

Finansdepartementet

Deres ref: 22/6839

Vår ref: [Vår ref]

Dato: 15.04.2024

Høring – NOU 2023:30 Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi

Akademikerne viser til departementets høringsbrev av 17. januar 2024, vedrørende Frontfagsmodellutvalgets rapport - NOU 2023:30.

Innledning

En av hovedkonklusjonene til Frontfagsmodellutvalget, er at det inntektspolitiske samarbeidet og samspillet i den økonomiske politikken har bidratt til en god og balansert utvikling i norsk økonomi over tid, med høy verdiskapning, lav arbeidsledighet og en tilstrekkelig god kostnadsmessig konkurranseevne. Dette er Akademikerne enige i.

Utvalget er i stor grad omforent om at man støtter opp om frontfagsmodellen som sådan, men viser til at det er iboende interessenmotsetninger i modellen. Dette gir seg utslag i ulike spenninger, blant annet knyttet til hvordan frontfagsmodellen skal forstås og praktiseres.

Akademikerne valgte, sammen med Unio, å formulere en mindretallsmerknad i frontfagsmodellutvalgets rapport. Mindretallsmerknaden er en helt nødvendig utdyping og nyansering av enkelte av utvalgets drøftinger og konklusjoner.

Vi vil i vår høringsuttalelse særlig knytte noen utfyllende kommentarer til temaene som mindretallsmerknaden omhandler.

Frontfagsmodellen

Akademikerne støtter frontfagsmodellen, som bygger på at lønnsutviklingen i konkurranseutsatt sektor er normgivende over tid for lønnsveksten i øvrige tariffområder /forhandlingsområder i skjermet sektor. Modellen skal bidra til at konkurranseutsatt sektor har tilgang på arbeidskraft til konkurransedyktige vilkår, gitt at konkurranseforholdene mot utlandet ellers er like. Frontfagsmodellen skal også bidra til en effektiv allokering av arbeidskraften mellom næringer og bransjer, for å skape produktivitetsvekst.

I offentlig sektor kan det være utfordrende å måle produktivitetsveksten. Opplevelsen er at det ofte handler om å utføre de samme forvaltningsoppgavene, men med færre arbeidstimer. Vi vil minne om at offentlig sektor i stor grad er en tilrettelegger og pådriver for utvikling innenfor mange områder hvor øvrige deler av det norske samfunnet nyter godt av veksten. Det er for eksempel liten tvil om at offentlig sektor ligger i front for utviklingen av arkivtjenester, elektronisk kommunikasjon, for eksempel gjennom portaler som Altinn og HelseNorge og sikkerhetsløsninger innenfor IKT. Offentlig sektor innehar også betydelig kompetanse innenfor beredskap og krisehåndtering som smitter til andre virksomheter. Inntektene denne veksten tilfører samfunnet måles imidlertid ikke på samme måte som i private foretak og er derfor ikke like synlig. I tillegg tilbyr offentlig sektor grunnleggende tjenester innen utdanning, omsorg, helse og infrastruktur.

Produktivitetsutvikling og tjenesteyting i offentlig sektor er avhengig av tilgang på akademisk arbeidskraft. Eksempler på arbeidskraft som er svært etterspurt både i privat og offentlig sektor er personer med IKT-kompetanse som tilleggskompetanse til øvrig akademisk fagkompetanse. Kompetanse knyttet til rettsutviklingen i EU er et annet

eksempel, hvor det vil være svært hemmende for offentlig sektor, og da særlig staten hvis denne kompetansen skulle mangle.

Det er derfor viktig å anerkjenne at offentlig sektor også er avhengig av å kunne endre sammensetningen av arbeidskraften for å kunne oppnå produktivitetsvekst i sine virksomheter på lik linje med privat sektor. For å styre sammensetningen av arbeidskraften, må offentlig sektor være konkurransedyktig overfor nødvendig arbeidskraft.

Nærmere om modellens fleksibilitet

Arbeidskraften innen skjermet sektor beskrives ofte som en heterogen gruppe. En slik fremstilling blir feil, fordi skjermet sektor sysselsetter mange ulike grupper arbeidstakere. Noen grupper arbeidstakere har over tid blant annet vært mer utsatt for konkurranse enn andre. Arbeidsledigheten er lav og det er stor etterspørsel etter akademisk utdannet arbeidskraft. Blant annet har statlig sektor mistet akademisk arbeidskraft til privat sektor og staten opplever en høy og økende turn-over.

Frontfagsutvalgets fremstilling av frontfagsmodellen viser blant annet til Regjeringens kontaktutvalg i 2003, hvor partene ga en felles erklæring om at den samlede lønnsveksten i de næringene som er utsatt for konkurranse fra utlandet, skal være normgivende for resten av økonomien. I denne erklæringen fra 2003 uttrykte Kontaktutvalget samtidig at det er «...viktig at det innenfor disse rammene gis rom for endringer i relative lønninger som sikrer et velfungerende arbeidsmarked og en rettferdig lønnsutvikling.».

Akademikerne mener det ikke kommer tydelig nok frem i utvalgets rapport at også lønnsnivåene i de ulike næringene og sektorene er relevant i frontfagsmodellen. Modellen skal bidra blant annet til høy sysselsetting og effektiv allokering av arbeidskraft, og i et slikt perspektiv må man anerkjenne at lønnsnivå har noe å si for allokeringen. Frontfagsmodellutvalget påpeker blant annet at «lønnsdannelsen må være

fleksibel nok til å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften, gi kvalitet i velferdstjenestene og gi rom for nødvendige strukturelle endringer.» Likevel nedtones modellens fleksibilitet knyttet til bruken av lønn som virkemiddel i både drøftingene og konklusjonene (eksempelvis i kapittel 8).

Akademikerne mener lønn som virkemiddel må fremheves og ikke underkommuniseres som et viktig virkemiddel, og som samvirker med andre virkemidler (som tilgang på jobber, bruk av utdannings- og kompetansepolitikken og generell mobilisering av arbeidskraft). Det kan ikke sees bort fra at det er et arbeidsmarked der ute og at lønn må respondere på tilbud og etterspørsel. Derfor må lønn brukes som et virkemiddel i konkurransen om arbeidskraften.

For store deler av offentlig sektor vet vi at det er utfordringer med å beholde og/eller rekruttere arbeidskraft. Offentlig sektor er preget av en sammenpresset lønnsstruktur, og lønnsgapet for sammenlignbare stillinger er betydelig mellom offentlig og privat sektor. Dette vises tydelig i figur 8.16 og 8.17 i rapportens kapittel 8, hvor utdanningsnivå og lønnsnivå synliggjøres i de ulike sektorer. Figurene viser at høyt utdannede i offentlig sektor er lavtlønnet, sammenlignet med privat sektor og lavere utdannet i offentlig sektor er høytlønnet sammenlignet med privat sektor.

Vi legger til grunn at de store lønnsnivåforskjellene mellom offentlig og privat sektor for personer med lang høyere utdanning betyr at hensynet til konkurranseutsatt næringsliv ikke kan være et argument mot en mer markedsrettet lokalt tilpasset lønn i offentlig sektor. Frontfagsmodellutvalgets rapport overfokuserer på årlig lønnsvekst mellom ulike grupper og områder i arbeidsmarkedet. Forskjellene i lønnsnivå har stor betydning for konkurransen om arbeidskraften.

Betydningen av frontfagsanslaget

Det er viktig at frontfagsmodellen praktiseres etter sin intensjon. Et sentralt poeng for Akademikerne er at anslaget som gis av frontfagspartene i etterkant av gjennomførte

sentrale forhandlinger (ofte kalt frontfagsrammen), ikke må oppfattes eller praktiseres som et ferdig forhandlet resultat for etterfølgende kollektive forhandlinger hverken på sentrale eller lokalt nivå. Anslaget er en hjelp i koordineringen av lønnsdannelsen siden lønnsveksten i inneværende år er ukjent når anslaget kommuniseres. Den faktiske lønnsveksten i de største forhandlingsområdene måles årlig av Teknisk Beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU), året etter gjennomførte tariffoppgjør.

Frontfagsmodellutvalgets drøftinger og konklusjoner er langt på vei basert på tallmateriale på makronivå, og tar i begrenset grad hensyn til samspillet mellom makroøkonomiske størrelser og det som skjer på mikronivå, det vil si lønnsdannelsen i den enkelte virksomhet og bedrift.

Lokale kollektive forhandlinger i privat sektor følger tariffavtalte kriterier, og det er viktig at disse brukes etter hensikten. Bedriftene har ulike behov og ulik økonomisk situasjon. Selv om noen fagforeninger og sammenslutninger forhandler lønn på sentralt nivå, er det lokalt i bedriftene lønnsveksten i all hovedsak blir bestemt. For NHO-området i industrien er det sentrale bidrag til lønnsveksten 2 pst. for industrifunksjonærer og 21 pst. for industriarbeidere de siste 10 årene i gjennomsnitt.

Det vises til følgende fra Akademikernes mindretallsmerknad:

«Akademikerne presiserer at anslaget for årslønnsveksten som gis av NHO i forståelse med LO etter gjennomførte sentrale forhandlinger i industrien, er et bidrag til sentral koordinering siden lønnsveksten er ukjent når anslaget kommuniseres. Anslaget skal ikke representere et gulv eller tak, og må ikke praktiseres som en fasit andre tariffoppgjør skal forholde seg til. Anslaget kan ikke være styrende for de etterfølgende lokale kollektive forhandlingene slik at de fire kriterier i tariffavtalene ikke benyttes etter hensikten. Lønnsveksten er først avklart når Teknisk beregningsutvalg måler lønnsveksten året etter, og det er denne lønnsveksten som over tid er normgivende.»

De fire tariffavtalte kriteriene (bedriftens økonomi, produktivitet, konkurranseevne og fremtidsutsikter) bidrar til en lønnsvekst i bedriftene ut fra bedriftenes lønnsevne. De

økonomiske rammene i bedriftene skal og vil derfor variere. Denne variasjonen ligger til grunn som en av flere vurderinger når anslaget gis. Det må derfor ikke gis inntrykk av at de lokale partene har et selvstendig ansvar for å sikre anslaget troverdighet ved å bruke anslaget som et mål for lønnsveksten lokalt.

De ulike tariffområdene og tariffpartene er autonome også i offentlig sektor. Partene forhandler selv økonomiske rammer for tariffoppgjørene enten ved sentrale eller lokale kollektive forhandlinger. Frontfagsmodellens fleksibilitet innebærer at partene selv må vurdere tariffområdenes behov og økonomiske handlingsrom. Avtalt lønnsvekst i de ulike tariffområdene kan og vil derfor variere. Partene i de enkelte tarifforhandlingene avtaler i tillegg innretningen av økonomien, i tråd med de behovene som er i sektoren.

Koordineringen av lønnsdannelsen og lønnsutviklingen foretas blant annet ved at TBU måler lønnsvekst per år og over tid, samt holder oversikt over lønnsnivå for ulike utdanningsgrupper i forskjellige tariffområder og næringer. Det er viktig også i offentlig sektor at anslaget som kommuniseres ikke oppfattes eller praktiseres som et gulv eller tak for disse tariffoppgjørene.

Akademikerne mener det ikke kommer tydelig nok frem i frontfagsmodellutvalgets rapport at anslaget kun er en foreløpig vurdering av gjennomsnittlig årslønnsvekst og at dette ikke må forstås som en økonomisk størrelse som er ferdig forhandlet for tariffområder utenfor frontfaget.

Betydningen av et organisert arbeidsliv

For troverdigheten og legitimiteten til frontfagsmodellen er det viktig med en tilstrekkelig høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Organisasjonsfriheten er sentral, og det er avgjørende at ulike fagforeninger kan ivareta sine medlemmers interesser gjennom egne, selvstendige tariffavtaler, og at tariffavtalenes bidrag til frontfagsmodellen anerkjennes. Det er ikke uvanlig i norsk

arbeidsliv at det er ulike tariffavtaler innenfor samme sektor. At organisasjonene har ulik tariffpolitikk og prioriteringer gjenspeiles i tariffoppgjørene.

Det er svært viktig for den norske samarbeidsmodellen at ulike fagforeninger kan ivareta sine medlemmers interesser og at forskjellige tariffavtaler må kunne virke side om side.

Akademikerne viser til at flere av våre medlemsforeninger vil sende egne høringsinnspill som tillegg til Akademikernes høring; blant annet Tekna, Naturviterne, Samfunnsøkonomene og Lektorlaget.

Med vennlig hilsen,

Akademikerne

Lise Lyngsnes Randeberg

Leder