



fackförbund  
i samverkan

## Lönebildning för jämlikhet - nr 3

Ett projekt av 6F - fackförbund i samverkan

Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna, Seko i samverkan med Katalys

# Lönebildningen i de skandinaviska länderna

Kristin Alsos

Kristine Nergaard

# Innehållsförteckning



Förord	3
Svensk sammanfattning	4
Sammendrag	6
1. Innledning	8
2. Historisk bakgrunn	9
3. Grunnleggende kjennetegn ved modellene	10
4. Koordinering av lønnsdannelsen	12
4.1 Myndighetenes rolle	12
4.2 Partenes rolle	14
4.3 «Märkets» betydning for etterfølgende forhandlinger	15
4.4 Mekanismer av særlig betydning for normeringen	16
5. Lønnsspredningen og lavlønn	17
5.1 Lønnsspredningen - utviklingen over tid	17
5.2 Lavlønn i tariffavtalene	19
6. Kritikk mot forhandlingsmodellene	21
7. Avslutning	23
Referanser	25
Noter	25



**KATALYS.** NO:64



# Förord



1997 undertecknades Industriavtalet. Det har nu gått över 20 år och mycket har hänt såväl här i Sverige som i omvärlden. Industriavtalet är ett samarbetsavtal som bland annat handlar om lönebildning mellan facken inom industrin och arbetsgivarorganisationer inom industrin. Avtalet skrevs i spåren av en period med höga nominella och inflationsdrivande löneökningar. Syftet var att få till stånd en mer kontrollerad lönebildning som tog hänsyn till internationell konkurrenskraft.

Men tiderna förändras. Arbetsmarknaden ser annorlunda ut nu jämfört med 1997. Struktumvandling i ekonomin har bland annat gjort att industrisektorn minskat. Andra sektorer har istället växt i snabb takt då människors och samhällets behov har förändrats. Det är inte längre självklart att det är industrin som ensam ska styra den svenska lönebildningen och sätta normen för vad samhället tål för löneökningstakt.

Ett bärande argument för Industriavtalet år 1997 var att hålla nere inflationen och att inte äventyra konkurrenskraften. Nu 20 år senare är problemen snarare de omvända. Vi har under lång tid istället en inflation som är lägre än Riksbankens mål. Många menar att en orsak till detta är att löneökningstakten varit för låg. Vi delar denna uppfattning.

Ur ett fackligt perspektiv finns fler synpunkter på nuvarande modell där industrin bestämmer alla branschens löneökningstakt. Industriavtalet har bidragit till reallöneökningar under många år. Men när man tittar på fördelningen av dessa reallöneökningar så finns en tydlig vinnare, tjänstemännen. Löneskillnaden, i kronor räknat, har mer än fördubblats mellan arbetare och tjänstemän sedan Industriavtalet tecknades. Detta är en oacceptabel utveckling.

Jämställda löner är en annan aspekt. Löneskillnaden mellan kvinnor och män år 2016, när hänsyn tas till yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid, var 4,5 procent. Det är ingen hemlighet att arbetsgivarna har avfärdat krav på låglönesattningar som skulle gynna kvinnodominerade grupper på arbetsmarknaden. Man hävdar att dessa krav inte är förenliga med Industriavtalet. Denna syn leder givetvis till att klyftorna kommer fortsätta att öka. Såväl mellan arbetare och tjänstemän som mellan kvinnor och män. Vi vill gå en annan väg. Vi vill ha minskade klyftor och mer jämställdhet. För att nå detta krävs en ny lönebildningsmodell där det är möjligt att jämna ut löneskillnaderna.

Ett annat argument som ofta lyfts fram av de som

hyllar Industriavtalet är att "för höga" löneökningar är ett hot mot industrins konkurrenskraft. Självklart finns det en övre gräns för hur höga löneökningar vi kan ha i Sverige. Men för låga löneökningar skulle ha negativ effekt på sysselsättningen och att följa europeiska konkurrenters löneökningstakt är inte längre ett relevant argument. Vi måste främst titta på hur produktiviteten ser ut i Sverige.

Vi inom 6F har länge kritiserat den lönebildningsmodell vi har idag där exportsektorn ska sätta "märket" för hela arbetsmarknaden. Grunden i vår kritik ligger i att lönebildningen cementerar dagens löneskillnader samt att vi saknar inflytande över något så avgörande för våra medlemmar som lönenivån.

När man framför kritik mot något bör man också ha ett svar på vad som är alternativet. Vi har i dagsläget inget konkret svar på vad som är alternativet till nuvarande lönebildningsmodell. Mot bakgrund av detta har vi anslagit medel till ett lönebildningsprojekt som tar fram gedigna underlag för att kunna göra en kvalificerad bedömning av nuvarande lönebildningsmodell. Rapporten som du nu läser är en av underlagsrapporterna till denna utredning om lönebildningsmodellen. 6Fs lönebildningsprojekt heter "Lönebildning för jämlikhet".

6F kommer utifrån de underlagsrapporterna som tas fram presentera en slutrapport där vår syn på framtidens lönebildningsmodell bör se ut. Denna kan bygga på nuvarande modell. Den kan också se annorlunda ut.

## **Kristoffer Arvidsson Thonäng**

Projektledare 6Fs lönebildningsprojekt  
"Lönebildning för jämlikhet"

## **Mikael Johansson**

Förbundsordförande Målareförbundet

## **Valle Karlsson**

Ordförande Seko

## **Johan Lindholm**

Ordförande Byggnads

## **Magnus Pettersson**

Ordförande Fastighets

## **Jonas Wallin**

Ordförande Elektrikerna

# Svensk sammanfattning

Den kollektiva lönebildningen i Danmark, Norge och Sverige har många gemensamma drag. Alla modeller vilar på en önskan om att samordna lönerna mellan branscher och sektorer, mellan olika yrkesgrupper och mellan tjänstemän och arbetare. Samordningen utgår från löneökningen i en konkurrensutsatt sektor (vanligtvis definierad som exportindustrin) och ska säkerställa att olika grupper och olika branscher får en löneutveckling som är i nivå med den konkurrensutsatta sektorn, industrin. Detta har ansetts som viktigt för att konkurrensutsatta industrier i dessa länder ska kunna behålla sin konkurrensposition internationellt, samt för att förhindra att löneutvecklingen hamnar under press till följd av konkurrens om arbetskraften mellan olika nationella branscher och sektorer. Modellerna har olika namn: I Norge kallas den "frontfagsmodellen" och i Sverige att industrin sätter "märket".

Förhandlingsmodellerna på 1950- och 1960-talen la grunden för samordning genom att förhandlingarna genomfördes samordnat, där LO-förbunden i de skandinaviska länderna och deras motparter i den privata sektorn förhandlade först. Modellerna reviderades under 1980- och 1990-talen. I de reviderade lösningarna fick de tidigare makroekonomiska modellerna fortfarande en central ställning. Samordningen behövde dock lösas på ett annat sätt än tidigare, och detta blev huvudtemat för alla länderna under 1990- och 2000-talen.

Det är vanligt att ta upp några grundläggande kännetecken när man talar om den nordiska lönebildningsmodellen. Detta är hög organisationsgrad på arbetsgivar- och arbetstagsidan, hög kollektivavtalsäckning, och att avtal ingås och förhandlas på bransch- eller sektornivå. Trots att detta är viktiga kännetecken finns det betydande skillnad mellan länderna och mellan branscher i de olika länderna. Både organisationsgraden på arbetstagsidan och avtalsäckningen är högre i Sverige än i Danmark och Norge.

Både myndigheterna och parterna bidrar till samordningen. I Norge och Danmark har sociala reformer varit föremål för förhandlingarna flera gånger, och staten har bidragit till lösningar. Detta är numera mindre vanligt i Danmark, och i Sverige har myndigheterna spelat en mer tillbakadragen roll. Myndigheterna medverkar också genom att upprätta ekonomiska rapporter och statistik över löneutvecklingen, antingen på egen hand eller i samarbete med parterna. I Sverige har parterna

även sina egna expertgrupper. Löneutvecklingen beskrivs som en samlad årslönetillväxt i Danmark och i Norge, och man har separata siffror för arbetare och tjänstemän. I Sverige saknas offentlig statistik vad gäller de sifferlösa avtalen. Ett sista viktigt område där myndigheterna bidrar är i form av tvistlösning. Alla länderna har institutioner för att lösa både intressekonflikter och rättstvister. Medlingsinstitutionerna är viktiga för samordningen, särskilt i Danmark där flera avtal kan knytas samman. Det gör det svårare för mindre sektorer att bryta sig ut ur samordningen. Både i Norge och Danmark är det dessutom inte ovanligt att myndigheterna griper in i pågående konflikter och stoppar dem, medan detta inte sker i Sverige.

Både parternas interna organisation och upplägget av förhandlingarna är viktiga för samordningen. I Norge löper avtalen ut under samma period, vilket underlättar samordningen. I Danmark gäller detsamma för avtal inom privat respektive offentlig sektor, och ett regleringssystem säkerställer samordningen mellan de båda sektorerna. I Sverige har det traditionellt funnits olika tidpunkter för avtalens utgång, även om dessa samordnas i allt högre grad. Samordningen säkerställs ofta genom att parterna kommer överens om att följa normen. I både Danmark och Sverige sker en stor del av samordningen på arbetsgivarsidan via huvudorganisationerna, medan detta är mer splittrat i Norge. På arbetstagsidan finns det olika huvudorganisationer som rekryterar på olika sätt, vilket också kräver samordning mellan dessa.

Industrins fastställande av en norm är viktigt i alla tre länderna. I Danmark görs detta som en justering av nivåerna i överenskommelserna, och man gör på samma sätt i alla överenskommelser som har samma typ av lönereglering, det vill säga avtal för minimilöner och normlöner. När det gäller den offentliga sektorn jämförs löneökningen dock i procent. I Sverige sätts märket i procent, liksom i Norge. Det förekommer dock inom den norska privata sektorn att parterna väljer att följa profilen, det vill säga krontillägget från industrin (eventuellt detaljhandeln för låglönesektorerna). För den offentliga sektorn är det dock den beräknade årliga löneökningen i procent som är styrande.

Det är olika mekanismer som säkerställer att normeringen från industrin följs i efterföljande förhandlingar. Framför allt gäller det att parterna sluter upp kring modellen, vilket bland annat kommer till uttryck i tredjepartsavtal eller utredningar. I

Danmark påverkar särskilt "kopplingsbestämmelsen" och regleringsordningen, medan medling och traditionen av statliga ingrepp har haft betydelse i Norge. I Sverige har Medlingsinstitutet uppdraget att bidra till normeringen.

Kritiken mot förhandlingsmodellerna har varit särskilt stark från förbunden inom offentlig sektor. Modellerna gör det svårt att korrigera strukturella skillnader och på så sätt minska löneklyftorna mellan kvinnor och män, och mellan grupper med lika utbildning. Dessutom innebär modellerna att förbunden som har en stark ställning får svårare att utnyttja sin förhandlingskraft.

Svårigheterna med att förändra strukturella skillnader och andra spänningar innebär att förhandlingsmodellerna på sikt kan få svårt att överleva. Det är också möjligt att andra modeller skulle kunna lösa utmaningarna på ett bättre sätt. Alternativ kan vara mer av kamp- och konfliktmodeller, större decentralisering eller åtgärder för att minska löneklyftan mellan kvinnor och män. Inga lösningar kommer dock att kunna hantera alla problem, och i slutänden blir det mer en fråga om vad parterna anser att det är viktigast att förhandlingsmodellerna bidrar till.

# Sammendrag

Den kollektive lønnsdannelsen i Danmark, Norge og Sverige har mange fellestrekk. Alle modellene hviler på et ønske om å koordinere lønnsdannelsen mellom bransjer og sektorer, mellom ulike yrkesgrupper og mellom funksjonærer (tjenestemenn) og arbeidere. Koordineringen tar utgangspunkt i lønnsøkningen i konkurranseutsatt sektor (vanligvis definert som eksportindustrien), og skal sikre at ulike grupper og ulike bransjer har lønnsutvikling på nivå med konkurranseutsatt sektor, industrien. Dette har vært ansett viktig for at konkurranseutsatt industri i disse landene skal beholde sin konkurranseposisjon internasjonalt, samt for å forhindre et press på lønnsutviklingen som følge av konkurranse om arbeidskraften mellom ulike nasjonale bransjer og sektorer. Disse modellene omtales med ulike navn: I Norge kaller en det for «frontfagsmodellen» og i Sverige at industrien setter et «märke».

Forhandlingsmodellene på 1950- og 1960-tallet la godt til rette for koordinering ved at forhandlingene ble gjennomført samordnet, der LO'ene i de skandinaviske landene og deres motparter i privat sektor forhandlet først. Modellene ble revidert på 1980- og 1990-tallet. I de reviderte løsningene, var de tidligere makroøkonomiske modellene fremdeles sentrale. Samordningen måtte imidlertid løses på en annen måte enn tidligere, og dette ble tema i alle landene på 1990-tallet og 2000-tallet.

Det er vanlig å trekke frem noen grunnleggende kjennetegn når man snakker om den nordiske modell for lønnsdannelse. Dette er høy organisasjonsgrad på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, høy dekning av kollektive avtaler og avtalene inngås og forhandles på bransje eller sektornivå. Til tross for at dette er viktige kjennetrekke, så er det en betydelig variasjon mellom landene og mellom bransjer i de ulike land når det gjelder disse punktene. Både organisasjonsgraden på arbeidstakersiden og avtaledekningen er høyere i Sverige enn i Danmark og Norge.

Både myndighetene og partene bidrar til koordineringen. I Norge og Danmark har sosiale reformer flere ganger vært tema under forhandlingene, og staten har bidratt til løsninger. Dette er nå mindre vanlig i Danmark, og i Sverige har myndighetene spilt en tilbaketrukket rolle. Myndighetene tilrettelegger også gjennom utarbeidelse av økonomiske rapporter og statistikk over lønnsvekst, enten alene eller i samarbeid med partene. I Sverige har partene også egne ekspertutvalg. Lønnsutviklingen beskrives som

en samlet årslønnsvekst i Danmark i Norge, og det gis separate tall for arbeidere og funksjonærer. I Sverige mangler en offentlig statistikk hva gjelder de sifferløse avtalene. Et siste viktig område hvor myndighetene bidrar, er i form av tvisteløsninger. Alle landene har institusjoner for å løse både interressetvister og rettstvister. Meklingsinstitusjonene er viktige i koordineringen, og særlig i Danmark der en kan koble flere avtaler sammen. Dette gjør det vanskeligere for mindre områder å bryte ut av koordineringen. Både i Norge og Danmark er det dessuten ikke uvanlig at myndighetene griper inn i pågående konflikter og stopper disse, mens dette ikke skjer i Sverige.

Både partenes interne organisering og organiseringen av forhandlingene er også viktig for koordineringen. I Norge løper avtalene ut i samme periode, noe som letter koordineringen. I Danmark gjelder det samme for avtaler i henholdsvis privat og offentlig sektor, mens en reguleringsordning sikrer koordineringen mellom de to sektorene. I Sverige har det tradisjonelt vært ulike utløpstidspunkt, selv om disse i større grad har blitt samlet. Koordineringen sikres gjerne gjennom avtaler mellom partene om å følge normen. Både i Danmark og Sverige skjer mye av koordineringen på arbeidsgiversiden gjennom hovedorganisasjonene, mens dette er mer fragmentert i Norge. På arbeidstakersiden er det ulike hovedorganisasjoner som rekrutterer ulikt, noe som også krever samordning på tvers av disse.

Industriens fastsettelse av en norm er viktig i alle tre landene. I Danmark settes dette som en justering av satsene i overenskomstene, og dette blir likt i alle overenskomster med samme type lønnsreguleringer, det vil si minstelønnsavtaler og normallønsavtaler. Over mot offentlig sektor sammenlignes imidlertid lønnsveksten i prosent. I Sverige settes märket i prosent, noe det også gjør i Norge. Det forekommer imidlertid i norsk privat sektor at partene velger å følge profilen, det vil si kronetillegget fra industrien (eventuelt varehandelen for lavlønsområdene). For offentlig sektor er det imidlertid den beregnede årslønnsveksten i prosent som er styrende.

Det er ulike mekanismer som sikrer at normeringen fra industrien følges av de etterfølgende oppgjørene. Først og fremst gjelder dette at partene slutter opp om modellen, slik det blant annet har kommet til uttrykk i trepartsavtaler eller utredninger. I Danmark har koblingsbestemmelsen og reguleringsordningen særlig betydning, mens meklings og tradisjon for statlige inngrep har hatt betydning i Norge. I Sverige



har Medlingsinstituttet fått i oppgave å bidra til normeringen.

Kritikken mot forhandlingsmodellene, har vært særlig sterk fra forbund i offentlig sektor. Modellene gjør det vanskelig å rette opp strukturelle forskjeller, og dermed å redusere lønnsgap mellom kvinner og menn og mellom grupper med lik utdanning. Modellene gjør det til dels også vanskelig å ta ut forhandlingskraft for de forbundene som har en sterk posisjon.

Vanskene med å endre strukturelle forskjeller, samt

andre spenninger gjør at forhandlingsmodellene på sikt kan få problemer med å overleve. Det er også mulig at andre modeller ville løst disse utfordringene på en bedre måte. Alternativer kan være kampmodeller, mer desentralisering eller grep for å minske lønnsgapet mellom kvinner og menn. Ingen løsninger vil imidlertid kunne gi et svar på alle problemene, og til syvende og sist blir det mer et spørsmål om hva aktørene mener at det er viktigst at forhandlingsmodellene bidrar til.

# 1. Innledning

Den kollektive lønnsdannelsen i Danmark, Norge og Sverige har mange fellestrekk. Alle modellene hviler på et ønske om å koordinere lønnsdannelsen mellom bransjer og sektorer, mellom ulike yrkesgrupper og mellom funksjonærer (tjenestemenn) og arbeidere. Koordineringen tar utgangspunkt i lønnsøkningen i konkurranseutsatt sektor (vanligvis definert som eksportindustrien), og skal sikre at ulike grupper og ulike bransjer har lønnsutvikling på nivå med konkurranseutsatt sektor, industrien. Dette har vært ansett viktig for at konkurranseutsatt industri i disse landene skal beholde sin konkurranseposisjon internasjonalt, samt for å forhindre et press på lønnsutviklingen som følge av konkurranse om arbeidskraften mellom ulike nasjonale bransjer og sektorer. Disse modellene omtales med ulike navn: I Norge kaller en det for «frontfagsmodellen» og i Sverige at industrien setter et «märke».

Denne modellen for lønnsdannelse har imidlertid blitt kritisert i alle de tre landene, og så også i 6Fs

forord til dette notatet. Kritikken har blant annet gått ut på at modellen ikke klarer å motvirke økt lønnsspredning mellom ulike grupper, og at den ikke klarer å utjevne lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og mellom offentlig og privat sektor. I tillegg stilles det også spørsmål ved om det er riktig at industrien, som stadig minsker i omfang hva gjelder antall sysselsatte, skal få bestemme lønnsutviklingen for resten av samfunnet.

I dette notatet ser vi nærmere på modellene for lønnsdannelse i disse tre landene. Sentrale spørsmål er hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres, samt hvilke fordeler og begrensninger dagens koordineringsmodeller innebærer.

I kapittel 2 gir vi en kort historisk bakgrunn for dagens modeller, før vi i kapittel 3 gir en oversikt over grunnleggende kjennetegn ved modellene. I kapittel 4 beskriver vi hvordan koordineringen foregår, før vi ser på kritikken mot dagens modeller i kapittel 5. Til slutt i kapittel 6 oppsummeres funnene.



## 2. Historisk bakgrunn

Dagens modell for lønnsdannelse i alle de tre landene kan skrives tilbake til slutten av 1800-tallet hvor sentrale organisasjoner ble dannet og kollektive avtaler ble viktige reguleringsinstrument i arbeidslivet. På 1950- og 1960-tallet vokste det frem modeller med samordnede forhandlinger i privat sektor, og makroøkonomiske modeller fikk betydning for tenkningen omkring lønnsdannelsen. I Sverige fikk modeller basert på en solidarisk lønnspolitikk stor betydning på 1950- og 1960-tallet. Men det kom også andre modeller, for eksempel den såkalte Aukrust-modellen i Norge og den svenske EFO-modellen - oppkalt etter sjefsøkonomene i LO, SAF og TCO. De makroøkonomiske modellene var i hovedsak bygget opp rundt de samme prinsippene. Økonomien deles inn i to deler, hvorav den ene delen omtales som konkurranseutsatt sektor og den andre som skjermet sektor. Alle de tre landene kan betegnes som små, åpne økonomier, og ifølge modellene må lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor i denne typen økonomier følges av skjermet sektor. Dette vil bidra til at konkurransevnen opprettholdes og at arbeidsledigheten holdes lav. Modellene for en koordinert lønnsdannelse er basert det som betraktes som makroøkonomiske lovmessigheter, hvis ikke partene i arbeidslivet tar ansvaret for lønnsdannelsen vil markedet korrigere i form av tapte markedsandeler, økt arbeidsledighet og dermed svakere lønnsutvikling. Partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle i modellene for en koordinert lønnsdannelse.

Et viktig element i den såkalte Aukrustmodellen (som delvis ligger til grunn for de senere svenske partsutredningene<sup>1</sup>) er at produktivitsveksten fordeles mellom arbeid og kapital. Dermed får arbeidstakersiden sin del av økt produktivitet i arbeidsmarkedet. Et annet forhold som ofte trekkes inn er modellen gir små inntektsforskjeller. I noen grad kan man argumentere for at dette først og fremst er et element som kommer fra den solidariske lønnspolitikken som var et viktig element i svensk lønnsdannelse fra tidlig 1950-tall og framover (Rehn-Meidner-modellens om ble utviklet i LO i Sverige

på 1950-tallet), og som i varierende grad preget de andre nordiske landene. Men den koordinerte lønnsdannelsen slik den forstås i dag forutsetter også sterke kollektive parter og en lønnsdannelse som ikke undergraver forhandlingssystemets evne til å regulere lønnsdannelsen. Dette innebærer også å løfte de lavest lønte.

Forhandlingsmodellene på 1950- og 1960-tallet la godt til rette for koordinering ved at forhandlingene ble gjennomført samordnet, der LO'ene i de skandinaviske landene og deres motparter i privat sektor forhandlet først. Gjennom sine dominerende posisjoner ble det lagt føringer for andre tariffområder. Innen alle disse tre landene brøt den samordnede forhandlingsmodellen sammen på 70- og 80-tallet. Etter en periode med uro omkring lønnsdannelsen, høy lønnsglidning og mange konflikter, ble det etablert nye modeller i alle landene. De reviderte modellene for lønnsdannelse var basert på utredninger eller kommisjoner hvor både arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og staten deltok direkte eller indirekte. I Danmark fikk man Fælleserklæringen af 1987, i Norge ble partene enige om lønnslover i 1988-1989, etterfulgt av Solidaritetsalternativet gjennom Kleppe-utvalget i 1992 og i Sverige Rehnbergkommisjonen og Stabiliseringsavtalet i 1990.

I de reviderte løsningene, var de tidligere makroøkonomiske modellene fremdeles sentrale. Samordningen måtte imidlertid løses på en annen måte enn tidligere, og dette ble tema i alle landene på 1990-tallet og 2000-tallet. I Danmark og Sverige ble partene enige om retningslinjer for forhandlingene gjennom topartsavtaler (rammeavtaler), mens partene i Norge forpliktet seg til en felles forståelse av forhandlingsmodellen gjennom offentlige utvalg der alle hovedorganisasjonene har vært representert. Resultatet er at det har vokst fram nye måter å samordne på, og der føringene fra «frontfaget» er vel så strenge som i de tidligere modellene der LO'ene sluttet avtaler for alle sine forbund under ett.

# 3. Grunnleggende kjennetegn ved modellene



Det er vanlig å trekke frem noen grunnleggende kjennetegn når man snakker om den nordiske modell for lønnsdannelse. Dette er høy organisasjonsgrad på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, høy dekning av kollektive avtaler og avtalene inngås og forhandle på bransje eller sektornivå. Partene er dermed i stand til å binde store deler av arbeidsmarkedet gjennom sine avtaler. Det er videre vanlig at staten ikke deltar direkte i forhandlingene, men tilrettelegger gjennom et institusjonelt rammeverk, for eksempel et meklingsinstitutt og en arbeidsrettsdomstol eller andre prosedyrer for behandling av rettstvister. Selv om regelverket er litt ulikt, skilles det mellom interessetvister (med konfliktrett) og rettstvister som skal behandles uten konflikt. Alle landene praktiserer fredsplikt i tariffperioden, det vil si arbeidskonflikter stort sett finner sted i forbindelse med lønnsoppgjørene. I tillegg vil lønnsdannelsen i større eller mindre grad være delt mellom det sentrale og det lokale nivået, hvor det på den enkelte arbeidsplass gjennomføres forhandlinger mellom arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte, under fredsplikt, om lønnstillegg. En slik lokal lønnsdannelse kan også skje i form av lønnsamtaler eller lignende. Partene på lokalt nivå kan i tillegg forhandle og avtale andre forhold, som arbeidstid, og er i tillegg i viktige når det gjelder medbestemmelse/medvirkning på arbeidsplassen. I motsetning til i en del land på kontinentet, er det fagforbundenes tillitsvalgte på arbeidsplassene som har hovedansvaret for å gjennomføre lokale lønnsforhandlinger og for å representere medlemmene ovenfor arbeidsgiver i andre saker som angår arbeidsplassen.

Til tross for at dette er viktige kjennetrek, så er det en betydelig variasjon mellom landene og mellom bransjer i de ulike land når det gjelder disse punktene. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er høyest i Sverige og Danmark, og lavest i Norge, se Tabell 3.1.

**Tabell 3.1. Organisasjonsgrad på arbeidstakersiden i Danmark, Norge og Sverige i 1985 og 2015. Prosent.** Tall i parentes er medlemmer i organisasjoner som inngår overenskomster (LO, FTF og Akademikernes Centralorganisation i Danmark).

	Danmark	Norge	Sverige
1985	70 (69)	57	83-84
2015	67 (58)	52	69
Kilde	Faos	Fafo	Kjellberg

\*Tallene for Danmark med alternative forbund (uten alternative forbund).

Organisasjonsgraden har gått ned i Sverige over tid, men synes å ha stabilisert seg de siste årene. I Danmark har arbeidstakersiden opplevd en forflytning fra vanlige (overenskomstbærende) fagforbund og over til såkalte gule forbund hvor det er lite vanlig med kollektive forhandlinger. Begge landene har fremdeles langt høyere organisasjonsgrad enn Norge. Den vanligste forklaringen er fraværet av a-kasser i Norge, der arbeidsledighetstrygden er en skattefinansiert statlig ordning.

Hvor stor andel arbeidstakere som organiserer seg varierer mellom bransjer. Alle de tre landene har høy organisasjonsgrad i offentlig sektor. I privat sektor er variasjonene store. I Norge er organisasjonsgraden 79 prosent i offentlig sektor, og 37 prosent i privat sektor (Nergaard 2016). Tilsvarende tall for Sverige i 2016 var 80 prosent i offentlig sektor og 64 prosent i privat sektor. Variasjonen i privat sektor går både mellom bransjer i det enkelte land og mellom landene. Industrien er på topp, og med en langt lavere andel organiserte i privat servicesektor (handel, hoteller og restauranter, transport, rengjøring). Dette gjelder for alle tre landene selv om forskjellene er stor. I Norge er organisasjonsgraden innen handel 23 prosent mens den i Sverige er på 60 prosent og i Danmark (inkludert transport) 51 prosent (Nergaard 2016, Kjellberg 2017, Toubøl m.fl. 2015). Tilsvarende tall for industrien er 74 prosent (Sverige i 2017), 76 prosent (Danmark i 2010) og 57 prosent i Norge. Andre faktorer som påvirker organisasjonsgraden er virksomhetens størrelse, arbeidstakernes alder og for innvandrere hvor lang botid de har i de respektive landene.

**Tabell 3.2. Organisasjonsgrad på arbeidsgiversiden i privat sektor Danmark, Norge og Sverige i 1985 og 2014. Prosent.**

	Danmark	Norge	Sverige
1985	Ikke tall	50 (1980)	Ikke tall
2014	53 (2012)	65	83
Kilde	Faos	Fafo	Kjellberg

På arbeidsgiversiden er organisasjonsgraden i privat sektor (målt ut fra andelen sysselsatte i organiserte virksomheter) høyest i Sverige og lavest i Danmark, med Norge i en midtstilling, se Tabell 3.2. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden reflekterer imidlertid ikke kollektivavtaledekningen. Dette er først og fremst knyttet til at vilkårene for å bli

bundet av avtale er ulike i de tre landene. I Norge har NHO og Virke, som organiserer arbeidsgivere i privat sektor, mange medlemmer (bedrifter/virksomheter) uten kollektiv avtale. Dette er ikke tilfelle i Sverige, mens det i Danmark finnes typer medlemskap som ikke uten videre forplikter virksomheten til å ha kollektiv avtale.

Det finnes også virksomheter som ikke er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon som er avtalebundet. I alle landene er praksis at slike avtaler (hengeavtaler) er kopi av den landsdekkende bransjeavtalen for tilsvarende virksomheter.

Hvis en ikke tar hensyn til allmenngjorte avtaler for Norge, er den norske avtaledekningen lavest med rundt 50 prosent i privat sektor. Tilsvarende tall for Sverige og Danmark er henholdsvis 85 prosent (i 2012, Kjellberg 2014) og 74 prosent (i 2012). Tallene for Danmark omfatter heltidsansatte, og avtaledekningen er antakelig noe lavere. I offentlig sektor settes avtaledekningen til 100 prosent.

**Tabell 3.3. Andelen sysselsatte omfattet av kollektivavtale i privat sektor i Danmark, Norge og Sverige i 1995 og 2012. Prosent.**

	Danmark	Norge*	Sverige
	Fulltidsansatte		
1995	76	63	90
2012	74	54	85
Kilde	Dansk Arbejdsgiverforening	Fafo	Kjellberg

\*Spørreundersøkelser overdriver avtaledekningen og reell (formell) binding er lavere.

Avtaledekningen er særlig viktig for lønnsdannelsen. Jo flere som ikke er dekket av kollektive forhandlinger, jo vanskeligere vil det være å koordinere lønnsdannelsen. I Norge se vi imidlertid at det er en tendens til at også arbeidsgivere som ikke er bundet av kollektive avtaler ser til resultatene av de sentrale forhandlingene før lønnsøkningene fastsettes. Dette gjelder særlig for små virksomheter i bransjer som bygg, handel og uteliv. På denne måten får koordineringen også betydning ut over de virksomhetene som er en del av den formelle samordningen. Antakelig vil man finne samme tendens i de andre landene (særlig Danmark).

Et annet forhold som kan ha betydning for koordineringen, er hvor stor del av lønnsdannelsen som foregår sentralt, og hvor stor andel som foregår lokalt. En kan grovt sett skille mellom tre ulike avtale typer i privat sektor: minstelønnsavtaler, normallønsavtaler og sifferløse avtaler. Minstelønnsavtaler er dominerende i industrien i alle de tre landene, og da særlig for arbeideryrkene. I Danmark er 60 prosent av de sysselsatte i privat sektor dekket av minstelønnsavtaler, 19 prosent

av normallønsavtaler og 21 prosent av sifferløse avtaler (DA 2014). Det varierer imidlertid hvor stor betydning avtale type har for det faktiske lønnsnivået i bransjen. Det i første omgang tjenestemennsforbundene som har gått inn for sifferløse avtaler i Sverige, mens LO-forbundene mener de har mer igjen for å forhandle sentralt.

Minstelønnsattsene i alle landene justeres i de sentrale forhandlingene, og i Norge gis det gjerne også et generelt tillegg i disse forhandlingene. I Sverige avsettes det en pott som skal fordeles sentralt, mens en i Danmark ikke forhandler lønn sentralt ut over regulering av minstelønnsattsene. I alle landene er det likevel slik ta en stor del av lønnsfastsettelsen for arbeidere skjer lokalt, og der ulike typer kriterier og bedriftsbaserte lønnsystemer ligger til grunn.

Mens minstelønnsattsene tradisjonelt har hatt lagt et stykke under det faktiske lønnsnivået i industrien, har denne avstanden vært mindre innen privat servicesektor. Her finner en gjerne også et innslag av normallønsavtaler, der lønn fastsettes sentralt og er like på tvers av virksomheter og geografiske områder.

For funksjonærene er lønnsdannelsen ofte mer desentralisert, og i Danmark har overenskomstene for HK/Privat individuell lønnsfastsettelse. I Norge har det store flertallet av funksjonærene innen industrien (kontorfunksjonærer, teknikere og ingeniører) og andre deler av tradisjonell privat sektor sifferløse avtaler, og har alltid hatt dette. Her skal det finne sted årlige forhandlinger mellom bedriften og de tillitsvalgte. Unntak er for eksempel finanssektoren (bank og forsikring), luftfart og noen grupper funksjonærer som er organisert i LO. I Sverige har man historisk sett hatt en sterkere tradisjon for forhandlinger på sentralt nivå også for funksjonærer. Dette kan forklares med høyere organisasjonsgrad og ulike forhandlingstradisjoner. Men man ser også en sterk grad av desentralisering av lønnsdannelsen over tid, med framvekst av sifferløse avtaler eller andre avtale typer med sterk vektlegging av lokal (og delvis individuell) lønn.

I offentlig sektor er det stor variasjon mellom landene. Danmark og særlig Sverige har en langt mer desentralisert lønnsdannelsen i offentlig sektor enn det Norge har. Fortsatt spiller sentralt fastsatte rammer en viktig rolle for lønnsdannelsen i offentlig sektor, det vil si at selv en sterkt desentralisert lønnsdannelsen skal skje innen en ramme som er fastsatt gjennom forhandlinger på sentralt nivå.

Jo mindre kontroll partene sentralt har på lønnsdannelsen gjennom en desentralisering, vil kunne påvirke mulighetene for koordinering. Dette er et spørsmål vi vil komme tilbake til i de neste kapitlene.

## 4. Koordinering av lønnsdannelsen

I dette kapittelet skal vi se nærmere på det institusjonelle rammeverket i de ulike landene. Dette bidrar til koordinering både horisontalt og vertikalt. Med horisontal koordinering mener vi koordinering mellom ulike yrkesgrupper, bransjer og sektorer, mens vertikal koordinering beskriver koordineringen mellom sentrale ledd og lokale ledd i områder med hel eller delvis desentraliserte forhandlinger. Med institusjonelle rammer, menes ordninger og reguleringer hos hver av partene eller som partene har blitt enige seg imellom, samt lovreguleringer eller samarbeidsorganer etablert av myndighetene.

### 4.1 Myndighetenes rolle

Det er ulike tradisjoner for trepartssamarbeid knyttet til inntektspolitikken i de tre landene. I Danmark og Norge har sosiale reformer flere ganger vært tema under lønnsforhandlingene, og staten har bidratt for å få til løsninger. Et slikt statlig bidrag er fremdeles vanlig i Norge, men mindre i Danmark, og det kan se ut som myndighetenes rolle i form av å bidra med reformer har blitt mindre over tid i både Norge og Danmark. I Norge kan for eksempel regjeringen bidra til oppgjøret ved justeringer i permitteringsreglene eller ved å sette av midler til norskopplæring i arbeidslivet. I Sverige har myndighetene spilt en mer tilbake trukket rolle i lønnsdannelsen. I alle landene har myndighetene en viktig rolle både når det gjelder etableringen av et felles tallgrunnlag for forhandlingene, samt bidra med meklings i de tilfeller partene ikke klarer å komme til enighet forhandlingsveien.

Et viktig grunnlag for forhandlingene mellom partene er økonomiske analyser og lønnsstatistikk. Enighet om hva som har skjedd og om utsiktene (konjunktorene) fremover er viktig, siden det gir partene en felles forståelse av utgangspunktet for lønnsoppgjøret når de setter seg ved forhandlingsbordet. Slike rapporter omhandler utviklingen i den nasjonale økonomien, lønnsveksten, produktivitetens utviklingen, internasjonale konjunkturer og utviklingen i eksportbransjenes konkurranseevne. I alle landene utgis det rapporter i forkant av lønnsoppgjørene hvor disse punktene diskuteres. I Danmark er det Statistikutvalget som er ansvarlig for rapporten. Utvalget er et trepartsorgan hvor LO, Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og flere departement er representert. I Norge utarbeides rapportene av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) hvor alle hovedorganisasjonene er representert sammen med myndighetene. Medlingsinstituttet er ansvarlig for den svenske

lønnsstatistikken og for beskrivelse av de økonomiske utsiktene. I tillegg fremlegger Konjunkturinstituttet rapporter om lønnsdannelsen i forkant av lønnsoppgjørene. Partene er ikke representert i disse institusjonene, men har gjerne sine egne utredninger. Partene i Industriavtalet har sitt eget ekspertutvalg som fremlegger rapporter om den økonomiske situasjonen og lønnsveksten.

For koordineringen er statistikk knyttet til lønnsveksten i ulike sektorer og tariffområder viktig. Ved hjelp av denne statistikken kan en se om koordineringen virker, det vil si om ulike tariffområder følger den samme lønnsutviklingen. En felles lønnsstatistikk som er omforent før partene går inn i forhandlingene innebærer dessuten at en unngår at en uenighet om tallgrunnlaget skaper problemer under forhandlingene. Videre vil det kunne bidra til at partene har en felles forståelse for hvor mye ulike tillegg og eventuelt andre endringer i de kollektive avtalene vil utgjøre i årslønnsvekst. Dette er viktig for å kunne sette «rammen» eller «märket» for oppgjøret. Statistikken er imidlertid innhentet og analysert på litt ulike måter, noe som innebærer at lønnsveksten heller ikke kommer frem på samme måte i de tre landene. I Danmark og Norge beskrives lønnsutviklingen i form av en samlet årslønnsvekst for ulike sektorer i økonomien. Det gis i tillegg separate tall for arbeidergrupper og funksjonærgrupper. I angivelsen av lønnsveksten skilles det ikke mellom de tilleggene som partene har forhandlet frem, og andre elementer. Dette gir en mulighet til å sammenligne lønnsutviklingen på tvers av bransjer og sektorer, også der lønnsdannelsen er helt desentralisert. I Sverige finnes det ingen offentlig statistikk hva gjelder de sifferløse avtalene, det vil si inndeling av lønnsvekst etter kollektiv avtaletype. Partene har blitt kritisert for at inngåelse av slike avtaler har blitt en metode for å unndra seg normeringen fra industrien (Medlingsinstituttet 2015).

Staten har også en viktig rolle gjennom de statlige meklingsinstituttene (alle de tre landene) og gjennom å gripe inn og stoppe konflikter (Norge og Danmark). Det finnes statlige meklingsinstitutter i alle tre landene, og hovedoppgaven for disse er å sikre arbeidsfred. Samtidig har disse institusjonene også en viktig oppgave når det gjelder koordineringen mellom ulike tariffområder. Denne kan være fastsatt i oppdraget (som i Sverige) eller være mer indirekte, som i Norge. Verken Norge eller Danmark har noen tradisjon med frittstående meklere som man har i Sverige.

Den koordinerende rollen er knyttet til gangen i forhandlingene. I alle landene er det vanlig at de kollektive avtalene innenfor en sektor har noenlunde like utløpstidspunkt, og at de dermed forhandles og eventuelt mekles noenlunde samtidig. Det er partene i konkurranseutsatt sektor som definerer hva som er en forsvarlig ramme, selv når de er i mekling. Meklerne skal bidra til disse kommer fram til enighet gjennom mekling. Rollen blir en annen der en ramme (märket) er fastlagt. Da vil meklerne ha et ansvar for å bidra til å sikre at den økonomiske rammen for de ulike områdene er noenlunde like, det som kan kalles en «politifunksjon».

Det danske meklingsinstituttet Forligsinstitutionen har en langt sterkere koordinerende oppgave enn de øvrige lands institusjoner. I Danmark sørger Forligsinstitutionen for at det foreligger forslag til nye avtaler innen de mange tariffområdene i privat sektor og at disse avgjøres samlet. Forligsinstitutionen kan framlegges forslag til nye avtaler på områder der man ikke kommer fram til slike. Det kan dermed bli lagt fram forslag til avstemning som verken fagforbund eller arbeidsgiversiden vil anbefale. Slike forslag vil i hovedsak bygge på tidligere resultater.

I Danmark og Norge godtas nye kollektive avtaler gjennom uravstemning, ikke gjennom vedtaksføre forsamlinger som i Sverige. I Danmark kan Forligsinstitutionen koble avstemningene (sørge for at stemmene telles samlet, og ikke for avtalene enkeltvis). Kobling av uravstemningene innebærer derfor at små tariffområder får lite innvirkning på avstemningsresultatet. Sammenkoblingen kan skje for avtaler som mekles i samme periode, og på tvers av hovedorganisasjoner, og er derfor svært omfattende. Kobling er et sentralt element i den danske modellen, og bidrar til at mindre tariffområder ikke kan streike seg fram til bedre resultater enn det andre har oppnådd. I praksis vil det være forhandlingene mellom LO-forbundene og DAs organisasjoner som er de førende i privat sektor, og som de andre kobles sammen med. Meklingsforslaget fremsettes imidlertid ikke uten at hovedorganisasjonene er involvert. Mens DA er opptatt av at normen ikke brytes oppover, passer LO på at den ikke brytes nedover. (Ibsen 2013; Due & Madsen 2013; Andersen et al. 2015).

I Norge har ikke Riksmekleren mulighet for å koble uravstemning, eller pålegge at en skisse fra mekleren sendes ut til mekling. Der er dermed kun skiller som partene anbefaler, eller ønsker medlemmenes vurdering av, som sendes ut til uravstemning. Dette betyr at det er fullt mulig (og ikke uvanlig) med streiker i forhandlinger som følger etter frontfaget.

Riksmekleren vil være forsiktig med å bidra til løsninger som gir mer enn det som var rammen i frontfaget. En slik politikk er ikke formulert i loven, men bygger på erfaringen at det vil være vanskelig å mekle fram løsninger tidlig i et oppgjør hvis andre kan bruke dette som et «golv» og forlange bedre

løsninger / mer penger. En ganske stram praksis er derfor nødvendig for å sikre effektivt mekling i kommende år. Dette er særlig viktig i Norge, siden man i større grad enn i Danmark og Sverige har konkurrerende kollektive forbund og konkurrerende tariffavtaler. Forbund i LO og YS har for eksempel tariffavtaler for de samme gruppene innen transport, innen oljeutvinning, innen vakt (vektene) med flere. Siden de aktuelle forbundene konkurrerer om medlemmer, og gjerne vil vise til at de har oppnådd mer enn konkurrenten, får riksmekleren her en «politirolle». I tillegg ligger også en forståelse hos mekleren om at samfunnsoppdraget også omfatter å bidra til en forsvarlig lønnsvekst.

Fører så prinsippet om uravstemning til at streikevillige fagforbund kan tvinge fram et resultat utover frontfaget? I perioden omkring 2000 ønsket den organiserte arbeidsgiversiden endringer i praksis med uravstemningen (for eksempel erstatte uravstemningen med en svensk modell). Årsaken var to store streiker som sprang ut fra et nei i en uravstemning der medlemmene stemte nei til et anbefalt forslag: forhandlingene om verkstedoverenskomsten (frontfaget) i 1996 og det samordnede hovedoppgjøret i 2000. Det ble ikke gjort noen endringer i bestemmelsene om uravstemning, og praksis med uravstemning er per i dag ikke omstridt. Utfordringen med at et anbefalt forslag stemmes ned, er ikke stor, siden et fagforbund ikke vil sende forslag til uravstemning hvis de ikke tror medlemmene vil godta dette. Presset mot frontfagsmodellen kommer først og fremst ved at partene ikke når enighet gjennom forhandlinger og mekling, ikke ved at det stemmes nei i en uravstemning. Samtidig kan det være en indirekte effekt, siden forbund av og til vil ønske eller måtte gå i konflikt på grunn av medlemmenes forventinger, selv om de vet at sannsynligheten for å oppnå et bedre resultat er liten. Antallet arbeidskonflikter har også vært høyere i Norge enn i Sverige de siste 10-15 årene. Disse kan gi noe, men vanligvis svært moderat, økonomisk uttelling.

I tillegg til meklingen har en i Norge en lang tradisjon for at staten går inn og stopper arbeidskonflikter i den grad disse truer liv og helse eller sentrale samfunnsfunksjoner. Tilsvarende har en også gjort i Danmark der regjeringen har ment at konfliktene har fått betydelige konsekvenser for samfunnet. Et inngrep i en norsk konflikt vil innebære at Rikslønnsnemnden, et trepartsorgan, fastsetter innholdet i den nye kollektive avtalen. Rikslønnsnemnden vil normalt ikke gi partene andre resultater enn det frontfaget har fått. I Danmark fastsettes innholdet i den nye avtalen av Folketinget. Hvis det foreligger en skisse fra Forligsinstitutionen legges denne normalt til grunn. Denne formen for statlig inngrep er fremmed i Sverige, og spørsmål knyttet til liv og helse er regulert mellom partene.

## 4.2 Partenes rolle

Hvordan partene organiserer seg og forhandlingene, har stor betydning for samordningen på tvers av områder. Både organisasjonsbildet og forhandlingsforløpet er ulikt i de tre landene, men til tross for dette lykkes man i stor grad med en koordinering av lønnsdannelsen.

I Norge lettes koordineringen ved hjelp av at avtalene løper ut samtidig eller innenfor samme periode (for eksempel 1. mars og 1. april). Avtalene inngås alltid for to år (24 måneder), med forhandlinger etter ett år. Avtalenes lengde og utløp er i praksis ikke et forhandlingstema, og det å flytte på varighet/utløpsdato er noe som vanligvis ikke inngår som et element i forhandlingene. Koordinerte utløpsdatoer gjør at forhandlingene i ulike sektorer kan baseres på den samme økonomiske situasjonen, og at lønnsutviklingen kan følges nøye på tvers av tariffområder. I motsetningen til Danmark, forhandles avtalene i privat og offentlig sektor samme år og innen noenlunde samme tidsintervall, men forhandlinger/mekling skjer en drøy måned etter frontfaget.

Partene blir enige om en forhandlingsrekkefølge som sikrer at konkurranseutsatt industri forhandler først, etterfulgt av de øvrige avtalene i privat sektor. Avtalene har ettervirkning, noe som gjør at de gjelder inntil de blir sagt opp og partene avgjør sammen med Riksmekleren når det passer med mekling. Dette er langt på vei et praktisk spørsmål som dreier seg om å organisere køen av avtaler som skal til mekling. Det har så langt aldri skjedd at noen har blitt enige før frontfaget (industrien), dette er en uskreven regel som vil følges av alle. I Norge er spørsmålet om å bli enige før avtalene løper ut ikke et tema (som i Sverige), dette løses gjennom ettervirkning (at avtalene fortsatt gjelder etter utløpsdato) og vet at partene er med på å styre køen.

I Danmark skjer forhandlingene i privat og offentlig sektor ulike år. Avtalene kan gjelde for 3 år eller for 2 år, og det forhandles ikke i perioden: man blir enige om tillegg for alle årene. Koblingsbestemmelsene innebærer at en kan sikre en stram koordinering mellom ulike områder i privat sektor. Avtalene forhandles likevel én for én, med muligheter for bransjespesifikke tilpasninger. På samme måte som i Norge vil de første avtalene vil i praksis legge sterke føringer på hva man kan oppnå når det gjelder økonomisk ramme og mer generelle krav. I motsetning til Norge er det vanskelig å gå til konflikt i slike forhandlinger siden avstemningene kobles og fordi mekler vil legge fram en skisse selv om partene ikke blir enige. Koordineringen over mot offentlig sektor sikres gjennom en reguleringsordning. Denne knytter lønnsrammen i offentlig sektor til lønnsveksten i privat sektor, og er dermed en formell binding som sikrer at lønnsveksten i offentlig sektor blir om lag som i privat sektor.

I motsetning til Norge og Danmark, så er det i Sverige ingen fast tradisjon for koordinering av

avtaleperioder og utløpsdatoer. De senere årene har partene imidlertid i større grad samlet utløpstidspunkt. Der avtalelengdene er ulike, har en knyttet lønnsveksten til markedet, slik en gjorde i Kommunals avtale i kommunal sektor i 2016. Den interne koordineringen på hver av sidene har også betydning, enten dette skjer mellom hovedorganisasjoner eller innad i en hovedorganisasjon. Etter endringene på 1990-tallet har ikke lenger hovedorganisasjonen noen sentral rolle i forhandlingene. Et unntak gjelder for Norge der det fremdeles kan finne sted samordnede oppgjør, for eksempel der det forhandles om viktige temaer som gjelder på tvers av bransjer og sektorer. Det var situasjonen så sent som i 2018 da tjenestepensjon/tidligpensjon var tema. Forrige gang var 2008 og 2000.

Det kan se ut som om en desentralisering av forhandlingene fra hovedorganisasjonene til partene i bransjeavtalene, er fulgt av en motsatt bevegelse der hovedorganisasjonene har fått nye, men viktige, oppgaver i form av koordinering/samordning.

I forbundsvis oppgjør i Norge er det NHOs landsforening (medlemsforening) Norsk Industri som forhandler først, mens det ikke er noe fast frontfag for normallønnoverenskomster. I Norge har går skillet i større grad mellom frontfag og lavlønnfag. I noen grad fungerer tekobransjen som et lavlønnfag (som nå er tatt inn i Industriooverenskomsten mellom Fellesforbundet og Norsk Industri) som et frontfag for lavlønnbransjene. Men tekoområdet er lite, og andre kollektive avtaler – blant annet avtalen for varehandel mellom Handel og Kontor og Hovedorganisasjonen Virke, har i dag større innflytelse på lavlønnprofilen. Norge har en mer fragmentert struktur på arbeidsgiversiden enn Danmark og Sverige har, og varehandelen er ikke organisert i NHO. Arbeidsgiverorganisasjoner utenfor NHO vil likevel føle seg forpliktet av rammen i frontfaget, og være lite villige til å gi høyere tillegg. Den stadig sterkere oppmerksomheten omkring oppgjørets ramme (at lønnsveksten skal følge frontfaget, det vil si konkurranseutsatt industri) har også lagt til rette for at ulike bransjer kan prioritere ulikt innen denne rammen. Dette kan se ut til å ha litt forsterket etter at NHO (i samråd med LO) legger fram et anslag for rammen (for eksempel 2,8 prosent i årslønnsvekst). Samtidig har dette ført til at arbeidsgiversiden i alle bransjer refererer til denne rammen.

Dansk Arbejdsgiverforening er dominerende i privat sektor i Danmark. Gjennom vedtektene har hovedorganisasjonen en betydelig innflytelse over lønnsforhandlingene. I praksis har imidlertid Dansk Industri, i kraft av å representere 60 prosent av medlemsmassen (DA 2014), betydelig kontroll over DAs lønnspolitikk. Dansk Industri er et resultat av en rekke fusjoner opp gjennom årene. I 2010 kom også handels- og transportbedrifter inn i DI gjennom fusjonen med HTSA. Dette innebærer at Dansk Industri både er førende i forhandlingene på minstelønn- og normallønnområdet.

De fleste svenske arbeidsgiverorganisasjonene er samlet i Svensk Näringsliv (SN). SN kan vedta retningslinjer om den kollektive avtalens innhold i spørsmål som har vesentlig betydning for fellesskapet. Det er til sammen rundt 50 medlemsforeninger i SN, og de fleste bransjer er omfattet. I motsetning til Danmark og Norge er ikke industrien samlet i én organisasjon. Samarbeidet mellom de elleve arbeidsgiverorganisasjonene som er part i Industriavtalet bidrar imidlertid til en sterk samordning. Tilsvarende samarbeid finnes også innenfor flere andre bransjer.

Alle landene har ulike hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden (som rekrutterer ulikt), og lønndannelsen er ulik for arbeidere og funksjonærer. Dette betyr at man ikke bare må ha en samordning innen hovedorganisasjonene, men at man også må ha en samordning mellom de ulike hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden.

Samordningen innad i hovedorganisasjonene er forankret i vedtekter, og bygger for øvrig på den indre justisen eller fellesskapet i organisasjonene. Slike mekanismer fungerer likevel bare hvis alle forbund opplever at dette er bedre enn å stå alene. Både forbund som dekker flere bransjer, samt forhandlingskarteller innen eller på tvers av hovedorganisasjonene er med på å bidra til større samordning. Mens forhandlingskartellene i Sverige på enkelte områder inkluderer både arbeidere og funksjonærer, har ikke dette vært vanlig i Norge. I Danmark forhandles overenskomstene innen industrien mellom Dansk Industri og forhandlingskartellet CO-industri. Kartellet domineres av ulike arbeiderforbund, men funksjonærforbundet Handel og kontor (HK) inngår også. Vedtaket om å fusjoner LO og FTF (utdanningsgrupper særlig innen offentlig sektor) i Danmark, kan også innebære en sterkere samordning i årene fremover.

Et annet forhold som har betydning er bruken av uravstemninger. Både i Danmark og Norge stemmes det blant medlemmene over forslag til nye kollektive avtaler. Et «nei» i uravstemningen kan føre til konflikt i begge landene, og et neiflertall fra arbeidstakersida er en reell mulighet. I Sverige vedtas disse av representative forsamlinger (NOU 2001:14 side 47).

#### **4.3 «Märkets» betydning for etterfølgende forhandlinger**

Forhandlingsmodellene i de tre landene baserer seg på at industrien som frontfag fastsetter et «märke» eller en ramme som skal følges av de etterfølgende tariffområdene. I Norge har det siden 2013 vært enighet om at NHO, i forståelse med LO, skal informere om hva som er den økonomiske rammen for industrien (arbeidere og funksjonærer) i etterkant av at partene har kommet til enighet. Denne rammen formidles som årslønnsvekst i prosent, og inkluderer både avtalte tillegg, kostnader ved eventuelle materielle endringer, lønnsoverheng (virkningen av

fjorårets lønnsendringer inn i inneværende år, samt lønnsglidning (effekten av lokal lønnsdannelse og andre endringer på lokalt nivå). De sentrale partene justerer ikke bare minstelønnsatsene, men blir normalt også enige om et generelt tillegg som skal gis til alle arbeidstakere. I praksis varierer det noe om etterfølgende oppgjør på minstelønnsavtaler i privat sektor kopierer lønnstilleggene i kroner som industrien har blitt enig om, eller om de beregner hvilke lønnstillegg det er rom for på deres område innenfor rammen.

I år 2000 ble det i Holden I-utredningen presisert at modellen ikke medfører at fordelingsprofilen fra frontfaget må følges av de etterfølgende områdene. Vi ser imidlertid at den profilen som for eksempel partene i industrien blir enige om, ofte kopieres av andre områder. På normallønssoverenskomstene gis det tillegg som er høyere enn i industrien. I privat sektor utenom NHO-området vil det i hovedsak være rammen som danner grunnlaget for forhandlingene, og ikke lønnstilleggene. Andre materielle endringer også kan bli kopiert dersom de av sin natur er ment å regulere hele arbeidsmarkedet. Innen offentlig sektor er det i hovedsak kun rammen fra frontfaget som partene tar utgangspunkt i. Hver av sidene vil prøve å argumentere for at rammen skal avvikes opp eller ned ut fra tidligere års lønnsutvikling, eller andre hensyn.

I Norge baserer avtalene for funksjonærgruppene i industrien seg utelukkende på lokal lønnsdannelse. Funksjonærene lønnsøkning inngår likevel som en del av rammen for frontfaget, og dette baseres på en beregning av hvor stor lønnsøkningen vil bli for denne gruppen inneværende år. Dette betyr at arbeidsgiverorganisasjonene har en oppgave når det gjelder å sikre at lønnsveksten for funksjonærer (med individuell lønn) ikke blir vesentlig høyere enn lønnsveksten for arbeidere (med kollektiv lønn). Selv om NHO formelt har mulighet til å bøtelegge sine medlemmer, vil den interne justisen stort sett foregå ved at arbeidsgiverorganisasjonene følger med på lønnsveksten og ved at det holdes konferanser og møter før de lokale forhandlingene.

I Danmark fastsettes kun justering av minstelønnsatsene i de sentrale forhandlingene innen industrien. Denne fastsettes i kroner, og dette kronebeløpet kopieres inn i de øvrige overenskomstene. Minstelønnssoverenskomsten for arbeidere innen industrien forhandles først. Etter at normen for minstelønnsavtalene er satt, forhandles reguleringer på normallønsområdene hvor transportområdet er førende. Ved flerårige avtaler fastsettes beløpet for alle årene avtalene omfatter, og det foregår ikke som i Norge forhandlinger om lønn i mellomårene. I tillegg til de sentralt fastsatte satsene på minstelønnsavtaler, forhandles det under fredsplikt lokalt om de faktiske lønnsøkningene. En vet ikke hva årslønnsveksten faktisk blir til disse forhandlingene er ferdige. Også i Danmark er det en forutsetning for at modellen skal fungere, at de lokale tilleggene ikke skal overstige rammen. Det er likevel ingen formelle

måter å styre de lokale partene på. Nivået på justering av minstelønnsattsene vil imidlertid sende et signal fra de sentrale parter om hvor stor lønnsøkning det er rom for i økonomien. Dette er imidlertid ikke bindende for partene lokalt, og konjunkturrendringer kan innebære at partene forhandler frem tillegg som overstiger dette (Andersen 2012). Mens «märket» på denne måte fastsettes i kroner i privat sektor, innebærer reguleringsordningen at en i sammenligning mellom privat og offentlig sektor ser på årslønnsveksten i prosent.

I Sverige følges märket av etterfølgende områder uavhengig om avtalene inneholder lønnsattsar eller er sifferløse. Märket fastsettes i prosent, og det er dette som skal følges av andre områder. I oppgjøret i 2016 ble det en diskusjon om det var prosentsatsen avtalt innen industrien som skulle være gulvet, eller om en alternativt kunne bruke en kronesats fra oppgjøret i varehandelen. Bakgrunnen var at SN og LO i en uttalelse hadde sagt at begge oppgjørene kunne betraktes som norm, det ene i prosent og det andre i kronebeløp. Medlingsinstituttet uttalte da at det var prosentsatsen som var å anse som märket.<sup>2</sup>

Det har blitt hevdet at normeringen er en forutsetning for å kunne ha en modell med fungerende sifferløse avtaler (Medlingsinstituttet 2014). Samtidig stenger ikke ordningen helt for ethvert avvik. I den grad partene er enige om det, samt at de klarer å overbevise resten av arbeidsmarkedet om dette behovet, og avviket er en del av en lengre endringsprosess, kan det godtas at märket avvikes (SOU 2006:32). I praksis vil dette sannsynligvis forutsette en bred avtale mellom partene i arbeidslivet.

**Tabell 4.1. Oversikt over om rammen fastsettes i kroner eller prosent.**

	Danmark	Norge	Sverige
Privat sektor	Kroner	Prosent (men sentrale tillegg gis ofte i kroner)	Prosent
Offentlig sektor	Prosent	Prosent (men sentrale tillegg gis ofte i kroner)	Prosent

#### 4.4 Mekanismer av særlig betydning for normeringen

Selv om Det er ulike mekanismer som sikrer at normeringen fra industrien følges av de etterfølgende oppgjørene. I Danmark har mulighetene for å koble oppgjørene i kombinasjon med felles utløpsdato, stor betydning. Dette gjelder likevel bare innad i hver av sektorene. Koblingen mellom privat sektor og offentlig sektor skjer gjennom reguleringsordningen. Siden 1970-tallet har det vært enighet om at offentlig sektor må følge lønnsutviklingen i privat sektor, og ble blant annet fastslått i Fælleserklæringen av 1987. Ordningen innebærer en justering av offentlige lønninger dersom disse har utviklet seg ulikt

fra privat sektor. Hvor mye de skal justeres, har endret seg over årene, sist i ved oppgjøret i 2015. Dersom den offentlige lønnsveksten ligger over den private, skal hele forskjellen trekkes fra de avtalte reguleringene påfølgende år. Har det offentlige hatt en dårligere lønnsutviklingen skal 80 prosent av forskjellen komme i tillegg. I forhandlingene i 2018 ble reguleringsordningen videreført, men uten bestemmelsen om at en eventuell høyere lønnsvekst enn privat sektor skal trekkes fra i helhet. Nå behandles merlønnsvekst og mindre lønnsvekst igjen likt (80 prosent av forskjellene inngår i reguleringen). Dette var betraktet som en seier for arbeidstakersiden.

I Norge har hovedorganisasjonene forpliktet seg til å følge frontfagsmodellen gjennom offentlige trepartsutvalg, sist i Holden III-utvalget i 2013 (NOU 2013: 3). Det har fra tid til annen vært spenninger knyttet til frontfaget, noe som har ført til justeringer i modellen. I 2003 ble forståelsen av frontfaget utvidet til også å inkludere lønnsveksten blant funksjonærene i industrien («det utvidede frontfaget»). Ut over hovedorganisasjonenes oppslutning om modellen, har både meklingsordningen og statens tradisjon for å gripe inn å avslutte konflikter, hatt en betydning for å opprettholde disiplinen i modellen. Selv om riksmekleren ikke har i oppdrag å sikre frontfagsmodellen, vil dette indirekte spille inn gjennom oppdraget om å sikre arbeidsfred. Hvis partene på enkelte områder ender ut med en meklingskisse med en langt høyere økonomisk ramme enn frontfaget, kan dette bidra til større risiko for arbeidskonflikt på andre områder.

I Sverige har Medlingsinstituttet fått i oppgave å bidra til en normering av lønnsdannelsen med utgangspunkt i resultatet fra industrien (SFS 2007:912). Som vi skal komme tilbake til, har Medlingsinstituttet blitt kritisert for å være for opptatt av å ivareta frontfagsmodellen. Det er heller ikke obligatorisk for partene å ta i bruk meklingsinstituttet. Medlingsinstituttet har ikke mulighet til å gripe inn mot partenes vilje på de områder der partene har avtalt egne meklingsordninger. Slik avtale finnes i industrien og andre områder, selv om det over tid har fått mindre betydning. Tall for 2015 viser at rundt 30 prosent av lønnstakerne var dekket av andre meklingsordninger. I det svenske systemet, fremstår særlig koordineringene om mellom hovedorganisasjonene som viktige. Dette skjer både gjennom vedtekter innad i hovedorganisasjonene, men også gjennom avtaler mellom partene (Förhandlingsordningsavtal). Slike avtaler finnes blant annet i offentlig sektor, men LO-forbundene i offentlig sektor har ikke inngått slike. Svenskt Näringsliv har også et beredningsutskott som følger forhandlingene, og flere ganger har grepet inn og nektet arbeidsgivere i en bransje å gå inn på en avtale som bryter med normeringen.



# 5. Lønnsspredningen og lavlønn

## 5.1 Lønnsspredningen - utviklingen over tid

Ett spørsmål som diskuteres er hvordan den nordiske forhandlingsmodellen påvirker lønnsforskjeller og lønnspredning. Landene i Norden har lenge vært blant dem som har lavest lønnspredning i betydningen forskjellene mellom lavtlønte og høytlønte. Hvordan har så dette utviklet seg over tid? Det finnes ulike mål på lønnspredning, og lønnsstatistikken i de tre landene er også noe ulik bygd opp. Forskjellene er likevel ikke større enn at man kan følge utviklingen over tid, og se om de tre landene har lik eller ulik utvikling når det gjelder lønnspredningen. Et vanlige mål på lønnspredning er forskjellen mellom topp og bunn i lønnsfordelingen, for eksempel desil 1 (der kun 10 prosent tjener mindre) og desil 9, der 90 prosent tjener mindre og 10 prosent tjener mer. Dette målet betegnes P90/P10. Ett annet mål er Gini-koeffisienten, som også måler lønnspredning. Vi ser her på om forskjellene blir større mellom de lavest lønte (P10) og de høyest lønte (P90).

Figur 1 viser lønnspredningen målt ved faktoren P90/P10 over tid. Tallene omfatter kun privat sektor. Norge og Danmark har fått større lønnspredning fra 2000 og fram til i dag. De tre landene lå ganske likt i 2000, med Danmark litt høyere enn Norge og Sverige. Over de siste 15-16 årene har Sverige ikke fått større lønnsforskjeller målt ved dette målet, mens Danmark og særlig Norge har fått økte lønnsforskjeller. I Norge har lønnsforskjellene særlig økt i perioden 2006 og fram til 2015. I 2000 tjente de best lønnede 2,25 prosent mer enn de laveste lønnede. I 2017 er dette målet økt til 2,74 prosent. En viktig forklaring - som ikke vises her - er dårlig lønnsutvikling blant de 10 prosentene som har lavest lønn.

For Norge og Sverige har vi også tall for kvinner og menn (Figur 2). I begge landene er det i privat sektor større lønnspredning blant menn enn blant kvinner. Per 2000 var lønnsforskjellene for henholdsvis kvinner og menn - slik de er målt her - like store i Norge og Sverige. Utviklingen har imidlertid vært ulik. Det er blitt større lønnsforskjeller blant både blant norske kvinner og menn, og aller mest blant norske menn.

Lønnsspredningen har også økt litt i offentlig sektor, men mindre enn i privat sektor (Figur 3). Her har de to landene ganske lik utvikling. Figuren viser også at lønnspredningen i offentlig sektor er mye mindre enn lønnspredningen i privat sektor (Figur 1).

Det kan være mange årsaker til at Norge over tid

har fått større lønnspredning enn Sverige. Norge har lavere tariffavtaledekning enn Sverige og har også hatt en omfattende arbeidsinnvandring i en del bransjer i privat sektor. Arbeidsinnvandrerne befinner seg ofte i virksomheter uten kollektivavtale. Statistikken tyder også på at en god del av den økte lønnspredningen i Norge kan forklares med at det særlig er de lavest lønte som har hatt dårlig lønnsutvikling.

## 5.2 Lavlønn i tariffavtalene

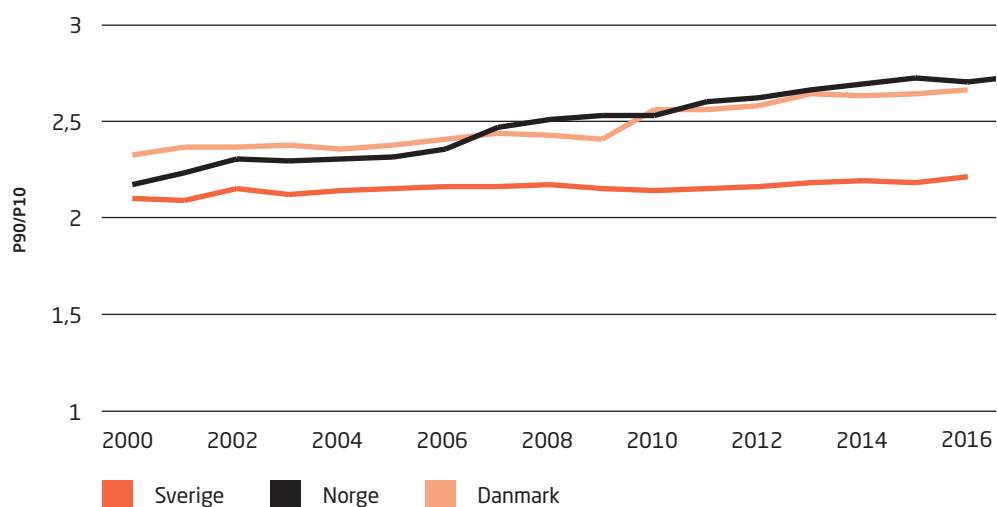
De nordiske frontfagsmodellene vil gi en ganske stabil lønnsvekst i de ulike overenskomstområdene, siden lønnsveksten i konkurranseutsatt (märket) sektor betraktes som en «norm» for forhandlinger som følger. Arbeidsgiver vil være forsiktig med å gi lønnstillegg utover det nivået som er satt gjennom frontfaget/märket, og det vil være vanskelig å få en arbeidstakerorganisasjon til å godta et resultat som gir lavere tillegg enn det andre har fått. En prosentvis lik lønnsutvikling vil over tid gi større lønnsforskjeller målt ved kroner. Men mange fagforbund vil også jobbe for å løfte de lavest lønte.

### Norge

I Norge gis det fortsatt generelle tillegg (sentrale tillegg) i store deler av arbeidsmarkedet. Unntaket er funksjonærer i privat sektor og etter hvert en del grupper med høyere utdanning i offentlig sektor.

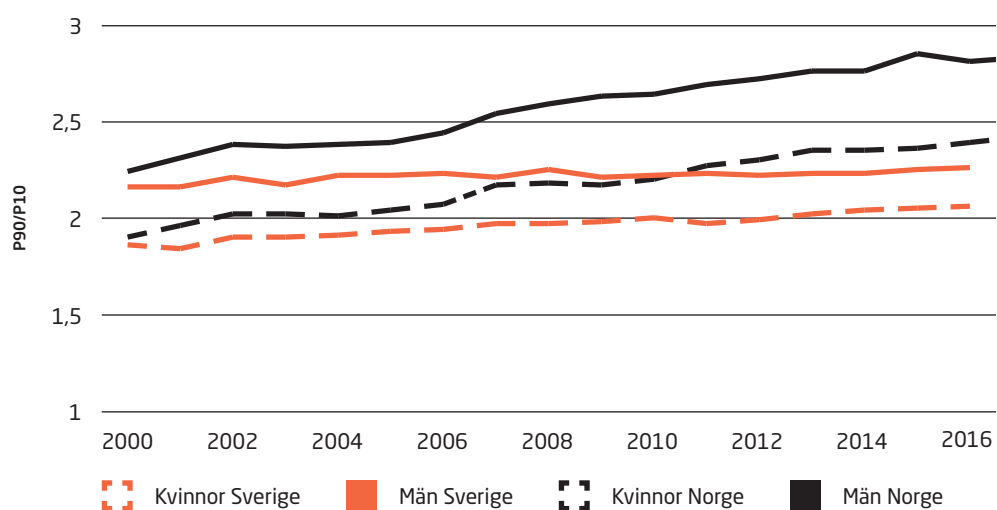
- Det gis vanligvis et spesielt lavlønnstillegg i privat sektor. Dette går til grupper med lav gjennomsnittslønn, i praksis på overenskomster som enten ikke forhandler lokalt (normallønnsavtaler) eller der lokale lønnsforhandlinger gir liten uttelling. Utformingene av lavlønnstilleggene kan variere noe fra oppgjør til oppgjør, og fra tariffområde til tariffområde. I mellomoppgjør (og i samordnede oppgjør) er grensen for lavlønnstillegg vanligvis satt til 90 prosent av industriarbeiderlønn, og det som legges til grunn for om man får dette tillegget er gjennomsnittslønnen på overenskomsten, ikke individuell lønn. I hovedoppgjør som gjennomføres forbundsvist (avtalene forhandles én for én) kan varehandel, tekoindustri (som i dag er del av frontfaget) eller hotell- og restaurantvirksomhet (tidligere) gi normen for hvordan lavlønnstilleggene utformes. Lavlønnstilleggene regnes med i den økonomiske rammen (årslønnsveksten) og gis som kronetillegg.

**Figur 1** Lønsspredning målt ved p90/p10. Privat sektor Danmark, Norge og Sverige. Heltidsstillinger.



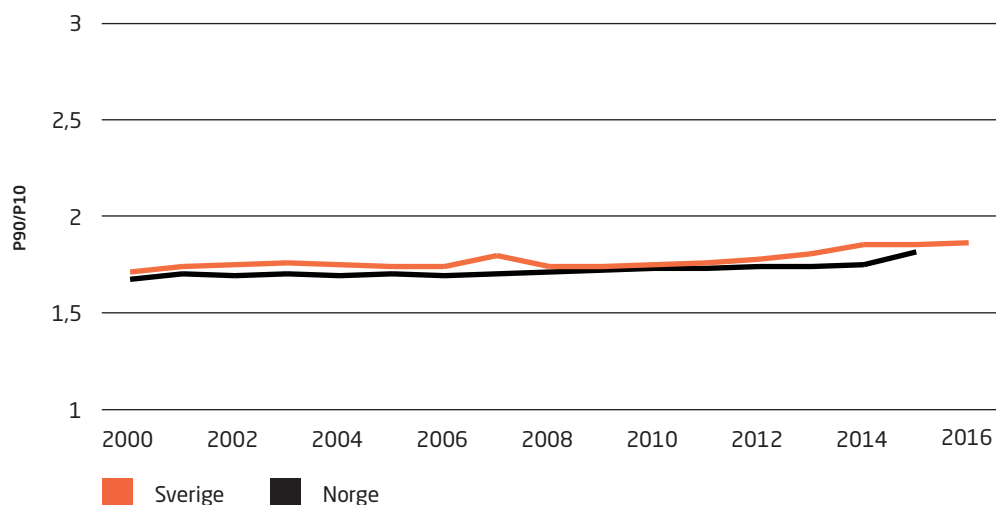
Kilde: SSB Norge, Lønnsstatistikk; Danmarks Statistik (spesialkøring) og Statistiska Centralbyrå, Lönestrukturstatistik.

**Figur 2** Lønsspredning målt ved p90/p10. Privat sektor Norge og Sverige. Kvinner og menn. Heltidsstillinger.



Kilde: SSB Norge, Lønnsstatistikk; Danmarks Statistik (spesialkøring) og Statistiska Centralbyrå, Lönestrukturstatistik.

**Figur 3** Lønsspredning målt ved p90/p10. Offentlig sektor Norge og Sverige.



Kilde: SSB Norge, Lønnsstatistikk; og Statistiska Centralbyrå, Lönestrukturstatistik

- Mange overenskomster i privat sektor har ulike typer lavlønnsгарантиer. De varierer i utforming, men knytter vanligvis lønnsutviklingen opp mot et bransjegjennomsnitt eller (mer sjelden) industrigjennomsnittet. Garantien kan gjelde personer eller grupper. På noen områder er garantiordningene viktige for lønnsdannelsen, på andre tariffområder har de mindre betydning. Mange av disse ordningene ble innført i lønnsoppgjøret i 1980, og er revidert i etterkant, men ikke fjernet. Arbeidsgiversiden er i hovedsak negativ til å innføre nye eller forbedrede garantiordninger. Garantitilleggene regnes med i den økonomiske rammen (årslønnsvekst).
- I kommunal sektor sikres en lavlønnsprofil på to måter: dels ved utformingen av de generelle tilleggene (sentrale tillegg gis fortsatt), dels ved at tariffavtalen har minstelønn for ulike stillingsgrupper. Minstelønnen varierer også etter ansiennitet, og partene kan dermed påvirke lønnsfordelingen ved å kreve lengre stiger. I kommunal sektor er det for eksempel innført en minstelønnsatts for arbeidstakere med 16 års ansiennitet. Lønnstilleggene er i de senere årene ofte gitt som kronetillegg, og vanligvis vil man både heve minstelønna og gi et generelt tillegg (men arbeidstakere får kun en type tillegg).
- Både stat og kommune kan påvirke fordelingen innen tariffområdet ved å gi høyere tillegg til arbeidstakere med lav lønn. For eksempel kan man bli enig om et tillegg på 1,25 prosent, men minst 5100 kro-ner. Dermed får de lavest lønte et tillegg som er noe høyere enn 1,25 prosent.
- Norge har allmenngjøring innen bransjer som bygg, renhold, hotell- og restauranter, grønn sektor (jordbruk og gartnerier), fiskeindustri og deler av industrien. De allmenngjorte satsene bygger på minstelønnsattsene i tariffavtalene, og er en minstelønn som arbeidsgiver ikke kan gå under. Fagforbundene har de senere årene prioritert å heve minstelønnsattsene, som tidligere hadde liten praktisk betydning for lønnsdannelsen.
- Det er i hovedsak minstelønnsatts i minstelønnsavtalene som revideres i forhandlingene på sentralt nivå, for eksempel at alle minstelønnsatts øker med 2 kroner per time. Det gis ikke generelle tillegg (som er vanlig i Norge), disse forhandles på arbeidsplassen.
- Danske tariffavtaler i privat sektor (landsdekkende bransjeavtaler) har ikke garantiordninger i betydningen at lønnen knyttes til et bestemt bransje- eller industrigjennomsnitt.
- I offentlig sektor forhandles mye av lønnen fortsatt sentralt. I kommunal sektor ble det i forhandlingene for 2018-2021 satt av et mindre beløp av for følgende formål<sup>3</sup>:
  - Lavtlønnspulje til ansatte på lønnstrinn 11-19.
  - Likelønnspulje til ansatte i fag med over 60 prosent kvinner, og hvor gruppens gjennomsnittslønn som helhet er under gjennomsnittslønnen i regioner og kommuner. Eksempelvis serviceassistenter og pedagogmedhjelpere.

Selv om beløpet er beskjedent - 0,34 prosent av lønnsmassen samlet for 3 år - trekker tillitsvalgte fram det som positivt at slike prinsipper er akseptert:

Dagens kommunale forlig inneholder også en lavtløns- og ligelønspulje. Det kalder 3F's forhandler Ellen K. Lykkegård for et længe ønsket gjennombrud.  
- Vi har haft rejst kravet i en del år. Det er meget glædeligt, at det endelig er lykkedes at få det igennem. Sådan at der både er en procentstigning i lønnen og en krone-øre stigning til de lavest lønnede. Det er et nyt princip, der er indført, og det hilser vi meget velkomment, siger hun<sup>4</sup>

Denne modellen kom etter at det hadde vært vanskelig å bli enige om tilleggene skulle gis som kroner og øre (gagner de lavtlønte) eller som prosenter (større fordel for høyere lønte).<sup>5</sup> Rekrutteringsmidlene skal også gå til kvinnedominerte grupper.

### Sverige

I Sverige deles tariffavtalene inn i sju kategorier, jf. Medlingsinstituttets klassifisering av avtalskonstruksjoner (MI 2018, kapittel 18). Den avtalekonstruksjonen som ligger nærmest norske og danske normallønsavtaler (se ovenfor) er «Generell høijning». I tillegg finnes avtaler som kombinerer generelt tillegg og lokal lønnsputt.

- Det avtalte «märket» legges i all hovedsak til grunn for lønnsveksten, og regnes som prosentvis lønnsvekst innen avtaleperioden.

### Danmark

Danmark har både minstelønnsavtaler og normallønsavtaler. Avtalenes minstelønnsatts/ minstebetaling justeres i forhandlingene.

- I Danmark gis det høyere tillegg til normallønsavtaler enn til minstelønnsavtaler. For perioden 2017 til 2020 justeres satsene i minstelønnsavtaler med kr 2 per år mens satsene i normallønsavtalene justeres med kr 2,50 per år. Transportsektoren (avtalene mellom 3Fs transportgruppe og DI) har den senere tid vært det området som fastsetter profilen for normallønsavtalene.

- Det finnes muligheter for lavlønssatsinger, og slike har vært krevd av LO i Sverige, blant annet i 2017 da de fleste avtalene ble reforhandlet (MI 2018). I 2017 ble det i forhandlingene i industrien (Indusriavtalet - avtalen med LO-forbundene) avtalt at rommet form lønnsvekst skulle beregnes med utgangspunkt i en sats på minst 24 000 kroner per måned for 2017, og denne satsen justeres opp i 2018 og 2019. Dette innebærer at områder der det lønnes under denne satsen, vil kunne få et høyere prosentvis tillegg enn den prosentsats som «märket» angir (potten for lønnsvekst øker). Denne bestemmelsen ble tatt inn i andre avtaler. Det var likevel uenighet om fortolkningen av avtalen mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og lavlønssatsningen førte til krevende forhandlinger innen hotell- og restaurantområdet (Gröna Riksavtalet) og også på andre tariffområder.
  - Også ved tidligere forhandlinger har tariffområder som handel og hotell- og restaurantområdet fått høyere prosentvise tillegg enn industriforbundene. Dette har vært kompensert for arbeidsgiver gjennom «kostnadsreducerande åtgärder», det vil si andre endringer i kollektivavtalene til arbeidsgivers fordel (Öberg 2016).
  - På det kommunale tariffområdet ble det enighet om en spesiell satsning for underskötterskor i 2016.
- Siden tariffavtaler og forhandlingsstruktur er ulik i de tre landene, er også tiltakene for en lavlønssatsning forskjellige. I offentlig sektor vil løsningene også være ulike, siden man i Norge har én felles avtale for alle yrkesgrupper (med et visst unntak for statlig sektor fra og med 2016), mens man i Danmark og Sverige har flere ulike avtaler.

## 6. Kritikk mot forhandlingsmodellene

Forhandlingsmodellene i Danmark, Norge og Sverige har mange likheter, og de bygger langt på vei på samme økonomiske modeller (tankegang) og målsetninger. Målet er å sikre en lønnsvekst som ivaretar næringslivets konkurranseevne. Bli lønnsveksten for høy, vil dette føre til tapt konkurranseevne og høyere arbeidsledighet. Selv om det i stor grad er enighet om dette felles målet, betyr ikke det at dagens forhandlingsmodeller er uten spenninger. I det følgende skal vi se nærmere på kritikken mot modellen.

Forholdet mellom lønnsveksten i konkurranseutsatt industri og skjermet sektor, og da særlig offentlig sektor, har medført spenninger i alle landene. Bakgrunnen er at normeringen gjør det vanskelig å løse opp i strukturelle forskjeller mellom ulike sektorer. Dette blir ikke bare en diskusjon mellom jobber i det private og det offentlig, men også en diskusjon om lik utdanning skal lønnes på lik måte, og om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Industrien er i førersetet, samtidig som industrien sysselsetter en synkende andel lønnstakere i disse landene. Diskusjonen knyttet til frontfagets sammensetning har vært håndtert som et spørsmål om hvor stor del av industrien som skal inngå, men har i mindre grad berørt spørsmålet om andre bransjer skal inkluderes. Det er andre næringer som med rette kan argumentere for at de også er konkurranseutsatt. Både handel av varer og leveringer av tjenester går i større grad enn tidligere på tvers av landegrenser. Disse har likevel gjennomgående også et stort nasjonalt marked.

For arbeidsgiverne i tjenesteytende sektor innebærer ordningen at de er mindre streikeutsatt enn andre bransjer (med mindre de blir dratt inn i en annen konflikt for eksempel gjennom kobling). Kampen foregår i hovedsak mellom partene i industrien, og så lenge disse blir enige om et moderat oppgjør, er det ikke gitt at arbeidsgiversiden i skjermet sektor anser seg tjent med en annen modell.

Situasjonen på arbeidstakersiden, er imidlertid en annen. Her kan rammen fra frontfaget oppleves som en tvangstrøye som gjør de vanskelig å endre på fastlåste strukturer. Både skjevheter i lønnsnivå mellom kvinner og menn, samt at enkelte grupper ligger på et lavere lønnsnivå enn ønskelig, er strukturendringer som har vist seg vanskelig å endre innenfor denne forhandlingsmodellen. Lønnsgapet mellom kvinner og menn er for en stor del knyttet til at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt.

Ved at ulike deler av arbeidsmarkedet skal ha lik lønnsvekst, blir det vanskelig å løfte arbeidstakerne i én del av arbeidsmarkedet. Dette forsterkes av at sammenligning mellom områder skjer som en prosentvis endring i lønn og ikke i kroner. En slik utvikling kan motvirkes ved at grupper gis et lavlønns tillegg, men dette vil være vanskelig dersom det på et tariffområde er ønskelig å løfte en stor andel av arbeidstakerne sammenlignet med andre områder.

Denne utfordringen har vært forsøkt på ulikt vis i de tre landene. I Sverige har det vært rettet sterk kritikk mot Medlingsinstitutet på grunnlag av at instituttet er for opptatt av å følge normeringen fra industrien. LO-forbundet Kommunal har prøvd å få partene i industrien til å ta ansvar for å løfte kvinneyrkene, ved å ta til orde for at legitimiteten til hele forhandlingsmodellen vil svekkes hvis en ikke klarer dette (Medlingsinstitutet 2015:199). Desentraliseringen av lønnsdannelsen, kan ses på som et resultat av at en ikke har klart å løse dette spørsmålet i de sentrale forhandlingene. Arbeidstakersiden har vært positiv til en overgang til sifferløse avtaler, og strategien har vært at den lokale lønnsdannelsen vil gi større lønnsvekst enn det en får sentralt. I og med at det ikke eksisterer noen statistikk over lønnsutviklingen innenfor ulike forbund på de sifferløse avtalene, og partene i konkurranseutsatt sektor har fryktet at avtalene bryter med normeringen. En rapport fra Vårdförbundet fra 2014 viser at sykepleierne lå ett prosent over normen fra industrien (Öberg & Öberg 2015:146). Samtidig er det en viss fleksibilitet i systemet ved at lønnsøkninger også kan være betaling for materielle endringer eller lengre avtaleperioder. I den overordnede statistikken fra Medlingsinstitutet over lønnsøkning fra 2009 til 2016 varierer den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 2,2 prosent for juridisk og økonomisk virksomhet til finans og forsikring på 3,1 prosent. Sektorene kommer noenlunde likt ut med privat sektor og statlig på 2,6 prosent, og kommunal sektor på 2,8 prosent (Medlingsinstitutet 2018). Samtidig har lønnsforskjellene mellom kvinner og menn gått ned ved at kvinners lønn i prosent av menns lønn har økt fra 85,2 prosent i 2009 til 88 prosent i 2016 (Medlingsinstitutet 2018).

Den samme diskusjonen knyttet til lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor, og mellom kvinner og menn, har en også hatt i Norge. Uenigheter om rammene har ført til arbeidskonflikter på 2000-tallet.

For å møte kritikken fra offentlig sektor har en gjennomført to hovedgrep: frontfaget har blitt utvidet til å omfatte industrifunksjonærene, noe som har ført til at den økonomiske rammen har blitt høyere. Derneft har partene i frontfaget forpliktet seg til å gi en realistisk ramme for kostnadene i frontfaget. Ingen av grepene innebærer noen endring av forhandlingsmodellen, men kan se på som små justeringer innenfor den eksisterende modellen. Endringene har ikke hatt som mål å endre lønnsforskjeller knyttet til strukturelle forskjeller i arbeidsmarkedet. Det er fremdeles et lønnsgap mellom kvinner og menn, selv om dette har minnet. I 2009 tjente kvinner 84,7 prosent av menns lønn, mens tallet for 2016 var 86,1 prosent (TBU 2017). Et virkemiddel som har blitt diskutert, blant annet i det offentlig utvalget Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6), var å sette av en likelønnsrett på tre milliarder kroner til kvinnedominerte yrker i offentlig sektor. Dette forslaget ble ikke fulgt opp, og LO gikk heller ikke inn for dette. I oppgjøret i 2010 tok LO til ordet for å løse likelønnsutfordringen innenfor den avtalte lønnsrammen, men ved å prioritere kvinnedominerte grupper. Resultatet ble også høyere prosentvis vekst for kvinnegruppene, og en lokal pott hvor deler var satt av til likelønns tiltak. Disse tiltakene har imidlertid ikke vært tilstrekkelige til å redusere lønnsgapet. I motsetning til i Sverige, har ikke de norske arbeidstakerorganisasjonene, med unntak for Akademikerne, hatt tro på at sifferløse avtaler er veien til økte lønninger. Snarere har de fryktet at dette vil medføre at enkelte vil stikke av med lønnsveksten mens andre blir hengende etter, og det vil bli større forskjeller. I 2016 ble hovedtariffavtalen i Staten delt i to, hvor Akademikerne fortsatte på egen avtale med lokal lønnsdannelse, mens de øvrige hovedorganisasjonene har en felles hovedtariffavtale hvor lønn fremdeles forhandles sentralt, og det avsettes en pott lokalt.

I Danmark har bindingen gjennom reguleringsordningen vært kritisert fra ulike kanter. Fra offentlig sektorforbund har kritikken vært rettet mot at ordningen ikke innebærer en speiling av lønnsutviklingen for sammenlignbare grupper, men for arbeidsmarkedet sett under ett. Jørgensen (2010) peker på at prosentvise reguleringer øker lønnsforskjellene som allerede finnes. I tillegg har reguleringsordningen noen negative konsekvenser knyttet til at det ikke nødvendigvis er sammenheng

mellom hvem som får lønnsøkninger det ene året og hvem som må ta kutt påfølgende år dersom den totale lønnsutviklingen har vært høyere enn i privat sektor. Også arbeidsgiverne i statlig sektor har ønsket å få ordningen fjernet, noe som umiddelbart kan virke merkelig i og med at ordningen vil holde igjen lønnsøkningen i offentlig sektor. En begrunnelse er knyttet til at lønnsveksten ikke vil speile produktivitetsveksten (Madsen et al. 2013), og at ordningen har gitt for høye tillegg i dårlige økonomiske tider. Det var noe av bakgrunnen for at en i 2015 ble enige om at hele forskjellen skulle justeres dersom offentlige hadde høyere lønnsøkning enn de private. Denne endringen ble reversert i 2018. I likhet med Sverige og Norge, er det også i Danmark et lønnsgap mellom kvinner og menn. Trenden er likevel nedadgående - i 2004 var gapet på 16 prosent, mens det i 2016 var på 13,2 prosent, og ligger dermed mellom det svenske og det norske lønnsgapet (Danmarks Statistikk)

Dagens forhandlingsmodeller gjør det også vanskelig å ta ut forhandlingskraft både lokalt og sentralt. Enkelte grupper kan ha stor sentral forhandlingskraft, ved at en konflikt vil ha alvorlige konsekvenser for arbeidsgiverne eller for samfunnet, mens andre kan gå til streik uten de samme konsekvensene. Dagens modeller har til en viss grad forhindret at gruppene med størst forhandlingskraft har brukt dette til å få ut høyere lønnsøkning enn andre grupper. Gjennom trepartsavtaler, koblingsmekanismen i Danmark, tvungen lønnsnemnd i Norge og avtaler mellom partene på forhandlingsområdene i Sverige, har en klart å holde igjen områder med stor konfliktkraft.

Lokalt vil grupper av arbeidstakere eller individuelle arbeidstakere som er i en markedsmessig sterk posisjon, ha større forhandlingskraft enn grupper hvor tilførselen arbeidskraft er stor. Dette innebærer at arbeidsgiverne ofte vil være villig til å øke lønnen for de grupper det er stor konkurranse om. Dersom en stor del av lønnen forhandles sentralt, eller at lokale lønnsmidler fordeles likt mellom grupper, vil det være mindre rom for ansatte med høy forhandlingskraft til å ta ut sitt potensiale. Dette er også bakgrunnen for at enkelte grupper ønsker å flytte lønnsdannelsen ned til det lokale nivået. En sammenpresset lønnsstruktur, innebærer dessuten at utdanning lønner seg mindre enn der lønnsfordelingen hadde vært større.

## 7. Avslutning

Dagens modeller for lønnsdannelse i de skandinaviske landene har flere utfordringer for arbeidstakersiden. Rammetenkning synes å ha blitt forsterket over tid. Mens den er egnet til å holde lønnsveksten og lønnsspredningen nede, er den mindre egnet til å endre strukturelle lønnsforskjeller. Den kan dermed oppleves som en tvangstrøye både av lavlønsgrupper og fra forbund med sterk forhandlingsposisjon i skjermet sektor.

Likheten mellom modellene er store, samtidige som at landene skiller seg fra hverandre på andre måter. Det er derfor vanskelig å konkludere med at de ulike nasjonale modellene fører til ulike resultater. Til tross for at modellene har ulike mekanismer som skal sikre koordineringen, synes alle modellene å lykkes med en bred koordinering. Dette har også sammenheng med at partene i disse landene i hovedsak stiller seg bak modellene. Når tallene for lønnsspredning likevel viser at Sverige lykkes bedre enn Danmark og Norge med å holde lønnsstrukturen sammenpresset, henger det trolig sammen med andre faktorer, slik som avtaledekning og organisasjonsgrad.

Selv om partene i arbeidslivet støtter opp under modellen, innebærer ikke det at arbeidstakersiden ikke kan prøve å strekke modellen for å få mest mulig ut av den. Det er også enklere for noen grupper å unngå samordningen enn andre. Dette gjelder særlig grupper som har en sterk forhandlingsposisjon lokalt, som kan bruke den til å hente ut mer lønnsmidler enn andre. En slik utvikling kan innebære at flere grupper ønsker å bryte ut av modellen, og at den til slutt faller sammen. Høy lønnsglidning var utfordringer for modellen før «resentraliseringen» rundt år 2000.

Så langt virker det ikke som om lokale lønnsforhandlinger/lokal lønnsdannelse skaper store problemer i noen av landene per i dag. Til tross for at lønnsdannelsen er desentralisert, om enn i ulike grad, synes lønnsveksten i hovedsak å ligge på samme nivå. Bakgrunnen for dette er at normeringen også omfatter de sifferløse avtalene. I Sverige har det imidlertid vært rettet kritikk mot enkeltområder for at desentraliseringen gjør det vanskeligere å ha oversikt over om markedet faktisk følges også på disse områdene. Samtidig vil det være vanskelig å avvike mye fra normeringen uten at dette vil synes. I alle landene er det dessuten enkeltgrupper som ofte ligger over i lønnsvekst, men som utgjør så lavt antall sysselsatte at det ikke truer modellen som sådan.

Modellenes begrensninger med hensyn til å endre strukturelle forskjeller er et annet problem som

også kan utfordre modellenes eksistens. Dette er særlig knyttet til kjønnsforskjeller og lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor. Dersom den mannsdominerte industrien ikke viser vilje til å få til endringer på dette området, vil andre områder måtte se etter andre strategier for å få til endringer. Overgangen til sifferløse avtaler i Sverige, kan ses på som et svar på denne utfordringen. Samtidig er ikke dette en strategi som vil fungere for alle yrkesgrupper. Lønnsforskjellene er mindre i offentlig sektor enn i privat sektor, og spørsmålet er om man skal oppnå større likheter mellom sektorene ved å gjøre lønnsforskjellene mellom topp og bunn i offentlig sektor større. En tilleggsdimensjon er at deler av de offentlige gruppene konkurrerer med privat sektor, for eksempel på tjenesteområdet. Dersom en ikke klarer å opprettholde et lønnsnivå i privat servicesektor gjennom at virksomhetene bindes av kollektive avtaler, kan lønnsforskjellene øke, og med det også incentivene for konkurranseutsetting.

Det er heller ikke gitt at modeller med så sterk koordinering støttes av alle. Noen vil spørre om det faktisk er slik at samarbeid/konsensus skal ligge til grunn for lønnsdannelsen, eller om det er på sin plass med mer kamp. Et annet spørsmål er om skillet mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor fremdeles er like relevant. Økt globalisering og handel av varer og tjenester på tvers av landegrenser, gjør at også andre bransjer enn industrien merker den internasjonale konkurransen.

Et annet spørsmål er om modellene fortsatt sikrer en god fordeling av overskuddet på arbeid og kapital. Virksomheter og bransjer med sterk markedsposisjon kan ha stor inntjening, samtidig som modellene for lønnsdannelse begrenser muligheten for å fordele overskuddet mellom arbeid og kapital. Dette kan bidra til at en større andel går tilbake til eierne enn i en annen modell. Dermed kan de økonomiske forskjellene mellom arbeid og kapital øke, og på sikt undergrave lønnsdannelsesmodellene.

Fra et arbeidsgiverståsted er kanskje spørsmålet først og fremst om modellen sikrer nordisk konkurransekraft, eller om lønnsveksten blir for høy. Koordineringen vil hvile på en fortsatt høy avtaledekning. Jo flere virksomheter som tår utenfor avtalesystemet, jo større blir problemet med at avtalene innebærer økte kostnader for virksomhetene. Dersom kostnadsforskjellene er store og konkurransen fra virksomheter uten kollektiv avtale blir stadig mer merkbar, vil dette føre til at

flere virksomheter ønsker å komme seg ut av sine kollektive avtaler.

Det er ikke vanskelig å finne utfordringer eller ulemper ved modellen, og en kan spørre seg hvor mye press modellen tåler før den sprekker. Både økt lønnsbredning - og særlig der lavlønsgruppene ikke holder følge, et frontfag som ikke respekteres av etterfølgende områder, synkende avtaledekning med større konkurranse på lønns- og arbeidsvilkår, markedsstyring istedenfor kollektive forhandlinger osv. er alle faktorer som kan presse frem et behov for endringer. Selv om mange kan være enige om at dagens modeller ikke er perfekte, er det likevel krevende er å finne en alternativ modell. En kan i hovedsak se for seg tre veier å gå:

- Forlate koordineringen til fordel for en kampmodell, som innebærer at en tar mer av arbeidsgivers overskudd der man kan. Dette vil på mange måter være å gå tilbake til røttene til fagbevegelsen, og dette kan også være en modell som egner å skape mer engasjement knyttet til det å være fagorganisert. En slik modell vil sannsynligvis kunne øke lønnsveksten for enkelte grupper, men redusere den for andre grupper.

- Desentraliseringsmodell hvor hele lønnsdannelsen skjer lokalt, enten under eller uten fredsplikt. Arbeidstakerorganisasjonene må da satse på at arbeidstakernes lokale og/eller individuelle forhandlingskraft gjør at lønnen øker. Også dette vil slå ulike ut for ulike grupper, men kan øke oppmerksomheten knyttet til fordelene med å være organisert.
- Beholde dagens modeller, men finne fram til overordnede kompromiss som gjøre de mulig å rette opp urimelige forskjeller, for eksempel ved at noen avstår fra lønn mot at andre får mer («likelønnspotter»).

Det er lite sannsynlig at en klarer å finne frem til en modell som både ivaretar større samfunnsøkonomiske hensyn om høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller, samtidig som en får rettet opp alle skjevhetene og problemene i modellen. Til syvende og sist blir det derfor et spørsmål om hva ulike aktører mener bør prioriteres høyest, og hvordan en best får gjennomslag for dette.



# Referanser



- Andersen, S.K. (2012). OK 2012. Småle aftaler med focus på konkurrenceevne og tryghed. FAOS forskningsnotat 124.
- Andersen m.fl. (2015) Changes in wage policy and collective bargaining in the nordic countries. I: Van Gyes & Schulten (red.) Wage bargaining under the new European Economic Governanvce. Alternative strategies for inclusive growth. ETUI.
- DA (2014) Arbejdsmarkedsrapport 2014.
- Due, J. & Madsen, J.S. (2012) Når trepartssamarbejde skaber regormer. Historien om trepartssamarbejde i Danmark i lyset av 25-året for Fælleserklægingen af 1987. FAOS og Pensjon Danmark.
- Ibsen, C.L. (2013) Consensus and coercion. Collective bargaining coordination and third party intervention. PhD Thesis. Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Jørgensen, H. (2010). Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen - historiske og aktuelle aspekter af de offentlige aftaleforhandlingers evne til at tilgodese ligelønkrav. Rapport afgivet til Sundhedskartallet.
- Kjellberg, A. (2014). Parternas organisationsgrad och kollektivavtalens utbredning Medlingsinstitutet
- Kjellberg, A. (2017). Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Department of Sociology, Lund University
- Madsen, J.S., Hansen, N.W. m fl. (2013) Reguleringsordningen i det offentlige aftalesystem. Fakta. FAOS.
- Medlingsinstitutet (2014) Avtalsrörelsen och lönebildningen 2013. Medlingsinstitutets årsrapport.
- Medlingsinstitutet (2015) Avtalsrörelsen och lönebildningen 2014. Medlingsinstitutets årsrapport.
- Medlingsinstitutet (2018) Avtalsrörelsen och lönebildningen 2017. Medlingsinstitutets årsrapport.
- Nergaard, K. (2016) Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2014. Fafo-notat 2016:07.
- NOU 2013: 3. Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.
- SFS 007:912. Förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2006:32. God sed vid lönebildning: utvärdering av Medlingsinstitutet.
- Toubøl, J., Ibsen, C.L & Larsen, A.G. (2015). Udviklingen i den faglige organisering på det segmenterede danske arbejdsmarked 1995-2012 FAOS-Forskningsnotat 147.
- Öberg, A. D. & Öberg, T. (2015). Ledartröja eller tvångströya? Den svenska lönebildningens ansikten eller berättelsen om hur vi hamnade här. Stockholm: Premiss.
- Öberg, A.D. (2016). Vägen mot sammanbrottet. Landsorganisationen i Sverige 2016

# Noter

- 1 Utredningen gjort av Edgren (TCO), Faxen (SAF) og Odhner (LO) i 1973 (EFO-modellen) og en lignende utredning av Faxén, Odhner & Spånt i 1988 (FOS-modellen).
- 2 <https://arbetet.se/2016/06/09/590-kronor-ar-inte-ett-andra-marke/>
- 3 [https://www.regioner.dk/media/8659/ok-18-forhandlingsprotokol-rltn-og-foa\\_oao-ok.pdf](https://www.regioner.dk/media/8659/ok-18-forhandlingsprotokol-rltn-og-foa_oao-ok.pdf)
- 4 og <http://www.ac.dk/media/768456/o18-samlet-protokol-og-bilag-kl-10.pdf>
- 5 <https://fagbladet3f.dk/artikel/lavtloenspulje-er-et-gennembrud>
- 5 <http://arbejder.dk/fagligt/et-symbolsk-l%C3%B8ft-af-kvindefag-og-lavtl%C3%B8nnede>