

Finansdepartementet  
Postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 12/4356 Vår ref. 207.06

Dato: 18. mars 2014

## Høring – rapport fra utvalg om lønnsdannelsen (Holden III)

### *Innledning*

Holdenutvalget mener lønnsdannelsen i Norge fungerer godt, og at frontfaget bør videreføres som i dag. Utvalget peker på at det inntektspolitiske samarbeidet og koordinering i lønnsdannelsen er viktige årsaker til den gode utviklingen i Norge. God reallønnsutvikling har bidratt til et høyere kostnadsnivå i Norge enn i andre land, men lønnsutviklingen reflekterer høy produktivitet og bytteforholdsgevinster, og forholdet mellom lønn og eierskapsinntekter er lite endret i perioden som vurderes. Akademikerne støtter i all hovedsak utvalgets vurdering av lønnsdannelsen og hovedkonklusjonene utvalget kommer fram til.

Vi vil i vårt høringssvar peke på enkelte av utvalgets konklusjoner som etter vår mening ikke utdypes godt nok. Dette gjelder hva som fungerer i lønnsdannelsen totalt sett, og hva som åpenbart er til hinder for økonomisk vekst og effektiv ressursutnyttelse – nemlig systemene for lønnsdannelse i offentlig sektor. Disse begrenser fleksibilitet og omstillingsevne i produksjon og leveranse av offentlige tjenester. Akademikerne vil samtidig understreke det positive i at utredningen viser at andre sektorer, med et mindre sentralisert system og hvor hoveddelen av lønnsdannelsen skjer lokalt, på ingen måte er en trussel mot ansvarlighet, partssamarbeid og koordinerte lønnsoppgjør.

### *Hovedpunkter*

- Utvalget beskriver en modell for lønnsdannelse som har fungert godt i perioden
- *Kollektive lokale lønnsforhandlinger*, som er normen for det store flertallet av virksomheter i privat sektor, bidrar til et velfungerende system for lønnsdannelse. Det fastslås at kollektive lokale forhandlinger sikrer en ansvarlig og «godt koordinert» lønnsdannelse innenfor frontfagets norm over tid, samtidig som systemet likevel er fleksibelt nok til å sikre ressursallokering i henhold til lønnsomhet og produktivitet. Dette har etter Akademikernes mening vært helt avgjørende for den vekst og velstandsutviklingen vi har hatt i Norge i perioden som vurderes.
- Utvalget konkluderer med at det er behov for en mer fleksibel lønnsdannelse i *offentlig sektor*, og at lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer. Det fremheves spesielt at lønnsoppgjørene også i offentlig sektor må bidra til gode tjenester og høy produktivitet.
- Utvalget har videre gjort viktige vurderinger av selve forhandlingssystemet i offentlig sektor, og i tariffområdet for *staten* spesielt. Det framheves at siden tilnærmet all lønnsvekst i staten avtales sentralt, kan utfordringene med hensyn til prioriteringer av lønnsrammen, bli store.

- Det er også knyttet særlige utfordringer til at systemet samlet sett er til hinder for reelle forhandlinger i de offentlige forhandlingsområdene som følger etter staten. *Riksmeklers rolle/mandat og rekkefølgeproblematikk* mellom de ulike offentlige tariffområdene er vurdert som mulig begrensende faktorer i så måte, ved at man bryter forhandlinger og ber om mekling – eventuelt går til streik – kun basert på uenighet i et annet tariffområde. Akademikerne støtter utvalgets anbefaling om at ved sekvensielle forhandlinger bør områder som kommer etter vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å kopiere et brudd i staten. Dette er i tråd med hvordan Akademikerne kommune opptrådte under hovedoppgjøret i 2012.

### *Modell for lønnsdannelse*

Akademikerne støtter utvalgets sentrale konklusjon om at konkurranseutsatt sektor fortsatt skal forhandle først. Utvalget peker på at resultatet i frontfaget skal danne en norm for lønnsutviklingen også i andre tariffområder, men slår samtidig fast at normdannelsen gjelder *over tid*, og at frontfagets profil ikke er overførbart til andre tariffområder. Dette er avgjørende og viktige presiseringer. Det gjør at avvik i enkeltår er mulig, og sørger for et helt nødvendig fleksibilitet for virksomheter og sektorer med svært ulike utfordringer. Utvalget viser dessuten at partene lokalt innenfor dette rammeverket har vist nødvendig ansvarlighet gjennom perioden. Frontfagets resultater har fungert som norm over tid, og lokalt handlingsrom i enkeltoppgjør har ikke i samlet sett medført vesentlige avvik fra frontfagets lønnsvekst.

### *Utdanning og spesialisert arbeidskraft*

Aukrust-modellen baseres på at de samlede arbeidskårsressursene er homogene og av samme «type». Det er åpenbart en forenklet fremstilling som blir mer problematisk over tid, etter som arbeidsstyrken blir stadig høyere utdannet og mer spesialisert. Forutsetningen om at all arbeidskraft kan flytte seg til sektoren der den får høyest lønn står i stadig sterkere kontrast til virkeligheten. Større forskjeller i (spesialisert) kompetanse fordrer at systemet gir rom for lønnsforskjeller basert på produktivitet og lønnsevne. Presiseringen av at normdannelsen skal gjelde over tid gjør modellen mer robust for en slik utvikling ved at man sikrer nødvendig dynamikk.

### *Om lønnsdannelsen i privat sektor*

I privat sektor bestemmes lønnsveksten i all hovedsak lokalt i bedriftene. Av utvalgets rapport framgår det at dette også gjelder for frontfaget:

- De sentrale frontfagsforhandlingene omfatter om lag 30 000 ansatte.
- Over de siste 12 årene har om lag 70 pst. av lønnsveksten kommet etter lokale tillegg for denne gruppen.
- For det samlede frontfaget bestemmes om lag 85 pst. av lønnsveksten lokalt, jf. figur 3.2 i rapporten.

Akademikerne har mange medlemmer som i denne sammenheng betegnes industrifunksjonærer innenfor det utvidede frontfaget. Akademikernes medlemsforeninger, herunder Tekna som trekkes frem som eksempel i utvalgets rapport, har tariffavtale med NHO som sikrer fri forhandlingsrett gjennom lokale kollektive lønnsforhandlinger. Samlet sett omfatter lokal kollektiv lønnsdannelse over 40 000 ansatte. Når utvalget peker på omfanget av lokal lønnsdannelse – og gjør rede for forskjellen mellom lokal kollektiv lønnsdannelse og individuell lønnsfastsettelse uten forhandling – stadfester utvalget lokale kollektive lønnsforhandlinger som en viktig del av lønnsdannelsen i Norge.

Akademikerne oppfordrer departementet til å merke seg at lokale kollektive lønnsforhandlinger er en del av frontfagsmodellen, og at ansvarlig koordinering fungerer både sentralt og lokalt. Dette er forhold som ikke har kommet tydelig fram i tidligere utredninger om den norske lønnsdannelsen. Det som av TBU betegnes lønnsglidning er for en betydelig del lønnsvekst fremforhandlet kollektivt i bedriftene, og dette er av vesentlig betydning for systemet samlet. Det er viktig for å forstå responsen i lønnsdannelsen på endringer i ytre forhold. Lokal kollektiv lønnsdannelse foregår med utgangspunkt i den enkelte bedrifts økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurransevne – noe som er nedfelt i tariffavtalene. Denne formen for lønnsdannelse bidrar til stor lønnsfleksibilitet og en ansvarlig lønnsutvikling over tid. Når utvalget samles rundt en videreføring av frontfagsmodellen betyr det at den lokale kollektive lønnsdannelsen fungerer godt. Det betyr også at det ikke bør bli en sterkere innblanding i den frie forhandlingsretten, og at det sentrale forhandlingsresultatet i frontfaget ikke må legge sterke føringer for andre forhandlinger *på kort sikt*.

#### *Til lønnsdannelsen i offentlig sektor*

Utvalget peker på at lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer. Det nevnes særskilt at lønnsoppgjørene må bidra til gode tjenester og høy produktivitet i offentlig sektor. Videre pekes det på at lønnsdannelsen må være fleksibel nok til å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften, og gi rom for nødvendige strukturelle endringer.

Utvalget konkluderer med at det er behov for en *mer fleksibel lønnsdannelse i offentlig sektor*. Akademikerne støtter denne konklusjonen, og er opptatt av at offentlige tjenester skal ha høy kvalitet. For å legge til rette for fornying, forenkling og forbedring må de ansatte ha riktig kompetanse, og det er virksomhetene selv som kan definere sine ulike behov for kompetanse – ikke en liten gruppe representanter for de sentrale parter. De lokale parter må gis muligheten til å bruke lønn som et aktivt virkemiddel for å rekruttere og beholde – og det forutsetter at lønnsmidlene fordeles lokalt. Lokal innflytelse over lønnsmidlene muliggjør en lokal lønnspolitikk som er tilpasset svært forskjelligartede mål og utfordringer i virksomhetene.

Den nordiske modellen er tuftet på god *dialog* mellom partene i arbeidslivet på alle nivåer. Dette bidrar til stabile rammevilkår både for arbeidsgivere og arbeidstakere. En slik modell fordrer et godt samarbeidsklima mellom sentrale parter og lokalt på den enkelte arbeidsplass. Akademikerne registrerer at dette i liten grad er drøftet i rapporten, og vil peke på at beslutninger bygget på tillit og avtaleinngåelse er en viktig suksessfaktor for vår måte å organisere arbeidslivet på. Videreføring av et konstruktivt partssamarbeid både sentralt og lokalt må derfor ikke utelates fra det videre arbeidet innenfor vårt system for ansvarlig, koordinert og fleksibel lønnsdannelse.

Lønnsdannelsen i offentlig sektor er for lite fleksibel, og dette gjelder spesielt det statlige tariffområdet. Identiske tariffavtaler med hovedorganisasjonene i staten, uten forhandlingsalternativer for enkeltgrupper, er til hinder for nødvendig fleksibilitet. Staten er det eneste forhandlingsområdet som har likelydende tariffavtaler uten forhandlingsalternativer for enkeltgrupper.

Innenfor KS har de fleste akademikergrupper med høyere utdanning hatt lokal kollektiv lønnsdannelse siden oppgjøret i 2003, jf. kapitel 5 i hovedtariffavtalen. Denne fleksibiliteten har gitt kommunene større handlingsrom når det gjelder å sikre nøkkelkompetanse.

Akademikerne ønsker en endring i statens lønssystem, bort fra et i praksis sentralt lønnsdiktat og over til at partene lokalt forhandler fordelingen av en sentralt avtalt økonomisk ramme. I dag avtales all lønn i staten sentralt, og sentrale tillegg utgjør nesten 80 pst. av de totale lønnsmidlene, jf. figur 3.2 i utredningen. Forhandlingssystemet er i hovedsak uendret siden 1991. Systemet er ikke tilpasset endringen i kompetansesammensetningen i staten, der en stadig større andel av de ansatte har høyere og mer variert utdanning. Nye krav til kvalitet og effektivitet i offentlig sektor krever et lønssystem tilpasset utfordringene og målsettingene der.

Når det gjelder forhandlingssystemet i offentlig sektor generelt peker utvalget på at det bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt. Slik er det ikke i dag. Riksmeklers rolle/mandat og rekkefølgeproblematikk mellom de ulike offentlige tariffområdene er vurdert som mulig begrensende faktorer i så måte, ved at man bryter forhandlinger og ber om mekling – eventuelt går til streik – kun basert på uenighet i et annet tariffområde. Akademikerne støtter utvalgets anbefaling om at ved sekvensielle forhandlinger bør områder som kommer etter vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å kopiere et brudd i staten. Dette er i tråd med hvordan Akademikerne kommune opptrådte under hovedoppgjøret i 2012

#### *Utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsens mange målsettinger*

Utvalgets rapport inneholder gode analyser av utfordringer for norsk økonomi, med særskilt vekt på konsekvenser av brå endringer i oljeprisen og fremtidig nedbygging av petroleumsaktiviteten i Norge.

Utvalget synes imidlertid å undervurdere fleksibiliteten i lønnsdannelsen i privat sektor, knyttet til blant annet innslag av lokale kollektive forhandlinger, og effektene av valutakurssvingninger. Mens utvalget har arbeidet, har konkurranseevnen styrket seg betydelig gjennom en svekket krone. Effekten tilsvarer flere lønnsoppgjør uten tillegg. Akademikerne er på denne bakgrunn ikke enig i utvalgets antydning at det er et behov for gjennomgående moderate lønnsoppgjør på kort sikt. Utvalget baserer seg i denne sammenhengen på et føre-var prinsipp, mens historien viser at der konkurranseevnen er truet tilpasser partene i konkurranseutsatt sektor seg raskt – og slike tilpassinger smitter dessuten raskt over på skjermet sektor.

Lønnsdannelsen skal ivareta mange hensyn, deriblant forhold det fokuseres lite på rapporten. Når utvalget konkluderer med at lønnsdannelsen har fungert godt, er det viktig å merke seg at analyser av arbeidslivets behov for kompetanse ikke er en del av utvalgets mandat. Det er lite omtale av heterogeniteten i arbeidsstyrken når det gjelder utdanning og kompetanse. Lønn og lønnsforskjeller påvirker ungdommens utdanningsvalg, tilbudet av kompetanse i ulike deler av arbeidslivet og produktivitet og vekst på lang sikt. Det er klare og gode historiske holdepunkter for at arbeidstilbudet over tid påvirker etterspørselen. At den sterke veksten i tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft er absorbert i arbeidsmarkedet, er et godt eksempel på dette. På lang sikt vil næringslivets sammensetning trolig tilpasse seg tilgjengelig kompetanse. At arbeidskraft med høyere utdanning, blant annet innenfor teknologiske og naturvitenskapelig fag spiller en nøkkelrolle for et høyproduktivt Norge framover, er ikke kontroversielt.

Akademikerne har derfor store forventninger til produktivitetskommisjonen som må se nærmere på disse sammenhengene.

Markedsbaserte lønnsforskjeller knyttet til produktivitet og etterspørsel er viktige signaler til ungdom for at de skal gjøre utdanningsvalg med utgangspunkt i arbeidslivets behov for

kompetanse. Lønnsforskjeller er viktig for å understøtte en mobilitet i arbeidsmarkedet som bidrar til at arbeidskraften anvendes der den har høyest bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk verdi. Det er umulig å fastsette en «riktig» lønnsforskjell, men det finnes holdepunkter for at lønnsforskjellene i Norge kan være for lave i forhold til et effektivt optimum – som samtidig forutsettes å ivareta nødvendig koordinering innenfor ansvarlige rammer.

- Norge er i ferd med å bli et mindre attraktivt land for utenlandske investeringer på sokkelen grunnet mangel på kompetent arbeidskraft med teknisk-naturvitenskapelig utdanning på masternivå eller høyere.
- Norske bedrifter løser mangelen på sivilingeniører og andre med høyere naturvitenskapelig utdanning ved å begrense aktiviteten eller benytte alternativ kompetanse som kan svekke produktiviteten og lønnsomheten.
- Doktorgradsutdanning innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag fremstår ikke som tilstrekkelig attraktivt for norske søkere med masterutdanning.
- Offentlig sektor har problemer med å rekruttere og beholde arbeidskraft med høyere teknisk-naturvitenskapelig utdanning for å løse viktige samfunnsoppgaver.

### *Utdanning*

Flere studier peker på at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Det er også holdepunkter for at høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig i et internasjonalt perspektiv, jf. bl.a. OECD og Riggutvalget. Dette gjør det relativt sett mer lønnsomt å benytte arbeidskraft med høy kompetanse. Lav, relativ pris på høy kompetanse er et gode for norske bedrifter og bidrar isolert sett til å styrke konkurranseevnen. Men lav pris svekker også interessen for å ta høyere utdanning. De som har høy utdanning av internasjonal interesse vil i en «grenseløs verden» søke jobber i utlandet. Høy absolutt pris på lavere kompetanse og lav pris på høyere kompetanse gir også utfordringer. Det er viktig at ikke avkastningen av utdanning blir for lav.

Riggutvalget viser til data der det fremgår at personellkostnader på norsk sokkel ligger 85 pst. over britisk sokkel. Av dette knyttes 16 prosentenheter til høyere timelønnskostnader (s. 55). Det er imidlertid store forskjeller på lønnsnivået mellom Norge og Storbritannia etter utdanning. Lønnsnivået for personell med høy fagkompetanse og ledere er lavere i Norge, mens lønnsnivået for personell med lavere utdannelse er høyere i Norge (s.56). Det vises også til et eksempel der det fremgår at kostnaden ved å bemanne en stilling som boreassistent i Norge ligger 90 pst. over nivået i Storbritannia.

Små lønnsforskjeller gjør høyt utdannet arbeidskraft relativt billig, noe som kan øke produktiviteten på kort sikt. På lang sikt kan imidlertid dette føre til at rekrutteringen til høyere utdanning svekke og gi feil kompetansesammensetning i arbeidsstyrken. Dette svekker produktiviteten og vekstevnen på sikt. Små lønnsforskjeller vil trolig også gi for svake lønnsignaler om produktivitetsfremmende mobilitet i arbeidsstyrken. I en fremtid med antatte strukturendringer i økonomien vil behovet for mobilitet og omstillingsevne være avgjørende for vekstevnen samlet sett, og lokal fleksibilitet blir viktigere enn noen sinne. Frontfagsmodellen står ikke nødvendigvis i veien for at utdanning skal lønne seg, men det forutsetter at potensialet for indre dynamikk realiseres gjennom fortsatt utnyttelse av lokal fleksibilitet.

Akademikerne ber departementet merke seg at en viktig bakgrunn for oppnevningen av Holden III var at vi skal kunne forberede oss på en hverdag uten oljepenger – gradvis

reduksjon av overskuddet når ressurstilgangen avtar naturlig, eller en mer sjokkartet nedgang i oljeprisen (eventuelt begge scenariene i kombinasjon). En arbeidsstokk bestående av mange med høyere utdanning vil da være strengt nødvendig, sammen med et system som evner å understøtte hurtige omstillinger – internt i de ulike næringene og mellom sektorer.

#### *Arbeidsinnvandring*

Utvalget drøfter arbeidsinnvandringen og ser på virkninger for lønnsdannelsen og norsk økonomi. Når det gjelder arbeidsinnvandrere med høy kompetanse, er det viktig at man ikke «løser» problemet med knapphet på arbeidskraft utelukkende ved økt arbeidsinnvandring. Det har over tid vært betydelig overskuddsetterspørsel etter blant annet sivilingeniører og leger. Virksomhetene har i økende grad hentet arbeidskraft i utlandet for å løse sine kompetanseutfordringer. Dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge bør støtte opp om arbeidslivets behov ved at utdanningskapasiteten økes når det er vedvarende mangel på bestemte typer arbeidskraft.

#### *Avsluttende kommentar*

Lokale kollektive forhandlinger er et godt utgangspunkt for en mer fleksibel lønnsdannelse som over tid kan bidra til å redusere utfordringene med effektiv ressursallokering og omstillingsevne, samt støtte fortsatt høy produktivitet i Norge. For at lønnsdannelsen skal fungere godt og fremme nødvendig dynamikk, må sentrale føringer i all hovedsak unngås i privat sektor. I offentlig sektor, og da spesielt i Staten, er det avgjørende at det åpnes for at lokal kollektiv lønnsdannelse uten sentrale føringer blir hovedregelen.