

Nordiske erfaringer og perspektiver på den offentlige løndannelse

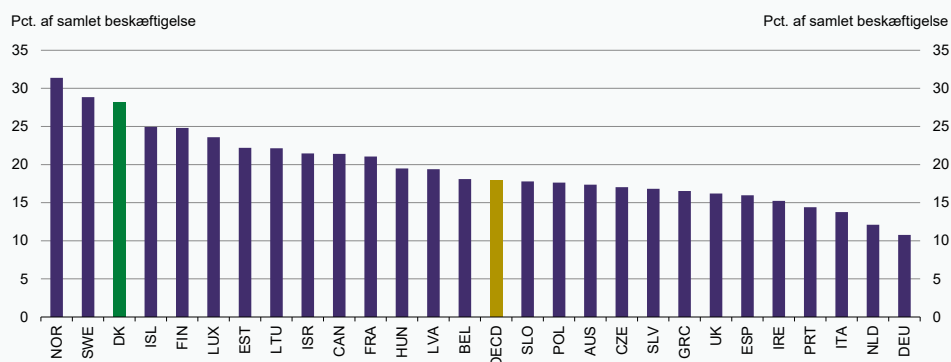
Baggrundsrapport

1. Indledning

De nordiske lande adskiller sig fra de fleste andre lande ved den betydning det offentlige arbejdsmarked har for det samlede arbejdsmarked. Den offentlige beskæftigelse udgør omtrent 30 pct. af den samlede beskæftigelse i både Danmark, Norge og Sverige, hvilket er betydeligt mere end i andre lande og langt over OECD-gennemsnittet på knap 18 pct., *jf. figur 1*.

Figur 1

Offentlig beskæftigelse som andel af samlet beskæftigelse, OECD-lande



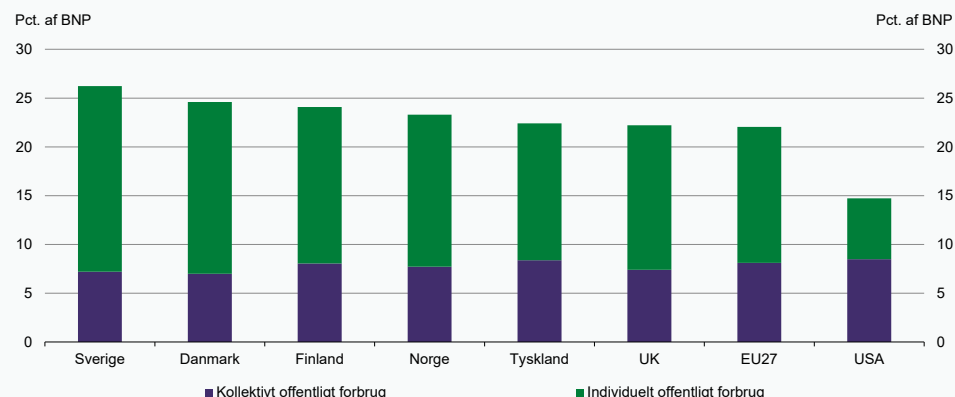
Anm.: Opgjort på baggrund af nationalregnskabet, gennemsnit af 2019 og 2020. OECD-gennemsnittet og ISL er for 2019.
Kilde: OECD og egne beregninger.

En væsentlig årsag til den høje offentlige beskæftigelsesandel i de nordiske lande er den betydning, som velfærdsservice – pasning, undervisning, sundhed mv. – spiller for velfærdssamfundet, og som tilvejebringes via den offentlige sektor. Det kommer til udtryk ved et relativt højt offentligt forbrug i de nordiske lande, og ikke mindst i den del af det offentlige forbrug, der knytter sig til individuelle offentlige serviceydelser – dvs. lægebehandling, undervisning, pleje og børnepasning mv., *jf. figur 2*.

En stor del af de offentligt ansatte er således også beskæftiget i regioner og kommuner og i mindre grad i centraladministrationen.

Figur 2

Sammensætning af det offentlige forbrug i udvalgte lande, 2021



Anm.: Norges BNP påvirkes blandt andet af indtægter fra olie- og gasforretning, hvilket alt andet lige mindsker et givent offentligt forbrugs andel af BNP.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Ud over den relativt store betydning det offentlige arbejdsmarked har i de nordiske lande,¹ adskiller de nordiske lande sig også fra mange andre lande ved den rolle, som arbejdsmarkedets parter har for reguleringen af arbejdsmarkedet, ligesom der i særligt Danmark og Norge er tradition for brug af trepartsaftaler som en del af en konsensustradition². Der er således i alle tre lande en tradition for i videst muligt omfang at overlade bestemmelsen af arbejdsmarkedsspørgsmål til arbejdsmarkedets parter.

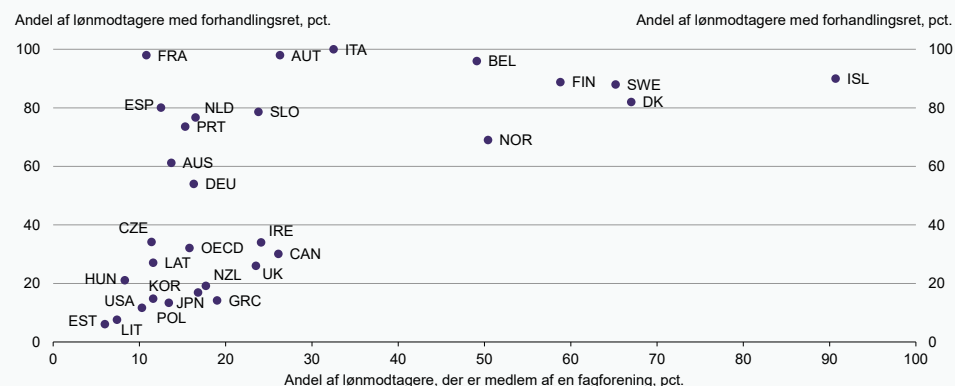
De skandinaviske lande er kendetegnet ved høje organisationsgrader for både lønmodtagere og arbejdsgivere (dog på et lavere niveau i Norge end i Danmark og Sverige), og størstedelen af alle ansatte er omfattet af en overenskomst, *jf. figur 3*.

¹ I Finland er den offentlige beskæftigelsesandel også høj, men løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked er væsentligt anderledes struktureret end i Danmark, Norge og Sverige og indgår derfor ikke i sammenligningen i dette notat.

² I Sverige er trepartsaftaler relativt usædvanlige, mens der dog i de senere år har været eksempler fx i forbindelse med aftale om "etableringsansættelser" for langtidsledige m.fl.

Figur 3

Organisationsgrad for lønmodtagere og andel omfattet af overenskomst, OECD-lande



Anm.: Data er for 2019 for de fleste lande, enkelte for 2018 og 2020.
Kilde: OECD.

Der er også fællestræk i forhold til, hvordan den offentlige løndannelse sker i de tre lande med tradition/normer eller krav til, at den offentlige løndannelse følger udviklingen i lønningerne på den del af det private arbejdsmarked, der er mest udsat for international konkurrence. Denne tankegang bygger på to elementer.

For det første makroøkonomiske hensyn, som kan sammenfattes i den såkaldte skandinaviske inflationsmodel med rødder tilbage til 1950'erne og 1960'erne. Tankerammen er mest tydeligt formuleret i Norge som Aukrust-modellen og i Sverige som EFO-modellen, men den har også spillet en stor rolle i Danmark.³

Hovedideen er, at løndannelsen må forankres i de sektorer, der er mest udsat for international konkurrence, for på den måde at sikre konkurrenceevnen og bidrage til en stabil økonomisk udvikling i små, åbne økonomier, der er tæt integreret i den internationale økonomi. Dette understøttes ved, at lønstigningerne ikke overstiger summen af inflationen på varer fra de konkurrenceudsatte brancher og produktivitetsudviklingen i de internationalt konkurrenceudsatte brancher. Herved undgås løn-løn spiraler og destabiliserende effekter af lønstigninger i de dele af økonomien, der ikke direkte er udsat for international konkurrence.

Den konkrete implementering af denne tankegang i løndannelsen har varieret over tid, men har været særlig tydelig i de seneste 20-30 år, blandt andet med baggrund i tidligere kriser og ønsket om at forankre en lavinflationspolitik og bidrage til økonomisk stabilitet.

Det andet element – og som i takt med et stigende fokus på stabile rammer knyttet til de offentlige finanser gradvis har fået mere tyngde – er, at en offentlig lønudvikling svarende til lønudviklingen i den private sektor også er af væsentlig betydning for de offentlige finanser.⁴ En parallel offentlig og privat lønudvikling bidrager således til, at de offentlige udgifter og indtægter ændres i samme takt, og understøtter dermed

³ Det Økonomisk Råd (1964) argumenterede på lignende vis i forhold til løndannelsen. For Norge se Aukrust (1970, 1977) og for Sverige se Edgren, Faxen, og Odner, (1969).

⁴ Skatteprovenuet er stort set proportionalt til lønudviklingen, og hvis de offentlige lønninger følger den generelle udvikling, vil en stor udgiftspost ændre sig tilsvarende.

stabile offentlige finanser.⁵ Det er en særligt væsentlig faktor i de nordiske lande givet den store offentlige sektor og beskæftigelse.

Trods disse overordnede fællestræk er der store forskelle i den institutionelle indretning af arbejdsmarkedene generelt og det offentlige arbejdsmarked specifikt, herunder i politikker og regler. Disse forskelle kan desuden ses i sammenhæng med andre historiske og institutionelle forskelle, som skaber en sti-afhængighed, hvilket er endnu en illustration af, at den specifikke indretning af politikker og regler trods overordnede ligheder adskiller sig mellem de skandinaviske lande.⁶

Baggrundsrapporten indeholder en kort oversigt over udviklingen på det offentlige arbejdsmarked i de tre skandinaviske lande, og en sammenfatning af væsentlige træk i forhold til løndannelsen i de offentlige sektorer. Afslutningsvis skitseres overvejelser om fordele og ulemper ved løndannelsesmodellerne i de tre lande. En udtømmende gennemgang af litteraturen på området er dog uden for rammerne af notatet⁷.

2. Lønudviklingen og konflikthistorik

De skandinaviske lande har som en række andre lande skiftet til et lavinflationsregime om end på lidt forskellige tidspunkter. De aktuelle lønsystemer spillede en stor rolle for at forankre denne politik, *jf. ovenfor*.

I 1970'erne og starten af 1980'erne så man således i perioder årlige prisstigninger på over 10 pct. og tilsvarende høje lønstigningstakter, som også svingede meget. Siden starten af 1990'erne har lønudviklingen været betydelig mere stabil på tværs af de nordiske lande, *jf. figur 4*.

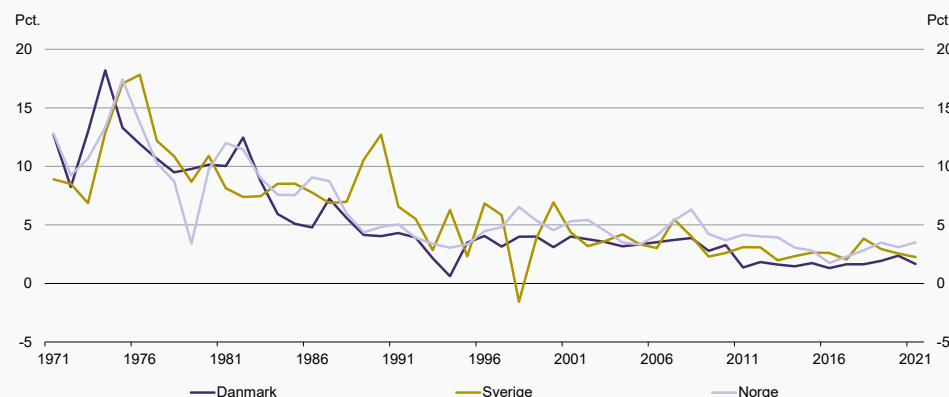
⁵ Tidligere er der perioder i alle tre lande, hvor høje lønstigninger har været destabiliserende. Der er også mere aktuelle eksempler i Europa både med lønstigninger drevet af høje offentlige lønstigninger men også indgreb efter finanskrisen, hvor offentlige lønninger er blevet sat ned, se fx Calmfors og Lundberg (1974) og Calmfors (1977).

⁶ De tre lande adskiller sig også mht. valutakursregimer. For Danmark med en fast valutakurs knyttet til euroen er en løndannelse konsistent med valutakurspolitikken afgørende for dennes troværdighed. I et regime med flydende valutakurs med en inflationsmålsætning som i Norge og Sverige er inflationsankeret en integreret del af pengepolitikken, men en koordinering af løndannelsen i forhold hertil er stadig af betydning for makroøkonomisk stabilitet, se diskussion i NOU (2021); NOU (2013) samt Calmfors m.fl. (2019) og Calmfors m.fl. (2022).

⁷ Der findes en omfattende litteratur vedrørende arbejdsmarkedsinstitutioner, overenskomstsystemer og forhandlinger både for de enkelte lande og nordiske sammenligninger, se fx Elvander (2002), Andersen m.fl. (2015), Nergaard, Alsos og Seip (2016) og Høgedahl (2019). Det er uden for rammerne af dette notat at sammenfatte denne litteratur, og notatet har fokus på nogle centrale elementer i forhold til løndannelsen i den offentlige sektor.

Figur 4

Nominelle lønstigninger i den samlede økonomi



Anm.: Lønsum (nominelle udgifter) sat i forhold til antal lønmodtagere i den samlede økonomi (opgjort på baggrund af nationalregnskabet).

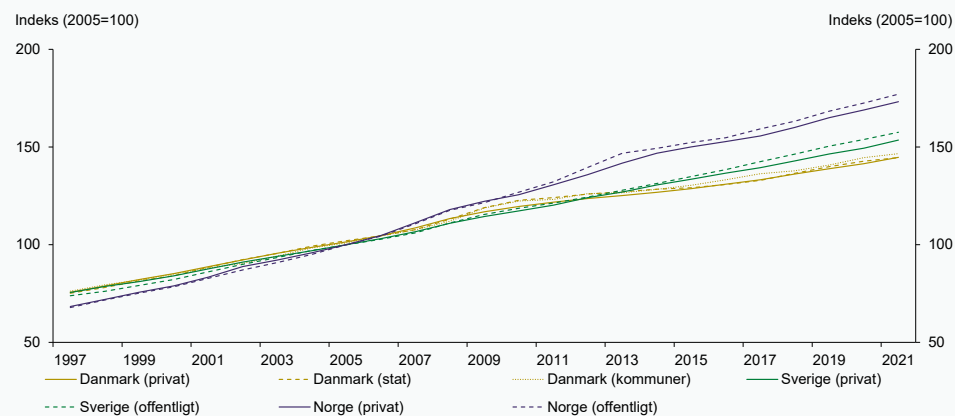
Kilde: OECD og egne beregninger.

I alle tre lande har lønudviklingen i den offentlige sektor fulgt lønudviklingen i den private sektor tæt over tid, *jf. figur 5*. Dermed har løndannelsessystemerne opnået et væsentlig mål, nemlig at understøtte parallelitet i den offentlige og private lønudvikling.

I perioder har der dog været afvigelser fra den overordnede tendens, som kan afspejle tidsmæssige forskydninger i tilpasningen mellem lønudviklingen i den offentlige og private sektor, eller mere tekniske forhold. For eksempel afspejler lønudviklingerne i Sverige i den sidste del af perioden flere forhold, bl.a. at der i den private sektor fra 2016-2020 er aftalt pensionsforbedringer, som ikke indgår i den opgjorte lønudvikling, at der har været prioriteret særlønstigninger til nogle offentlige grupper (fx lærere), og at servicebranchens andel af den private sektor er øget.

Figur 5

Lønudviklingen i den private og offentlige sektor - Danmark, Norge og Sverige



Anm.: Der er tale om forskellige kilder og opgørelsesmetoder mellem landene, hvilket kan påvirke de konkrete opgørelser. For Norge findes ikke statistikker på sektorniveau, hvorfor sektorerne er afgrænset på brancher. Den offentlige inkluderer offentlig administration og forsvar mv. og den private sektor er afgrænset til "business economy", som inkluderer industri-, byggeri-, servicebranchen m.v.

Kilde: For Danmark, Danmarks Statistik (implicit lønindeks); for Sverige, Medlingsinstitutet (konjunkturstatistik) og for Norge, Eurostat (Labour cost index).

Den overordnede lønudvikling dækker over forskelle i lønstrukturerne i den offentlige og private sektor. Generelt er lønstrukturen i den offentlige sektor i alle tre lande mere sammenpresset end i den private sektor – lønningerne er relativt højere i bunden og lavere i toppen. Der er dog forskelle på lønspredningen i de offentlige sektorer mellem landene, fx har man i Sverige gennem de senere år set en øget lønspredning⁸.

Det er forbundet med en række udfordringer at sammenligne lønninger mellem lande, herunder også lønninger for offentligt ansatte. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med forskelle i lønbegreber, herunder i de enkelte lønelementer, der er indeholdt. Der kan desuden være forskelle på, hvordan en personalegruppe kan defineres og afgrænses, og mere grundlæggende mellem de typer af opgaver som personalegrupperne udfører på tværs af lande.

I tabel 1 nedenfor vises med udgangspunkt i en tilsvarende opgørelse i Calmfors m.fl. (2019) lønniveauerne for tre udvalgte personalegrupper sat i forhold til gennemsnitslønningerne på resten af arbejdsmarkedet i Danmark, Sverige, Norge og Finland. Opgørelsen viser, at civilingeniørerne i alle lande har et højere lønniveau relativt til resten af arbejdsmarkedet end de to andre grupper. I Norge og Finland har gruppen af lærere m.fl. et højere relativt lønniveau end sygeplejersker, mens det er omvendt i Sverige. Det er som nævnt vanskeligt at tolke på de relative lønninger på tværs af landene af ovennævnte årsager.

Et andet aspekt af opgørelsen – som ikke på samme måde påvirkes af ovenstående fortolkningsvanskeligheder på tværs af landene – er ændringerne i personalegruppernes relative lønninger over tid. Opgørelsen viser overordnet en forholdsvis stabil udvikling i personalegruppernes relative lønninger, hvilket særligt er tilfældet i Danmark. Den viser dog også visse forskelle i udviklingen på tværs af personalegrupperne. I Norge er der fx en tendens til, at forskellene mellem lærere m.fl. og sygeplejersker mindskes over perioden, hvilket i mindre grad også er tilfældet i Danmark. I Sverige er der en tendens til, at de relative lønninger for lærer m.fl. og sygeplejersker er faldende frem til 2013, og herefter stigende frem mod 2021 med en

⁸ Se fx Medlingsinstitutet (2021)

mindre stigning set over alle årene, mens der for civilingeniørerne er en faldende tendens over hele perioden.

Tabel 1

Lønniveauer for lærer, sygeplejersker og civilingeniører i de nordiske lande

Land	ÅR	Lærer m.fl.	Sygeplejersker	Civilingeniører
Danmark ^a	2010	99,4	96,1	142,4
	2013	96,5	94,5	141,5
	2015	98,3	94,6	140,5
	2017	98,1	94,8	140,8
	2019	97,4	94,4	140,0
	2020	97,5	95,6	137,8
Finland ^b	2011	105,9	95,5	140,6
	2013	104,2	93,7	138,8
	2015	103,3	92,5	138,1
	2017	101,5	90,5	135,8
	2020	98,4	89,2	134,7
Norge ^c	2010	100,5	89,1	
	2013	98,4	88,8	
	2015 ^d	96,5	90,0	
	2017 ^d	98,5	92,1	
	2019 ^d	97,0	92,6	
	2020 ^d	95,1	90,6	
	2021 ^d	96,1	92,2	
Sverige ^e	2003	98,1	105,7	146,5
	2005	96,5	102,1	148,8
	2010	93,4	100,2	140,7
	2013	93,5	101,1	139,9
	2015	95,8	104,4	138,0
	2017	98,7	107,8	136,1
	2019	100,2	108,1	136,6
	2020	100,8	107,8	135,3

Anm.: Respektive faggrupper er ekskluderet fra sammenligningsgruppen (i nævneren) når relativlønnen beregnes. ^a Basisfortjeneste pr standardtime; ^b Gennemsnitlig total løn for heltidsansatte; ^c Aftalt månedsløn for heltidsansatte; ^d databrud, opgørelsesmetode skifter fra 2015; ^e grundløn pr måned. Tabellen følger tilgangen og afgrænsningerne i Calmfors m.fl. (2019), se s. 194.

Kilde: Danmark: Danmarks Statistik; Finland: Statistikcentralen; Norge: Statistisk sentralbyrå; Sverige: SCB; og egne beregninger.

Det er væsentligt at bemærke, at opgørelse af lønniveauer over tid, og særligt lange tidsperioder, som der her er tale om, bør tolkes med varsomhed. De er således bl.a. påvirket af ændringer i sammensætningen af 'restgruppen', dvs. de ændringer, der i øvrigt sker i beskæftigelses sammensætningen i landene, såvel som ændringer i sammensætningen af den enkelte personalegruppe.

Arbejdsmarkedets parter i de skandinaviske lande har, som nævnt, en i international sammenhæng særlig rolle i reguleringen af arbejdsmarkedet, hvor arbejdsmarkedsspørgsmål i videst muligt omfang bestemmes af parterne. Dette indebærer bl.a. konfliktret for både arbejdsgiver og arbejdstagere, som kan anvendes som integreret del af parternes løbende forhandlinger.

Der har i perioden fra 2010 til 2020 således været arbejdskonflikter i Danmark, Sverige, Norge og Finland. Konfliktomfanget, opgjort ved antallet af tabte arbejdsdage, varierer fra år til år og i nogen grad også mellem landene, *jf. tabel 2*.

I Danmark er antallet således fx væsentligt højere i 2013, hvor overenskomstforhandlingerne mellem KL og Danmarks Lærerforening endte i konflikt. Tilsvarende er der relativt mange tabte arbejdsdage i Finland i 2010-2011 samt 2018-2020, og i Norge særligt i 2010 og 2012. Konfliktomfanget i Sverige adskiller sig fra de øvrige lande ved at ligge lavt i alle de seneste ti år med størst omfang i 2012 på knapt 40.000 tabte arbejdsdage.

Tabel 2

Oversigt over tabte arbejdsdage som følge af arbejdskonflikter 2010-2020 (tusinde dage)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Danmark	19	15	10	930	17	9	15	28	20	8	9
Sverige	29	0	37	7	3	0	10	3	0	8	-
Norge	500	1	361	11	148	25	166	9	24	22	136
Finland	315	128	17	26	41	109	7	23	214	378	176

Kilde: Medlingsinstituttet (2021) på baggrund af Medlingsinstituttet, Danmarks Statistik, Statistisk Sentralbyrå (Norge) och Statistiskentralen (Finland).

3. Løndannelse i den offentlige sektor i Sverige⁹

På det private arbejdsmarked i Sverige er 85 pct. af de ansatte dækket af overenskomst, og på det offentlige arbejdsmarked er det 100 pct.¹⁰

Arbejdsmarkedstrukturen kan karakteriseres som koordineret decentralisering med en stærk koordinering i kombination med decentral løndannelse. Aftaleperioden har varieret over tid og mellem aftaler, men er typisk tre år.

På det offentlige arbejdsmarked er der to væsentlige arbejdsgiverparter. Sveriges Kommuner og Regioner, SKR, repræsenterer 290 kommuner og 20 regioner med sammenlagt ca. 1,2 millioner ansatte (75 pct. i kommunerne). Arbetsgivarverket repræsenterer 250 myndigheder på det statslige område med ca. 270.000 ansatte. På lønmodtagersiden er OFR (Offentliganställdas förhandlingsråd) et samarbejdsorgan for 14 fagforbund (funktionærer og ledere) for sammenlagt ca. 550.000 medlemmer, Lärarnas Samverkansråd er et samarbejdsorgan for Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund, som fra 1. januar 2030 slås sammen i Sveriges lærere (200.000 medlemmer). Akademikeralliansen (60.000 medlemmer) samt Saco-S (85.000 medlemmer).

Der er ikke tradition for statslige indgreb i overenskomsterne, og den "svenske" model er i endnu større udstrækning end i Danmark og Norge baseret på, at arbejdsmarkedets parter tager ansvar for løndannelsen. Medlingsinstituttet¹¹ er en offentlig myndighed med ansvaret for mægling ved tvister, og står også for den

⁹ Afsnittet er baseret på Calmfors m.fl. (2019), Medlingsinstituttet (2021)

¹⁰ Se Medlingsinstituttet (2021).

¹¹ Se nærmere på (www.medlingsinstitut.se)

officielle lønstatisk. I modsætning til Danmark og Norge er urafstemning blandt medlemmerne ikke almindeligt, og beslutningerne træffes af de repræsentative organer.

Med baggrund i en periode med høje lønstigninger indgik parterne på industriens område i 1997 "industriavtalet" indeholdende regler for både forhandlinger og konflikter. Aftalen er fornyet to gange siden med samme hovedformål om at sikre en ansvarlig lønudvikling, hvor lønudviklingen i industrien er normsættende for den øvrige del af arbejdsmarkedet. I aftalen er det formuleret på følgende måde:

Boks 1

Industriavtalet

Lönebildningen är parternas ansvar. Industrins parter samarbetar för att säkerställa en stabil lönebildning i Sverige och beaktar därvid lönebildningens konsekvenser på inflation, sysselsättning och konkurrenskraft.

Industrins utsatthet för internationell konkurrens innebär att arbetskraftskostnadsökningar långsiktigt måste stå i överensstämmelse med den internationella utvecklingen, främst i våra viktigaste konkurrentländer, för att inte underminera tillväxt och sysselsättning. En sund och bärkraftig lönebildning förutsätter att förbundsavtalen inom industrin, som är kärnan i den internationellt konkurrensutsatta sektorn, utgör kostnadsnorm och vägledning för arbetskraftskostnader på svensk arbetsmarknad.

Parterna inom industrin åtar sig, var och en och gemensamt, att verka för att "kostnadsmärket" inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig.

En väl fungerande lönebildning är förutsättningen för att en stärkt konkurrenskraft kan kombineras med god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda.

Denne målsætning er blevet skærpet ved revisioner af aftalen i 2011 og 2016.

Industrinormen ("mærket") er blevet etableret som en meget stærk norm for løndannelsen på det svenske arbejdsmarked, som generelt respekteres. Industrien indgår først overenskomster, og øvrige overenskomster tilpasser sig udfaldet heraf (pattern bargaining). Industrien har dermed reelt en lønfastsættende rolle for hele arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedets hovedorganisationer har ikke nogen formel rolle i lønfastsættelsen, men spiller en stor rolle i forhold til koordinering og samordning på tværs af områder for at sikre en udvikling i overensstemmelse med normen.

Industrioverenskomsterne indgås typisk først, hvilket understøtter koordineringen. Som grundlag for industrinormen og koordineringen spiller "Industriens Økonomiske Råd" en rolle i forhold til at skabe en fælles forståelse for arbejdsmarkedssituationen og råderummet for lønstigninger. Endvidere bidrager Medlingsinstitutet og Kunjunkturinstitutet med statistik og analyser.

På det offentlige område – for både stat, regioner og kommuner – er der en tilsvarende accept af lønnormen,¹² som afhængig af typen af overenskomst afspejles forskelligt. Overenskomsterne indeholder således en række forskellige lønsystemer, der kan opdeles i syv typer, som spænder fra central lønfastsættelse med en generel lønstigningstakt for alle til en decentral lønfastsættelse (såkaldte cifferløse aftaler) uden begrænsninger og/eller garantier for lønfastsættelsen, jf. tabel 2. De offentlige ansatte er stort set alle ansat på aftaler med individuel løndannelse uden en garanteret individuel lønstigning (type 1,2,4), og lidt over halvdelen på aftaler, hvor lønstigninger aftales lokalt (type 1). De enkelte faggruppers typer af aftaler har varieret over de

¹² Se Calmfors mfl. (2019) og Medlingsinstitutet (2020).

senere år, hvor blandt andet læger har vekslet mellem aftaler med og uden en garanteret lønstigning.¹³ Typen af aftale er således til forhandling.

Tabel 3

Overblik over aftaletyper i Sverige og andelen af offentligt ansatte (andel af alle ansatte i parentes)

		Grad af individuel løndannelse		
		Individuel løndannelse	Individuel garanti	Generel/fælles løndannelse
Forhandlingsniveau for lønstigninger (lønestrykke)	Lokalt	Type 1 52,1 pct. (27,0 pct.)		
	Tilbagefaldsklausul	Type 2 12,1 pct. (12,3 pct.)	Type 3 0 pct. (4 pct.)	
	Centralt	Type 4 35,3 pct. (23 pct.)	Type 5+6 0 pct. (25,3 pct.)	Type 7 0,6 pct. (8,3 pct.)

Anm.: Aftaletyper: 1) lokal lønfastsættelse uden centralt fastsat lønramme, 2) lokal lønfastsættelse med tilbagefaldsklausul lig centralt fastsat lønramme i tilfælde af, at der ikke kan opnås aftale, 3) som 2 men med et element af individuel løngaranti, 4) lønramme uden individuel garanti, 5) lønramme med individuel garanti eller tilbagefaldsklausul i form af mindre individuelle lønstigning, 6) generel forhøjelse med lønramme til lokal forhandling, og 7) generel forhøjelse for alle

Kilde: Medlingsinstituttet (2021) s. 178-180.

Idet løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked foregår relativt decentralt, udtrykkes og implementeres lønnormen forskelligt på tværs af overenskomster. Mange overenskomster indeholder således ingen garantier om lønstigninger, men alene et regelsæt for lokal lønfastsættelse, samt en enighed mellem overenskomstparterne om, at den samlede lønudvikling på området skal flugte med ”märket”. Andre overenskomster har tilbagefaldsklausuler, som sikrer en given lønudvikling (inden for märket), hvis denne ikke realiseres lokalt. Endelig implementerer andre overenskomster lønstigninger op mod märket direkte i de centrale aftaler.

Der er visse forskelle på aftaletyperne på tværs af faggrupper. For funktionærer i den offentlige sektor er 80 pct. ansat med ”ciffløse” aftale (herunder fx sygeplejersker og lærere), mens 98 pct. af arbejderne er ansat med en lønramme uden individgaranti (Lønepott utan individgaranti), dvs. en lønramme til fordeling af de lokale parter. I nogle aftaler indgår der en eksplicit forpligtigelse til at overholde industrinormen, men ikke i alle. Der har fx været nogle eksempler på aftaler, hvor specifikke grupper har fået højere lønstigninger, fx sygeplejersker, lærere i 2015/16, men disse aftaler har også været forbundet med andre ændringer fx i arbejdstid¹⁴.

Selvom lønaftalerne rummer mulighed for decentral løndannelse, har ”industrimärket” væsentlig betydning for løndannelsen. Stort set alle kollektive aftaler på arbejdsmarkedet påvirkes af normen via den forudgående samordning og eksplicit i aftalerne.¹⁵ Der findes fx nogle empiriske studier af betydningen af ciffløse overenskomster for løndannelsen, som peger på, at overgang til denne form for decentralisering, har haft en begrænset påvirkning af løndannelsen og lønstrukturerne¹⁶. Der ses dog en vis tendens til, at ciffløse overenskomster gør, at løndannelsen i højere grad tilpasses til de aktuelle markedsforhold. Studierne ser på et

¹³ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), oplæg for lønstrukturkomitéens sekretariat foråret 2022, for nærmere beskrivelse af forhandlingsresultaterne for forskellige personalegrupper se <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/avtalsrorelse.4275.html>

¹⁴ Se Calmfors m.fl. (2019)

¹⁵ Se Medlingsinstituttet (2014).

¹⁶ Se Calmfors m.fl. (2019). Analysen finder ikke nogen sammenhæng mellem ciffløse kontrakter og månedsløn, men der er en mindre effekt på timelønnen (en lønpræmie på 2 pct.), som til gengæld også er forbundet med et fald i arbejdstid.

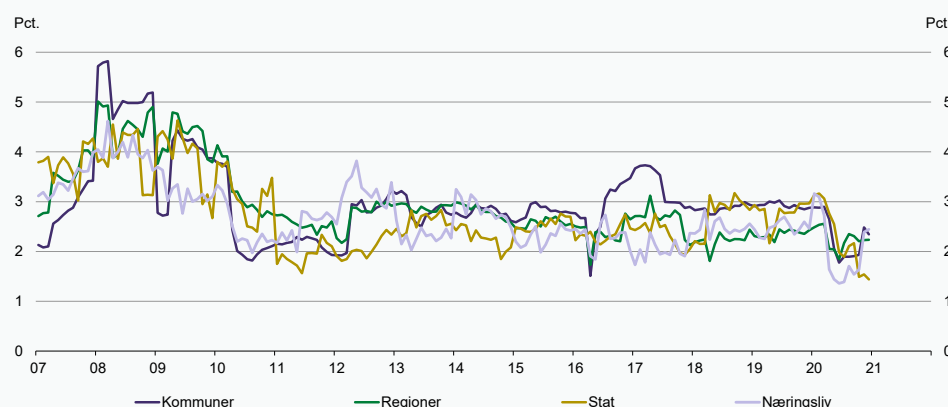
mindre antal personalegrupper i en begrænset tidsperiode, og er således ikke entydige. Den decentrale løndannelse sker således fortsat inden for rammerne af "industrimarkedet", hvilket i nogen grad begrænser mulighederne for at tilpasse de relative lønninger.

Betydningen af lønnormen kommer desuden også til udtryk uden for overenskomsterne fx ved at medlingsinstituttet – lignende forligsinstitutionen i Danmark – ikke medvirker til indgåelse af forlig hvor lønstigningerne overstiger lønnormen¹⁷. Medlingsinstituttet har ingen beføjelser til at intervenere mod løn aftaler i strid med lønnormen, men medvirker ikke til mæglingforslag, der er i strid med hensynet til en velfungerende løndannelse, og dermed i praksis en lønudvikling i overensstemmelse med industrinormen. Tilsvarende er lønnormen en integreret del af den løbende budgetopregning for statslige institutioner, som sætter rammerne for løndannelsen i den statslige sektor. Konkret opregnes budgetterne årligt svarende til den historisk realiserede lønudvikling i industrien, fratrukket er produktivetsfradrag¹⁸

Lønudviklingen i den private sektor og i stat, regioner og kommuner har nogenlunde fulgt hinanden, omend stigningerne i kommunerne i de senere år har været lidt højere, jf. figur 6. Den relativt højere lønstigningstakt i kommunerne de seneste år afspejler særligt, at sygeplejersker og lærere har kunnet forhandle sig til højere lønstigninger blandt andet gennem overgang til cifferløse overenskomster, en politisk aftalt lønpulje til lærere, samt tekniske forhold omkring den private lønudvikling, som beskrevet ovenfor. I det svenske system er der ingen automatik i forhold til efterregulering og tilpasning, såfremt der er positive eller negative afgivelser mellem lønudviklingen i den private og offentlige sektor.

Figur 6

Årlige lønstigninger i Sverige



Anm.: Gennemsnitlig årlige stigningstakter, månedstal. Privat sektor er Näringsliv.
Kilde: Medlingsinstituttet.se.

¹⁷ Se Calmfors mfl. (2019)

¹⁸ Se fx beskrivelse i Arbetsgivarverket "Löneomräkning i det statsliga ramanslagssystemet ([löneomräkningen-i-staten.pdf \(arbetsgivarverket.se\)](#))

4. Løndannelse i den offentlige sektor - Norge¹⁹

Det aktuelle overenskomstsysteem skal ses i relation til udfordringer og kriser i slutningen af 1990erne, men det bygger videre på en lang historisk tradition).²⁰ Som optakt til overenskomstforhandlingerne i 1999 blev der mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system enighed om en ramme for lønstigninger og igangsat et arbejde med at udvikle løndannelsen og forhandlingsprocessen.²¹

Løndannelsen i Norge er baseret på den såkaldte "frontfagsmodel" for at sikre en ansvarlig løndannelse, herunder en konkurrencedygtig privat sektor.²² Ifølge modellen indgår den konkurrenceudsatte industri først overenskomster, og resultatet herfra udgør en norm (frontfagsrammen) for det øvrige arbejdsmarked, både i forhold til løn og andre forhold som fx pension. Over tid har der været ændringer i den præcise definition af frontfagene, men siden 2012 har det været industriooverenskomsten, der har defineret frontfagsrammen.

Frontfagsmodellen har løbende været til diskussion og genstand for udredninger med fokus på blandt andet ændringer i økonomiens struktur (betydningen af olieindustrien), nyt pengepolitisk regime (flydende valutakurs med inflationsmålsætning) samt indvandring af arbejdskraft.²³ Trods disse forandringer og diskussioner er grundstrukturen i modellen bibeholdt.

På det private arbejdsmarked er 50-60 pct. af de ansatte omfattet af overenskomst, men denne andel er faldende. Alle ansatte i den offentlige sektor er omfattet af kollektive overenskomster. Siden 1994 har der været en ordning med "allmenngjorte tariffavtaler", hvor alle ansatte på et givet område ved lov bliver omfattet af en overenskomst (afgøres af Tariffnemnda). Ordningen har været anvendt siden 2004 som et værn mod lavtlønskonkurrence som følge af EU's udvidelse mod øst. Der er kun et begrænset antal overenskomster, der er almengjorte.

Overenskomstforhandlingerne er tidsmæssigt synkroniserede med toårige aftaler, der udløber samtidigt for både den private og offentlige sektor. Endvidere er der "mellempgør" efter et år, hvor alene løn forhandles på lokalt niveau. Overenskomstfornyelserne forhandles typisk samlet mellem hovedorganisationerne, og det er altid tilfældet for "mellemgørene".

En væsentlig del af frontfagsmodellen er en generel opbakning og koordinering af løndannelsen i overensstemmelse med lønnormen. Modellen understøttes af en fastsættelse af rammen for lønstigninger i frontfagene offentliggjort af Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), men som udarbejdes i samarbejde med LO. Det tekniske beregningsudvalg for lønfastsættelsen (TBU: Det tekniske beregningsudvalget for inntektsoppjørene) har til formål at skabe en fælles forståelsesramme for arbejdsmarkedets parter og myndighederne omkring situationen for norsk økonomi. Udvalget udgiver en rapport inden overenskomstforhandlingerne med en arbejdsmarkedetsstatus og offentliggør også opfølgende rapporter.

Der findes ikke en samlet opgørelse over lønsystemer. Såkaldte "ciffrløse" aftaler findes kun for funktionærer i den private sektor (samt grupper af akademikere og ledere). Den mest udbredte aftaleform er mindstebetalingssystemer med lokale forhandlinger, hvor der typisk fastsættes en generel ramme for lønstigninger ved centrale forhandlinger. Der er også områder med normallønssystemer. For arbejdere i industrien udgør lønglidning (indeholdende særlige tillæg, garantitillæg, bonusser og

¹⁹ Afsnittet er baseret på Nergaard, Alsos og Seip (2016), NOU og TBU.

²⁰ Se Bjørnstad og Nymoén (2015).

²¹ Se NOU (2000:4).

²² Se Holden-udvalg I, NOU 2000:21.

²³ Se Holden II og III udvalgene, NOU2003:13 samt NOU 2013:3.

tillæg for skiftende arbejdstider m.m.) en stadig stigende andel af de samlede lønstigninger med godt 80 pct. i perioden 2015-2020.²⁴ Den store betydning af lønglidningen giver en udfordring for fastsættelse af frontfagsrammen. Den lokale løndannelse spiller således en betydelig rolle, selvom der ikke er et lønsystem med en ren lokal løndannelse.

For den offentlige sektor fastsættes en ramme for de samlede lønstigninger, og fordeling heraf fastlægges ved lokal forhandling. Der er tre overenskomstområder for den offentlige sektor; staten, Oslo kommune samt de øvrige kommuner. Aftalestrukturen i den offentlige sektor består af en hovedaftale gældende for alle inden for forhandlingsområdet samt tillægsaftaler, der kan være generelle, forbundsftaler eller lokale aftaler. På statens område skal fire hovedsammenslutninger på lønmodtagersiden (LO Stat, Ys Stat, Unio og Akademikerne) samlet forhandle overenskomst. På det kommunale område har parterne på frivillig basis aftalt en ordning med forhandlings sammenslutninger baseret på de samme fire hovedsammenslutninger, men i modsætning til det statslige område indgås aftalerne her med de enkelte forbund (og et enkelt forbund kan forkaste et forslag til aftale og gå i konflikt selvom de øvrige støtter forslaget). Lønforhandlingerne for den offentlige sektor er centrale i den forstand, at både den samlede ramme og fordelingen heraf mellem centrale tillæg og lokale lønpuljer afgøres i centrale forhandlinger.

Hertil kommer overenskomst for Spekter, en organisation for statslige virksomheder (som nu også organiserer private virksomheder) med aftaler bestående af en central og den virksomhedsspecifik del. På det offentlige område er alle aftaler vertikale, dvs. de gælder for alle beskæftigede på det pågældende overenskomstområde.

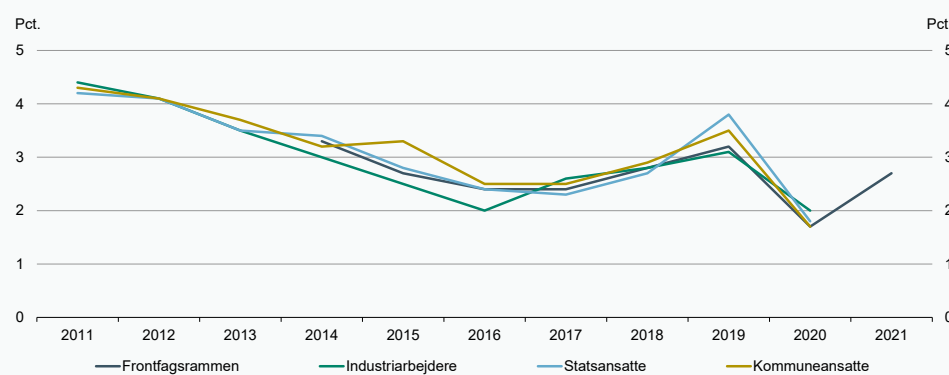
Samordnede forhandlinger på det private arbejdsmarked indebærer, at aftalerne godkendes eller forkastes ved fælles urafstemning. Forslag kommer ofte til mægling i ”meklingsinstituttet”, der er en uafhængig institution (både af parterne og Staten). Der har udviklet sig en praksis, hvor mægling tager udgangspunkt i løsninger fra frontfagene, og på den måde understøttes frontfagsmodellen. Enkelte konflikter afsluttes ved lovindgreb. I de senere år er konflikter inden for det offentlige område blevet løst ved forhandling.

Det er en målsætning, at lønudviklingen i den offentlige sektor følger frontfagsnormen, men der er ingen automatik i forhold til efterregulering og tilpasning såfremt der er positive eller negative afgivelser mellem lønudviklingen på de to områder. Lønudviklingen har været forholdsvis ens for industribejdere samt ansatte i staten og kommuner gennem de sidste 10 år, *jf. figur 7*.

²⁴ Se fx det tekniske beregningsudvalget: Etter inntektsoppjørene (2021).

Figur 7

Årlige lønstigninger i Norge 2011-2021: Frontfagsrammen, industriarbejdere, statsansatte og ansatte i kommuner



Kilde: TBU.

5. Konkluderende overvejelser

Trods de institutionelle forskelle er der væsentlige fællestræk i løndannelsen i den offentlige sektor i Danmark, Norge og Sverige. I alle tre lande er der således en ramme eller norm, som sikrer, at lønudviklingen i den offentlige sektor generelt følger lønudviklingen i den private sektor tæt. Den præcise indretning af denne "model" for løndannelsen varierer på tværs af landene, herunder fastlæggelsen af normen (industri eller hele den private sektor) og hvorvidt denne udmøntes ved koordinering og/eller regulering (reguleringsmekanisme).

Denne konstruktion har bidraget til en stabil lønudvikling og dermed en stabil udvikling i økonomien og de offentlige finanser. Der er dog også visse forhold, som kan lede til udfordringer forbundet med modellen.

For eksempel er der en afvejning mellem det overordnede og makroøkonomiske hensyn og mulighed for fleksibilitet på decentralt niveau. Fælles for de skandinaviske lande gælder således, at de relative lønninger mellem personalegrupper er forholdsvis stabile over tid, hvorfor det kan være en udfordring at sikre tilpasning til den løbende udvikling i samfundet og på arbejdsmarkedet. Dette har således også givet anledning til debat, ønsker fra nogle grupper om ændringer af de relative lønninger samt utilfredshed med det omfang det har været muligt at ændre de relative lønninger.

For både offentlige arbejdsgivere og lønmodtagere indebærer løndannelsesmodellen, at der defineres et referencepunkt for lønfastsættelse i form af lønstigninger bestemt af lønnormen. Det er alt andet lige sværere at forhandle løsninger, der adskiller sig fra et sådant referencepunkt, der desuden, som nævnt nedenfor, kan medføre, at forhandlingerne af nogle betragtes som et nulsumsspil.

Manglende tilpasning af relative lønninger kan have afledte effekter på medarbejderes motivation, produktivitet og rekruttering, ligesom fastlåste relative lønninger kan påvirke fordelingen af medarbejdere på arbejdsmarkedet fx af mænd og kvinder på tværs af faggrupper.

Der er imidlertid ikke noget principielt i lønnormerne, der udelukker ændringer i de relative lønninger, så længe de er konsistente med de overordnede og aggregerede krav til udviklingen.

En forholdsvis konstant udvikling i de relative lønninger kan afspejle flere forhold. Denne løndannelsesmodel er baseret på en koordinering og dermed aggregering af interesser på tværs af lønmodtagergrupper (og arbejdsgivere) i den offentlige sektor, hvilket kan begrænse mulighederne for at imødekomme særinteresser.

En samlet lønramme for lønstigningerne implicerer, at lønforhandlinger af nogle kan betragtes som et slags nulsumsspil. Højere lønstigninger for én gruppe betyder lavere lønstigninger for en anden gruppe. Dermed bliver forhandlingerne på sin vis rettet mod de relative lønstrukturer (frem for den enkelte gruppes lønstigning). En status quo med ens procentuelle lønstigninger for alle kan dermed blive et fælles referencepunkt (focal point). En sådan proces kan gøre det udfordrende at etablere et alternativ til status quo.

I forlængelse heraf kan det være en udfordring, hvis lønstigninger for en enkelt gruppe, der ikke har generel forståelse eller opbakning (fx ved tydeligt at være relateret til objektive forhold), kan lede til, at andre grupper ønsker højere lønstigninger for at udligne/retablere de relative lønninger, og potentielt til en løn-løns spiral (som kan udspille sig over flere overenskomstforhandlinger).

Lønforhandlinger i private virksomheder har en anden karakter, og forskelle begrundet i økonomiske indikatorer (fortjeneste, produktivitet) kan nemmere afspejles i lønningerne. I den offentlige sektor, hvor der ikke på samme måde eksisterer klare outputmål, eller hvor der kun er delvise mål for output eller økonomiske resultater, kan fokus flyttes til andre forhold. Her vil observerbare ("objektive") forhold som fx uddannelse og erfaring mv. for de fleste være acceptable grunde til lønforskelle, mens andre forhold bag lønforskelle kan være sværere at begrunde fx hensyn til 'fairness' i bredere eller mere generel forstand.

Introduktionen af muligheder for mere decentrale og individuelle elementer i løndannelsen, har i et vist (men begrænset) omfang kunne løse denne udfordring. Der er forskelle på i hvilket omfang en sådan decentralisering af løndannelsen i den offentlige sektor har fundet sted i de tre lande. Udviklingen er mest udtalt i Sverige, fx med større faggruppers overgang til cifferløse overenskomster. Denne udvikling burde alt andet lige muliggøre en større grad af fleksibilitet i løndannelsen i den offentlige sektor i Sverige.

Et andet punkt, hvor løndannelsen i de offentlige sektorer i de tre lande adskiller sig, er ved brugen af hhv. tekniske og automatiske reguleringsmekanismer i Danmark, mod løbende forhandlede reguleringer i Sverige og Norge. Navnlige har de danske reguleringsordninger, som har været aftalt siden midten af 1980'erne og som løbende regulerer de offentlige lønninger i forhold til den private lønudvikling, haft væsentlig betydning for løndannelsen i den offentlige sektor i Danmark. Tilsvarende ordninger findes ikke i Sverige og Norge. I stedet aftales lønninger og lønreguleringer mere løbende, hvilket giver mulighed for løbende at tilpasse lønudviklingen i den offentlige sektor til lønudvikling i den private sektor. Dette er mest formaliseret ved mellemopgørene, hvor der forhandles løn hvert år i Norge.

En reguleringsbaseret kobling mellem lønudviklingen i sektorerne har bl.a. den fordel, at koblingen (inden for visse rammer) er garanteret, samt at man ved længere overenskomstperioder er sikret en vis tilpasning til uforudsete (løn)udviklinger. Omvendt kan det være en ulempe ved sådanne ordninger, at de kan medføre en rigiditet i løndannelsen. Desuden kan automatikken i ordningerne risikere at blive set som en "ekstern" eller givet faktor for løndannelsen, der opfattes som mindre legitim end fx løbende forhandlede løsninger, som anvendes i Norge.

Nordiske erfaringer og perspektiver

Lønstigninger, der er konsistente med lønnormen, ligger desuden til grund for offentlig budgetlægning, udgiftsrammer og -lofter m.m., og er dermed en ramme for at fastholde en uændret beskæftigelse.

Henvisninger

Andersen, S.K., C.L. Ibsen, K. Alsos, K. Nørgaard, og P. Saùramo, 2015, Changes in wage policy and collective bargaining in the Nordic countries – comparison of Denmark, Finland, Norway, and Sweden. In Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth. (pp.139-168) Chapter: 4

Aukrust, O., 1970, PRIM I: A model of the price and income distribution mechanism of an open economy, *Review of Income and Wealth*, 16

Aukrust, O., 1977, Inflation in the Open economy: A Norwegian Model, in L.B. Krause and W.S. Salant, *Worldwide Inflation*”, 107-53.

Bjørnstad, R., og R. Nymoen, 2015, *Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid, Rapport 1-2015 fra Senter for løndannelse, Oslo.*

Calmfors, L. og Lundberg, E, 1974, *Inflation och arbetslöshet*, SNS

Calmfors, L., 1977, Inflation in Sweden, in *Worldwide Inflation - Theory and Recent Experience*, Krause, L.B. and W.S. Salant, eds., Brookings Institution.

Calmfors, L., 2018, *Industrins lönenormering kan och bör reformeras, Lönebildning för jämlikhet - nr4, 6F - Fackförbund i samverkan.*

Calmfors, L. Hassler, J. og Seim. A., 2022, *Samspel för stabilitet – ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik.*

Calmfors, L., S. Ek, A-S. Kolm og Per Skedinger, 2019, *Kollektivavtal och lönebildning i en ny tid, Dialogos, Stockholm, 2019.*

Edgren, G., K.O., Faxen, and C.E. Odner, 1969, Wages, Growth and the Distribution of Income, *Swedish Journal of Economics*, 133-60.

Elvander, N., 2002, The Labor Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis, *Scandinavian Political Studies* 25(2): 117-38.

Høgedahl, L., 2019, *Den danske model i den offentlige sektor – Danmark i et nordisk perspektiv, DJØF Forlag.*

Medlingstituttet, 2014, *Avtalsrörelsen och Lönbildningen 2020 – Medlingsinstitutet Årsrapport, Stockholm.*

Medlingstituttet, 2020, *Avtalsrörelsen och Lönbildningen 2020 – Medlingsinstitutet Årsrapport, Stockholm.*

Medlingstituttet, 2021, *Avtalsrörelsen och Lönbildningen 2020 – Medlingsinstitutet Årsrapport, Stockholm.*

Nergaard, K., K. Alsos, og Å. A. Serup, 2016, *Koordinering af lønnsdannelsen inden de nordiske frontfagsmodeller, Fafo-notat 2016:25, Oslo.*

Nordiske erfaringer og perspektiver

NOU 1992:26 Sysselsettingsutvalget

NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping

NOU 2003:13: Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs

NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring - tiltak for økt sysselsetting

Thalberg, B., 1979, The Scandinavian Model of Inflation, The Soka Economic Studies Quarterly vol 9.

Økonomisk Råd, 1964, Indkomstramme og inkomststatistik, København.

**

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9be5e1850304bdbboe071c2a3d09925/etter-inntektsoppgjorene-2021.pdf>

<https://snl.no/tariffavtale>

FAOS, Lokal løndannelse i den offentlige sektor i Sverige

https://faos.ku.dk/pdf/temasider/ok/ok2011/Fakta_Lokal_londannelse_i_den_offentlige_sektor_i_Sverige_2011.pdf/

Nana Wesley Hansen, De statslige arbeidsgivere i Danmark og Sverige og deres magt

https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2015/4_2015/4_2015_10.pdf

Ahlberg, K. & N. Bruun (2005): Sweden. Transition through collective bargaining. I T. Blanke & E. Rose (eds.): Collective Bargaining Wages in Comparative Perspective: Germany, France, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. Kluwer Law International.

Arbetsgivarverket (2010): Lönen som styrmedel. Stöd till myndighetsledningen i verksamhetsutvecklingen. Stockholm: Arbetsgivarverket.

Jordfald, B. & T. A. Stokke (2006): Lønnsdannelsen i staten. Mulige utviklingsbaner. Oslo: FAFO.

Regnér, H. & L. Granquist (2009): Lokal lønebildning i praktiken. Stockholm: SACO.

Jordfald, Bård og Torgeir Aarvaag Stokke (2006), »Lønnsdannelsen i staten. Mulige utviklingsbaner,« Fafo rapport, 513, Oslo: Fafo.

Mailand, Mikkel og Nana Wesley Hansen (under udgivelse), »The Impact of Public Service Reforms and Economic Crisis on Employment Relations in Denmark and Sweden«, i Bach, Stephen and Lorenzo Bordogna (forventes 2015), Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis? London: Routledge.

Nordiske erfaringer og perspektiver

Thörnqvist, Christer (2007), »Changing industrial relations in the Swedish public sector: New tensions within the old framework of corporatism«, International Journal of Public Sector Management 20(1): 16-33.

Statens Offentliga Utredningar (2002), »Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering«, SOU 2002:32, Stockholm: Justitiedepartementet.