer i den private sektor. På nuværende tidspunkt er der bred opbakning til industriens lønregulerende rolle blandt arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger i både den offentlige og private sektor.

Mæglingstinstitutet [Medlingsinstitutet] har ingen midler til at gennemtvunge aftaler, der følger branchens omkostningsmærke, det er alene op til arbejdsmarkedets parter. Derimod deltager mæglere udpeget af Mæglingstinstitutet ikke i aftaler, der medfører større omkostningsstigninger end mærket dikterer. Ifølge instruksen (SFS 2007: 912) skal Mæglingstinstitutet også bl.a. "værne om og fastholde den konsensus, der er på arbejdsmarkedet om den konkurrenceudsatte sektors lønnormative rolle". I den forbindelse er det også vigtigt at pointere, at Mæglingstinstitutet ikke fortolker den præcise betydning af mærket, men det er en opgave for arbejdsmarkedets parter og deres egne mæglere (Opartiska ordförande, OpO).

Opbakningen til industriens normsættende rolle er også synlig i de aftaler, som arbejdsmarkedets parter har indgået gennem flere år, hvor de aftalte omkostningsstigninger konsekvent har været på niveau med industrimærket. F.eks. er de lavtlønsinvesteringer, der er blevet gennemført i visse overenskomster under de seneste overenskomstforhandlinger, blevet betalt gennem forskellige omkostningsreducerende eller effektivitetsfremmende tiltag i aftalerne. I disse tilfælde taler parterne normalt om, hvordan den aktuelle modvaluta er blevet brugt for at sikre, at aftalen ikke overstiger industrimærket. Det kan indebære omkostningsbesparende foranstaltninger, såsom ikke at hæve mindstelønnen i aftalerne lige så meget som den udgående løn. Andre eksempler er effektivitetsfremmende foranstaltninger i form af mere fleksible arbejdstider eller foranstaltninger, der i højere grad skal betragtes som arbejdsgiverpolitiske succeser, såsom afskaffelse af individuelle garantier i lønaftaler. Blandt LO-fagforeningerne er der en tilbagevendende kritik af, at lavtlønstiltag skal betales med andre forringede ansættelsesforhold, så omkostningerne ikke overstiger det omkostningsmærke, der er angivet i industrien.

5.4 Hvordan bestemmes industrimærket?

I Sverige deltager både arbejder- og funktionærfagforeninger sammen i fastsættelsen af industrimærket. Tabel 8 viser de arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, der indgår overenskomster om løn og almindelige vilkår inden for rammerne af Industriaftalen. Alle

³⁵ Via forhandlingsordningsaftaler, som registreres hos Medlingsinstitutet, kan arbejdsmarkedets parter blive undtaget fra lovreglerne om tvungen mægling. Aftalerne indeholder regler for blandt andet udnævnelse af egne mæglere og mæglerens beføjelser. En generel tendens er, at flere og flere af disse aftaler opsiges for at opføre.

arbejdsgiverorganisationer er medlemmer af Svenskt Näringsliv. I alt indgår parterne 55 aftaler, der omfatter ca. 500.000 medarbejdere i industrien. Det er niveauet for lønomkostningsstigningen i disse aftaler, der udgør mærket, hvor mærket (aftaleværdien) er angivet i procent. Det forhold, at lønavancen i visse aftaler i industrien er angivet som et kronetillæg i stedet for et procenttillæg, har ikke betydning for aftalens procentvise værdi.³⁶ Aftaleværdien svarer ikke altid til lønstigningens omfang, fordi alle meromkostninger som følge af den nye aftale, skal tælles med. Det betyder, at værdien af ekstra betalinger til arbejdsmarkedspensioner, nedsættelse af arbejdstid og ekstra feriedage mv. skal trækkes fra lønintervallet.

Tabel 8 – Industriens parter, brancheorganisationer er ekskluderet. Faglige centralorganisationer i parentes,

Arbetsgivarorganisationer	Arbetsstagarorganisationer
Grafiska Företagens Förbund	GS Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch (LO)
Gröna arbetsgivare	IF Metall (LO)
IKEM – Innovations- och kemiarbetsgivarn	Livsmedelsarbetareförbundet (LO)
Industriarbetsgivarna	Sveriges Ingenjörer (Saco)
Livsmedelsföretagen	Unionen (TCO)
Teknikarbetsgivarna	
Tech Alliance*	
TEKO, Sveriges Textil- och Modeföretag	
Trä- och Möbelföretagen	

* Tidigare Tekniktjänstearbetsgivarna

Källa: Medlingsinstitutet

De fagforeninger, der er omfattet af industriaftalen, samarbejder under navnet 'Facken inom industri'. En central opgave for fagforeningerne i industrien er at koordinere fagforeningernes krav inden en overenskomstforhandlingsrunde. Det sker gennem en fælles aftaleplatform, som så danner grundlag for fagforeningernes krav på alle aftaleområder i branchen. De koordinerede krav i aftaleplatformen skal være i harmoni med de krav, der stilles inden for rammerne af en eventuel LO-koordinering, hvis de tre LO-forbund også skal kunne blive enige om LO-koordinering. Forud for hver overenskomstforhandlingsrunde forsøger hovedorganisationen LO at etablere fælles overenskomstkra, som medlemsorganisationerne så enten kan vedtage eller undlade at vedtage. Vedtaget krav forhindrer imidlertid ikke fagforeningerne i også at forfølge fagforeningsspecifikke krav, men disse krav skal imødekommes inden for de omkostningsrammer, der er fastsat i de koordinerede krav.³⁷

De fælles overenskomstkra i LO-koordineringen handler normalt om lønintervaller, men andre typer af krav kan også forekomme. Der har under de seneste overenskomstforhandlinger været et spørgsmål om, at fagforeningerne på LO-området er blevet enige om et lavtlønsinitiativ, hvilket har betydet, at de deltagende fagforeninger i koordineringen ikke har været underlagt en og samme lønomkostningsnorm udtrykt i procent i deres krav.³⁸

³⁶ For at kunne omregne mærkets procentsats til et lønrum i kroner kræves oplysninger om gennemsnitslønnen på overenskomstområdet – en værdi, som ikke altid er så nem at beregne. Det er især i aftaler, der er indgået af LO-forbund, at lønrum angives i kroner i stedet for i procent.

³⁷ I forbindelse med, at Facken inom industrin præsenterer deres krav om blandt andet lønrum i deres overenskomstplatform, fastsætter LO-styrelsen de fælles LO-krav med tal i overensstemmelse med industrifagforeningernes krav.

³⁸ Det er almindeligt, at LO-forbundene i deres krav angiver lønrammen omregnet til kroner i stedet for i procent.

Det er ikke en selvfølge, at alle LO-fagforeninger vedtager de koordinerede aftalekrav, men det er relativt almindeligt, at en eller flere fagforeninger undlader at stemme. Det er dog mindre almindeligt, at der ikke er nogen LO-koordinering. Sidste gang det skete var under overenskomstforhandlingsrunden i 2016, hvor fagforeningerne var uenige om, hvordan lønforskellen mellem kvinder og mænd skulle reduceres.

I de seneste overenskomstforhandlinger har branchens overenskomster indeholdt et lavtlønsinitiativ for LO-fagforeningerne, men ifølge både industriens egne mæglere og arbejdsgiverorganisationerne bør lavtlønsinitiativet tilgodeses inden for rammerne af aftalens samlet værdi. Det betyder, at i aftaleområder med lavere lønninger skal de ekstra omkostninger ved lavtlønsinitiativet betales med andre omkostningsreducerende tiltag. Det synspunkt har LO-fagforeningerne ikke delt, hvilket ofte har været medvirkende til, at omkostningsmærket straks er blevet sat på prøve, når efterfølgende aftaler, der er særligt berørt af lavtlønsudspillet, skal genforhandles. I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at mæglere (OpO) udpeget af Mæglingsinstituttet har til opgave at beskytte branchens omkostningsmærke og dermed ikke bidrage til aftaler, der overstiger branchens omkostningsmærke med hensyn til de samlede omkostninger.

5.4.1 Overenskomsternes længde

De fleste kollektive overenskomster om løn løber normalt i en begrænset periode – ofte mellem et og tre år. Længden af industriens aftale er normalt normativ for andre aftaler på arbejdsmarkedet, med undtagelse af aftaler indgået af SKR. Her afviger aftalernes længde ofte fra industriens aftale, men længden varierer også normalt mellem de forskellige aftaler i sektoren. Ligesom arbejdsgiverorganisationerne i den private sektor ønsker SKR generelt, at aftalerne skal løbe i flere år. Det skal give kommuner og regioner langsigtede planlægningsvilkår. Men da SKR er en politisk styret organisation, kan valgår påvirke organisationens syn på den relevante aftaleperiode. Fagforeningerne kan også have forskellige taktiske grunde til forskellige aftaleperioder. En stor del af den offentlige sektor drives også privat. Der kan derfor være fagforeningsmæssige grunde til at underskrive aftaler i en anden rækkefølge end den, der følger af aftalernes udløbsdato, hvis de falder inden for samme aftaleår.

Forud for den kollektive forhandlingsrunde i 2024 krævede SKR dog korte aftaler. Årsagen var øget uro i omverdenen, fortsat høj inflation og den forestående store overenskomstfornyelsesrunde i 2025 – hvor også de normsættende parter i industrien skal genforhandle deres aftaler. De aftaler, som SKR underskrev i 2024, blev også etårige. Nu, forud for overenskomstforhandlingsrunden i 2025, efterlyser SKR igen lange kontrakter.

I de tilfælde, hvor SKR's aftaler løber længere end industriens overenskomster, er der (undtagen i aftaler, der ikke angiver lønintervaller – såkaldte 'ciffrløse aftaler') en henvisning til det kommende mærke for de overskydende år. Det betyder, at parterne i den kommunale sektor ikke selv fastsætter deres eget omkostningsniveau for de år, hvor der ikke er et mærke. Grunden hertil er, at SKR's aftaler derved risikere at blive normativt for andre på arbejdsmarkedet.

Der er også tilfælde, hvor kontrakter gælder indtil et uspecificeret fremtidigt tidspunkt [tills vidare]. Det er primært ledernes fagforening (Ledarna), der underskriver sådanne aftaler, men også flere akademiske fagforeninger. Inden for staten underskriver Saco-S for eksempel aftaler, der ikke har en specifik udløbsdato. Det samme gælder AkademikerAlliansens aftale med SKR/Sobona. Aftaler uden udløbsdato, specificerer ikke lønintervaller, men her er det helt op til de lokale parter at blive enige om aftalens størrelse under fredspligt dvs. uden brug af konfliktretten (dette uddybes i næste afsnit). I

aftalerne mellem SKR/Sobona og Arbetsgivarverket, der løber indtil videre, er der bestemmelser om, at lokale parter kan få hjælp fra centrale parter, hvis det ikke lykkes parterne at indgå aftaler på lokalt niveau, se eksempler nedenfor.

Tekstboks 1 - Uddrag fra HÖK ,AkademikerAlliansen (SKR/Sobona og AkademikerAlliansen)

§ 1 Innehåll m.m.

Tillsvidareavtalet skapar förutsättningar för ett långsiktigt arbete med lön och anställningsvillkor. Tillsvidareavtalets konstruktion möjliggör en fortlöpande dialog mellan centrala parter om avtalets innehåll, tillämpning och utveckling i en fördjupad samverkan.

I och med att centrala förhandlingar om avtalet sker under fredsplikt ges förutsättningar för ett kontinuerligt arbete med den lokala lönebildningen och löneöversynsprocessen.

För att på lokal nivå skapa förutsättningar för kontinuitet och ett långsiktigt utvecklingsarbete behöver avtalet vara väl känt hos lokala parter.

Lokala parter rekommenderas att vid behov konsultera centrala parter om avtalets tolkning och tillämpning.

Tekstboks 2 - Uddrag fra RALS Saco-S (Arbetsgivarverket og Saco-S)

9 § Centralt processtöd

Arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen ska tillsammans kunna inhämta råd från centrala parter om tillämpningen av RALS 2010-T.

För det fall lokala parter inte har samsyn om metod för lönesättning ska de gemensamt begära stöd från centrala parter innan lönerevision.

Om lokala parter inte vid fastställd revisionstidpunkt, eller vid annan tidpunkt som parterna enats om, har slutit kollektivavtal om nya löner, ska de gemensamt begära stöd från de centrala parterna i syfte att nå en överenskommelse. De centrala parterna förutsätter att lokala parter uppnår en förhandlingslösning vid lönerevisionen.

Först sedan parterna har uttömt alla möjligheter att på egen hand sluta avtal, får *Lönenämnd* användas.

10 § Lönenämnd

Om lokala parter har uttömt alla möjligheter att nå en förhandlingslösning enligt beskrivningen ovan ska en lokal lönenämnd utses enligt följande.

Lönenämnden leds av en opartisk ordförande. Ordföranden utses av lokala parter gemensamt i samråd med centrala parter. Om arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen inte enas om annat, ingår i nämnden även en företrädare för arbetsgivaren och en företrädare för arbetstagsidan. Ordföranden har utslagsröst.

En lönenämnds opartiska ordförande ska i första hand söka underlätta för parterna att finna en förhandlingslösning. Ordföranden kan i detta sammanhang även beakta möjligheten till förändringar av andra anställningsvillkor än lön om parterna är överens om detta. I de fall en förhandlingslösning för nya löner inte kan åstadkommas ska vardera parten till den lokala lönenämnden lämna ett förslag till nya löner. Lönenämnden ska på grundval av dessa förslag lämna en rekommendation om nya löner utifrån detta avtals löneprinciper och det arbete som lokala parter har genomfört i det lokala förberedelsearbetet.

Lokale parter har også mulighed for at få hjælp fra centrale parter i den private sektor. Nedenfor er et eksempel fra to parter i branchen. Uddrag af protokollen fra forhandlingerne for papirmasse- og papirindustrien (Industriarbejdsgivarna og Svenska Papperindustriarbetareförbundet)

2. Fördelning av lönepott

2.1 Fördelning av lönepotten fr o m den 1 april 2023

Utgående månadslöner höjs generellt med ett lokalt framräknat krontal per arbetstagare som motsvarar 50 procent av framräknad lönepott per arbetstagare. Till de lokala parternas förfogande ställs den resterande delen av lönepotten motsvarande 50 procent att fördelas i lokal förhandling och enligt gällande grundläggande principer för lönesättningen enligt § 5 mom 2 och därtill knutna kommentarer i riksavtalet samt med utgångspunkt från därpå byggda lokalt överenskomna lönesystem. Om parterna konstaterar att enighet om fördelningen av 50 procent av lönepotten inte kan uppnås kan central konsultation begäras av endera parten med avsikt att söka lösningar på tvistiga frågor. Central konsultation kan begäras innan lokal förhandling avslutats och skall ske skyndsamt.

Om parterna konstaterar att enighet om fördelning enligt ovan inte kan uppnås gäller följande. Utgående månadslöner höjs generellt med ett lokalt framräknat krontal per arbetstagare som motsvarar 80 procent av framräknad lönepott per arbetstagare. Till de lokala parternas förfogande ställs den resterande delen av lönepotten motsvarande 20 procent att fördelas i lokal förhandling och enligt gällande grundläggande principer för lönesättningen enligt § 5 mom 2 och därtill knutna kommentarer i riksavtalet samt med utgångspunkt från därpå byggda lokalt överenskomna lönesystem.

Om parterna konstaterar att enighet om fördelning ändå inte kan uppnås gäller följande. Arbetsgivaren beslutar om fördelningen av den lokala lönepotten om 20 procent enligt gällande grundläggande principer för lönesättningen enligt § 5 punkt 2 och därtill knutna kommentarer i riksavtalet samt med utgångspunkt från därpå byggda lokalt överenskomna lönesystem.

5.5 Forhandlingsemner på de forskellige niveauer

I den private sektor forhandles kollektive overenskomster på tre niveauer – to centrale og et lokalt.³⁹ På centralt niveau forhandles pensioner og forsikringer samt andre tværsektorielle vilkår normalt af de største organisationer Svenskt Näringsliv, LO og PTK, mens mere sektorspecifikke vilkår som løn og generelle ansættelsesvilkår forhandles af de branchespecifikke arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer.⁴⁰ Det er også almindeligt, at aftaler om ekstra bestemmelser for arbejdsmarkedspensioner m.v. ligeledes forhandles i disse brancheaftaler. Det betyder, at bestemmelsen om arbejdsmarkedspensioner til medarbejdere, der er omfattet af forskellige brancheaftaler om løn og almindelige vilkår, kan være forskellige, selvom medarbejderne er omfattet af den samme arbejdsmarkedspensionsaftale.

I den offentlige sektor er der som tidligere nævnt kun to arbejdsgiverorganisationer (SKR og Arbetsgivarverket), og disse to er ikke medforhandlere af nogen aftaler via en hovedorganisation. Det betyder, at SKR og Arbetsgivarverket underskriver alle aftaler for netop deres branche, uanset om det drejer sig om løn, almindelige vilkår eller pensioner og forsikringer mv.

³⁹ I Sverige er det desuden kun Hamnarbetarförbundet, der styres af medlemsafstemninger om udkast til aftaler.

⁴⁰ Der er nogle arbejdsgiverorganisationer i den private sektor, som ikke er medlemmer af Svenskt Näringsliv, og som derfor selv forhandler alle typer aftaler.

De centrale overenskomster regulerer de grundlæggende vilkår og fordele, men aftalerne giver ofte lokale parter mulighed for at tilpasse forholdene til lokale behov gennem lokale aftaler. Det kan også være, at der er elementer, som lokale parter skal tage stilling til for at kunne anvende den centrale aftale. I forhandlinger på lokalt niveau kan lokale parter dog kun aftale afvigelser fra den centrale aftale, hvis der er hjemmel til dette i den centrale aftale. Dette gælder uanset sektor.

Her er lønstrukturen i de centrale aftaler et godt eksempel, hvor det lokale råderum er forskelligt mellem de forskellige konstruktioner, når det kommer til muligheden for at bruge lønnen som politisk virkemiddel. Det kan også være, at centralt fastsatte lønintervaller efter aftale mellem de lokale parter kan anvendes til andre foranstaltninger. En sådan åbning i den centrale aftale findes f.eks. i flere af SKR's aftaler. Et andet eksempel er Arbejdsgivarverkets aftale med LO-fagforeningen Seko, hvor lokale parter kan blive enige om bestemte mindsteløsniveauer. Der er ingen sådanne niveauer i den centrale aftale (centrale parter har ikke et klart billede af, om denne mulighed bruges af nogen myndighed i dag). Det kan også være, at lokale parter får mulighed for at ændre tidspunktet for lønrevision. Lokale aftaler kan dog dække mange forskellige typer af spørgsmål – ikke kun løn. Inden for regionerne er der f.eks. et rigeligt udbud af lokale aftaler om arbejdstidsspørgsmål for sygeplejersker. Det kan også dreje sig om helt specifikke spørgsmål, som f.eks. den aftale, som Arbejdsgivarverket har med sine modparter om, at lokale parter på en arbejdsplads under visse betingelser kan indgå aftaler om medarbejdernes pligt til at gennemgå regelmæssige helbredsundersøgelser. Det vil sige, at parterne på centralt niveau i de centrale aftaler bestemmer, hvilke spørgsmål der kan gøres til genstand for lokale aftaler, og hvilket råderum de lokale parter har.

5.6 Forskelle mellem privat og offentlig løndannelse

Det er arbejdsmarkedets parter selv, der bestemmer, hvordan lønaftalerne skal udformes. Derfor skal staten og dermed Mæglingsinstitutet forholde sig neutrale i, hvordan parterne vælger at formulere deres aftaler. Det er heller ikke sådan, at visse overenskomstkonstruktioner herunder lønsystemer specifikt er rettet mod en bestemt branche eller sektor, men alle konstruktioner er mulige at anvende på alle aftaleområder. Der kan dog være forskel på hvilke designs eller lønsystemer, der anvendes hyppigst i forskellige brancher/sektorer, men valget af model/system kan også variere over tid.

5.6.1 Aftalekonstruktioner

I nogle centrale lønaftaler er der bestemmelser om lønintervallets størrelse, og hvordan dette skal fordeles mellem grupper og individer. I andre centrale aftaler er det overladt til de lokale parter at bestemme både størrelsen og fordelingen. Derudover adskiller de centrale aftaler sig med hensyn til individuelle garantier, eksistensen af bestemte mindstelønninger og bestemmelser om, hvad der gælder i tilfælde af uenighed på lokalt plan.

Det er også sådan, at en og samme lønaftale kan indeholde mere end én struktur, hvor forskellige faggrupper inden for aftaleområdet kan være omfattet af forskellige lønstrukturer. Derudover er der også et mindre antal aftaler, hvor parterne tillader lokale parter at anvende en alternativ lønmodel.

Aftalernes struktur afhænger i sidste ende af forhandlingsparternes lønpolitiske mål og betingelserne for forhandlingerne. Fra et arbejdsgiverperspektiv er der ofte en generel interesse i en virksomhedsrelateret løndannelse, der er individuel og differentieret. Det betyder, at arbejdsgiveren kan tage udgangspunkt i virksomhedens behov og betingelser. Det giver også mulighed for at bruge lønnen som et styringsmiddel, når lønsummen skal fordeles mellem enkeltpersoner eller grupper.

Blandt arbejdstagerorganisationerne er der delte meninger om aftalekonstruktioner/lønssystemerne. Akademikernes og funktionærernes organisationer er generelt mere tilbøjelige til at være tilhængere af mere lokal og individuel løndannelse end LO-fagforeningerne. To nøglebegreber bliver således afgørende, når man analyserer overenskomsternes lønstrukturer, nemlig 'lønrammen' [löneutrymme] og 'lønfastsættelse' [lönesättning]. Størrelsen af lønrammen kan bestemmes i den centrale aftale eller lokalt, hvor der i sidstnævnte tilfælde nogle gange er et cifferniveau i den centrale aftale, hvis lokale parter ikke kan blive enige om størrelsen af lønrammen – en såkaldt tilbagefaldsklausul [stupstock]. Den etablerede lønramme skal derefter fordeles mellem individerne, og dette kan gøres med varierende grad af individuelle elementer.

Mæglingsinstitutionen inddeler lønaftalerne i følgende syv aftalestrukturer:

- 1) *Lokal løndannelse uden centralt defineret lønramme – såkaldte cifferløse aftaler*
Lønintervallet fastsættes udelukkende på lokalt niveau uden indblanding fra de centrale parter.
- 2) *Lokal løndannelse med tilbagefaldsklausul vedrørende den centralt definerede lønramme*
Lønrammen fastsættes på lokalt niveau, men den centrale aftale indeholder ufravigelige bestemmelser om lønrammen, der træder i kraft, hvis de lokale parter ikke kan blive enige – den såkaldte tilbagefaldsklausul.
- 3) *Lokal løndannelse med tilbagefaldsklausul vedrørende størrelsen på den centralt definerede lønramme og en vis form for individuel garanti.*
Lønintervallet fastsættes på lokalt niveau, men den centrale aftale indeholder ufravigelige bestemmelser om lønintervallet og om en individuel garanti, der angiver en garanteret mindstelønssstigning, der træder i kraft, hvis de lokale parter ikke kan blive enige – den såkaldte tilbagefaldsklausul.
- 4) *Lønpulje uden individuel garanti*
Den centrale aftale specificerer lønrammen i form af en lønpulje, der uddeles af de lokale parter.
- 5) *Lønpulje med individuel garanti alternativt en tilbagefaldsklausul vedrørende individuelle garantier*
Den centrale aftale specificerer lønrammen i form af en lønpulje til fordeling af de lokale parter, en individuel garanti eller alternativt en tilbagefaldsklausul på individuelle garantier, som specificerer en garanteret mindstelønssstigning.
- 6) *Generel stigning og lønpulje*
Den centrale aftale indeholder bestemmelser om en generel lønforhøjelse og en lønpulje til fordeling af de lokale parter.
- 7) *Generel stigning*
Den centrale aftale specificerer dels en generel lønstigning, der gælder for alle medarbejdere, der er omfattet af aftalen, og en lønpulje til fordeling blandt de lokale parter. Den syvende konstruktion omfatter også et lønsystem baseret på både takster og akkordarbejde.

De syv inddelinger beskrevet ovenfor er den samme, som arbejdsmarkedets parter normalt anvender, når de beskriver lønoverenskomsternes struktur. Ifølge aftaleteksten vedrørende overenskomstforhandlinger [Lönebildning för full sysselsättning] (Lov 1999/2000:32) om løndannelse, er det arbejdsmarkedets parter, der selv vælger, hvilke form for lønkonstruktion de ønsker at anvende. Staten skal forholde sig neutral med hensyn til hvilken aftalekonstruktion, som parterne har valgt.

I aftaler, der ikke har nogen form for individuel garanti (konstruktion 1, 2 og 4), er der nogle gange formuleringer med f.eks. handlingsplaner for personer, der modtager lav eller ingen lønstigning. Nedenfor vises to sådanne eksempler, hvor det første eksempel vedrører en aftale, der udelukkende er baseret på lokal løndannelse (konstruktion 1) og det andet på central løndannelse (konstruktion 4).

Tekstboks 4 - Eksempel 1: Uddrag fra aftalen Papirmasse- og papirindustri (Industriarbetsgivarna og Ledarna)

§ 6 Särskilda överläggningar vid utebliven löneökning

För medlem i Ledarna som erbjuds låg eller ingen löneökning, ska särskilda överläggningar föras. Vid överläggningen diskuteras medlemmens förutsättningar för arbetsuppgifterna och rådande arbetsförutsättningar, behov av kompetenshöjande insatser eller andra ändamålsenliga åtgärder. Resultaten dokumenteras.

Tekstboks 5 - Eksempel 2: Uddrag af aftalen Revisions- og konsultforetagen (Almega Tjensteforetagen og Unionen)

Med tjensteman som erhållit ingen eller mærkbart låg løneökning ska särskilda överläggningar föras mellan chef och tjänsteman om dennes förutsättningar för arbetsuppgifterna, behov av kompetenshöjande åtgärder eller andra ändamålsenliga åtgärder.

Arbetsgivaren ska till den fackliga organisationen redovisa antalet medlemmar som inte lever upp till förväntningarna och därför ska ha en åtgärdsplan.

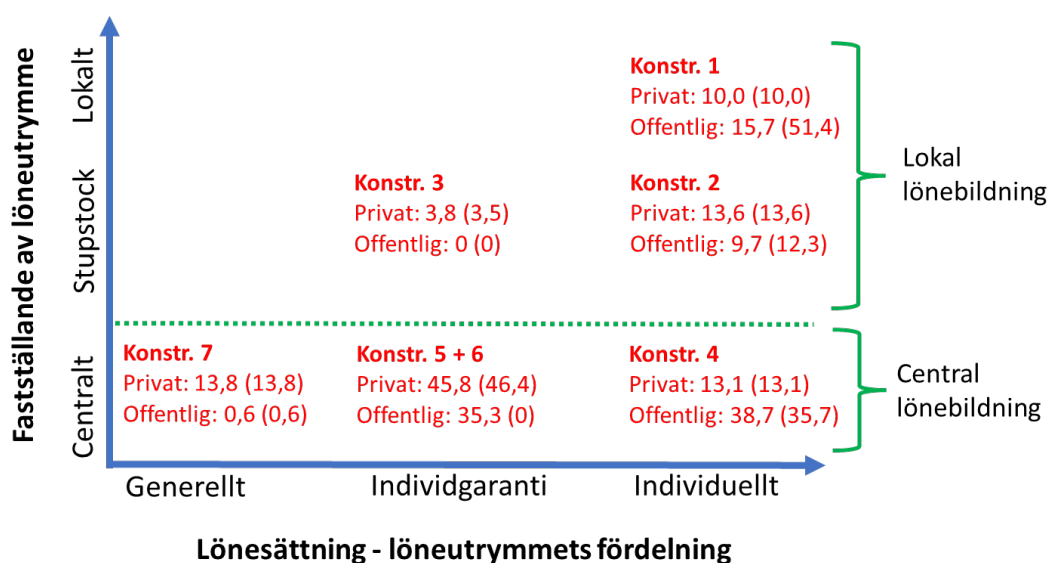
För dessa tjänstemän ska en åtgärdsplan upprättas med tidplan och uppföljning. Åtgärdsplanen ska vara skriftlig och upprättas gemensamt av chef och tjänsteman. Om en medlem önskar det, ska arbetsgivaren redovisa och diskutera åtgärdsplanen med lokal facklig organisation. Åtgärder i planen ska syfta till att tjänstemannen framgent ska kunna ges förutsättningar för en positiv löneutveckling.

Chef och tjänsteman ska komma överens om hur, när och i vilken omfattning uppföljning ska ske. Chef och tjänsteman ska utvärdera åtgärdsplanen. Om Unionens medlem så begär kan även facklig representant delta i utvärderingen. Uppföljning sker senast vid kommande utvecklingssamtal.

I figur 4 er de syv konstruktioner placeret ud fra, hvordan lønrammen bestemmes (centralt eller lokalt) på y-aksen, og hvordan denne lønramme er fordelt mellem individer (generelt eller individuelt) på x-

aksen. I denne præsentation er konstruktion 5 og 6 slået sammen, da de er ligeværdige i denne henseende. Andelen af ansatte i den offentlige og private sektor, der er omfattet af de forskellige strukturer, er også angivet i figuren. Som det fremgår af figuren, betyder konstruktion 4, 5, 6 og 7, at størrelsen af lønrammen er bestemt i de centrale aftaler. Disse strukturer udgør knap 75 % af medarbejderne i den offentlige sektor i 2024, hvilket skal sammenlignes med knap 73 procent i den private sektor. Konstruktion 1, 2 og 3 indebærer lokal løndannelse, hvor struktur 2 og 3 indeholder en tilbagefaldsklausul, der gælder, hvis parterne ikke lokalt kan blive enige om størrelsen af lønrammen. Som det fremgår af figuren, er ca. 25 pct. af beskæftigede i den offentlige sektor omfattet af disse strukturer, hvilket skal sammenlignes med ca. 27 pct. i den private sektor.

Figur 4 – Aftalekonstruktioner fordelt efter graden af lokalt og individuel indflydelse på. Andelen af ansatte, som er omfattet fordelt på privat og offentlig sektor 2024 (2023)



Kilde: Mæglingsinstituttet

Som det fremgår af figuren, er der dog sket en dramatisk ændring i aftalekonstruktionsstrukturen i den offentlige sektor mellem 2023 og 2024, eller mere præcist inden for kommuner og regioner. For 2023 udgjorde byggeri 4, 5, 6, 7 godt 36 procent i den offentlige sektor, hvilket skal sammenlignes med de ovennævnte 75 procent i 2024. Det, der skete under overenskomstforhandlingsrunden i 2024 i kommuner og regioner, var, at alle aftaler inden for OFR's forskellige fagforeningsområder blev overført fra lokalt fastsatte lønområder til centralt garanterede lokaler (konstruktion 4). Fra fagforeningssiden var der utilfredshed med det lokale lønresultat i 2023. Andelen af lønmodtagere, der nu er omfattet af de såkaldte cifferløse aftaler (konstruktion 1) i den offentlige sektor, er faldet fra 51 procent (2023) til 16 procent i 2024. Inden for staten har kontraktstrukturerne været uændrede i lang tid. Det fremgår også af figuren, at helt individuel lønfastsættelse (konstruktion 1, 2 og 4) er markant mere udbredt i den offentlige sektor sammenlignet med i den private sektor. Cirka 64 procent af medarbejderne i den offentlige sektor (2024) er omfattet af aftaler, der ikke indeholder nogen garanteret lønstigning for den enkelte. Det kan sammenlignes med godt 36 procent i den private sektor. Også her er der dog sket store ændringer i kommuner og regioner mellem årene 2023 og 2024. I overenskomstforhandlingsrunden i 2024 blev der indført en individuel garanti i Kommunalarbejdernes Forbunds aftale med SKR, hvor parterne ændrede aftalekonstruktionen fra 4 til 5.

Det, der skete under overenskomstforhandlingsrunden i 2024, viser, at valget af aftalekonstruktion langt fra er noget statisk og sektorspecifikt, men meget vel kan ændres. Aftalekonstruktionen er en af mange komponenter, der indgår i parternes forhandlinger. Tabel 9 viser de aftalekonstruktioner, der gør sig gældende i de aktuelle aftaler i den offentlige sektor, fordelt på arbejdsgiverorganisation – et billede, der meget vel kan ændre sig i 2025-aftalen.

Tabel 9 - Aftalekonstruktioner i SKL's og Arbetsgivarverkets forskellige aftaler for 2024.

Konstruktion	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Arbetsgivarverket
1	HÖK AkademikerAlliansen (ingenjörer, skoledare, fysioterapeuter, arkitekter mm)	RALS Saco-S
2		RALS OFR S,P,O
		RALS Seko
4	HÖK OFR Allmänskommunal verksamhet	
	HÖK OFR Lärare	
	HÖK OFR Läkare	
	HÖK OFR Hälso- och sjukvård (sjuksköterskor, barnmorskor mm)	
5	HÖK Kommunalarbetareförbundet (undersköterskor, barnskötare mm)	
7	Räddningstjänst i beredskap - deltidsbrandmän	
	(Brandmännens Riksförbund, Kommunalarbetareförbundet)	

Kilde: Mæglingsinstituttet

Specificerede mindstelønsniveauer i aftalerne

De fleste kollektive overenskomster angiver ikke en specifik løn for den person, der skal ansættes. I Sverige er der heller ingen lovbestemte mindstelønninger. I stedet forhandles lønnen individuelt på ansættelsestidspunktet – nogle gange med udgangspunkt i de laveste lønniveauer, der er angivet i nogle lønaftaler. Af de 622 kollektive overenskomster om løn, der findes i Sverige, indeholder knap halvdelen bestemte mindstelønninger. Det er hovedsageligt i aftaler, der dækker arbejdere, at disse niveauer findes, men selv den største funktionærfagforening i den private sektor (Unionen) har angivet mindstelønninger i sine aftaler. I den offentlige sektor er det kun Kommunalarbejdernes Fagforening, der har fastsat mindsteløn i aftalerne med SKR. Inden for centralregeringen er sådanne niveauer helt fraværende i de centrale lønaftaler.

Eventuelle garanterede lønstigninger for grupper eller for den enkelte er styret af, hvordan lønaftalerne er udformet. Det lokale råderum over lønrammens størrelse og fordeling mellem individer bestemmes udelukkende af den aftalekonstruktion, som parterne har aftalt i de centrale branche-/landspartsaftaler (jf. ovenfor). Her er forholdene ikke forskellige mellem den offentlige og den private sektor. Som regel øges detaljeringsgraden i de centrale aftaler, når det kommer til at beskrive lønprincipperne, efterhånden som mere magt over lønrammens størrelse og fordeling mellem grupper eller individer overføres fra centrale parter til lokale parter. I det følgende beskrives kort det lokale råderum og eventuelle garantier i tilfælde af aftaler, der klassificeres som central løndannelse, dvs. at lønrammen er fastsat i de centrale lønaftaler (konstruktion 4, 5, 6 og 7). Herefter foretages en tilsvarende gennemgang for de aftaler, der klassificeres som lokal løndannelse, dvs. hvor lønintervallet fastsættes af lokale parter (aftalekonstruktion 1, 2 og 3).

5.7 Central løndannelse

Aftalekonstruktion 7 – Generelle udlæg

Dette er en aftale, hvor centrale parter har besluttet, hvor meget udgående løn på en arbejdsplads skal hæves. Det handler ikke om en lønpulje, som lokale parter skal fordele mellem individerne. Dette inkluderer også aftaler, der indeholder tariffer/lønordninger. Nedenfor er eksempler på, hvordan formuleringen om lønrammen kan se ud i tre forskellige forhandlingsprotokoller.

Tekstboks 6 – Eksempel 1: Vej- og jernbaneaftale (Byggföretagen – Seko)

II Højning av utgående lön m.m.

För tiden från och med dagen för löneändringen gäller följande:

Yrkesarbetare och maskinförare

Utgående lön för yrkesarbetare och maskinförare höjs med:

1 maj 2023 - 30 april 2024

1 503 kr/mån respektive 8,64 kr/tim.

1 maj 2024 - 30 april 2025

1 183 kr/mån respektive 6,80 kr/tim.

Bilförare m.fl.

Utgående lön för bilförare höjs med:

1 maj 2023 - 30 april 2024

1 428 kr/mån respektive 8,20 kr/tim.

1 maj 2024 - 30 april 2025

1 124 kr/mån respektive 6,46 kr/tim.

Tekstboks 7 - Eksempel 2: Transportaftalen (Biltransportarbetsgivarnes Förbund – Transportarbetareförbundet)

Fr o m den 1 april 2023

5 § Avlöning vid åkeriarbete

3 mom Löneplan för förare m fl, kategori A

A1

Månadslönerna höjs med 1080 kr.

Veckolönerna höjs med 248,28 kr.

Timlönerna höjs med 6,21 kr.

A2

Månadslönerna höjs med 1 158 kr.

Veckolönerna höjs med 266,20 kr.

Timlönerna höjs med 6,65 kr.

Lön

Utgående löner höjs under avtalsperioden enligt följande:

- 4,1 % den 1 oktober 2023
- 3,3 % den 1 oktober 2024

Med utgående lön avses samtliga lönedelar med undantag för de fall det av en lokal överenskommelse uttryckligen framgår att lönetillägg ska undantas från den årliga lönerevisionen.

Aftalekonstruktion 5 og 6: Lønpulje med individuel garanti

Disse centrale lønftaler fastlægger den samlede lønramme for individuelle lønstigninger på lokalt niveau. Aftalerne specificerer også en garanteret mindstelønssstigning for den enkelte - nogle gange med det forbehold, at lokale parter kan aftale andet. Da aftalerne indebærer individuel lønfastsættelse, er der også klare regler om principperne for lønfastsættelse. Det kan være, at medarbejderne skal vide, på hvilket grundlag lønnen fastsættes, og hvilke krav der stilles for at opnå en lønudvikling, dvs. at lokale parter skal have en lønpolitik baseret på de aftalte regler for lønfastsættelse. Det plejer også at påpeges, at markedskræfterne og de lokale parters opfattelse af en bestemt lønstruktur på arbejdspladsen påvirker lønningerne. Nedenfor er eksempler på, hvordan formuleringen om lønrammen kan se ud i tre forskellige forhandlingsprotokoller.

§ 2 Löneöversyn

Utrymme vid löneöversyn

1. Vid löneöversyn beräknas ett utrymme. Utrymmet som fastställs vid löneöversynstillfället utgörs av summan av ett krontalsbelopp för varje medlem i arbetstagarorganisationen som är tillsvidareanställd med månadslön och beräknas enligt nedan.

2024

- a)** Utrymmet utgörs av 985 kr.
- b)** Utrymmet fördelas individuellt och differentierat med beaktande av punkt 6.

Individgaranti

6. Såvida inte annat överenskoms lokalt, garanteras medlem i arbetstagarorganisationen som är tillsvidareanställd med månadslön en löneökning med 450 kronor per månad fr. o. m. den 1 april 2024. Löneökningen avräknas utrymmet. Utbetalning av individgaranti ska ske senast 30 juni 2024.

§ 2 Löner höjs 1 april 2023 med 1 110 kr per månad och 1 april 2024 med 985 kr per månad för heltidsanställd. Löneökningarna fördelas år 1 med 80 procent generellt respektive 20 procent i lokalt löneutrymme. År 2 fördelas 70 procent generellt respektive 30 procent i lokalt löneutrymme.

2 § Lönehöjningar

1 Beräkning av utrymme och fördelning av individuella lönehöjningar

Ett utrymme om 3,9 % respektive 3,1 % beräknas på de fasta månadslönerna för tjänstemän den 31 maj 2023 respektive den 31 maj 2024.

Det utrymme som bildats enligt ovan ska fördelas individuellt i lokala förhandlingar med beaktande av de grundläggande principerna för individuell och differentierad lönesättning enligt "Regler för lönesättning" i 1 § 1.1.

2 Garanterad lönehöjning

Efter fördelning av utrymmet garanteras varje tjänsteman vid lönerevisionen den 1 juni 2023 574 kronor per månad respektive den 1 juni 2024 464 kr per månad.

För deltidsanställd ska beloppet omräknas i proportion till vad deltiden utgör i procent av heltid.

Aftalekonstruktion 4: Lønpulje uden individgaranti

I disse aftaler fordeles hele lønpuljen individuelt efter samme principper som for aftalekonstruktionerne 5 og 6, dog med den undtagelse, at der ikke er nogen garanteret minimumslønstigning for den enkelte. Ved forhandling fastsættes den nye løn enten af de lokale parter (arbejdsgiver og fagforeningsklub) eller i drøftelser mellem leder og medarbejder (såkaldt lønsamtalemødel). Nedenfor er eksempler på, hvordan formuleringen om lønrammen kan se ud i to forskellige forhandlingsprotokoller. Som anført i den første aftale (HÖK – Almene kommunale aktiviteter) kan forskellige erhvervsgrupper være omfattet af forskellige lønstrukturer.

§ 1 Grundläggande principer för lönesättningen

Arbetsgivarna har enligt detta avtal fortsatt stort ansvar för lönebildningen.

Lönebildning och lönesättning ska bidra till att arbetsgivaren når målen för verksamheten. Lönen ska stimulera till förbättringar av verksamhetens effektivitet, produktivitet och kvalitet. Därför ska lönen vara individuell och differentierad och avspegla uppnådda mål och resultat. Även förutsättningarna för att rekrytera och behålla personal påverkar löne- och anställningsvillkoren.

Garanterat utfall

8. Arbetstagarorganisationen garanteras ett utfall i procent av sin lönesumma vid löneöversyn 2024. Lönesumman utgörs av summan av de fasta kontanta lönerna för medlemmar som vid löneöversynstillfället är tillsvidareanställda med månadslön.

Överenskommelse kan träffas om annan beräkningstidpunkt och annan beräkning av garanterat utfall.

Garanterat utfall för 2024

9. Det garanterade utfallet för arbetstagarorganisationen utgör 3,3 procent.

För arbetsledande personal gäller ett icke definierat garanterat utfall.

1. Lönehöjningar

1.1 Beräkning av löneutrymme för individuell höjning den 1 maj 2023 och 1 maj 2024

Ett allmänt utrymme beräknas som 3,9 procent av de fasta kontanta lönerna för tjänstemän den 30 april 2023.

Ett allmänt utrymme beräknas som 3,1 procent av de fasta kontanta lönerna för tjänstemän den 30 april 2024.

1.2 Fördelning av individuella lönehöjningar

Det utrymme som bildas enligt ovan skall fördelas individuellt med beaktande av de regler för individuell lönesättning som framgår av bilaga 3.

Individuella lönehöjningar utges fr o m den 1 maj 2023 och 1 maj 2024.

Det skal påpeges, at kun få lønftaler på det svenske arbejdsmarked er normative i den forstand, at de ikke tillader højere lønstigninger end de centralt aftalte. De lokale parter kan således generelt frit aftale en højere margin end den lønramme, der er fastsat i de centrale aftalekonstruktion 4-7). Forskellen på en lønftale med en struktur, der indebærer central løndannelse og en aftale med en struktur, der involverer lokal løndannelse (se nedenfor), er, at der i lønftaler med centralt angivne lønrammer er en nedre grænse for lønrammen. Dette er ikke tilfældet i aftaler, der er specificeret som lokal løndannelse. Det betyder, at den lokale løndannelse er mere udbredt på arbejdsmarkedet, end det ser ud til at være tilfældet ved en gennemgang af strukturen i de forskellige lønftaler, se figur 4.

5.8 Lokal løndannelse

Aftalekonstruktion 1: Lokal løndannelse 'ciffrløse aftaler'

I disse aftaler har centrale parter overladt det til lokale parter frit at bestemme størrelsen af lønrammen og dens fordeling mellem individer. Aftalerne indeholder formuleringer om grundlæggende principper og den lokale proces, men også mere specifikke beskrivelser af lønfastsættelsesprincipper. Her er ingen garanterede lønrammer – hverken for kollektivet eller for den enkelte. I nogle aftaler kan der dog være bestemmelser om særlige drøftelser i tilfælde af manglende lønstigning for den enkelte (som vist tidligere), men intet om, hvad der skal ske, i tilfælde af manglende lønfremgang til kollektivet. Derudover er der fredspligt, så længe den centrale aftale er i kraft. Under lønrevision fastsættes den nye løn enten af de lokale parter (arbejdsgiver og fagforening) eller i drøftelser mellem leder og medarbejder (såkaldt lønsamtalemodel). Nedenfor er nogle afsnit om den lokale løndannelse i forhandlingsprotokollen for papirmasse- og papirindustrien mellem industriarbejdsgiverne og lederne.

§ 1 Gemensamma utgångspunkter

Industriarbetsgivarna och Ledarna vill med detta avtal bidra till ökad produktivitet, lönsamhet och konkurrenskraft i företagen. Därigenom skapas bättre förutsättningar för en positiv löneutveckling. Detta förutsätter ett utvecklat och effektivt ledarskap inom alla funktioner i företaget.

Chefer är arbetsgivarens företrädare och har ett särskilt ansvar för att uppsatta mål nås och att resultat följs upp. Detta förutsätter en kontinuerlig individuell utveckling och delaktighet. För att framgångsrikt kunna kommunicera företagets affärsidéer, framgångsfaktorer och mål krävs att cheferna erhåller stöd och utbildning samt har rimliga förutsättningar för att hantera detta avtal.

Avtalet ger ramen för den lokala lönebildningsprocessen, där utgångspunkten är dialogen mellan chef och medarbetare. Nyckelorden i denna dialog är;

- individuella mål och prioriteringar
- kompetensutveckling
- resultat och prestation
- lön och belöning

Arbetsgivaren informerar alla berörda om avtalet och dess praktiska hantering.

Finns lokala företrädare för Ledarna ska den lokala processbeskrivningen utformas gemensamt. Parterna har ett gemensamt ansvar för att processen kvalitetssäkras. Partsgemensamt stödmaterial ger vägledning i detta arbete.

§ 5 Lönesättningsprinciper

Lönesättningen ska vara individuell och differentierad utifrån företagets lönepolicy och väl kända lönekriterier.

Vid den individuella lönesättningen utgör exempelvis lednings- och samarbetsförmåga, omdöme, tekniskt, ekonomiskt och personellt ansvar, förmåga att utveckla medarbetare samt initiativ, idérikedom och innovationskraft, helhetssyn betydelsefulla bedömningsgrunder i chefsrollen.

Revidering av lönen ska ske minst en gång per tolv månaders period. Föräldralediga omfattas av den årliga löneprocessen.

Närmaste chef ska ha ett avgörande inflytande i lönesättningen. Ny lön ska alltid presenteras och motiveras i ett planerat samtal.

Aftalekonstruktion 2 – Lokal löndannelse med tilbagefaldsklausul på lønrammens størrelse

En anden aftalekonstruktion er, at de centrale parter bekræfter lokal indflydelse, men at den centrale aftale indeholder ufravigelige bestemmelser om størrelsen af lønintervallet, der træder i kraft, hvis de lokale parter ikke kan blive enige. Ellers er der lignende formuleringer om lønfastsættelsesprincipper og den lokale proces osv. som i utallige aftaler. Under lønrevisionen fastsættes den nye løn enten af de lokale parter (arbejdsgiver og fagforening) eller i drøftelser mellem leder og medarbejder (såkaldt løndrøftelsesmodel). Nedenfor er eksempler på, hvordan formuleringen om lønintervallet kan se ud i to forskellige forhandlingsprotokoller.

Löneökning

Om parterna, trots intentionerna i detta avtal, inte kan enas ökas lönesumman för de Akademikermédlemmar vid företaget som omfattas av lönerevisionen med 4,1 % 2023-04-01 respektive 3,1 % 2024-04-01.

6. Lönerevision

Nedan angivna procentsatser är ingen utgångspunkt i detta lönebildningsavtal, utan är en sista lösning i de fall de lokala parterna, trots intentionerna, inte har kunnat enas om annat. Utrymmet är då 4,1 % 1 juni 2023 och 3,1 % 1 juni 2024. Utrymmet beräknas på fasta kontanta löner för Sekos medlemmar dagen före aktuell lönerevisionstidpunkt. Individuell fördelning sker med utgångspunkt från de grundläggande principerna för lönesättningen.

Hvad angår aftalekonstruktion tre, adskiller den sig kun fra konstruktion to ved, at der også er en form for individuel garanti. Det er tidligere nævnt, at den lokale løndannelse er mere udviklet, end aftalestrukturen antyder, da lokale parter normalt har råderum til at blive enige om et højere lønramme, end hvad der måtte stå i de centrale aftaler. På den anden side synes den stærke normative rolle, som branchens aftaler har for løndannelsen på centralt niveau, generelt også at påvirke den lokale løndannelse. I aftalerne inden for staten fastsættes lønningerne f.eks. lokalt (konstruktion 1 og 2) i henhold til overenskomsternes lønprincipper, men lederne af statslige organer er ikke desto mindre ansvarlige for gennem uddelegering af arbejdsgiverpolitikken at sikre, at lønningerne i den statslige sektor overholder det omkostningsmærke, der er fastsat af industrien. Men ingen regel uden undtagelser. Den opjustering af mulighederne for lønstigninger, der fulgte af industriens normsættende aftale i 2023, kombineret med en øget presset økonomi i kommuner og regioner, bidrog til, at de lokale lønstigninger i SKR's overenskomster, der ikke henviste til niveauet på mærken (de såkaldte cifferløse aftaler), i mange tilfælde var lavere end mærket. Det var en medvirkende årsag til, at der i 2024 blev indført centralt bestemte lønrammer i alle de aftaler, som SKR indgik med sine modparter.

Nationale aftaler og geografiske variationer

De lønvilkår, der er fastsat i de centrale aftaler, gælder for branchen uanset geografisk placering. Der er dog undtagelser. Et eksempel herpå er Transportaftalen mellem Motortransportarbejdsgivernes Organisation og Transportarbejdernes Forbund, hvor der er en lønordning for chauffører i Stockholm og Göteborg og en lønordning for chauffører i resten af landet. Men dette er meget sjældent. I modsætning hertil giver de fleste aftaler (som nævnt ovenfor) lokale parter mulighed for at afvige fra de lønvilkår, der er fastsat i de centrale aftaler.

Centrale parters arbejde med at forbedre lønaftalernes

Hvis en part har indvendinger mod, hvordan overenskomsternes intentioner efterleves på lokalt plan eller blot har et ønske om at ændre overenskomstens lønstruktur, er det altid muligt at forsøge at få en ændring igennem, når overenskomsten skal genforhandles og fornyes. Resultatet af forhandlingerne kan blive:

- *At parterne nedsætter en arbejdsgruppe*
Det er almindeligt, at parterne nedsætter arbejdsgrupper, der skal kortlægge og fremsætte forslag til problemstillinger, der ikke er blevet løst under forhandlingerne i aftaleperioden.
- *At parterne gennemfører fælles informationsindsatser for lokale parter*
Det kan handle om at afholde lønkonferencer med det formål at illustrere gode eksempler, men det kan også handle om at udarbejde fælles informationsmateriale.
- *At parterne præciserer ordlyden af aftalerne*
- *At parterne vælger en anden aftalekonstruktion*
Det er ikke særlig almindeligt, at parterne ændrer aftalekonstruktion, men det sker.

5.9 Forhandlinger på centralt og lokalt plan

Forhandlingerne på centralt og lokalt plan er lidt forskellige mellem den kommunale sektor og staten.

Staten

Indtil 1994 var den svenske regering og riksdag ansvarlige for løndannelsen og lønforhandlingerne i den statslige sektor. I 1994 besluttede riksdag og regering at uddelegere arbejdsgiverpolitikken inden for centralregeringen, og samtidig blev Arbetsgivarverket dannet. Regeringen og riksdagen har gennem delegationen uddelegeret partansvaret i løndannelsesspørgsmål til Arbetsgivarverket og dets medlemmer. For offentligt ansatte underskriver Arbetsgivarverket en aftale med en fagforening (Seko) og to samarbejdsorganer (OFR/S, P, O og Saco-S), se ovenfor. På lokalt plan repræsenterer Saco-S altid sine 18 fagforeninger i forhold til arbejdsgiveren, for eksempel Saco-S gennem fagforeningen Akavia. Hvad angår OFR-fagforeningerne, repræsenterer den del af forhandlingsområdet (S, P eller O), som sidstnævnte beslutter i forhold til arbejdsgiveren, f.eks. fagforeningen ST inden for OFR-S. Uddelegeringen af arbejdsgiverpolitikken giver hver myndighed stor frihed til selvstændigt at udforme den lokale arbejdsgiverpolitik. Myndigheden kan f.eks. træffe afgørelse om tilrettelæggelse, løndannelse, anvendelse af arbejdstid og generelle vilkår samt udbud af kompetencer mv.

Kommuner og regioner

I modsætning til Arbetsgivarverket er SKR en politisk styret arbejdsgiverorganisation. Som nævnt ovenfor indgår SKR seks hovedaftaler med sine modparter. Når aftalerne er underskrevet, anbefales det, at hver arbejdsgiver, der er medlem af SKR, vedtager og underskriver en lokal overenskomst (et såkaldt LOK) om løn og generelle ansættelsesvilkår med de lokale fagforeningsorganisationer – med mindst indholdet af den centrale aftale. At opfordringen er formuleret som en "anbefaling" kommer fra det kommunale selvstyre. I praksis er anbefalingen dog obligatorisk – en kommune eller region kan ikke lade være med at vedtage og underskrive LOK.

Som tidligere beskrevet er flere arbejdstagerorganisationer ofte omfattet af en specifik aftale (se tabel 8), men ikke alle er forhandlingsparter. For Hovedaftalen for OFR's forbundsområde Kommunal repræsenterer Akademikerforbundet SSR og Vision de øvrige forbund og indgår aftalen. Når det gælder Hovedaftalen for AkademikerAlliansen, er det forhandlingsorganisationen AkademikerAlliansen, der repræsenterer de involverede forbund og indgår aftalen.

At fagforeningerne forhandler overenskomster med SKR i delvist forenede fagforeningsområder gælder ikke på lokalt niveau. Her underskriver lokale parter i stedet aftaler mellem hver arbejdsgiver og medarbejderorganisation separat. Det betyder f.eks., at hver fagforening inden for AkademikerAlliansen lokalt optræder som en part i forhold til arbejdsgiveren,⁴¹ og her adskiller den lokale forhandlingsstruktur i den kommunale sektor sig fra den i staten.

Statsmagten og den svenske arbejdsmarkedsmodel

Løndannelsen, og herunder type af lønkonstruktion, er arbejdsmarkedets parter ansvar, mens staten har det overordnede samfundsøkonomiske ansvar gennem den økonomiske politik. Det var derfor måske ikke overraskende, at regeringen fik kritik for at blande sig i løndannelsen, da den i finanslovsforslaget for 2016 indførte en særlig lønsatsning for lærerfaget.

Satsningen beløb sig til tre milliarder kroner om året, hvor skolemyndighederne fik til opgave at fordele midlerne til lærere, som de vurderede som særligt kvalificerede til den undervisning, som skolemyndigheden tilbyder. Lønnen for de lærere, der fik del i satsningen, skulle i gennemsnit hæves med mindst 2.500 kroner og højst 3.500 kroner per måned. Lønstigningen skulle være ud over den ordinære lønrevision, og regeringens hensigt var, at lønforhøjelsen skulle være permanent. Det var dog op til skolemyndigheden, der besluttede lønforhøjelsen, om satsningen skulle være i form af en permanent lønstigning eller et tidsbegrænset tillæg.

At staten blander sig i løndannelsen er dog betydeligt mere usædvanligt i Sverige end i de øvrige nordiske lande, selvom det sker lejlighedsvis. Et sådant eksempel er det nyligt vedtagne forsørgelseskrav for arbejdstilladelser.

5.10 Hvor stor del af lønstigningen fastsættes lokalt?

Det er umuligt at angive, hvor meget af lønrammen der fastsættes på henholdsvis centralt og lokalt niveau. Et eksempel er staten, hvor aftalerne indeholder en lønkonstruktion, der indebærer lokal løndannelse, men hvor to af de tre aftaler indeholder bindende bestemmelser om rammernes størrelse i tilfælde af uenighed på lokalt niveau⁴².

Dette niveau, som generelt svarer til industriens omkostningsmærke, er sandsynligvis også styrende for ansatte inden for aftaleområdet, hvor der slet ikke er angivet nogen form for centralt fastsat lønramme. Derudover har parterne inden for den offentlige sektor adgang til meget detaljeret fælles lønstatistik,

⁴¹ I visse sammenhænge kan Saco-forbundene optræde som lokal part sammen mod arbejdsgiveren. Dette kan ske ved, at lokale repræsentanter for foreningsforeninger eller forbund danner et lokalt Sacoråd. Det drejer sig da om spørgsmål om samarbejde og arbejdsmiljø, ikke om lønspørgsmål.

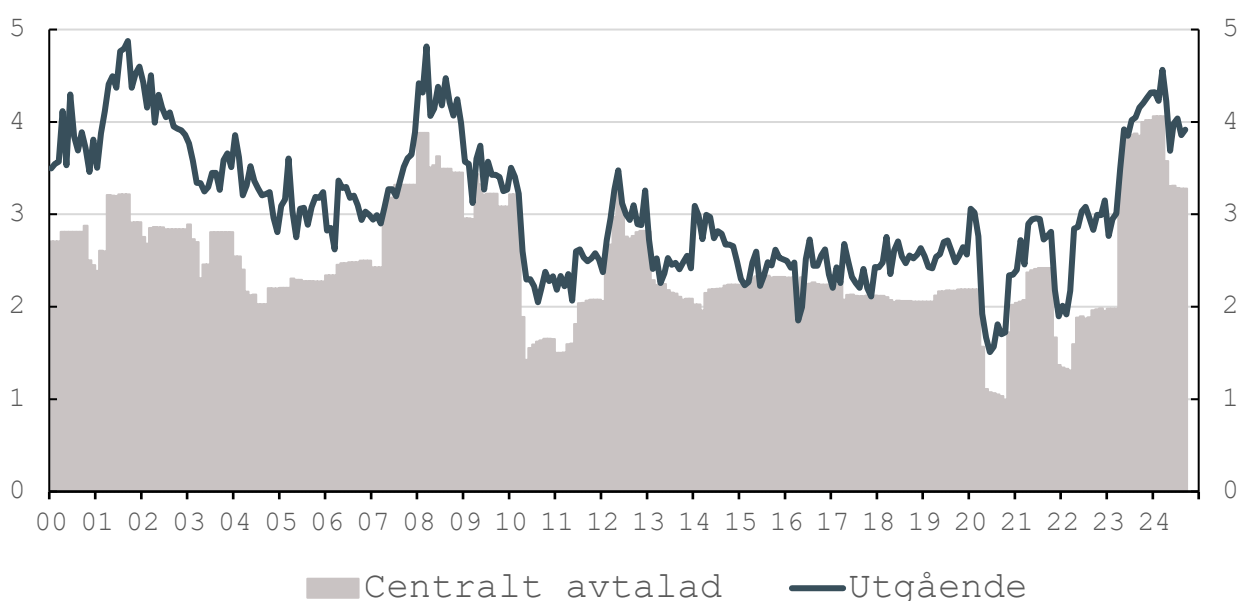
⁴² Den angivne tilbagefaldsklausul vedrører kun lønrammens størrelse og indebærer ingen individuel garanti. I stedet fordeles lønrammen individuelt mellem medarbejderne i overensstemmelse med aftalernes lønprincipper

hvor et uønsket lønresultat meget vel kan føre til, at aftalekonstruktionen bliver genstand for genforhandling i næste overenskomstforhandling⁴³.

Det var også det, der skete i den seneste overenskomstforhandling inden for den kommunale sektor, hvor cifferløse aftaler måtte vige for aftaler med garanterede lønrammer. Med andre ord har industriens omkostningsmærke fået så stor gennemslagskraft på arbejdsmarkedet, at det i høj grad også præger den lokale løndannelse.

I figur 5 nedenfor vises, hvordan de centralt aftalte lønstigninger forholder sig til det faktiske lønudfald for alle ansatte ifølge den officielle lønstatistik. Søjlerne, der angiver de centralt aftalte lønstigninger, er baseret på et repræsentativt udsnit af aftaler, der indeholder en form for angivet lønramme.

Figur 5 - Lønninger i økonomien, årlig procentuel ændring



Kilde: Medlingsinstituttet

Som det fremgår af figur 5, er der en tydelig sammenhæng mellem de centralt aftalte lønstigninger (i de tilfælde, hvor der er angivne lønrammer i aftalerne) og det faktiske lønudfald i økonomien.

Forskellige lønkonstruktioner og lønudfald

⁴³ SKR og Arbetsgivarverket indsamler årligt lønoplysninger m.m. for alle ansatte inden for henholdsvis det kommunale og det statslige overenskomstområde. For ansatte i kommuner og regioner sker indsamlingen i november, mens den for det statslige overenskomstområde gennemføres to gange om året (marts og september).

Indsamlingen sker i samarbejde med de faglige organisationer. De fælles statistiske grundlag danner herefter basis for den fælles lønstatistik, som anvendes i forbindelse med overenskomstforhandlinger m.m. Statistikken danner også grundlag for den officielle lønstatistik, som udarbejdes af Statistiska centralbyrån (SCB) på vegne af Medlingsinstituttet

I en rapport fra 2015 undersøgte Medlingsinstituttet blandt andet, om de centrale lønftalers konstruktion havde nogen effekt på at reducere lønforskellene mellem kvinder og mænd⁴⁴.

I analysen blev individer i den officielle lønstatistik koblet til den aftalekonstruktion, der var mest relevant i forhold til deres erhverv og sektor. Rapporten viste, at der var relativt små forskelle i den gennemsnitlige lønstigningstakt mellem de forskellige aftalekonstruktioner i den undersøgte periode (2009 til 2013)⁴⁵.

Derimod var der stor forskel mellem den laveste og den højeste gennemsnitlige lønstigningstakt inden for et erhverv. Dette mønster var gennemgående, uanset hvilken aftalekonstruktion der var gældende.

Det fik Medlingsinstituttet til at konkludere, at markedskræfter ser ud til at have større betydning for lønudviklingen end selve valget af lønkonstruktion i de centrale aftaler.

⁴⁴ Løndannelse og ligestilling, Medlingsinstituttet 2015

⁴⁵ I rapporten opdeles analysen også på kvindedominerede, kønsbalancerede og manddominerede erhverv.

6.0 Finland

6.1 Parterne i det offentlige aftalesystem

Tabel 10 viser de vigtigste forhandlingspartnere i den finske offentlige sektor. *Velfærdsregionen* er en ny organisatorisk enhed, der leverer social- og sundhedsydelser, der tidligere blev varetaget af kommuner og andre offentlige organisationer. Statens Arbejdsinstitution ledes af Finansministeriet.

Tabel 10 - Vigtigste forhandlingspartnere i den offentlige sektor i Finland

Vigtigste forhandlingspartnere	Offentlig sektor (kommune mv.)	Sundhedspleje	Lærere	"Velfærdsregionen" (<i>hyvinvointialue</i>)	Embedsmænd på statsniveau
Fagforeninger	JHL , (<i>Julkisten ja hyvinvointialojen liitto</i>), Fagforeningen for den offentlige sektor og velfærdssektoren JAU (en paraplyfagforening for arbejdstagere og funktionærer i den offentlige sektor)	TeHy , fagforening for sundheds- og socialfagfolk; SuPer , <i>Suomen lähi- ja perushoitajaliitto</i> , Den finske sygeplejerskeforening	OAJ , <i>Opetusalan Ammattijärjestö</i> , Fagforeningen for Undervisning, FOSU (en paraplyorganisation for videnskabeligt personale i den offentlige sektor)	SOTE (en paraplyforening dannet af SuPer, TeHy og ERTÖ, der primært fokuserer på social- og sundhedspersonale)	JHL , Ammattiliitto PRO, JUKO
Arbejdsgivere	KT , <i>Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat</i> , Kommunale og regionale arbejdsgivere	KT , <i>Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat</i> , Kommunale og regionale arbejdsgivere	KT , <i>Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat</i> , Kommunale og regionale arbejdsgivere	KT , <i>Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat</i> , Kommunale og regionale arbejdsgivere	Valtion työmarkkinalaitos , Statens Arbejdsgiverinstitution

I kommunerne kan det være en særlig udfordring at bestemme hvilke sektorer, der bør betragtes som en del af den offentlige sektor, fordi mange ansættelsesforhold befinder sig i en grå zone mellem offentlig og privat sektor. Forskellen mellem offentlig og privat ansat kommer fra lovgivningen: Hvis personen udøver offentlig myndighed, dvs. træffer beslutninger i offentligretlig forstand, skal han eller hun være tjenestemand. Der er overraskende nok ingen præcise data om den offentlige arbejdsstyrkes størrelse, selvom KT fastholder, at der i 2022 var 440.000 kommunalt ansatte, hvoraf 27 procent havde status som tjenestemand og 73 procent havde medarbejderstatus. Forhandlingerne håndteres derfor ofte af paraplyorganisationer i disse sektorer (se nedenfor). Forskellen i ansættelsesstatus kan også ses i JHL's kollektive overenskomster med forskellige kommunalt ejede virksomheder. Ikke desto mindre forhandler ovenstående organisationer for begge ansættelsestyper. Den kollektive overenskomst, som disse organisationer indgår, omfatter både ansættelseskontrakter og tjenstemandsstatus; dette gælder både for den kommunale kollektive overenskomst og lærernes kollektive overenskomst.

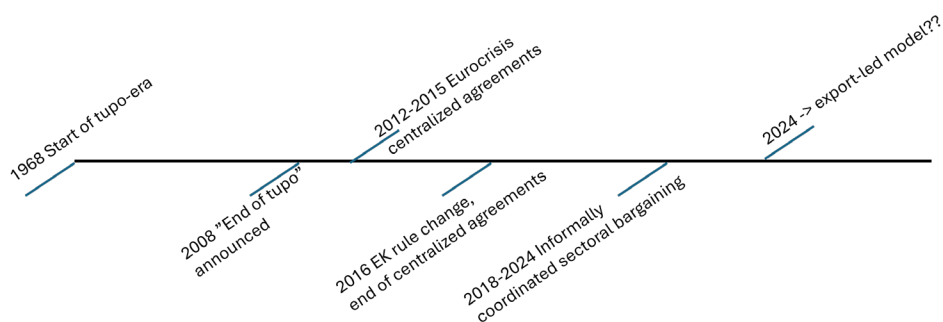
JHL er i øjeblikket den største fagforening i Finland, mens TeHy er næsten lige så stor. JHL forhandler omkring 100 forskellige overenskomster, der dækker mange sektorer og erhverv i den offentlige sektor. TeHy og SuPer repræsenterer for det meste social- og sundhedspersonale, mens OAJ er "Lærernes Fagforening". Den Finske Lægeforening repræsenterer læger, men er også anderledes ved at være aktivt engageret i forskningsprojekter og formidling. I forbindelse med forhandlinger mellem kommuner og velfærdsregioner, er der forhandlingsfællesskaber af fagforeninger, der har særligt fokus på den offentlige sektor (se nedenfor).

Disse organisationer er veletablerede og er ubestrideligt de repræsentative organisationer for deres felt. For at forstå deres forhandlinger skal der dog først gives en baggrund for ændringerne i det finske arbejdsmarkedssystem.

6.2 Udviklingen af det finske aftalesystem

Det finske arbejdsmarked har ændret signifikant siden 2018. Figur 6 viser en forenklet tidslinje over denne udvikling. For at forstå relevansen af ændringerne er det nødvendigt at give lidt baggrund. Siden slutningen af 1990'erne har der været udbredt tilfredshed med den centraliserede lønfastsættelsesmodel (*tulopoliittinen kokonaisratkaisu (tupo)*, centraliseret lønaftale). Denne model omfattede både den offentlige og den private sektor. Kort fortalt fastsatte denne model generelle lønstigninger for hele økonomien (baseret på f.eks. produktivitetsvækst og inflation), som derefter ville blive videreudviklet i sektorforhandlinger. Sidstnævnte handlede mest om, hvordan lønstigningen skulle opdeles i generelle og specifikke lønstigninger [*yleiskorotus* og *liittoerä/järjestelyerä*]. Forskellen er, at førstnævnte udbetales til alle arbejdstagere i sektoren, mens sidstnævnte udbetales til specifikke arbejdstagere.

Figur 6 - Simpel tidslinje over udviklingen i det finske arbejdsmarkedssystem



Tupo-modellen siges at fastlægge omkring 50 procent af lønstigningerne på centralt niveau. I det finske tilfælde er der tale om tupo-aftaler, der er indgået i fællesskab af fagforeningerne AKAVA, STTK og FFC og arbejdsgiverforeningen EK (og dens forgængere) samt KT og andre mindre forbund (f.eks. for kirken). I modsætning til Sverige spillede den finske stat også en væsentlig rolle ved at bruge skattelettelser som en "gulerod" for at få parterne til at forhandle og blive enige.

Perioden 2008-2018 var turbulent i det finske arbejdsmarkedssystem. I 2008 meddelte arbejdsgiverforeningen EK [Elinkeinoelämän Keskusliitto], at de ikke længere ville underskrive nogen centraliseret aftale, hvilket var dødsstødet for Tupo-modellen. Arbejdsgivernes kritik af Tupo-modellen havde altid været, at modellen ikke tog hensyn til forskellige situationer og udfordringer i forskellige sektorer. I stedet advokerede de for mere lokal lønfastsættelse. Eurokrisen resulterede i nogle få centraliserede aftaler, der ikke officielt var Tupo-aftaler. Det er bemærkelsesværdigt, at de centraliserede aftaler omfattede en meget stærk løntilbageholdenhed, begrundet med "overdrevne" lønstigninger i den kommunale sektor før eurokrisen. I 2018 afbrød EK alle forbindelser til arbejdsmarkedssystemet og trak sig tilbage fra sin rolle som forhandlingspartner. Fra 2018 og fremefter er den finske model formelt et sektorbaseret arbejdsmarkedssystem.

Bag kulisserne er EK stadig involveret, da de koordinerer lønforhandlingsrunderne. Koordineringen sikrer, at ingen af forhandlingerne går ud over, hvad eksportsektorerne er blevet enige om. Dette kaldes nogle gange "lønanker" eller "generel linje" [yleinen linja]. For 2023 og 2024 var den "maksimale generelle linje" "3,5+2", hvilket betyder, at det første år af overenskomsten maksimalt kunne have en lønstigning på 3,5 % og det andet år maksimalt 2 %. For bygge- og anlægssektoren (4 % + 2 %) og metalindustrien og den kemiske industri (begge 3,5 % + 2 %) holder forhandlingspartnerne sig ret stærkt til dette princip. Maksimumsbeløbet blev fastsat af EK for at forhindre uforholdsmæssigt store stigninger i enhedslønomkostningerne. I det finske tilfælde er der ingen "åbningsklausuler" som f.eks. i Tyskland, men det er arbejdsstyrkens størrelse, der varierer (med afskedigelser og nedsat arbejdstid). I betragtning af ændringerne i det finske arbejdsmarkedssystem (nedenfor) er det vigtigt at bemærke, at Arbejdsgiverforeningen for Kommuner og Regioner (KT) ikke er en del af EK og agerer nogle gange som modstander hertil. Sammenslutningerne i den private sektor har ikke mulighed for at gennemtvinge lønstigninger i eksportsektoren (og deres grænser) på den offentlige sektor.

Arbejdsgiverforeningen for Lokale Myndigheder og Regioner (KT) kom i 2022 med en opsigtsvækkende nyhed ved at acceptere en lønaftale, der afveg fra den "generelle linje" (se Wuokko 2024⁴⁶). Resultatet af konflikten mellem EK og KT, har været synlig i medierne, hvor KT forsvarede sin aftale med at "skatteyderne har støttet virksomheder under pandemien". Ifølge Wuokko (2024) går rivaliseringen mellem de private og offentlige arbejdsgiverorganisationer tilbage til 1970'erne. Det kan være en delvis forklaring på, at den nuværende regering ønsker at lovfæste den eksportstyrede lønmodel i stedet for at overlade lønudviklingen til arbejdsmarkedets parter.

Som et skridt i retning af "rent lokale forhandlinger" blev disse lønstigningsniveauer fastsat som et incitament til at forhandle lokalt. Hvis der ikke opnås en lokal aftale, vil disse lønstigninger være gældende. Selv om forskning herom ligger uden for denne rapports fokusområde, ser det ud til, at denne form for uformel lønkoordinering generelt har været vellykket, men på den anden side siges det i industrien, at der lokalt er opnået meget højere lønstigninger end "backup-planen". Den uformelle lønkoordinering indebærer som minimum udvikling af fælles mål og forhandlingspositioner, men også et krav om, at EK's medlemmer, dvs. arbejdsgiverforeningerne, sender udkast til forhandlingsresultater til godkendelse.

⁴⁶ Wuokko, M. (2024), *Missä mennään, Eteläranta? Työnantajapuolen toiminta ja tavoitteet työmarkkinoiden murroksessa*, Helsinki: Teollisuuden palkansaajat TP ry. <https://tpry.fi/julkaisut/missa-mennaan-etelaranta-tyonantajapuolen-toiminta-ja-tavoitteet-tyomarkkinoiden-murroksessa/>

6.3 Den aktuelle status på aftalesystemet

Den nuværende finske regering har imidlertid arbejdet på at lovfæste dominansen af lønstigningerne i eksportsektoren med et hovedargument om national konkurrenceevne gennem lønomkostningsstyring. Det er en idé, der især trækker på inspiration fra Sverige, men forskellen er, at denne model ikke er udviklet af arbejdsmarkedets parter, men snarere "påtvunget" dem. Det ville betyde, at den uformelle koordineringsmekanisme, der anvendes i øjeblikket, har lovens kraft bag sig. Orpo-regeringen har eksplicit skrevet i sit regeringsprogram, at den vil ændre det nuværende system i retning af et rent eksportsektorbaseret system (i form af lønstigninger). Det er ikke klart, hvordan dette vil fungere i praksis, dvs. hvilken slags håndhævelsesmekanismer, der vil være tale om. Det er stadig et meget omstridt emne, og det er heller ikke alle arbejdsgiverforeninger, der er overbeviste om, at det er en god ændring. Selv om regeringen endnu ikke har fremsat et lovforslag om ændring af den nuværende lov, indebærer en ændring vedrørende løsning af arbejdsmarkedskonflikter gennem Forligsinstitutionen, at denne institution først og fremmest skal tage hensyn til "nationaløkonomiens" interesser. Det finske parlament har for nylig afsluttet høringer af eksperter, men ellers er processen stadig i sin begyndende fase.

Denne ret lange introduktion er nødvendig for at forstå den forandringstilstand, som det finske arbejdsmarkedssystem befinder sig i på nuværende tidspunkt. Den centrale ændring siden perioden 2008-2018 ser ud til at være, at EK stadig opererer bag kulisserne, men også bruger den politiske arena til at nå sine mål, dvs. lønstigninger, der ikke overstiger dem, der er fastsat i eksportindustrien (normalt fastsat af metalindustrien).

Denne udvikling udgør en gåde for forhandlingspartnerne i den offentlige sektor. Forhandlingerne er til en vis grad ret enkle: Lønstigningerne er "kendte" (dvs. gennem den generelle linje/lønankeret), og aktørerne er klar over, at de ikke er i stand til at overskride disse. Forhandlingerne finder sted på sektorniveau, og afhængigt af den økonomiske situation er kollektive overenskomster gyldige i et eller to år. Ofte er der også mulighed for at vurdere de aktuelle lønstigninger i løbet af længere kontraktors gyldighedsperiode, hvis den økonomiske situation ændrer sig. Desuden er mange arbejdsmarkedspartnere forpligtet til princippet om løbende forhandling, hvilket betyder, at en sektor relativt hurtigt kan reagere på forandringer.

Kerneprincippet, der styrer "balanceringsfaktorerne", er normen om, at eksportindustrierne fastsætter lønstigningerne. Finske arbejdsgiverorganisationer og politikere, der støtter denne model, henviser ofte til det svenske eksempel med eksportstyrede forhandlinger. Men som *Kommunernes Arbejdsgiverforening* (KT) skriver i en skriftlig kommentar til lovforslaget om Forligsmandens rolle, der er nævnt ovenfor: "Den svenske arbejdsmarkedsmodel er baseret på langsigtede forhandlinger og fælles udviklingsarbejde mellem landets arbejdsmarkedsparter. Den svenske arbejdsmarkedsmodel er ikke blevet skabt ved at udarbejde lovgivning på forhånd, som det i øjeblikket gøres i Finland." Og: "Det udkast, der er genstand for denne udtalelse, er ikke udarbejdet på en sådan måde, at det ville blive godkendt i fællesskab af arbejdsmarkedets parter."

Selv om det naturligvis er uklart, om den foreslåede lovgivning vil blive godkendt af det finske parlament, er det klart, at der også er spændinger og potentielle uoverensstemmelser på arbejdsgiversiden.

6.4 Forskelle og ligheder mellem offentlig og privat løndannelse

Løndannelsesprocessen i den offentlige sektor adskiller sig ikke i sig selv fra det private arbejdsmarked. Når en overenskomst udløber eller ophører, kan forhandlinger om en ny overenskomst indledes. Som nævnt ovenfor betyder princippet om "løbende forhandlinger", at arbejdsmarkedets parter i praksis forbereder sig på forhandlingerne om den næste kollektive overenskomst. I modsætning til andre nordiske lande er der ingen "forskudt" forhandling. I øjeblikket genforhandles kollektive overenskomster tæt på deres udløbsdato, men det er også sket, at aktører "forlader" aftalen midtvejs. Normalt er der en glidende overgang fra en kollektiv overenskomst til den næste.

I praksis er der dog nogle forskelle, når der er en konflikt i forhandlingerne. Tjenestemænd har nogle begrænsninger i strejkeretten. De har heller ikke lov til at deltage i sympatistrejker eller proteststrejker. I den forbindelse er det relevant at nævne den seneste lovgivning til beskyttelse af patientsikkerheden, da tjenestemænd har pligt til at udføre nødberedskab. Nødberedskab er arbejde, der er nødvendigt for at forhindre fare for borgernes liv eller helbred eller for at beskytte ejendom, der er særligt udsat for fare som følge af faglige aktioner. Denne patientsikkerhedslov var en reaktion på en eskalerende konflikt på arbejdsmarkedet for yderligere at begrænse sundhedspersonalets strejkeret. Denne konkrete sag viste sig at være en slags prøvesag: Der udarbejdes en permanent udgave af patientsikkerhedsarbejdet for at begrænse strejkeretten i social- og sundhedsvæsenet. Det betyder en omfattende indgriben fra regeringens side i arbejdsmarkedsforholdene. Det betyder også, at en betydelig del af den finske arbejdsstyrke er udelukket fra normale kollektive konfliktvåben i forbindelse med kollektive forhandlinger. Dette er en interessant sektor at følge, da arbejdsvilkår, lønforskelle mellem kønnene og udbuddet af arbejdskraft peger på et ønske om at øge lønningerne.

6.5 Vægten mellem central og lokal løndannelse

I Finland forhandles lønudviklingen ikke på helt centralt niveau. Dog fastsætter Finlands Faglige Centralorganisation (SAK) en vurdering af mulighederne for lønstigninger, som dens medlemsforbund anvender i forhandlingerne. Derudover koordinerer fagforbundene deres sektorspecifikke forhandlinger og eventuelle strejkeaktioner.

På arbejdsgiversiden sørger EK for, at lønforhandlingerne ikke går forud for de oprindelige lønstigninger i eksportsektoren – da gennembrudsaftalen ses som trendsættende. I 1970'erne og 1980'erne endte eskalerede forhandlingerne ofte i strejker og lønglidninger, hvorfor EK har haft et ønske om at have en vis kontrol med lønstigningerne i både den offentlige og den private sektor. Det lykkes ikke altid, for i den førnævnte sygeplejerskekonflikt var lønstigningerne højere end den koordinerede norm sat af industrien. Interessant nok var de ikke så meget højere, men de var struktureret noget anderledes. De øvrige fagforeninger i offentlige sektor var heller ikke tilfredse med konfliktens udvikling.

Det ser således ud til, at Finland i princippet har et uformelt koordineret sektorforhandlingssystem. Dette er på en måde en reaktion på 1970'erne og 1980'erne, hvor koordinerede forhandlinger dukker op, da der ikke blev indgået *en* Tupo-aftale. Denne periode oplevede også meget høje strejkeniveauer, da "hver fagforening ønskede at have mindst lige så meget som den forrige."

I årenes løb, og især siden 2018, er der kommet mere fokus på det lokale niveau. På lokalt niveau var der aftalt mange ting, lige fra arbejdstidsmodeller (industri) til ferie, forældreorlovsspørgsmål og uddannelse. Løn var mere eller mindre udelukket, bortset fra bestemmelsen om, at en arbejdsgiver altid kan betale mere end den løn, der er fastsat i overenskomsten. Med Tupo-modellens død har tingene

dog ændret sig. I stedet for en centraliseret lønstigning, hvoraf en del er generel, og en del kan besluttes på sektorniveau, er den generelle forhøjelse nu på sektorniveau, og visse dele af lønstigningen skal forhandles lokalt (ikke beløbet, men fordelingen). Det er en mekanisme, der har været til stede i finske kollektive overenskomster siden 1968. Tanken er, at alle lønmodtagere i princippet skal have samme lønstigning, men der skal være en andel, der kan fordeles f.eks. på baggrund af meritter, som derfor afviger fra solidariske principper. Nogle gange kan disse lokale andele også bruges til at kompensere for ændringer i den lokale arbejdsstyrke. Et eksempel kunne være, at en eksisterende medarbejder vurderes til at tilhøre en anden lønkategori og derfor ville få mere løn. De lokale midler kan fungere som en slags buffer til at holde de samlede lønstigninger inden for de aftalte grænser.

Uden adgang til registerdata eller de oplysninger, som fagforeningerne (utvivlsomt) indsamler om disse lokale processer, er det næsten umuligt at vurdere, hvordan disse lokale forhandlinger fungerer i praksis. Overenskomsterne for den kommunale sektor indikerer dog hvordan forskellige fagforeninger endte med lidt forskellige resultater. Nedenfor er tabel 10, som er forenklet oversat fra en informationsside i KT om den kollektive overenskomst for den kommunale sektor (2024-2025). Sammenlignet med "eksportsektorlinjen" ser disse procenter tilsammen ud til at være højere end det (officielle maksimum) på 2 % for 2023, men det er vigtigt at understrege, at de lokalt omsættelige andele skal bruges til at sikre rekruttering af personale og matchet færdigheder/erfaring med jobbet.

Tabel 11 - Andel af lønmidler, der forhandles lokalt (2024 – 2025)

Kommunalt personale		
Forhandlingspartnere		KT, JUKO, JAU, SOTE
1.6.2024	Generel lønstigning	2,27 %
1.6.2024	Lokalt forhandlingsmulige andele	0,40 % + 0,33 %
1.6.2024	Andel af lokale lønudviklingsprogrammer	1,00 %
1.6.2024 og 1.8.2024	Centraliseret lønudvikling	0,32 %
	Program del	
1.2.2025	Centraliseret lønudviklingsprogramandel	0,40 %
1.6.2025	Andel af lønprogram for lokal udvikling	0,40 %

De kollektive overenskomster, der præsenteres her, er for almindeligt kommunalt personale og er forhandlet af JUKO (en paraplyfagforening for videnskabeligt personale i den offentlige sektor), JAU (en paraplyfagforening for lønmodtagere i den offentlige sektor og SOTE (en paraplyfagforening dannet af SuPer, TeHy og ERTÖ, der primært fokuserer på social- og sundhedspersonale). Det er vigtigt at huske, at disse lokale andele har været almindelige i den kommunale sektor i 25 år, og ca. halvdelen forhandles lokalt. Hvis der ikke kan opnås enighed, har arbejdsgiveren desuden beføjelse til at beslutte brugen af disse lokale midler.

På arbejdsgiversiden forhandles og underskrives den af KT. Denne kollektive overenskomst repræsenterer således alle tre niveauer i fagforeningssammenslutningen. Tabel 11 viser den generelle lønstigning, der trådte i kraft 1.6.2024. Den lokalt omsættelige andel er udtrykt i to dele, for hvis forhandlingerne ikke giver noget resultat, vil halvdelen af de 0,33 procent blive givet som en generel forhøjelse, og arbejdsgiveren beslutter den anden halvdel. Protokollen til underskrivelsen af den kollektive overenskomst indeholder præcise instrukser om, hvordan disse lønstigninger skal gennemføres. Den lokale medarbejderrepræsentation forhandler med arbejdsgiveren, og underskriftsprotokollen dikterer, at hvis der ikke er en aftale, vil lønnen automatisk blive forhøjet med et vist beløb.

"Udviklingsplanen" henviser til et pilotprojekt i den kommunale sektor, der ændrer løndannelsen. Omkostningerne ved de lønændringer, der vil følge af det, er blevet indarbejdet i lønstigningen på 1 procent i tabellen ovenfor – dette er en slags administrativ reserve. Det blev aftalt i den kollektive overenskomst fra 2022 og er implementeret fra 2025. Den nye model erstatter en kompliceret model for at skabe mere lighed i lønningerne mellem grupper af ansatte. Modellen gælder for ca. 100.000 medarbejdere. Modellen vil have løngruppe A, B og C, hver med en national mindsteløn. Disse løngrupper har forskellige krav til kompetencer/erfaring og ansvar. Desuden kan nogle job have flere dele, som der er krav til, hvilket kan resultere i flere mindstelønsniveauer under et enkelt jobnavn (f.eks. kan undervisningsassistenter således have A-A, B-C, C-A løngruppekombinationer).

6.6 Indholdet i de kollektive overenskomster

Lønninger er naturligvis det vigtigste emne, men der er ikke meget at forhandle om i det nuværende system. Finland er med i eurozonen, hvilket betyder, at eurozonens budgetramme har en indirekte indvirkning på muligheden for at forhandle om monetære spørgsmål. Især den offentlige sektor er konstant truet af budgetnedskæringer. I denne sammenhæng er usikkerhed, stress og medarbejderomsætning desværre almindelige træk ved arbejdet i den finske offentlige sektor (se Nikunlaakso et al 2024⁴⁷). Det gælder både social- og sundheds-, kommunal- og læreransættelser

Fagforeningerne angiver desuden klart i deres forhandlingspositioner, at deres mål er at forbedre deres medlemmers arbejdsliv og forbedre deres medlemmers trivsel. Disse spørgsmål er til en vis grad "evergreens" for fagforeningerne, og det er emner, der har resulteret i udvalg og arbejdsgrupper, der skal behandles bilateralt. Disse er som sådan ikke splittende emner, men der kan være praktisk uenighed om omkostningseffekterne af forbedringer i medarbejdernes trivsel eller generelle forbedringer af

⁴⁷ Nikunlaakso, R., Airaksinen, J. M., Pekkarinen, L., Aalto, V., Toivio, P., Kivimäki, M., ... Ervasti, J. (2024, September 26). Development and validation of a predictive score for personnel turnover: a data-driven analysis of employee survey responses. <https://doi.org/10.31235/osf.io/254bd> [pre-print]

arbejdslivet. Begge emner er meget generelle og i indhold varierer sandsynligvis fra organisation til organisation, og det kan være, at arbejdsmarkedets parter har deres egne fortolkninger.

Et spørgsmål, der i øjeblikket er helt under radaren, er lønforskelle mellem kønnene på arbejdsmarkedet. Ifølge Finlands Statistik er lønforskellen omkring 15 %, hvilket er det højeste i de nordiske lande. I Finland er arbejdsmarkedet meget kønsopdelt. Laine (2024⁴⁸) viser, at mens lønforskellen mellem kønnene i den offentlige sektor er blevet noget mindre, skyldes dette hovedsagelig en stigning i kvindelige medarbejdere i højt kvalificerede stillinger og lederstillinger, hvor lønforskellen mellem kønnene er endnu mere udtalt. Laine (2024) gentager også, at det generelle lønniveau i kvindedominerede sektorer – som den offentlige sektor – er lavere end i mandsdominerede sektorer. Her er det relevant at fremhæve, at på kommunalt niveau hører mere end halvdelen af de mest almindelige erhverv til social- og sundhedsvæsenet eller uddannelsesområdet. I den sammenhæng er det måske lettere at forstå den frustration, som sygeplejerskestrejken i 2022 har afspejlet. Her er det igen vigtigt at huske, at selvom EK er en stærk politisk aktør, er det KT, der forhandler om lønninger og måske er mindre villig til at forpligte sig til lønstigninger i eksportsektoren. Samtidig påvirker de gældende restriktioner og normer, som fagforeninger i den offentlige sektor står over for, i høj grad deres muligheder for at ændre situationen (se også Høgedahl og Jonker-Hoffrén 2024⁴⁹). De resterende forhandlingsemner vedrører således i høj grad trivsel og kvalitet af arbejdsvilkår, navnlig arbejdstidsordninger og faglige udviklingsspørgsmål.

6.7 Puljer og garantier ved lokale forhandlinger

Som det fremgår af eksemplet ovenfor med de kommunale kollektive overenskomster, er der ikke centrale eller endda decentrale puljer eller garantier. Der er dog nogle dedikerede andele, der skal forhandles på arbejdspladsniveau. Forhandlingerne finder sted mellem arbejdsgiveren og den vigtigste overenskomstunderskriver (FOSU eller JAU). Udviklingen af ovennævnte lønsystem betyder, at der er en vis frihed for arbejdsgiveren til at forhøje lønnen for en bestemt medarbejder. Systemet er kompliceret og involverer mere eller mindre begrænset data om uddannelse, jobvanskeligheder, eksplicit efterspurgte færdigheder osv. Arbejdsgiveren bestemmer, hvilken kategori jobbet er i, og inden for den specifikke kategori er der plads til individuelle lønstigninger. Disse individuelle forhandlinger formaliseres med formularer og diskussioner, på grundlag af beslutninger truffet af relevante ledere højere i hierarkiet. Forhandlingerne ledes af de lokale arbejdsmarkedspartnere, dvs. tillidsmænd fra JHL, OAJ m.fl. I forbindelse med den kommunale overenskomst kan de lokale andele af lønstigningen bruges til individuelle lønstigninger, men med den kommunale overenskomst er dette ikke muligt. I så fald skal disse lokale andele bruges til at løse f.eks. uligheden mellem lønudvikling og overenskomstmæssige lønstigninger. Dette kaldes "liukumaa", og ifølge kilder i fagforeningerne er det en vigtig fleksibilitet at kunne rekruttere og fastholde personale og sikre, at kommunen (eller anden offentlig sektor) er konkurrencedygtig som arbejdsgiver. Det er penge, der indgår i overenskomsten, men ikke direkte en lønforhøjelse.

⁴⁸ Laine, P. (2024), *Työelämän muutokset, sukupuolten työmarkkina-asema ja samapalkkaisuus*, Helsinki: Valtioneuvosto <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165883>

⁴⁹ Høgedahl, L. and Jonker-Hoffrén, P. (2024), Power resources in the public sector employment relations, in: *Workers, Power and Society, Power Resource Theory in Contemporary Capitalism*. Edited By Jens Arnholtz, Bjarke Refslund (<https://www.routledge.com/Workers-Power-and-Society-Power-Resource-Theory-in-Contemporary-Capitalism/Arnholtz-Refslund/p/book/9781032547862>)

6.8 Aktuelle diskussioner i det offentlige aftalesystem

I øjeblikket forsøger Petteri Orpos' regering at gennemføre to store lovændringer, der allerede er nævnt ovenfor. Den første vedrører eksportindustriens rolle som lønfastsætter, og den anden er en bred ændring af de lokale forhandlingsrettigheder. Sidstnævnte er vigtigt, da de lokale overenskomstforhandlinger, der i øjeblikket er tilladt i henhold til kollektive overenskomster, er baseret på en almindelig bred udvidelse af kollektive overenskomster. Denne *erga omnes-facilitet* er muliggjort af arbejdsgivernes relativt høje organisationsgrad. Virksomheder, der ikke er medlem af en arbejdsgiverforening, kan ikke forhandle lokalt. Lovændringen vil blandt andet fjerne denne hindring. Den generelle vurdering af effekterne, læst af ekspertudtalelser fra både fagforeningsadvokater og forskere, er, at dette i høj grad vil reducere incitamentet til at melde sig ind i en arbejdsgiverforening, hvilket sandsynligvis vil have en effekt på kollektive overenskomstdækninger (og almengørelse). Denne lov skelner ikke mellem offentlig og privat sektor, men alle lokale myndigheder er repræsenteret af KT, og det er utænkeligt, at en kommune ville forlade foreningen.

Begge lovforslag er blevet offentliggjort, men kun for det lokale forhandlingsforslag er ekspertudtalelserne tilgængelige (indsendelsesvinduet for det andet forslag er stadig åbent). Udtalelserne fra fagforeninger og arbejdsgiverforeninger (i dette tilfælde KT) viser forskellige holdninger om den nuværende løndannelsesmodel. Uden yderligere forskning er dette kun meget generelt, men i den offentlige sektor er arbejdsgiverne og arbejdstagerforeningerne tilfredse med den nuværende model. De nuværende kollektive overenskomster giver mulighed for mange lokale forhandlinger, endnu mere end almindeligt anvendt. Desuden angiver begge arbejdsmarkedsparter, at der (generelt) er solide forhandlingsrelationer og etablerede metoder til konfliktløsning. Så selvom der er spørgsmål, som arbejdsmarkedets parter, herunder fagforeningerne og KT, i den offentlige sektor er uenige om, er de samtidig også bekymrede for de fremtidige lovforslag og mulige forandringer.

Bilag 2

Kommissorium for det statslige trepartsudvalg for en bæredygtig og fleksibel løndannelse

Kommissorium - Det statslige udvalg for bæredygtig og fleksibel løndannelse

Parterne er enige om, at nedsætte et udvalg med repræsentanter for parterne på det statslige arbejdsmarked. Udvalget sammensættes af repræsentanter fra de statslige arbejdsgivere og de fire centralorganisationer og mødes ca. én gang om måneden. Udvalget skal med afsæt i trepartsaftalen, frem mod OK26 drøfte veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det statslige område.

Udgangspunktet for udvalgets arbejde er tekniske temadrøftelser, dels på baggrund af Lønstrukturkomitéens analyser og idékatalog og dels på baggrund af parternes fælles analyser og kortlægninger, herunder den viden, som blev opnået i fase 1 af parternes fælles projekt om de nye lønsystemer, der blev gennemført i efteråret 2023.

Udvalgets arbejde inddeles i to faser.

I fase 1 drøfter udvalget parternes respektive forståelse af, hensyn med og barrierer for en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det statslige arbejdsmarked. Drøftelserne skal belyse den nuværende fleksibilitet i løndannelsen på det statslige arbejdsmarked, og parterne får til opgave at præsentere relevante barrierer og muligheder for at fremme en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse i staten. Derefter skal udvalget drøfte idéer til videreudvikling af løndannelsen, herunder bl.a. med udgangspunkt i Lønstrukturkomitéens ideer, og parternes fælles videns- og erfaringsgrundlag om den lokale løndannelse i staten.

I fase 2 skal udvalget beskrive mulige veje til en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det statslige arbejdsmarked med angivelse af fordele og ulemper ved de forskellige forslag, som på både kort og længere sigt understøtter en mere bæredygtig og fleksibel løndannelse på det statslige arbejdsmarked.

Udvalgets arbejde i fase 1 løber fra september til december 2024. Og udvalgets arbejde i fase 2 løber fra januar 2025 til maj 2025. Parterne udarbejder en mødeplan/arbejdsprogram på første møde i udvalget. Arbejdet i *Det statslige udvalg for bæredygtig og fleksibel løndannelse* afsluttes i maj 2025.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, og parterne planlægger i fællesskab møderne, herunder dagsordener mv. Parterne har enten samlet eller hver for sig ansvar for udarbejdelse af mødematerialer, oplæg mv. Parterne tager stilling til, hvordan der samles op på udvalgets drøftelser, herunder evt. fælles konkrete modelbeskrivelser el. lign.

Deltagere

Fra MEDST

- Christian Sortsøe Liebing
- Tina Feldt Jessing
- Benn Gandløse Vestergaard
- Sara Bacher Jakobsen
- Rasmus Vilain
- Hanne Louise Tværmose Andersen

Fra Akademikerne

- Sofie Nilsson
- Jesper David Jensen
- Martin Laurberg

Fra SKAF

- Henrik Højrup
- Tine Holst
- Lenette Ahle Alder

Fra OAO

- Henrik Würtzenfeld
- Jan Erik Rasmussen
- Maria Boye

Bilag 3

Beskrivelse af reguleringsordningen på statens område

Reguleringsordningen på statens område

Løntilpasningen mellem den private og den statslige sektor historisk

I den offentlige sektor har der siden 1984 været aftalt en tilpasningsmekanisme mellem den offentlige og private lønudvikling. Denne har haft sin nuværende form siden 1999. Denne tilpasningsmekanisme kaldes i det følgende for reguleringsordningen.

Reguleringsordningen, der aftales fra overenskomstperiode til overenskomstperiode, har til formål at sikre parallelitet mellem lønudviklingen i den statslige og den private sektor.

På det statslige område har der siden 1970'erne været tiltag, der har haft til formål at skabe parallelitet mellem den statslige og private lønudvikling.

Fra 1976 blev de offentligt ansattes lønninger reguleret af dels dyrtidsreguleringen og dels af taktreguleringen. Dyrtidsreguleringen udløste et kronetillæg når stigningerne i forbrugerpriserne oversteg en vis størrelse. Taktreguleringsordningen udløste automatisk en lønstigning til de statsligt ansatte svarende til 50 pct. af den faktiske lønstigning i den private sektor. Procentandelen blev forhøjet til 75 pct. i 1979 og til 80 pct. i 1981⁵⁰.

Reguleringsordningen

Dyrtids- og taktreguleringen blev afskaffet ved lov i 1982 og blev efter overenskomstforhandlingerne i 1983 erstattet af en tilpasningsklausul, der i sin grundform er lig den reguleringsordning, der eksisterer i dag, dog er det med virkning fra 1. april 2025 er aftalt et ændret datagrundlaget, jf. mere herom i afsnittet om reguleringsordningens datagrundlag.

Formålet med klausulen var at sikre en ligelig lønudvikling mellem den private og statslige sektor⁵¹. Der er dog foretaget en række tekniske justeringer i løbet af årene, dels i forhold til udmøntningsgraden for ordningen og dels i forhold til det statistiske grundlag, som lønudviklingerne opgøres på.

Tilpasningsklausulen udmøntede 2/3-dele af forskellen mellem den aftalte lønudvikling i den statslige sektor og den faktiske lønudvikling i den private sektor. Den eventuelle lønglidning i den statslige sektor ud over de aftalte stigninger indgik således ikke i beregningsgrundlaget for ordningen.

50

Historisk oversigt over udviklingen i lønsystemet findes i PAV <https://pav.medst.dk/pav/kapitel-10-loen/#aB4CD5879-E91E-408E-B342-36A8496764AF>

⁵¹ Bilag 5.1. i cirkulære om lønjusteringsaftale 1. april 1983

Lønudviklingen i den private sektor blev i 1983-1985 opgjort på baggrund Dansk Arbejdsgiverforenings arbejderlønstatistik⁵². Fra 1985 blev lønudviklingen for funktionærer også inddraget i opgørelsen, ligeledes baseret på statistik fra Dansk Arbejdsgiverforening⁵³.

I 1987 blev udmøntningen fra reguleringsordningen forhøjet til 80 pct. af forskellen mellem den statslige og private lønudvikling, dog fortsat med udgangspunkt i de aftalte lønstigninger på det statslige område.

I 1991 indførtes en modregning for den såkaldte reststigning i den statslige sektor. Reststigningen blev beregnet ved at opgøre den gennemsnitlige forskel mellem overenskomstresultatet og udviklingen i gennemsnitslønnen for de seneste 5 år. Statistikgrundlaget var Danmarks Statistiks årlige lønstatistik for statsansatte.

I 1995 blev statistikgrundlaget for opgørelsen af lønudviklingen i den private sektor ændret, således at den nu baseredes på Danmark Statistiks summariske brancheindeks⁵⁴.

I 1999 indførtes en 'ren' statistikmodel, idet Danmarks Statistiks konjunkturstatistik nu kunne anvendes som opgørelsesgrundlag for lønudviklingen i både den statslige og private sektor.

Ved de efterfølgende overenskomstindgåelser frem til OK2015 blev reguleringsordningen aftalt videreført i stort set uændret form.

Ved OK2015 blev reguleringsordningen for denne ene periode aftalt i en asymmetrisk form. De kommende år skulle den således opregulere lønnen med 80 pct. af forskellen på den private og statslige sektors lønudvikling, hvis den private sektor var steget mest. Hvis den statslige sektor var steget mest, skulle reguleringsordningen udmønte negativt med 100 pct. af forskellen. Denne ordning blev også kaldt privatlønsværnet. Den blev samtidig aftalt at suspendere udmøntningen fra reguleringsordningen i 2016 såfremt den udmøntede positivt.

Ved OK2018 blev privatlønsværnet fjernet igen, og reguleringsordningen har fra da af udmøntet med 80 pct. i begge retninger, som den også gjorde før OK2015

Ved OK2018 diskuterede parterne at udskifte datagrundlaget for reguleringsordningen, idet Danmarks Statistik på daværende tidspunkt havde udarbejdet et nyt lønindeks – det standardberegnedes lønindeks. Det eksisterende lønindeks skiftede navn og har siden heddet det implicitte lønindeks. Diskussionen mandede ud i et periodeprojekt om at analysere det nye indeks.

Ved OK2021 blev periodeprojektet forlænget, fordi det ikke var blevet afsluttet i OK2018-perioden. Projektet blev gennemført i OK2021-perioden.

Ved OK2024 aftalte parterne at bruge det standardberegnedes lønindeks som grundlag for reguleringsordningen med virkning fra 1. april 2025.

⁵² Bilag 5.1. i cirkulære om lønjusteringsaftale 1. april 1983

⁵³ Bilag 5 i cirkulære om lønjusteringsaftale 1. april 1985

⁵⁴ Bilag 1d i cirkulære om lønjusteringsaftalen fra 1. april 1995

Tabel 1**Løntilpasning mellem den private og statslige sektor 1976-2024**

Tidspunkt	Tiltag
1976-1982	Dyrtids- og taktregulering
1982	Tilpasningsklausul indføres. Ordningen udligner 2/3 af forskellen mellem den aftalte lønudvikling i staten og den faktiske lønudvikling i den private sektor
1987	Udmøntning forhøjes til 80 pct.
1991	Modregning for reststigning i staten
1995	Privat statistikgrundlag lig Danmarks Statistiks summariske indeks
1999	Indførelse af 'ren' statistikmodel. Grundlag lig Danmarks Statistiks konjunkturstatistik
2015	Privatlønsværnet indføres. Asymmetrisk udmøntning
2018	Afskaffelse af privatlønsværn. Symmetrisk udmøntning.
2024	Overgang til det standardberegnete lønindeks.

Principperne for reguleringsordningen

Der er mellem de offentlige parter enighed om, at det er hensigtsmæssigt at have parallelitet mellem den offentlige og den private lønudvikling.⁵⁵ Dels for at forhindre, at den offentlige sektor bliver lønførende og lægger pres på lønningerne på det private arbejdsmarked. Dels for at forhindre, at de offentlige lønninger sakker bagud, og det statslige arbejdsmarked løbende bliver mindre attraktivt.

På statens område baseres reguleringsordningen på en række grundpræmisser:

- Lønstigningstakten på det danske arbejdsmarked sættes med udgangspunkt i de konkurrenceudsatte eksporterhverv.
- De statslige lønninger må over tid hverken vokse hurtigere eller langsommere end de private lønninger.
- Reguleringsordningen efterjusterer, hvis den faktiske private lønudvikling afviger fra de prognoser, der benyttes ved de statslige overenskomstforhandlinger.
- Reguleringsordningen justerer det generelle lønniveau i staten, men påvirker i sin grundform ikke lønfordelingen i staten.
- Reguleringsordningens formål er at sikre parallelitet i lønudviklingen

Reguleringsordningens datagrundlag

Reguleringsordningen i den statslige sektor beregnes på baggrund af Danmark Statistiks standardberegnete lønindeks ud fra forskellen mellem de opgjorte årslønstigninger i hhv. den private og statslige sektor for tredje kvartal året før udmøntningen. For den statslige sektor benyttes en særkørsel, der kompenserer for, at Danmarks Statistiks sektorafgrænsning afviger fra afgrænsningen af det statslige forhandlingsområde, jf. afsnit om sektorkorrektion nedenfor.

⁵⁵ Se f.eks. Lønstrukturkomiteens afrapportering. <https://www.loenstrukturkomiteen.dk/>

Disse stigningstakter er bl.a. valgt, da de er

- udarbejdet af en uafhængig statistikproducent,
- offentlig tilgængelig og
- sammenlignelige på tværs af sektorerne

Visse aftalte overenskomstelementer på både det private og offentlige overenskomstområde indgår som udgangspunkt ikke i Danmarks Statistiks timelønsbegreb og medregnes derfor ikke i Danmarks Statistiks opgørelse af lønudviklingen, og derfor heller ikke i beregningen af udmøntningen fra reguleringsordningen.

Sektorkorrektion – særligt beregnede stigningstakter

Siden udmøntningen pr. 1. april 2008 har parterne aftalt at anvende særligt beregnede lønstigningstakter for staten fra Danmarks Statistik. Dette skyldes, at sektorafrænsningen for Danmarks Statistiks opgørelse af lønudviklingen i staten ikke fuldstændigt svarer overens med det statslige forhandlingsområde.

I perioden 2008-2013 har Danmarks Statistik lavet et særudtræk, der har korrigeret for, at frie grundskoler og efterskoler samt folkekirken i den officielle statistik for lønudviklingen henregnes til den private sektor.

I 2013 ændrede Danmark Statistik sektorafrænsningen til at følge Nationalregnskabet, hvorved bl.a. DSB (tjenestemænd), Statens Serum Institut, Naviar samt en række styrelser, der er en del af det statslige forhandlingsområde, ikke længere blev henregnet til den statslige sektor. Omvendt blev Danmarks Radio og A-kasser, der ikke er en del af det statslige forhandlingsområde, lagt ind i det statslige lønindeks.

Fra 2013 har særkørslen derfor indebåret en opgørelse, hvor Danmarks Radio og A-kasserne fjernes fra det statslige område, mens DSB (tjenestemænd), Statens Serum Institut, Naviar mv. bliver tilført.

Efter overgangen til det standardberegnete lønindeks i 2025 foretages fortsat særkørsler med samme formål som hidtil.

Særkørslerne fra Danmarks Statistik medfører i de fleste tilfælde en mindre korrektion af den opgjorte lønudvikling for den statslige sektor, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Statslige lønstigninger i hhv. offentliggjorte statistikker og særkørsler

Udmøntningstidspunkt	Offentliggjort lønstigning	Lønstigning jf. særkørsel	Korrektion
1. april 2008	3,4	3,5*	0,1
1. april 2009	5	4,9	-0,1
1. april 2010	4,8	4,6	-0,2
1. april 2011	3,1	3,1	0,0
1. april 2012	0,7	0,7	0
1. april 2013	2	2,1	0,1
1. april 2014	0,9	1	0,1
1. april 2015	0,8	0,8	0,0
1. april 2016 (suspenderet)	0,8	0,9	0,1
1. april 2017	1,4	1,4	0,0
1. april 2018	1,7	1,7	0,0
1. april 2019	3,0	3,0	0,0
1. april 2020	2,1	2,2	0,1
1. februar 2021**	2,2	2,2	0,0
1. april 2022	0,9	1,0	0,1
1. april 2023	2,9	3,0	0,1
1.april 2024	2,2	2,3	0,1
1. april 2025 (nyt indeks)	6,5	6,6	0,1

Anm.: *Til udmøntning pr. 1. april 2008 blev der foretaget yderligere særkørsel, det såkaldte Alternative indeks, for at ekskludere de ansatte i SKAT, som pr. 1. november 2005 overgik til ansættelse i staten.

**Reguleringsordningen udmøntede ved aftale ved OK18 allerede den 1. februar 2021 baseret på samme opgørelsestidspunkt, som normalvis ville have udmøntet den 1. april 2021.

Kilde: Danmarks Statistik, ILON25, SBLON1 og særkørsler.

Udmøntninger fra reguleringsordningen

Tabel 3 nedenfor viser de samlede udmøntninger fra 1984 til 2025. Som det ses af tabellen, har udmøntningerne varieret en del over tid.

Tabel 3

Udmøntninger fra reguleringsordningen, 1984-2015	
Ar	Udmøntning (inkl. evt. øremærkede formål))
1984	0,23 %
1985	0,39 %
1986	1,56 %
1987	2,30 %
1988	2,07 %
1989	0,63 %
1990	1,39 %
1991	1,16 %
1992	1,36 %
1993	0,58 %
1994	0,50 %
1995	0,47 %
1996	1,17 %
1997	1,10 %
1998	1,08 %
1999	1,35 %
2000	0,26 %
2001	1,08 %
2002	-0,09 %
2003	-0,06 %
2004	0,18 %
2005	-0,54 %
2006	-0,56 %
2007	0,10 %
2008	0,44 %
2009	0,03 %
2010	-1,14 %
2011	-1,46 %
2012	-0,36 %
2013	-0,82 %
2014	-0,39 %
2015	0,23 %
2016	0,00 %
2017	0,23 %
2018	0,33 %

2019	-0,35 %
2020	-0,56 %
2021	-0,74 %
2022	0,59 %
2023	0,14 %
2024	1,06 %
2025	-0,78 %

Anm.: Opgørelsen indeholder både de dele af udmøntningerne, der er anvendt til generelle lønstigninger, og de dele der er anvendt til andre formål.

Udmøntningernes anvendelse aftales af parterne. Størstedelen af udmøntningerne er gennem årene blevet anvendt til generelle lønforbedringer, men dele er historisk også blevet anvendt til forskellige andre øremærkede formål (puljer til lokal- og chefløn samt pensionsforbedringer).

I perioden fra 1998 til og med 2004 er der anvendt i alt 2,76 pct. til andre øremærkede formål.

Siden OK1995 har det været aftalt, at en forhøjelse af ATP-bidraget i aftaleperioden, der ikke er kendt ved overenskomstindgåelsen, fratrækkes i udmøntningen fra reguleringsordningen, såfremt denne er positiv. Dette har dog aldrig været anvendt.

Korrektioner aftalt af parterne

Parterne har i en række tilfælde været enige om at neutralisere værdien af nogle konkrete forbedringer i beregningen af udmøntningen fra reguleringsordningen, *jf. tabel 4*.

Tabel 4

Overenskomstforbedringer der er neutraliseret i udmøntninger fra reguleringsordningen

Udmøntningstidspunkt	Overenskomstelement	Neutralisering
1. april 2002	Særlige feriefridage	0,20 pct.
1. april 2009	Midler fra 3-partsaftalen (seniorordninger og vokselev)	0,0 pct.
1. april 2009	Lønkomensation for personalegoder i den private sektor	0,20 pct.
1. april 2014	Kompensation for 60-årsreglens bortfald	0,10 pct.

1. april 2015	Kompensation for 60-årsreglens bortfald	0,06 pct.
1. april 2020	Korrektion af et ikke-lønpåvirkende element	-0,29 pct.
1. april 2025	Midler fra 3-partsaftalen (Midler til Kriminalforsorgen)	0,05 pct.

Som eksempel blev der i OK2008 korrigeret for at den lønstigning på 0,2 pct., der blev givet som kompensation for, at ansatte i den private sektor har større adgang til personalegoder, ellers ville blive opfanget af reguleringsordningen. Danmarks Statistik medregner ikke personalegoder i deres opgørelse af lønudviklingen, og disse indgår derfor ikke i hverken det private eller statslige lønindeks.

Det blev derfor aftalt, at effekten af lønforhøjelsen på 0,2 pct. skulle neutraliseres i udmøntningen fra reguleringsordningen. Neutraliseringen blev foretaget ved tilsvarende at "hæve" den private sektors lønudvikling med 0,2 pct. ved beregningen af det følgende års udmøntning fra reguleringsordningen.