

## Høring - Rapport fra utvalg om lønnsdannelse

Det vises til høring om Holdenutvalgets innstilling (NOU 2013:13). Det er ikke utarbeidet et særskilt høringsnotat, og notatet består derfor av utredningen i sin helhet. Tekna avgir herved uttalelse til innstillingen.

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. Tekna støtter i all hovedsak utvalgets vurdering av lønnsdannelsen og hovedkonklusjonene utvalget kommer fram til. De konkrete endringene vi ønsker i offentlig sektor vil, etter vår mening, ikke skape hindringer for at den lønnsdannelsen vi ellers har i samfunnet kan videreføres nå. Våre vurderinger utdypes nedenfor.

Tekna 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. Utvalget slår imidlertid fast at normdannelsen gjelder over tid, og at frontfagets profil ikke er overførbart til andre tariffområder. Dette er avgjørende og viktige presiseringer for Tekna. Det betyr at det er partene i de respektive forhandlingsområder som må finne hensiktsmessige løsninger for sitt område. Etter Teknas vurdering er dette også i tråd med den underliggende Aukrust-modellen, som kun beskriver en likevektsutvikling for økonomien og økonomiske mekanismer som over tid vil gi bevegelser mot likevekt.

Aukrust-modellen beskriver økonomiske mekanismer basert på én type arbeidskraft. Det er en forenkling av virkeligheten som blir mer problematisk over tid når en stadig større andel av befolkningen får høyere utdanning. Utviklingen går mot en arbeidsstyrke som blir stadig høyere utdannet og mer spesialisert. Forutsetningen om at den homogene arbeidskraften generelt kan flytte seg til sektoren der den får høyest lønn står i stadig sterkere kontrast til virkeligheten. Når det er store

kompetanseforskjeller i arbeidsstyrken må det også være lønnsforskjeller i en likevektsituasjon. Produktivitetsbaserte lønnsforskjeller vil endres over tid og slå ut i avvikende lønnsvekst for ulike grupper. Ovennevnte presisering av at normdannelsen skal gjelde over tid gjør det enklere å videreføre modellen.

#### Til 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. Tekna har mange medlemmer som i denne sammenheng betegnes industrifunksjonærer innenfor det utvidede frontfaget. Tekna har tariffavtale med NHO som sikrer fri forhandlingsrett gjennom lokale kollektive lønnsforhandlinger. Samlet sett omfatter denne tariffavtalen 20 000 Tekna-medlemmer. Når utvalget peker på omfanget av lokal lønnsdannelse, Tekna-avtalen 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.

Tekna oppfordrer departementet til å merke seg at lokale kollektive lønnsforhandlinger er en del av frontfagsmodellen, og at koordinering like godt kan skje lokalt som sentralt. Dette er forhold som ikke har kommet tydelig fram i tidligere utredninger om den norske lønnsdannelsen. At det TBU betegner som lønnsglidning for en betydelig del er lønnsvekst fremforhandlet kollektivt i bedriftene har betydning. Dette 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. Våre undersøkelser leder fram til en konklusjon om at 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. Tekna er derfor tilfreds med utvalgets konklusjon om at forhandlingsresultatet i frontfaget skal være en norm over tid.

Rammene rundt kollektiv lokal lønnsdannelse innebærer i seg selv koordinering gjennom begynnerlønsanbefaling, lønnsstatistikk og annen informasjon som tilbys fra fagforeningene. Det er viktig at arbeidskraften benytter sin kompetanse der den gir høy avkastning. Markedsbestemte lønnsforskjeller som springer ut av lokal kollektiv lønnsdannelse er bra for økonomien og bør derfor ikke forsøkes motvirket.

#### Til lønnsdannelsen i offentlig sektor

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

Tekna er svært tilfreds med utvalgets konklusjon om behovet for en mer fleksibel lønnsdannelse i offentlig sektor. Det er nå viktig at dette følges opp gjennom konkret handling i kommende lønnsoppgjør. Staten spiller i denne sammenheng en nøkkelrolle som arbeidsgiver.

For at offentlige tjenester skal ha høy kvalitet, trengs ansatte med riktig kompetanse. Det er virksomhetene som kjenner behovet for kompetanse best. Da må de ha mulighet til å bruke lønn som et aktivt virkemiddel for å rekruttere og beholde. Det forutsetter at lønnsmidlene fordeles lokalt. Lokal innflytelse over lønnsmidlene muliggjør en lokal lønnspolitikk som er tilpasset mål og utfordringer i virksomhetene. Lønnsdannelsen i offentlig sektor er for lite fleksibel, og dette gjelder spesielt det statlige tariffområdet. Identiske tariffavtaler med hovedorganisasjonene i Staten kan være et hinder for mer lokal fleksibilitet. Tekna imøteser en åpning for avtalemessige ulikheter når det gjelder lønn.

Innenfor KS har de fleste akademikergrupper med høyere utdanning hatt lokal kollektiv lønnsdannelse siden oppgjøret i 2003, jf. kapittel 5 i hovedtariffavtalen. Denne fleksibiliteten har gitt kommunene større handlingsrom når det gjelder å sikre den nøkkelkompetanse som bl.a. sivilingeniører representerer. Effekten vil imidlertid langt på vei avhenge av personellsituasjonen, og i hvilken grad kommunene benytter det økte handlingsrommet i lønnsdannelsen. Våre målinger viser at den lokale lønnsdannelsen har fungert godt. For Teknas medlemmer i kommunal sektor har lønnsutviklingen siden 2003 og fram til finanskrisen vært på linje med lønnsutviklingen for Teknas medlemmer i staten, når det korrigeres for endringer i alderssammensetning. Det tyder på at økt lokal fleksibilitet mht. til lønn ikke nødvendigvis bidrar til økt lønn for gruppen samlet sett. Fra og med oppgjøret 2009 har det vært noe høyere lønnsvekst for Teknas medlemmer i kommunesektoren. Dette må ses i sammenheng med et svært stramt arbeidsmarked, betydelig høyere lønn i privat sektor og mulighet for målrettet bruk av lønnsmidler lokalt. Tekna mener det er på tide KS utvider denne ordningen til å omfatte flere grupper, herunder lektorene særskilt.

Tekna ønsker en endring i statens lønnsystem bort fra et i praksis sentralt lønnsdiktat og over til at partene lokal bestemmer selv. Sentralt avtalte 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 og høyere krav til offentlig sektor krever et lønnsystem tilpasset utfordringene og målsettingene der. Tekna vil ha et lønnsystem der den økonomiske rammen, fellesbestemmelser og tjenestepensjon fortsatt skal forhandles sentralt. På den annen side mener vi fordelingen av lønnsmidlene i sin helhet bør foregå lokalt, gjennom kollektive forhandlinger.

Også Oslo kommune har sentral lønnsdannelse med et lønnsystem som langt på vei minner om det statlige sentrale lønnsystemet. Tekna ønsker lokal kollektiv lønnsdannelse i Oslo kommune, jf. argumentene ovenfor i tilknytning til KS og Staten.

Når det gjelder offentlig sektor generelt, peker utvalget på at forhandlingssystemene bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt. Dette er selvsagt. Når det gjelder sekvensielle forhandlinger, mener utvalget påfølgende områder bør utsette forhandlingsprosessen, framfor å gå til konflikt dersom det er konflikt i tidligere forhandlende områder. Tekna deler utvalgets vurdering. En slik anbefaling er også i tråd med Akademikernes (og Teknas) vurderinger

og atferd ifm. med oppgjøret i KS i 2012. Tekna oppfordrer Staten og KS til å inngå avtale sentralt med bare en arbeidstakerpart når forholdene ligger til rette for det.

### 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. Bakteppet for vurderingene er kostnadsnivået i Norge. Utvalget synes imidlertid å undervurdere fleksibiliteten i lønnsdannelsen i privat sektor, knyttet til bl.a. innslag av lokale kollektive forhandlinger, og stabilisering gjennom markedsbestemte endringer i prisen på norske kroner. Mens utvalget har arbeidet, har konkurranseevnen styrket seg betydelig gjennom en svekket krone. Effekten tilsvarer flere lønnsoppgjør uten tillegg. Tekna ser på denne bakgrunn ikke nå et sterkt behov for at lønnsdannelsen gjennomgående bør være moderat på kort sikt, som et føre-var prinsipp, slik utvalget synes å slutte opp om. Vi mener historien viser at der konkurranseevnen er truet tilpasser partene i konkurranseutsatt sektor seg dette raskt og slike tilpassinger smitter også raskt over på skjermet sektor.

Lønnsdannelsen skal ivareta mange formål. Deriblant forhold utvalget ikke kaster mye lys over gjennom sin rapport. Når utvalget konkluderer med at lønnsdannelsen har fungert godt, er det viktig å merke seg at 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 kan påvirke ungdommens utdanningsvalg, tilbudet av kompetanse rettet mot ulike deler av arbeidslivet og trolig 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 innenfor teknologiske og naturvitenskapelige fag spiller en nøkkelrolle for et høyproduktivt Norge framover, er ikke kontroversielt. Tekna har derfor store forventninger til produktivitetskommisjonen som må se nærmere på disse sammenhengene.

Tekna mener det er viktig med markedsbaserte lønnsforskjeller. 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 ett tall for en ”riktig” lønnsforskjell, men etter Teknas vurdering finnes det holdepunkter som kan understøtte en vurdering om at lønnsforskjellene i Norge kan være for lave på tross at et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå.

- 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.
- 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.

Lokal kollektiv lønnsdannelse er et godt utgangspunkt for en mer fleksibel lønnsdannelse som over tid kan bidra til å redusere problemene påpekt ovenfor og støtte fortsatt høy produktivitet i Norge. For at denne lønnsdannelsen skal fungere godt, må sentrale føringer i all hovedsak unngås i privat sektor. I offentlig sektor, og da spesielt i Staten, må lokal kollektiv lønnsdannelse uten sentrale føringer bli hovedregelen, jf. tidligere omtale.

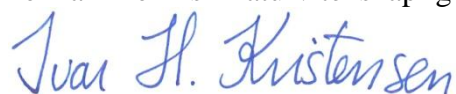
Flere studier peker på at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Det er også holdepunkter for at høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig i et internasjonalt perspektiv, jf. bl.a. OECD og Riggutvalget. Dette gjør det relativt sett mer lønnsomt 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 utdanning 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.

Etter Teknas vurdering er det en balansegang mellom for små og for store lønnsforskjeller. 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 svekkes. Det kan føre til en uheldig kompetansesammensetning i arbeidsstyrken og svekke produktiviteten og vekstevnen på sikt. Små lønnsforskjeller vil trolig også gi for svake lønns signaler om produktivitetsfremmende mobilitet i arbeidsstyrken. Det bør derfor være enn viss grad av markedsbestemte lønnsforskjeller mellom personer, bedrifter og næringer. Strukturendringer i økonomien kan videre tilsi at disse lønnsforskjellene endres noe over tid. Dette er i seg selv ikke problematisk for den norske forhandlingsmodellen. Tekna mener frontfagsmodellen ikke nødvendigvis står i veien for at utdanning skal lønne seg, men at den enkelte ganger hevdes å gjøre dette.

Utvalget drøfter arbeidsinnvandringen og ser på virkninger for lønnsdannelsen og norsk økonomi. Tekna deler utvalgets vurderinger. 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 sivilingeniører. Bedriftene 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.

Det er viktig å vurdere lønnsdannelsen ut fra flere målsettinger enn det Holdenutvalget ble gitt anledning til ut fra sitt mandat. Tekna har ved denne uttalelsen også pekt på noen av disse målene. De punktene utvalget har samlet seg om bør derfor ikke betraktes som en fullstendig anbefaling når departementet skal oppsummere innstillingen.

Med vennlig hilsen  
Tekna – Teknisk-naturvitenskaplig forening



Ivar Horneland Kristensen  
generalsekretær