

# Lokal løndannelse i den offentlige sektor i Sverige

FAKTA

Mikkel Mailand

I forbindelse med optakten til overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor har de offentlige arbejdsgivere – KL og særligt Personalestyrelsen – fremhævet Sverige som et land, hvor en meget større del af løndannelsen sker lokalt og ofte aftales direkte mellem ledelsen og den enkelte ansatte på arbejdspladsen udenom tillidsrepræsentanter og faglige organisationer.

Men dette overordnede billede af en mere decentral løndannelse i den offentlige sektor i Sverige dækker over væsentlige forskelle mellem områder inden for den offentlige sektor og mellem grupper af ansatte. Akademikerne er den gruppe, der har den mest individuelle løn. Lønnen er mere decentral i staten end i kommunerne. I kommunerne er de mest individualiserede lønsystemer nu mindre udbredt end for ti år siden.

Der mangler større uafhængige analyser af, hvad effekten af decentraliseringen af løndannelsen i den offentlige sektor i Sverige har været, men både arbejdsgiverforeningerne og fagforeningerne rapporterer om generel tilfredshed.

## Aftaler og organisationer i staten

På arbejdsgiversiden i staten er det Arbejdsgivarverket, der forhandler. I 1994 skabtes Arbejdsgivarverket ved at frakoble 'arbejdsgiverfunktionen' fra resten af statsadministrationen (Elvander 2004). Selvom Arbejdsgivarverket til en vis grad stadig styres af centralforvaltningen, har denne semi-autonome status ganske givet været instrumental i forhold til den efterfølgende vidtgående decentralisering af løndannelsen.

På arbejdstagersiden er de væsentligste aktører: 1) Saco-S er en forhandlingsorganisation for 85.000 statsansatte akademikere organiseret i 22 forbund, som tilhører Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco). 2) Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) er en forhandlingsorganisation for 15 forskellige

faglige organisationer, der varetager de centrale forhandlinger med arbejdsgiverne. Det er domineret af statsligt og kommunalt ansatte tjenestemænd organiseret i fagforbund, som tilhører hovedorganisationen Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), men et Saco-forbund og det selvstændige forbund Lederna er også med i forhandlingsorganisationen. OFR forhandler om generelle forhold som fx pensioner, mens medlemsforbundene selv forhandler løn og arbejdsvilkår. 3) Facket för service och kommunikation (SEKO) er et LO-forbund med 18.000 statsligt ansatte medlemmer inden for bl.a. trafik, fængselsvæsen og forsvar.

I det svenske statslige system findes der én central aftale (Allmänt löne- och förmånsavtal, ALFA) med fællesbestemmelser om forhold som arbejdstid, ferie, løn under sygdom og løn under orlov, én central aftale om pension og én central aftale om tryghed i ansættelsen. Disse aftaler forhandles samlet for de ovennævnte organisationer.

Derudover er der tre forskellige rammeaftaler om løn (rammeaftaler om løn m.m., RALS), en for hvert af de tre ovenfor nævnte organisationsområder (Jordfald & Stokke 2006). Disse tre aftaler var indtil 2007 identiske, men afviger nu fra hinanden på en række punkter. Aftalen mellem Arbetsgivarverket og Saco-S er den mest decentrale af de tre aftaler. Her er der ingen basisløn eller andre former for central styring af den enkelte ansattes lønudvikling. Udgangspunktet er – med undtagelse af universitets- og visse andre højere læreranstalter – at den enkelte ansatte selv forhandler, uden at tillidsrepræsentanter bliver involveret. Kun hvis den enkelte ansatte ikke kan blive enig med arbejdsgiveren, bliver faglige lokalafdelinger involveret. Hvis det heller ikke lykkes disse at blive enige, overgår sagen til et lokalt paritetisk sammensat lønnævn med uafhængig formand, efter at parterne på centralt niveau er blevet konsulteret.

Forbundenes lokalafdelinger er på denne måde i højere grad end tidligere blevet en støtte for enkeltpersoner i forhold til disses lønforhold. Ligeledes er det blevet en vigtig opgave i samarbejde med arbejdsgiverne at udvikle former og principper for den lokale løndannelse og at kontrollere, at løndannelsen lokalt er sagligt funderet og sker efter tydelige kriterier.

Decentraliseringen har udviklet sig gradvist. Det var først i 1986, at parterne blev enige om en sektorisering af aftalerne, således at der blev indgået forskellige aftaler for den civile statsforvaltning, forsvaret, energiforsyningen og skoleområdet (skoleområdet kommunaliseres dog i 1990'erne). I 1996 startede udviklingen hen imod en decentralisering af løndannelsen til lokalt niveau, og der blev samme år indført en lokal tvisteløsningsmekanisme. I 2001 underskrev Saco og Arbetsgivarverket en rammeaftale uden garantibestemmelser, en såkaldt trinløs aftale. Det var på dette tidspunkt, det blev muligt for det enkelte Saco-medlem at indgå aftale direkte med arbejdsgiveren. I 2002 blev det også muligt for OFR-medlemmer at indgå i lønsamtaler med arbejdsgiveren, men der skulle i modsætning til Saco stadig være tale om kollektive aftaler (Jordfald & Stokke 2006). Decentraliseringen er dog ikke gået videre, end at alle statsansatte stadig er underlagt en af de centrale rammeaftaler om løn.

Der eksisterer i øvrigt i Sverige en form for reguleringsordning, der med to års forsinkelse forholder lønnen i staten til løn og produktivitetsudvikling i den private sektor (ibid.). Den faktiske lønudvikling i staten ligger normalt under lønudviklingen i den private sektor, og parterne i staten er enige om ikke at påvirke lønudviklingen i den private sektor.

### **Aftaler og organisationer i kommuner og landsting**

I 2005 blev den kommunale interesseorganisation 'Kommunförbundet' og den amtslige interesseorganisation 'Landtingsförbundet' fusioneret til 'Sveriges Kommuner og Landsting' (SKL). SKL dækker alle de 290 svenske kommuner og 20 landsting (amter), inklusive de fire regioner (landsting med større autonomi). Det er dermed SKL, der nu er den centrale arbejdsgiverpart i den kommunale sektor i Sverige. 'Den kommunale sektor' bruges i Sverige som samlebetegnelse for kommuner og amter.

På arbejdstagersiden er 1) LO-forbundet Kommunal med sine ca. 350.000 kommunalt ansatte medlemmer en af de største aktører. 2) OFR er som i den statslige sektor også en væsentlig aktør. OFR er opdelt i forbundsområder (se nedenfor). Blandt de mange store forbund i OFR er Lärarförbundet og Lärarnes Riksförbund, der samarbejder i Lärarnes Samverkansråd. De to forbund har tilsammen 210.000 medlemmer. Uden for Kommunal og OFR findes også 3) Akademiker Alliancen, hvis medlemmer er 50.000 akademikere inden for 17 forskellige Saco-forbund.

Med hensyn til aftalerne er der på det kommunale område én hovedoverenskomst og seks forskellige centrale lønaftaler for henholdsvis arbejdere (Kommunal), lærere (OFR), almen kommunal virksomhed (OFR), sundhed og sygehusområdet (OFR), læger (OFR), samt øvrige akademikere (Akademiker Alliancen).

Også i den kommunale sektor har decentraliseringen været en gradvis udvikling. Med den centrale aftale, som Kommunal indgik med Kommunförbundet for årene 1993-95 blev det klart, at kommunerne selv skulle oppebære et væsentligt ansvar for løndannelsen. I løbet af det følgende årti blev den kommunale løndannelse mere og mere individuel. Fx skulle lønnen ifølge overenskomsten frem til 2001 'være differentieret på individuel eller anden basis', hvorefter tilføjelsen 'anden basis' forsvandt. Også garantier for alle om visse lønstigninger forsvandt i 2003 (Ahlberg & Bruun 2005).

### **Variationen mellem områder og grupper – og udviklingen heri**

Løndannelsen i den offentlige sektor i Sverige er altså væsentlig mere decentral og individuel end i den offentlige sektor i Danmark, men der er væsentlig variation i, hvor dyb denne individualisering og decentralisering er. Det bliver klart, når man sammenligner de forskellige personalegrupper og hovedområder i den svenske offentlige sektor:

*Oversigt over områder, organisationer og lønsystemer*

	Væsentligste organisationer	Lønsystemer
Statsligt område	Arbetsgivarverket Saco-S (Sveriges Akademikers Centralorganisation – Statligt anställa) OFR (Offentliganställdas Forhåndlingsråd, inkl. Lärarneas Samverkansråd) SEKO (Facket för service och kommunikation)	38 % uden retningsgivende satser 62 % lokalløn m. individgarantier
Kommunalt område	Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) Kommunal OFR (Offentliganställdas Forhåndlingsråd, inkl. Lärarneas Samverkansråd) Akademiker Alliansen	5 % uden retningsgivende satser 46 % centralt forhandlede, lokalt fordelte puljer uden løngaranti 49 % centralt forhandlede, lokalt fordelte puljer med løngaranti

Kilde: Regné & Granquist (2009).

Det mest decentrale og individualiserede lønsystem er lokale lønftaler uden retningsgivende satser, men med retningslinjer for processen, hvis parterne lokalt ikke kan komme overens. I 2008 var 38 procent af alle ansatte i staten underlagt dette lønsystem, mens det kun gjaldt for 5 procent af de kommunalt ansatte. En 'mellemodel', der forhandles lokalt, men indeholder garantier for at den enkelte får lønstigninger i et eller andet omfang, dækker de øvrige 62 procent af de ansatte i den statslige sektor, men anvendes ikke i den kommunale sektor. De ansatte i den kommunale sektor er underlagt det mindst decentrale af lønsystemerne med centralt forhandlede, men lokalt fordelte lønpuljer (lønepotter), der findes i en variant med garanti om lønstigninger til alle ansatte (49 procent af de ansatte) og en variant uden (46 procent) (Regné & Granquist 2009).

Omfanget af decentraliseringen af lønnen i den statslige og kommunale sektor er ikke blot meget forskellig, men forskellen er også øget i de senere år. I 2002 var det således 28 procent af de ansatte i den kommunale sektor, der var dækket af det mest decentrale af lønsystemerne, mens det seks år efter altså kun var 5 procent. Stigningen i anvendelsen af lønsystemer med individgaranti er blevet tolket som udtryk for, at fagforeningerne i den kommunale sektor ønsker at sikre de lavestlønnede, uden i øvrigt at påvirke fordelingen af lønmidlerne lokalt (ibid.).

Der er også i høj grad forskel på, hvor decentral løndannelsen er for de forskellige personalegrupper inden for de to hovedområder, det statslige og det kommunale. Akademikerne er den gruppe, der er dækket af de mest individualiserede lønsystemer. Særligt løndannelsen for akademikerne i den statslige sektor, der her udgør 35 procent af de ansatte (eller 40 procent af fagforeningsmedlemmerne i staten), er meget decentral og individuel. For denne gruppe er der hverken retningsgivende satser eller individgarantier.

### **Hvad vides om effekten af decentraliseringen?**

Der mangler generelt analyser af effekten af decentraliseringen. Arbetsgivarverket udtrykker generel tilfredshed med systemet (Arbetsgivarverket 2010). Fagforeningerne har arbejdet for justeringer af systemet, men recentralisering har ikke været på deres ønskeseddel (Ahlberg & Brunn 2005). Hverken staten, arbejdsgiverne eller arbejdstagerne ønsker sig tilsyneladende tilbage til tidligere tiders centrale forhandlinger (Elvander 2004).

### **Referencer**

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

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

Elvander, N. (2004): Från plan till marknad. Statlig lönebildning 1989 -2003. *Ekonomisk Debatt* 1:32.

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

Regné, H. & L. Granquist (2009): *Lokal lönebildning i praktiken*. Stockholm: SACO.

*Tak til Anders Kjellberg, professor ved Sociologiska Institutionen på Lunds Universitet, for forslag til udvidelser og kommentarer til et tidligere udkast af denne tekst.*

FAOS 22.01.11