

(Foreløpig utgave)

NOU 2013: 13

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi

Utredning fra et utvalg oppnevnt av regjeringen Stoltenberg II 14. desember 2012

Avgitt til Finansdepartementet 3. desember 2013

Til Finansdepartementet

Utvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon den 14. desember 2012 av regjeringen Stoltenberg II. Utvalget har hatt som mandat å vurdere erfaringer med lønnsdannelsen gjennom de tolv årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget ble også bedt om å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover. Utvalget legger med dette fram sin utredning og anbefalinger. Utvalgets innstilling er enstemmig.

Oslo, 3. desember 2013

Steinar Holden
leder

Torill Lødemel

Stein Reegård

Helle Stensbak

Greta Torbergsen

Erik Orskaug

Per Richard Johansen

Lars Haartveit

Lars Haukaas

Brita Bye

Målfrid Bjærum

Arent Skjæveland

Yngvar Tveit

Ingvild Wold Strømsheim

Frank Emil Jøssund

Karsten Marshall Elseth Rieck

Siri Amalie Holte Wingaard

Synnøve Nymo

Tormod Belgum

Torbjørn Eika

1	UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING	9
2	UTVALGETS VURDERINGER OG HOVEDKONKLUSJONER	12
2.1	Bakgrunn og hovedkonklusjoner	12
2.2	Institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen (Kapittel 3)	16
2.3	Utfordringer for konkurranseutsatt sektor (Kapittel 4)	19
2.4	Petroleumsnæringen og norsk økonomi (Kapittel 5)	21
2.5	Arbeidsinnvandring (Kapittel 6)	23
2.6	Produktivitet og omstillinger (Kapittel 7)	28
2.7	Nærmere om noen viktige utfordringer i lønnsdannelsen (Kapittel 8)	30
3	INSTITUSJONELLE FORHOLD VED LØNNSDANNELSEN	37
3.1	Innledning	37
3.2	Organisasjonene i arbeidslivet	37
3.3	Tariffavtalene	43
3.4	Arbeidstvistlov og tvistebehandling	50
3.5	Hovedkursteorien og frontfagsmodellen	51
3.6	Koordinering i lønnsoppgjørene	58
3.7	Andre områder med utstrakt trepartssamarbeid	66
3.8	Det europeiske arbeidsmarkedet	68
3.9	Internasjonale erfaringer med organisering av lønnsdannelsen	74
3.10	Utvalgets vurderinger	79
4	UTFORDRINGER FOR KONKURRANSEUTSATT SEKTOR	81
4.1	Norsk eksport og import	81
4.2	Konkurranseutsatte næringer	87
4.3	Utviklingen i kostnadmessig konkurranseevne og i k-sektor	93
4.3.1	Kostnadsutviklingen	93
4.3.2	Utviklingen i k-næringer langs ulike dimensjoner	96
4.3.3	Verdiskaping	97

4.3.4	Lønnskostnader	99
4.3.5	Lønnsomhet	102
4.3.6	Investeringer	104
4.4	Utvalgets vurderinger	104
5	PETROLEUMSVIRKSOMHETENS BETYDNING FOR NORSK ØKONOMI	107
5.1	Ulike kanaler for påvirkning	107
5.2	Petroleumsvirksomhetens bidrag til oppgangen etter 2002	110
5.3	Hvem leverer til petroleumsvirksomheten?	115
5.4	Utsiktene for norsk økonomi i lys av en forventet nedbygging av oljevirksomheten	115
5.5	Hvor sårbar er norsk økonomi for et oljeprisfall?	120
5.5.1	Etterspørselsdrevet oljeprisfall	121
5.5.2	Tilbudssidedrevet oljeprisfall	124
5.6	Styring av petroleumsvirksomheten?	126
5.7	Utvalgets vurderinger	127
6	ARBEIDSINNVANDRING	130
6.1	Arbeidsmarkedstilknytning	132
6.2	Lønns- og arbeidsvilkår	138
6.3	Virkninger av arbeidsinnvandring på lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet	140
6.4	Virkninger av lønnsdannelsen på arbeidsinnvandring	144
6.5	Virkninger av lover og regler for arbeidsmobilitet på lønnsdannelsen	145
6.6	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av arbeidsinnvandring	146
6.7	Utvalgets vurderinger	152
7	PRODUKTIVITETSVEKST OG OMSTILLINGER	157
7.1	Utviklingen i arbeidsproduktiviteten i Norge	158
7.2	Produktivitetsvekst og rommet for reallønnsvekst	161
7.3	Lønnsdannelse, produktivitet og koordinering	163

7.4	Produktivitet i offentlig sektor	166
7.5	Deltid, midlertidige ansettelse og produktivitet	167
7.6	Geografisk fleksibilitet	169
7.7	Omstillinger i økonomien og frontfagsmodellen	169
7.8	Utvalgets vurderinger	171
8	NOEN VIKTIGE UTFORDRINGER I LØNNSDANNELSEN	173
8.1	Frontfagsmodellen og frontfagets sammensetning	173
8.1.1	Frontfagsmodellen	173
8.1.2	Frontfagets sammensetning	174
8.1.3	Nærmere om lønnsveksten i frontfaget som norm	177
8.1.4	Lønnsendringer som skyldes sammensetningen av sysselsettingen	182
8.1.5	Lønn og lønnskostnader	184
8.2	Fordeling av lønn mellom ulike grupper arbeidstakere	186
8.3	Konflikter	192

1 Utvalgets mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 14. desember 2012 satte regjeringen Stoltenberg II ned et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget ble gitt følgende mandat:

”Norge er en liten, åpen økonomi. Vår velstand og velferd avhenger bl.a. av vår handel med utlandet og at våre bedrifter kan hevde seg i den internasjonale konkurransen. For tiden gir olje- og gassvirksomheten store valutainntekter til Norge. Etter hvert vil disse inntektene avta, og vi vil ha behov for inntekter fra andre eksportnæringer for å kunne betale for ønsket import. Dette stiller krav om tilstrekkelig lønnsomhet i konkurranseutsatte virksomheter. Det inntektspolitiske samarbeidet og den norske lønnsforhandlingsmodellen må støtte opp under en balansert utvikling over tid med lav ledighet og høy samlet sysselsetting.

Frontfagsmodellen har lang tradisjon i Norge. Modellen innebærer at konkurranseutsatte næringer forhandler først, slik at det gis en rettesnor for oppgjørene i de delene av norsk økonomi som ikke er i konkurranse med utlandet. Dersom konkurranseutsatte næringer skal kunne holde på arbeidskraften, kan ikke lønnsveksten i andre næringer overstige lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor.

Lønnsdannelsen i Norge er blitt drøftet i flere offentlige utvalg, sist i NOU 2003: 13 Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden II-utvalget). Holden II-utvalget drøftet lønnsdannelsen i lys av innføringen av inflasjonsmål i pengepolitikken og handlingsregelen i finanspolitikken i mars 2001. Utvalget støttet opp om frontfagsmodellen.

Utvalget som nå settes ned, skal ha som utgangspunkt at frontfagsmodellen skal videreføres. Utvalget skal vurdere erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de 12 årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget skal også drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover, herunder:

- Lønnsveksten har over flere år vært langt høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Det har vært mulig bl.a. på grunn av at bytteforholdet mot utlandet har blitt bedre. Et høyt kostnadsnivå gjør norske bedrifter sårbare for et fall i bytteforholdet, svakere produktivitetsutvikling enn hos konkurrentene og en sterkere kronekurs.
- Petroleumsnæringens virkning på norsk økonomi har vært voksende. Dette er en sektor med høy lønnssevne. Næringen har bidratt til å øke lønningene også ellers i økonomien, bl.a. ved at frontfaget omfatter leverandører til petroleumsvirksomheten.
- Forholdene i arbeidsmarkedet har endret seg etter EU-utvidelsen i 2004, som har ført til at Norge har fått betydelig økt tilgang på arbeidskraft utenfra.
- Veksten i produktiviteten har falt de senere årene. Dette påvirker rommet for vekst i reallønningene.

Utvalget skal levere sin innstilling til Finansdepartementet innen 15. desember 2013.”

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Steinar Holden (Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo) (utvalgsleder)
- Sjeføkonom Stein Reegård (Landsorganisasjonen i Norge)

- Sjeføkonom Erik Orskaug (Unio)
- Sjeføkonom Helle Stensbak (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Assisterende forhandlingssjef Greta Torbergsen (Akademikerne)
- Avdelingsdirektør Torill Lødemel (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Sjeføkonom Per Richard Johansen (Kommunenes Sentralforbund)
- Direktør Lars Haartveit (Hovedorganisasjonen Virke)
- Prosjektdirektør Lars Haukaas (Arbeidsgiverforeningen Spekter)
- Forsker Brita Bye (Statistisk sentralbyrå)
- Assisterende departementsråd Målfrid Bjærum (Arbeidsdepartementet)
- Avdelingsdirektør Arent Skjæveland (Finansdepartementet)

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Yngvar Tveit, Finansdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Underdirektør Ingvild Wold Strømsheim, underdirektør Frank Emil Jøssund, rådgiver Karsten Marshall Elseth Rieck, rådgiver Siri Amalie Holte Wingard (alle Finansdepartementet), seniorrådgiver Synnøve Nymo, seniorrådgiver Tormod Belgum (begge Arbeidsdepartementet) og forskningsleder Torbjørn Eika (Statistisk sentralbyrå).

Utvalget har hatt 11 møter. For å få innblikk i hvordan konkurranseutsatte virksomheter opplever sin egen situasjon i dag og hvilke utfordringer de står overfor framover, har utvalget møtt flere ledere og tillitsvalgte i næringslivet. Utvalget har også hatt samtaler med økonomer og forskere med innsikt i de problemstillinger utvalget er blitt bedt om å se nærmere på. Videre har utvalget møtt flere sentrale aktører i inntektsoppgjørene.

Utvalget har møtt følgende personer: administrerende direktør Per A. Sørлие (Borregaard), daglig leder Svein Terje Strandlie (Benteler Aluminium Casting) og konserndirektør Thor Simonsen (Manpower). I tillegg hadde utvalget møte med følgende representanter fra sammenslutningen IndustriCluster Grenland (ICG): prosjektleder Helge Wesseltøft (Yara), administrerende direktør Bjørn Kolbjørnsen (Eramet), fabrikkssjef David Verdu (Norcem), administrerende direktør Magnar Bakke (Ineos), hovedtillitsvalgt Tom Jacobsen (Norcem) og hovedtillitsvalgt Wenche Tveitan (Ineos). Regiondirektør Nikolai Boye (NHO Telemark) og avdelingsdirektør Christian Aubert (NHOs regionforeninger) bidro til å koordinere møtet med grenlandsbedriftene. Utvalget har hatt samtaler med følgende økonomer og forskere: sjefsøkonom Roger Bjørnstad (Econ Pöyry, nå Samfunnsøkonomisk analyse), partner Svein Harald Øygard (McKinsey), selvstendig næringsdrivende Eivind Reiten og forsker Jon Erik Dølvik (Fafø). Av aktører fra partene i arbeidslivet har utvalget møtt direktør Knut E. Sunde (Norsk Industri), leder Arvid Bakke og avdelingsleder Svein Spilling (Fellesforbundet), personaldirektør Merethe Linderud (Staten) og direktør Siri Røine (NITO). Utvalget har også hatt møte med direktør Kjetil Olsen (Norges Bank).

Som grunnlag for utvalgets vurderinger har utvalget satt ut fire utredningsoppdrag. Statistisk sentralbyrå (SSB) har sett nærmere på hvilke næringer som kan kategoriseres som konkurranseutsatt og hvorvidt de er leverandører til petroleumsvirksomheten, basert på andre former for naturressurser eller ikke-stedbundne virksomheter. SSB har i to utredninger også sett nærmere på petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi fram til nå, og hvilke implikasjoner en nedbygging på et senere tidspunkt kan få. For å få et innblikk i graden av internasjonalisering i norsk næringsliv har Senter for næringslivsforskning (SNF) sett på

hvordan utviklingen i omsetning og sysselsetting i henholdsvis Norge og i utlandet har vært i de største norske foretakene de senere årene.

2 Utvalgets vurderinger og hovedkonklusjoner

2.1 Bakgrunn og hovedkonklusjoner

Utvalget har hatt som mandat å vurdere erfaringer med lønnsdannelsen gjennom de tolv årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget skal også drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover. Mandatet peker på det høye og økende kostnadsnivået, petroleumsvirksomhetens økende betydning i norsk økonomi, at arbeidsinnvandringen fra EU/EØS-området har økt markert, og at veksten i produktiviteten har falt noe tilbake de senere årene. Utvalget har samlet seg om følgende hovedkonklusjoner:

1. *Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.* Lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging. Her spiller myndighetene også en viktig rolle. Flere forhold har gjort koordineringen mer krevende, som avtakende organisasjonsgrad blant arbeidstakere i organisasjoner med sentral samordning, endringer i nærings sammensetningen, økt internasjonalisering og økt arbeidsinnvandring. For å opprettholde en koordinert lønnsdannelse må den vedlikeholdes både av institusjonene i inntektspolitikken og organisasjonene selv. Høy organisasjonsgrad kan lette koordineringen og gi en lønnsdannelse som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet. Både partene og myndighetene må støtte opp om koordineringen.
2. *Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen, som er en viktig bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge.* Selv om nye utviklingstrekk i økonomien og endrede retningslinjer i den økonomiske politikken har brakt inn nye mekanismer i måten økonomien virker på, gjelder de grunnleggende sammenhengene som frontfagsmodellen og hovedkursteorien bygger på også i dag. Det betyr at lønnsveksten i den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse, må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må så gjelde som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien.
3. *Et vesentlig høyere kostnadsnivå enn i andre land reflekterer høy produktivitet og store bytteforholdsgevinster, men innebærer samtidig en utfordring for konkurranseutsatte virksomheter.* Økte priser på olje og andre viktige eksportprodukter og fallende priser på varer vi importerer, har gitt norsk økonomi store bytteforholdsgevinster på 2000-tallet. Høy og økende aktivitet i petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger over statsbudsjettet har trukket opp kostnadsnivået i Norge sammenlignet med andre land, både gjennom høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne og gjennom en styrking av kronen. Det høye lønnskostnadsnivået innebærer samtidig at mange har fått glede av bytteforholdsgevinsten og det høye produktivetsnivået.
4. *Et tilstrekkelig omfang av internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter er nødvendig for en balansert økonomisk utvikling.* For at konkurranseutsatt sektor skal være tilstrekkelig stor samlet sett, vil vi ha behov for et visst omfang av ikke-stedbundne næringer, dvs. konkurranseutsatte næringer som ikke er avhengig av norske naturressurser og dermed i større grad kan flyttes til andre land. Dette krever at

det over tid er balanse mellom kostnadsnivå og produktivitetsnivå målt mot relevante handelspartnere. Også virksomheter på andre områder i økonomien blir utsatt for økende konkurranse fra utlandet, og en sterk avskalling av slike virksomheter kan svekke den underliggende balansen i utenriksøkonomien. Hvis dette oppdages for sent, kan kostnadene knyttet til en nødvendig kursendring bli store. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det mer krevende å starte og drive virksomheter som skal konkurrere i et internasjonalt marked.

5. *For å redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor, bør den kostnadmessige konkurranseevnen ikke svekkes.* På lengre sikt er det trolig nødvendig med en forbedring, særlig dersom oljeprisen skulle falle markert. En moderat lønnsvekst vil bidra til bedre konkurranseevne både direkte, og indirekte gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Det vil gi tryggere grunnlag for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet framover.
6. *Nedtrappingen av petroleumsvirksomheten som før eller senere vil komme, vil kunne utfordre stabiliteten i norsk økonomi.* Dersom petroleumsaktiviteten bygges gradvis ned, vil virkningen på fastlandsøkonomien delvis bli motvirket av en gradvis økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet, i takt med økningen i fondskapitalen. Dette forutsetter en forholdsvis jevn innfasing og tilbakeholdenhet med å øke bruken av oljeinntekter opp mot fireprosentbanen, særlig i en periode der fondet vokser raskt. Siden petroleumsvirksomheten forventes å ligge på et høyt nivå i noen år framover, for så å falle, vil en forskyvning i tid av deler av virksomheten isolert sett kunne bidra til en jevnere utvikling og til å redusere størrelsen på kommende negative impulser.
7. *Konsekvensene for norsk økonomi vil bli vesentlig kraftigere om betydelig svakere vekst i verdensøkonomien skulle føre til et kraftig fall i oljeprisen.* Det vil kunne gi en brå nedgang i oljevirksomheten både i Norge og internasjonalt, og annen norsk eksport vil også bli rammet. Arbeidsledigheten vil da stige markert. En slik utvikling vil kreve vesentlige tilpasninger både i den økonomiske politikken og i lønnsdannelsen. Norges Bank vil trolig redusere styringsrenten, kronekursen vil trolig svekkes betydelig, finanspolitikken må etter hvert strammes inn som følge av lavere vekst i fondskapitalen, og lønnstakerne må trolig godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften. Over tid vil svekkelsen av kronekursen og en lavere lønnsvekst bidra til ny vekst i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, og til at ledigheten etter hvert går ned igjen. Frontfagsmodellen er etter utvalgets mening godt egnet til å bidra til en tilpasning til et lavere kostnadsnivå for å bedre konkurranseevnen.
8. *De ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.* Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland bidrar til å skjerme kronekursen og industrien på fastlandet fra de store og varierende valutastrømmene fra oljevirksomheten. Handlingsregelen åpner for å ligge under fireprosentbanen for bruk av oljeinntekter i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet, og i perioder med kraftig vekst i fondskapitalen. Store oljeinntekter, en kraftig vekst i fondet, et lavt rentenivå og et høyt kostnadsnivå taler for å holde bruken av oljepenger klart under fireprosentbanen de nærmeste årene, slik det også er blitt gjort de siste årene. Det gir større handlefrihet til å kunne møte virkningene av et fall i oljeprisen på norsk økonomi. Fremtidige statsfinansielle utfordringer knyttet til blant annet aldringen av befolkningen og usikkerheten rundt den langsiktige avkastningen av pensjonsfondet trekker i samme retning. En fleksibel inflasjonsstyring, der Norges Bank fortsetter å ta hensyn til både stabilitet i produksjon, sysselsetting og kronekurs i utøvelsen av pengepolitikken, er også viktig.

9. *Lønnsveksten i industrien for arbeidere og funksjonærer samlet bør være normgivende for resten av økonomien.* Dette er i tråd med Kontaktutvalgets uttalelse i mars 2003. Ved forbundsvise oppgjør er det Industriooverenskomsten som er frontfaget, og dermed forhandles først. Dette oppgjøret har i stor grad direkte gjennomslag i en rekke andre oppgjør. Siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke er avklart, bør NHO, i forståelse med LO, angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien. En troverdig ramme skal verken være gulv eller tak for lønnsveksten, men en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til. Ved utarbeidelsen av anslaget må det tas tilstrekkelig hensyn til de økonomiske utsiktene. Drøfting av de økonomiske utsiktene i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) i forkant av lønnsoppgjørene vil gi grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning blant alle parter i lønnsoppgjørene.
10. *Utvalget ser ikke behov for å endre sammensetningen av frontfaget nå.* Høy aktivitet og god lønnsomhet i oljerelatert virksomhet har ført til høy lønnsvekst i denne typen virksomheter, og for å unngå at lønnsveksten blir høyere enn det konkurranseutsatte virksomheter tåler, kan det argumenteres for at oljerelaterte virksomheter ikke bør inngå i frontfaget. Men i en vurdering av hvilke bedrifter som bør inngå i frontfaget, må det tas hensyn til hva som vil fungere som en troverdig norm for lønnsdannelsen i Norge. Frontfagets sammensetning gjenspeiler også i betydelig grad sammensetningen av konkurranseutsatt sektor. I tillegg kan økende internasjonal konkurranse innen leverandørnæringene og forventet svakere utvikling i oljeaktiviteten innebære lavere lønnsvekst i oljerelatert virksomhet i årene framover. Organisasjonsmessige forhold og tradisjon taler også for å videreføre det nåværende frontfaget.
11. *Partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen av rammen mellom ulike grupper innen sitt område.* Det innebærer blant annet at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer, men bestemmes på bakgrunn av behovene i de enkelte sektorene. Særlig kan prioriteringene være en utfordring i offentlig sektor, hvor lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor. I den grad sosiale reformer og andre forhold utover lønn er en del av inntektsoppgjørene, er det ønskelig med koordinering i forkant blant hovedorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Årslønnsveksten bør fortsatt være den viktigste referansen når partene forhandler i de årlige lønnsforhandlingene. TBU bør imidlertid synliggjøre alle viktige lønnskostnader så langt det er mulig.
12. *Et lavt konfliktnivå i arbeidslivet krever godt samarbeid, felles mål og en felles virkelighetsforståelse.* Antall arbeidskonflikter i Norge er relativt lavt, mens antall tapte arbeidsdager er høyere enn i mange andre europeiske land. Både organisasjonene og myndighetene har et ansvar for å holde konfliktnivået nede, noe som kan bli mer krevende i perioder med mindre rom for reallønnsvekst. Forhandlingsystemene bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt. Det er viktig at partene i påfølgende oppgjør ikke lar usikkerhet og uenighet om anslaget for lønnsveksten i frontfaget slå ut i en arbeidskonflikt. Ved sekvensielle forhandlinger bør områder som kommer etter, vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å gå til konflikt, dersom det er oppstått konflikt i forhandlingsområdet som forhandlet først.
13. *Arbeidsinnvandring skaper nye utfordringer for lønnsdannelsen.* Omfanget av arbeidsinnvandring bestemmes i stor grad av mulighetene for innvandrere til å få jobb i Norge. Slik vil det trolig også være i tiden framover. Arbeidsinnvandringen følger som en konsekvens av det felles europeiske arbeidsmarkedet, og at det går så mye bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Forskjellen i levestandard og

arbeidsledighet taler for at mange europeere vil ønske å komme til Norge for å søke arbeid også i årene framover. Arbeidsinnvandringen har avhjulpet flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet og dermed dempet lønnspresset i økonomien. Gevinsten ved arbeidsinnvandring, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger imidlertid av at de kommer og forblir i produktive jobber. Høy innvandring kan gjøre det mer krevende å opprettholde organisasjonsgraden og at vanlige standarder følges i arbeidsmarkedet.

14. *Selv om myndighetene ikke kan styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land direkte, bør det tilgjengelige handlingsrommet brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig.* Det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurransen i lang tid framover. Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger i en del bransjer, men kan også ha problematiske sider. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende. Også gode kontrollordninger under Arbeidstilsynet og andre relevante instanser som politiet og skatteetaten, og godt samspill mellom instansene, er viktig.
15. *Utformingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken må ta hensyn til den høye arbeidsinnvandringen.* Brochmannutvalget foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetorientert retning, og utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Trygdeordninger må gi insentiver til å jobbe, både for de som allerede er bosatt i Norge og for innvandrere. En utfordring i arbeidsmarkedspolitikken, er at en politikk som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, i seg selv kan bidra til å øke innvandringen. Det er viktig å fortsette arbeidet med å mobilisere allerede bosatte arbeidstakere og opprettholde en høy yrkesdeltakelse.
16. *Arbeidsinnvandring kan motvirke kapasitetsskanker i høykonjunkturer, men samtidig bidra til å forsterke konjunkturbevegelsene, særlig i boligmarkedet.* Dette kan øke sårbarheten hvis konjunkturerne snur. Trolig vil ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, både redusere tilbøyeligheten til trygdeytelser og bidra til at vi får kvalifiserte og produktive arbeidsinnvandrere. Dette vil også redusere svingninger i innvandringsstrømmene og dermed sårbarheten for norsk økonomi.
17. *Lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer.* Mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er den viktigste kilden til økt velstand. Derfor er det viktig med innsats for å øke produktiviteten, både i offentlig og privat sektor. Det er positivt at avdempingen av produktivitetsveksten de siste årene skal utredes av en egen produktivitetskommisjon. Også i offentlig sektor er det viktig at lønnsoppgjørene bidrar til gode tjenester og høy produktivitet. Lønnsdannelsen må være fleksibel nok til å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften og gi rom for nødvendige strukturelle endringer.
18. *Hyppigere og mer omfattende statistikk gir bedre informasjonsgrunnlag for lønnsdannelsen.* Dette gjelder lønnsstatistikk, statistikk om arbeidsmarkedstilknytning og lønnsforhold blant innvandrere, og mer statistikk om organisasjons- og avtaleforholdene i arbeidslivet. Det vil gi bedre grunnlag for forståelse av den faktiske utviklingen og for empirisk basert forskning.

2.2 Institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen (Kapittel 3)

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Dette har etter utvalgets mening bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, en jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.

Lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Det norske systemet for lønnsdannelse bygger på frontfagsmodellen, der den samlede lønnsveksten i frontfaget danner en norm for de øvrige forhandlingsområdene. Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen. Hva som inngår i frontfaget er nærmere omtalt i boks 2.1.

Frontfagsmodellen er inspirert av hovedkursteorien, som ble formulert av Odd Aukrust m.fl. på 1960-tallet. For å sikre en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor, må kapitalavkastningen i sektoren være på et tilfredsstillende nivå. Det betyr at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må tilpasses pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Konkurransen om arbeidskraften innebærer at lønnsveksten vil være den samme også i skjermet sektor. Flere forhold i norsk økonomi har endret seg siden Aukrust fremstilte hovedkursteorien. Retningslinjene i pengepolitikken innebærer at kronen nå flyter. I tillegg er det blitt bygget opp en stor oljenæring, handlingsregelen for bruk av oljeinntekter i statsbudsjettet er etablert, og arbeidsinnvandringen har økt markert. Selv om dette innebærer at det er brakt inn nye mekanismer i økonomien, mener utvalget at de grunnleggende sammenhengene som hovedkursteorien bygger på, også gjelder i dag. Lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren, og den må gjelde som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien. Hvis konkurranseevnen overfor utlandet er for svak, vil det være nødvendig å bedre konkurranseevnen, noe som normalt vil skje gjennom moderat lønnsvekst.

Den norske lønnsdannelsen er karakterisert ved høy grad av koordinering. Internasjonale sammenligninger tyder på at høy grad av koordinering i lønnsdannelsen innebærer mindre lønnsforskjeller, høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet enn det som kan bli resultatet med en mer desentralisert lønnsdannelse. Dette er også Norges erfaring, se figur 2.1. Få andre land har en større andel sysselsatte, lavere andel arbeidsledige og en jevnere inntektsfordeling enn Norge. Videre har fordelingen av inntekt mellom arbeidstakere og kapitaleiere vært relativt stabil gjennom lang tid.

Koordinering i lønnsdannelsen krever noen felles mål som lønnsdannelsen skal oppfylle, særlig målene om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Det innebærer også at organisasjonene er villige til, og i stand til, å samordne seg for å realisere disse målene. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging, hvor myndighetene også spiller en viktig rolle. Frontfagsmodellen og sammenfall i varighet og utløpstidspunkt for tariffavtalene i de ulike områdene er viktig for koordineringen.

Lønnsdannelsen i Norge har bidratt til en jevn inntektsfordeling. Dette er en ønsket utvikling, og trolig også en forutsetning for en omfattende koordinering. Samtidig kan sammenpressingen av lønnsstrukturen skape spenninger. Dette er tydeligst kommet til uttrykk i offentlig sektor, der lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor. Derfor er det bl.a. blitt fremmet krav om at det må gis spesielle tillegg utenfor rammen. Mens frontfagsmodellen innebærer at det er rammen i konkurranseutsatt sektor som skal gjelde som en norm for andre forhandlingsområder, er det partenes ansvar å fordele rammen på ulike grupper i

forhandlingsområdet. Det er viktig at partene i lønnsoppgjørene i privat og offentlig sektor sikrer at prioriteringer kan variere over tid, slik at selve frontfagsmodellen ikke undergraves.

Boks 2.1 Hva er frontfaget?

Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatte virksomheter skal gjelde som en norm for øvrige forhandlingsområder. Dette ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatte virksomheter forhandler først (det såkalte frontfaget), og at resultatet fra dette oppgjøret danner en norm for andre avtaleområder. Sammensetningen av frontfaget kan endres over tid, og den avhenger av om det er et forbundsvist eller samordnet oppgjør.

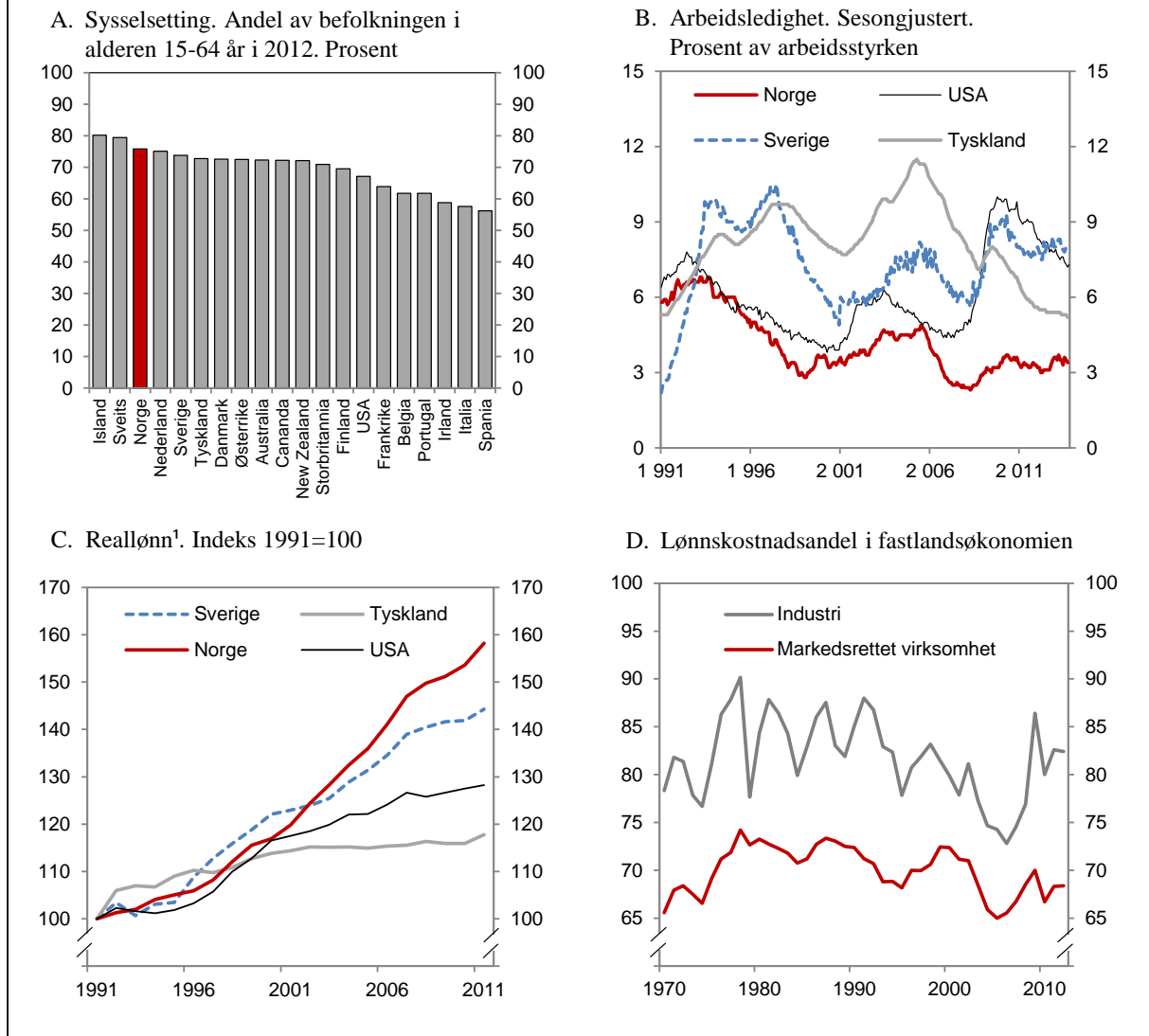
Ved forbundsvise hovedoppgjør er det forhandlingene mellom Norsk Industri og Fellesforbundet om revisjon av Industrioverenskomsten, tidligere Verkstedoverenskomsten, som utgjør frontfaget. Denne avtalen har derfor en sentral posisjon i frontfagsmodellen og inntektsoppgjørene. I Industrioverenskomsten kan minstelønnsatser endres og det kan gis generelle tillegg. Tilleggene har i stor grad direkte gjennomslag i en rekke andre forhandlingsområder i private sektor. Senere føres det lokale forhandlinger for arbeiderne, basert på de fire avtalte kriteriene; bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I Industrioverenskomsten er det også et femte kriterium om bedriftens aktuelle arbeidskraftsituasjon. Tilleggene som gis, vil variere fra bedrift til bedrift. Ved mellomoppgjør og samordnede hovedoppgjør forhandler NHO og LO for hele området samlet.

Funksjonærene i industrien forhandler i all hovedsak lokalt, enten individuelt eller kollektivt. Funksjonærene utgjør om lag 45 pst. av sysselsettingen og 55 pst. av lønnsmassen i industrien. Også for funksjonærene vil størrelsen på de sentrale tilleggene i Industrioverenskomsten og de fire kriteriene være viktige føringer for de lokale forhandlingene.

I 2003 ga Kontaktutvalget en felles erklæring om at det var den samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt i de næringer som er utsatt for konkurranse fra utlandet, som må være normgivende for de rammer som forhandles i de øvrige oppgjørene. Kontaktutvalget bygget sin erklæring på NOU 2003:13 Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden II-utvalget). Kontaktutvalgets vurdering innebærer at det er den samlede lønnsveksten i industrien, for både arbeidere og funksjonærer, som skal danne normen for etterfølgende oppgjør.

Siden de lokale forhandlingene foregår utover i tid, og basert på de fire/fem kriterier, vil utfallet av disse være noe usikre. I ettertid framkommer denne lønnsveksten i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), ved lønnsveksten for NHO-bedrifter i industrien samlet. Andre forhandlingsområder som skal følge normen fra frontfaget, må derfor basere seg på et anslag for den samlede årslønnsveksten i industrien. NHO bør, i forståelse med LO, gi et troverdig anslag for den samlede rammen for oppgjøret, inklusiv resultatet fra de lokale forhandlingene og overhenget fra året før.

Arbeidsmarkedet og lønn



Figur 2.1 En god utvikling i arbeidsmarkedet og reallønnsveksten

¹Årslønnsvekst for hele økonomien deflatert med konsumdeflatoren beregnet av OECD.

Kilder: OECD, Macrobond og Statistisk sentralbyrå.

De siste tiårene har også flere andre utviklingstrekk utfordret koordineringen i lønnsoppgjørene, herunder avtakende organisasjonsgrad, særlig i organisasjoner med sentral samordning, endringer i nærings sammensetningen i økonomien, økt internasjonalisering i næringslivet og flere arbeidsinnvandrere. Etter utvalgets mening har disse forholdene gjort koordineringen mer krevende. Så langt har en likevel greid å opprettholde en koordinert lønnsdannelse. Men for at dette skal kunne fortsette, må den koordinerte lønnsdannelsen vedlikeholdes både av institusjonene i inntektspolitikken og av organisasjonene selv. Det er viktig at koordineringen så langt som mulig omfatter alle grupper, også ledere og grupper utenfor det organiserte arbeidslivet. Høy organisasjonsgrad og høy dekningsgrad for tariffavtalene er også viktig for å få til en koordinert lønnsdannelse. Myndighetene må også støtte opp under dette.

2.3 Utfordringer for konkurranseutsatt sektor (Kapittel 4)

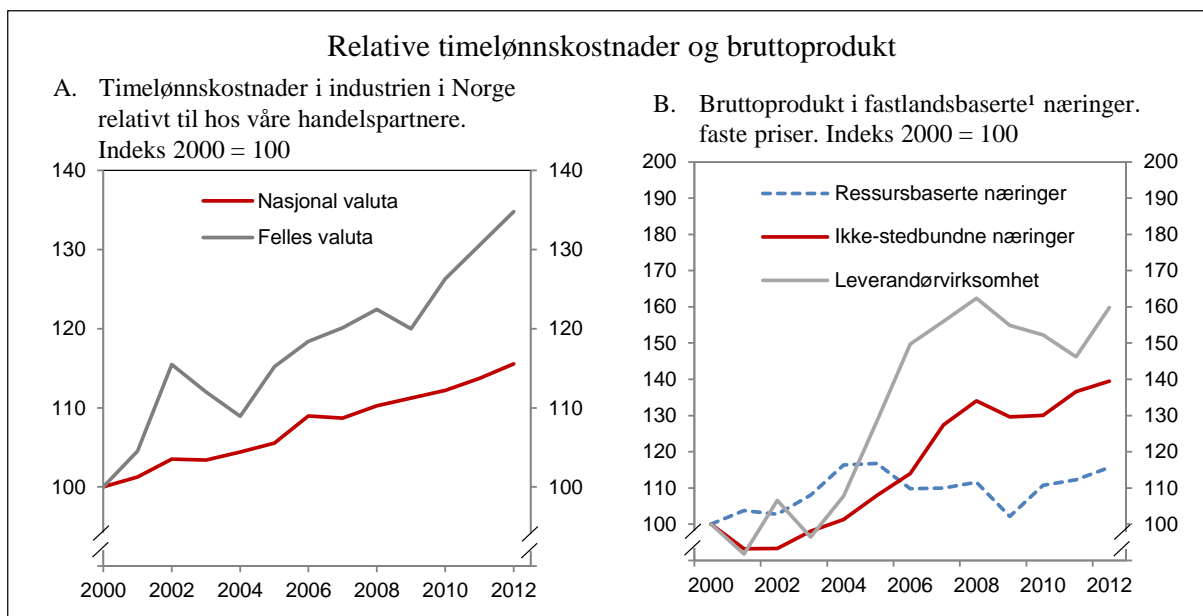
Norge er en liten åpen økonomi som har store gevinster av handel med utlandet. Utvalget vil peke på at en balansert økonomisk utvikling, der vi drar full nytte av denne handelen, vil kreve at konkurranseutsatt sektor utenom petroleumsvirksomheten er tilstrekkelig stor. For å få til dette må lønnsdannelsen bidra til et kostnadsnivå som ikke avviker for mye fra våre handelspartnere. Dette er nødvendig for å sikre høy sysselsetting og lav arbeidsledighet også i et langsiktig perspektiv.

Konkurranseutsatt sektor bør også være variert, for å unngå stor sårbarhet mot enkeltmarkeder. I 2012 utgjorde samlet eksport om lag 40 pst. av BNP, mens importen tilsvarte i underkant av 30 pst. Eksport av olje og gass utgjør for tiden rundt halvparten av samlet eksport og bidrar til det store overskuddet i utenriksøkonomien. Industrivarer utgjorde nesten halvparten av eksporten utenom petroleum produkter i 2012, og eksporten av tjenester litt mindre. Eksport av tjenester fra fastlandet har økt betydelig i omfang de senere årene.

I en utredning for utvalget har Eika m.fl. (2013) foretatt en klassifisering av norsk næringsliv etter hvor utsatt de ulike næringer er for internasjonal konkurranse. Inndelingen er basert på andelen av næringenes verdiskaping som går til eksport eller i hvilken grad de konkurrerer mot import. Selv om det er store forskjeller mellom bedrifter i samme næring, og det er mange bedrifter som er internasjonalt konkurranseutsatte også i andre næringer, er en slik inndeling nyttig, fordi den gir kunnskap om hvilke aktører som i hovedsak er internasjonalt konkurranseutsatte. Ifølge utredningen stod de fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringene for nær 15 pst. av verdiskapingen i Norge i 2012, og 11 pst. av sysselsettingen. De konkurranseutsatte næringene i fastlandsøkonomien kan deles i tre: Leverandørvirksomhet til petroleumsvirksomheten, næringer basert på andre former for naturressurser, og såkalte ikke-stedbundne næringer, dvs. konkurranseutsatte næringer som ikke er avhengig av norske naturressurser, og dermed i større grad kan flyttes til andre land. Metallindustrien er eksempel på en næring basert på naturressurser, mens produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner er en ikke-stedbunden næring. I 2012 stod leverandørvirksomheten for 3 pst. av samlet sysselsetting, mens de to andre gruppene stod for rundt 4 pst. hver.

Mange konkurranseutsatte bedrifter har vridd sin produksjon mot leveranser til petroleumssektoren de senere årene, jf. figur 2.2B som viser at produksjonen i leverandørnæringene har økt vesentlig sterkere enn i andre næringer. Samtidig er det ikke så mange næringer der slike leveranser utgjør hoveddelen av produksjonen. For at konkurranseutsatt sektor skal bli stor nok samlet sett, vil vi ha behov for et visst omfang av ikke-stedbundne næringer. I dag er det betydelig aktivitet i slike næringer, men for at den skal være stor nok også i fremtiden, er det vanskelig å se for seg at kostnadsnivået korrigert for produktivitetsforskjeller i vid forstand kan være mye høyere i Norge enn hos våre handelspartnere.

På lengre sikt må lønnsomheten av å etablere og drive konkurranseutsatte bedrifter være såpass god at tilstrekkelig med investeringer og nyetableringer finner sted. Lønnsomheten i de ikke-stedbundne næringene har økt gjennom de siste 20 årene, men utviklingen i investeringene er mer bekymringsfull. Den svake utviklingen i investeringene i fastlandsbedriftene de senere årene er i noen grad en følge av den markerte lavkonjunkturen hos våre handelspartnere etter finanskrisen, men trolig spiller også vårt høye kostnadsnivå en viktig rolle.



Figur 2.2 Høyt kostnadsnivå og sterk vekst i leverandørvirksomheten

¹Fastlandsbaserte næringer inkluderer ikke utvinning av råolje og naturgass, rørtransport eller utenriks sjøfart.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Stadig flere deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse. Det er dels et resultat av at teknologisk utvikling gjør det mulig, for eksempel innen regnskap og IKT, men også at virksomheter i økende grad konkurrerer i andre land, som innen transport, bygg og anlegg, og matindustrien. I flere tjenesteytende næringer ser vi økende konkurranse fra utlandet og en klar økning i importen. Denne økningen kan i noen grad henge sammen med høyere kostnader i Norge enn hos nære handelspartnere. Selv om importandelen i disse næringene samlet sett er relativt liten, er andelen betydelig høyere i deler av næringene. Samtidig er dette næringer som vokser mer enn BNP samlet sett, slik at økte importandeler her vil gi stadig større utslag i samlet import. Økende import på nye områder innebærer isolert sett at vi trenger en ytterligere økning i aktiviteten i ikke-stedbundne næringer for å sikre langsiktig balanse i utenrikshandelen, eller at eksporten fra andre næringer øker.

I 2012 var timelønnskostnadene i norsk industri nesten 70 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU. I perioden 2000 til 2012 har de relative timelønnskostnadene steget med rundt 35 pst. målt i felles valuta, jf. figur 2.2A. Nær halvparten av dette skyldes en styrking av kronen. Forskjellen i timelønnskostnader er også stor i forhold til nære handelspartnere som Sverige og Danmark, med henholdsvis 28 og 43 pst. Det høye lønnsnivået reflekterer et høyt produktivetsnivå, som dels skyldes produktive arbeidstakere og virksomheter, og dels henger sammen med omfattende utnyttelse av verdifulle naturressurser hvor prisene har økt kraftig siden årtusenskiftet. Selv om naturressurser og ulik nærings sammensetning innebærer at Norge samlet sett har et betydelig høyere produktivetsnivå enn våre naboland, er ikke produktivetsnivået like høyt i alle næringer.

Til nå har lønnskostnadsandelen i industrien samlet holdt seg rimelig stabil, til tross for den sterke veksten i kostnadene. Utviklingen de siste 10 årene må imidlertid sees i sammenheng med en svært gunstig prisutvikling på norske eksportprodukter. Det er vanskelig å vurdere hva som vil være et opprettholdbart kostnadsnivå framover, men det er en risiko for at kostnadsnivået er for høyt til å opprettholde en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor

utenom petroleumsnæringen. En avskalling av bedrifter og næringer kan skje gradvis ved at tilfanget av ny aktivitet er for lite til å erstatte det som blir borte, men det kan i perioder også gå mye raskere, slik vi så i 2002-2003. Kostnadene ved en nødvendig kursendring blir større jo lenger en venter med nødvendige justeringer. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det mer krevende å starte opp og drive virksomheter som skal konkurrere i et internasjonalt marked. Utvalget vil også peke på at en slik avskalling vil gjøre norsk næringsliv mindre variert og økonomien mer sårbar for nedgang i utlandet eller en svekkelse i bytteforholdet. Ettersom stadig nye deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse, vil betydelig høyere kostnader i Norge enn ute innebære en utfordring for stadig flere.

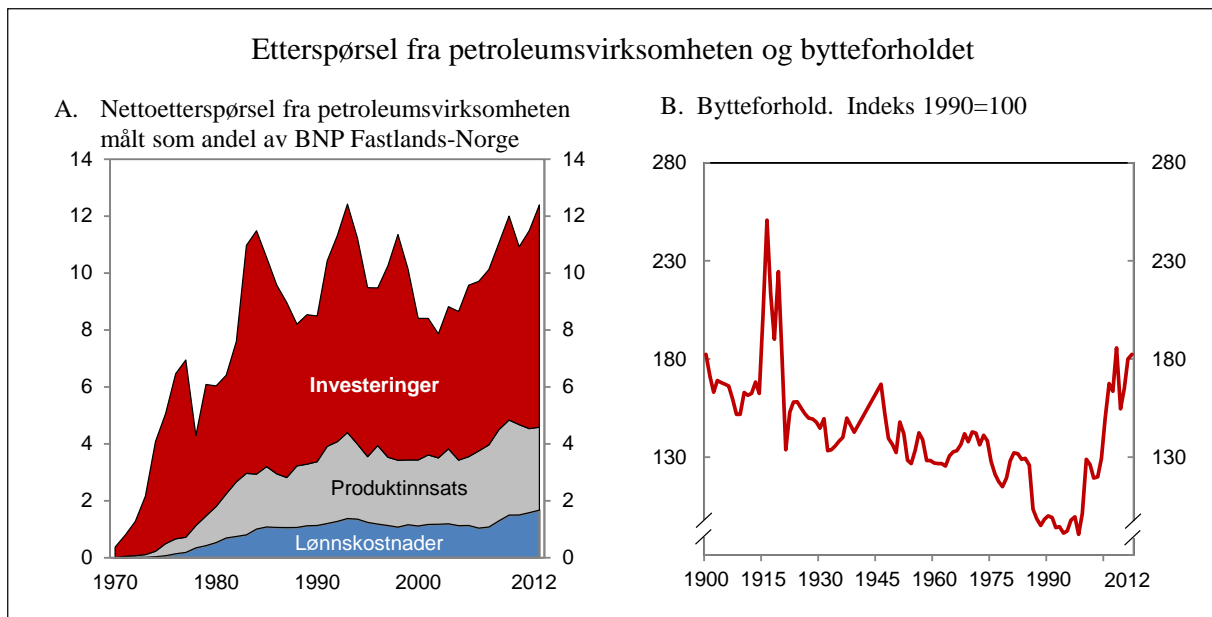
Gjennom 2013 har svakere kronekurs bidratt til en forbedring av konkurranseevnen, men kostnadene er fortsatt langt over nivået hos våre handelspartnere. For å redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor, mener utvalget at den kostnadmessige konkurranseevnen ikke bør svekkes. På lengre sikt er det trolig nødvendig med en forbedring. En moderat lønnsvekst vil bidra til dette, både direkte og indirekte gjennom lavere renter og svakere kronekurs. Dersom oljeprisen og andre råvarepriser skulle falle betydelig, kan det bli nødvendig med en markert forbedring av konkurranseevnen.

2.4 Petroleumsnæringen og norsk økonomi (Kapittel 5)

Petroleumsvirksomheten har fra en sped begynnelse for 45-50 år siden vokst markert og fått en sentral rolle i norsk økonomi. Petroleumsproduksjonen gir store inntekter til staten, og oljeselskapenes etterspørsel etter varer og tjenester har gitt grobunn for økt produksjon i mange bedrifter i fastlandsøkonomien. Leverandørnæringen konkurrerer også i økende grad om leveranser til oljeutvinning andre steder i verden. Samtidig har den høye veksten i aktiviteten i oljesektoren og den økte bruken av oljepenger bidratt til å trekke opp kostnadsnivået i Norge. Det innebærer utfordringer for andre konkurranseutsatte virksomheter, jf. over. I en utredning som er utført for utvalget (Eika og Martinussen, 2013), beregnes det at økningen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten etter 2002 har trukket opp lønningene i Norge i 2012 med 5,6 pst. og styrket kronekursen med 4,3 pst. Sammen med økningen i bruken av oljepenger over offentlige budsjetter, har dette ifølge deres beregninger økt det norske lønnskostnadsnivået med 12-13 pst., regnet i utenlandsk valuta. Selv om det er betydelig usikkerhet rundt slike beregninger, er det liten tvil om at disse impulsene har vært svært betydningsfulle for utviklingen i norsk økonomi.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. I tiårene framover er det grunn til å vente at etterspørselen fra petroleumsvirksomheten mot fastlandsøkonomien vil avta. Dette kan skje brått hvis oljeprisen faller, eller det kan skje mer gradvis hvis det er ressursene på norsk kontinentalsokkel som begrenser aktiviteten. I det siste tilfellet er det grunn til å tro at virkningene på norsk økonomi i tiårene framover blir begrensede. Framskrivninger i Cappelen m. fl. (2013) legger til grunn en vedvarende, men forholdsvis gradvis, nedbygging av aktiviteten i petroleumsvirksomheten. Virkningen på norsk økonomi som følge av nedgangen i denne aktiviteten vil i så fall delvis bli motvirket av gradvis økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. Dette forutsetter imidlertid en forholdsvis jevn innfasing gjennom tilbakeholdenhet med å øke bruken av oljeinntekter opp mot fireprosentbanen, særlig i den perioden vi nå er inne i, der fondet vokser raskt.

Konsekvensene for norsk økonomi vil bli vesentlig større og mer dramatiske om nedgangen i aktiviteten i oljevirksomheten skulle komme brått. Dette kan skje om vi skulle få et etterspørselsdrevet fall i oljeprisen, for eksempel som følge av markert nedgang i veksten i Kina og andre framvoksende økonomier. Et slikt sjokk vil innebære både lavere oljepriser og



Figur 2.3 Økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og en markert forbedring i bytteforholdet

Kilder: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, Cappelen m.fl. (2013) og egne beregninger.

lavere vekst i internasjonal økonomi. Beregninger både i Cappelen m.fl. (2013) og Bjørnland og Thorsrud (2013) illustrerer at dette kan gi et markert tilbakeslag i norsk økonomi og en vesentlig oppgang i arbeidsledigheten. Det vil kreve betydelige tilpasninger både i den økonomiske politikken og lønnsdannelsen. Norges Bank vil trolig redusere styringsrenten, kronekursen vil trolig svekkes betydelig, finanspolitikken må etter hvert strammes inn som følge av lavere vekst i fondskapitalen, og lønnstakerne må trolig godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften. Over tid vil svekkelsen av kronekursen og en lavere lønnsvekst bidra til ny vekst i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, og til at ledigheten etter hvert går ned igjen.

Hvor store omstillingskostnadene kan bli ved en kraftig nedgang i oljeprisen, vil bl.a. avhenge av fleksibiliteten i lønnsdannelsen. Historisk har Norge hatt høy reallønnsfleksibilitet, og dette ligger også til grunn for beregningene i Cappelen m.fl. (2013). Det betyr at reallønnsnivået historisk har tilpasset seg raskt når det har vært behov for det. Hvis vi får til dette også i årene framover, vil de realøkonomiske kostnadene ved et fall i oljeprisen begrenses. Det vil dempe nedgangen i sysselsettingen og verdiskapingen, og dermed også dempe økningen i ledigheten. I en slik situasjon vil det være viktig med en felles virkelighetsforståelse, og at partene i arbeidslivet bidrar til nødvendige tilpasninger i kostnadsnivået uten at arbeidsledigheten går mye opp. En rask tilpasning vil være lettere å oppnå hvis partene er bevisste på at de siste tiårs svært gode reallønnsvekst i stor grad er blitt drevet av betydelige bytteforholdsgevinster som ikke kan betraktes som det normale.

Den høye aktiviteten i oljesektoren og de utfordringer dette har medført for lønnsdannelsen og annet konkurranseutsatt næringsliv, har ført til spørsmål om aktiviteten på sokkelen bør reguleres for å dempe presset i økonomien. Fra et makroøkonomisk perspektiv ville det etter utvalgets mening vært ønskelig med en jevnere utvikling i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten forventes å ligge på et høyt nivå i noen år, for så å falle. En forskyvning i tid av deler av virksomheten vil derfor kunne bidra til en jevnere makroøkonomisk utvikling og redusere størrelsen på kommende

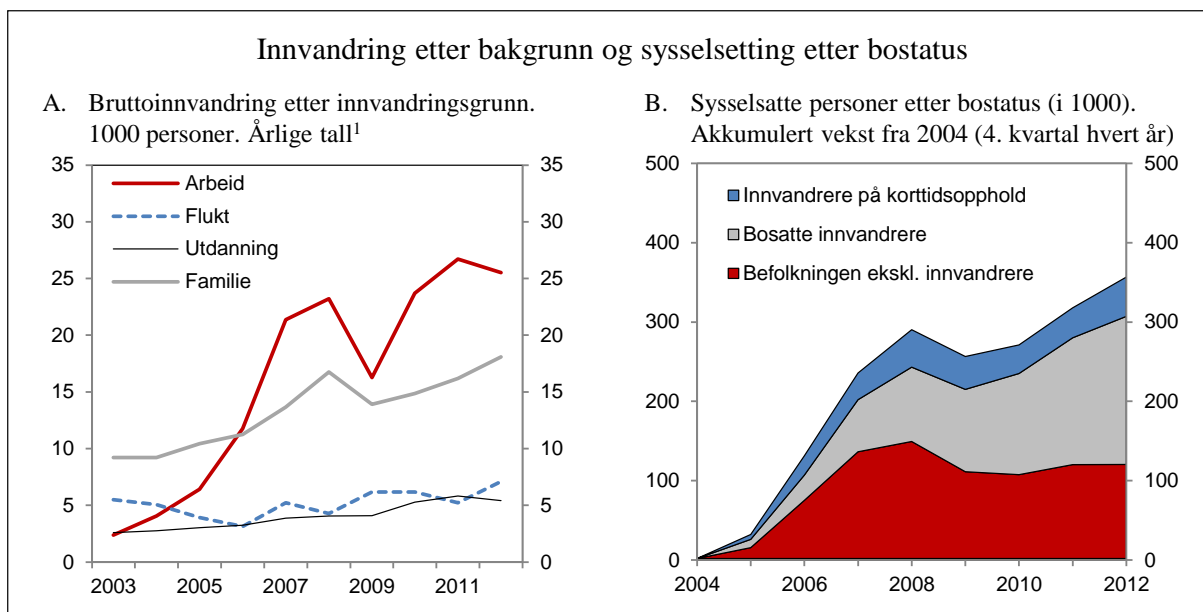
negative impulser. Et svært høyt nivå på petroleumsinvesteringene innebærer også at de negative impulsene kan bli store dersom oljeprisen skulle falle. Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å styre petroleumsvirksomheten. En stor del av etterspørselen etter varer og tjenester går til felt som allerede er i drift. Å stoppe eller utsette aktivitet på felt i drift vil kunne innebære betydelige kostnader. Kostnadene vil trolig være mindre ved å utsette åpning av nye områder eller begrense tildelinger av nye letelisenser. Ved valg av tiltak må en vurdere mulige gevinster ved tiltakene mot kostnadene de innebærer. Konkrete anbefalinger om dette faller utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil imidlertid peke på at det er klare makroøkonomiske argumenter for å tilstrebe en jevn utvikling i petroleumsvirksomheten. Det vil også bidra til å dempe kostnadspresset og styrke konkurranseevnen blant norske leverandører til oljevirksomhet på norsk sokkel og i utlandet.

De ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en stabil og god utvikling i norsk økonomi. Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland bidrar til å skjerme kronekursen og industrien på fastlandet fra de store og varierende valutastrømmene fra oljevirksomheten. Handlingsregelen åpner for å ligge under fireprosentbanen for bruk av oljeinntekter i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Store oljeinntekter, kraftig vekst i fondet, et lavt rentenivå og et høyt kostnadsnivå taler også for å holde bruken av oljepenger klart under fireprosentbanen. Dette er i tråd med handlingsregelen og er allerede blitt gjort i flere år for å lette presset på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Det gir også større handlefrihet til å kunne møte et fall i oljeprisen og virkningene det vil ha på norsk økonomi. Fremtidige statsfinansielle utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen og usikkerhet rundt størrelsen på den langsiktige avkastningen av fondet trekker i samme retning. Det er etter utvalgets mening viktig at det legges betydelig vekt på hensynet til kronekurs og konkurranseutsatt sektor også i kommende budsjetter. Utvalget mener derfor det er positivt at oljepengebruken i den nåværende økonomiske situasjonen med bl.a. sterk vekst i fondskapitalen, er blitt holdt i underkant av 3 pst. av fondskapitalen. En fleksibel inflasjonsstyring der Norges Bank fortsetter å ta hensyn til både stabilitet i produksjon, sysselsetting og kronekurs i utøvelsen av pengepolitikken er også viktig.

2.5 Arbeidsinnvandring (Kapittel 6)

Arbeidsmarkedet i Norge har gjennomgått store endringer det siste tiåret. Utvidelsen av EØS-området i 2004 førte til en kraftig økning i innvandringen til Norge. Fra 2004 til 2012 utgjorde nettoinnvandringen til Norge hele 315 000 personer, og i 2012 var Norge blant landene i OECD med høyest innstrømning av innvandrere målt som andel av befolkningen. Den viktigste innvandringsårsaken det siste tiåret har vært arbeid, jf. figur 2.4A. Bosatte innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold har stått for om lag to tredeler av sysselsettingsveksten i Norge fra 2004 til 2012, jf. figur 2.4B. Innvandrere fra de ti øst- og sentraleuropeiske landene som ble medlem i EØS i 2004 og 2007, har stått for hhv. om lag 40 pst. og 46 pst. av befolknings- og sysselsettingsveksten siden 2004.

Arbeidsinnvandringen følger som en konsekvens av det felles europeiske arbeidsmarkedet og at det går så mye bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Det er grunn til å regne med at det også i årene fremover vil være mange europeere som ønsker å komme til Norge for å søke arbeid. Det materielle velstandsnivået er betydelig høyere i Norge, og tidligere innvandrere vil fungere som brohoder for videre innvandring. Trolig vil det være høy arbeidsledighet i mange europeiske land i lang tid fremover. I tillegg er befolkningen i EØS-området omtrent 100 ganger større enn den norske, slik at en svært liten andel av EØS-befolkningen blir mange for et lite land som Norge.



Figur 2.4 Markert oppgang i innvandringen til Norge etter 2004

¹ Omfatter ikke-nordiske innvandrere som er registrert i Folkeregisteret. Omfatter ikke lønntakere på korttidsopphold eller dagpendlere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Det er derfor grunn til å regne med at omfanget av innvandringen i lang tid i stor grad vil bli bestemt av mulighetene for innvandrere til å få jobb i Norge.

Sammenlignet med andre land er lønnsforskjellene i Norge relativt små og velferdssystemet godt. Derfor vil jobb i Norge økonomisk sett være meget gunstig for arbeidstakere med lav utdanning. Innvandrere med høy kompetanse har i mange tilfeller mindre å tjene på å komme til Norge, fordi lønnsforskjellene er mindre i Norge og fordi de kan ha gode jobbmuligheter i eget eller andre land. Men i mange land er jobbmulighetene mye dårligere og lønnsnivået betydelig lavere enn i Norge også for høyt utdannet arbeidskraft, slik at det også blant disse vil være mange som ville ønske å få en jobb i Norge.

Arbeidsinnvandringen har gitt Norge *tilgang på arbeidskraft* i næringer der knappheten har vært stor, som bl.a. i bygg- og anlegg og helse- og omsorg. Dette har dempet flaskehalsproblemer i enkelt næringer i perioder med stor aktivitet i økonomien, og dermed også dempet presset på lønningene både i disse næringene og i økonomien samlet. Arbeidsinnvandring har også gitt muligheter for virksomheter til å hente spesielt kvalifiserte arbeidstakere fra andre land.

Men arbeidsinnvandringen innebærer også *viktige utfordringer*. Gevinsten ved arbeidsinnvandringen, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger av at innvandrerne kommer og forblir i produktive jobber. Arbeidsinnvandrere er særlig utsatt for å miste jobben ved økonomiske tilbakeslag, fordi de gjerne har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og har dårligere språkkunnskaper. Empiriske studier tyder på at ny arbeidsinnvandring til en viss grad utkonkurrerer lokal arbeidskraft, både norske arbeidstakere og tidligere arbeidsinnvandrere. Arbeidstakere med liten kompetanse er særlig utsatt. Reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere har vært betydelig lavere enn i næringer med lite bruk av utenlandsk arbeidskraft. Det skyldes både at arbeidsinnvandrere ofte har lavere lønninger og dermed trekker gjennomsnittet ned, men også at lønnsveksten i disse næringene mer generelt er blitt dempet.

Politiske myndigheter har ingen direkte virkemidler til å styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land. Men samtidig er det klart at politiske og administrative beslutninger på ulike områder kan ha vesentlig betydning for arbeidsinnvandringen, både når det gjelder omfang og sammensetning. Derfor er det viktig at beslutningstakerne også tar slike virkninger med i sine vurderinger. Myndighetene bør bruke tilgjengelig handlingsrom og virkemidler for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig.

Tiltak som er iverksatt mot *sosial dumping*, må sees i lys av målet om å få arbeidsinnvandringen til å fungere godt. Arbeidsinnvandrere har gjennomgående lavere lønn enn norske arbeidstakere. Men hvis lønns- og arbeidsbetingelsene blir for dårlige, vil konsekvensene av innvandringen kunne bli negative. Innvanderens egen gevinst ved jobben blir liten, samtidig som risikoen blir større for at lokale arbeidstakere og virksomheter som i stor grad bruker lokal arbeidskraft, blir utkonkurrert. Dette vil også kunne føre til økte inntektsforskjeller og større sosial ulikhet. Også for bedrifter kan en slik lavlønnskonkurranse om arbeidskraft være lite ønskelig. Det har blitt iverksatt flere tiltak mot sosial dumping, som innføring av id-kort i flere næringer, krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakter og bransjeprogrammer for å fremme seriøsitet i særlig utsatte bransjer.

Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger innen de bransjer der allmenngjøring er blitt vedtatt. Dette bidrar trolig til at arbeidsinnvandringen fungerer bedre både for Norge og for innvandrere som finner arbeid. Ettersom stort omfang av lavlønnskonkurranse i enkelte næringer også kan svekke troverdigheten til frontfagsmodellen, kan allmenngjøringsinstituttet medvirke til å bevare legitimiteten til denne modellen. Jobbmulighetene kan øke for lokal arbeidskraft som konkurrerer om jobbene mot arbeidsinnvandrere som får høyere lønn pga. allmenngjøringen, men hvis minstesatsene settes for høyt kan det også ramme lokal arbeidskraft. Allmenngjøringen kan også trekke opp kostnadsnivået for enkelte virksomheter. Allmenngjøringsinstituttet slik det fungerer i dag har også begrensninger. Allmenngjøring er i utgangspunktet et midlertidig inngrep, men det virker lite sannsynlig at lavlønnskonkurransen fra nye innvandrere er et midlertidig fenomen. Allmenngjøring er nå i bruk i fire bransjer, men det er mange arbeidsinnvandrere med svært lave lønninger også i andre bransjer. I disse bransjene er det i liten grad effektive virkemidler for å forhindre svært lav lønn for innvandrere. Utvalget mener det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse på områder med betydelig innvandring i lang tid framover. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende.

Det er etter utvalgets mening også viktig med gode *kontrollordninger*. Arbeidstilsynet bør sikres tilstrekkelige ressurser slik at de kan kontrollere om gjeldende regelverk blir fulgt. Erfaringer viser at det i en del virksomheter forekommer kritikkverdige forhold langs flere dimensjoner. Det er derfor viktig med et godt samarbeid med andre relevante instanser som politi, skatteetaten, tollvesenet mv. Blant annet vil det være aktuelt med felles kontroller. Kontroller kan motvirke at useriøse bedrifter utkonkurrerer andre virksomheter ved å omgå eller bryte regelverket, og vil også kunne bidra til å redusere omfanget av svart arbeid. Statlig kontrollvirksomhet kan imidlertid ikke erstatte rollen et organisert arbeidsliv med et virksomt tillitsvalgtapparat kan utøve for å motvirke sosial dumping i utsatte bransjer.

Enkelte sektorer har særskilte problemer med å få tak i arbeidskraft. Dette gjelder bl.a. helse- og omsorgssektoren, som har relativt høyt omfang av deltidsarbeid. Problemet har delvis blitt avhjulpet med arbeidsinnvandring, men det er samtidig viktig at man ikke svekker innsatsen for å øke arbeidstilbudet fra de allerede bosatte, gjennom økt omfang av heltid og redusert helserelatert fravær. Økt omfang av heltid og redusert sykefravær vil være viktig framover av

hensyn til tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, av hensyn til arbeidstakerne selv, og av hensyn til offentlige finanser og muligheten til å videreføre et høyt velferdsnivå.

Bemanningselskapene har vært viktig for den økte innvandringen de siste årene gjennom utleie og andre rekrutteringsmekanismer. Denne bransjen har spilt en viktig rolle for å tilrettelegge for arbeidsinnvandring. Men bemanningselskapenes rolle innebærer også utfordringer. Isolert sett er bemanningsbyråene tjent med økt arbeidsinnvandring, mer eller mindre uavhengig av hvordan dette virker på det norske arbeidsmarkedet. Innvandrere ansatt gjennom bl.a. bemanningsbyråer er mer utsatt for å bli arbeidsledige enn andre, samtidig som det er det offentlige som må bære deler av kostnadene for usikkerheten som følger med den økte fleksibiliteten som bemanningselskaper gir bedriftene (Friberg m.fl., 2013). Økt innslag av arbeidsutleie har også gjort arbeidslivsstrukturene mer komplisert. Det kan påvirke lønnsdannelsen så vel som arbeidslivsrelasjonene mer generelt. Det er etter utvalgets mening viktig å følge med på utviklingen etter iverksettelsen av Vikarbyrådirektivet og de tiltak som ble innført av regjeringen Stoltenberg II for etterlevelse av likebehandlingsprinsippet (handlingsplanene mot sosial dumping).

Arbeidsinnvandringen har også *statsfinansielle virkninger*. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, er gjerne i de mest arbeidsdyktige aldersgruppene, noe som er gunstig for offentlige finanser. Imidlertid er sysselsettingsandelene blant bosatte innvandrere fra de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa¹ nå lavere enn for samme aldersgrupper i resten av befolkningen. Ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, vil trolig bidra til at de innvandrere som kommer, i større grad blir værende i jobb og derfor er mindre tilbøyelige til å gå over på trygdeordninger. Det vil redusere risikoen for økt trygdetilbøyelighet som svekker statsfinansene.

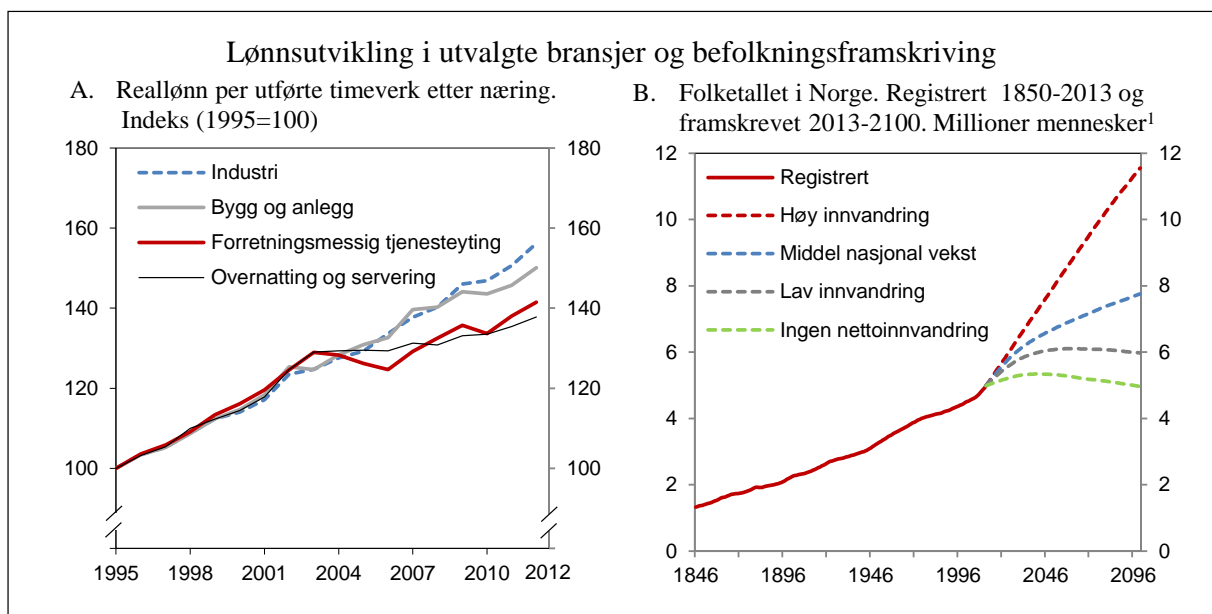
For å dempe presset fra innvandring på de norske velferdsordningene foreslo Brochmannutvalget å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, og pekte særlig på helserelaterte ytelser, overgangsstønden til enslige forsørgere og økonomisk stønad til livsopphold i denne sammenhengen. Utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Norge har et relativt høyt omfang av helserelaterte utgifter for personer i yrkesaktiv alder, til tross for økende levealder. Etter utvalgets mening er det viktig med trygdeordninger som gir insentiv til å jobbe, både for de som allerede er i Norge og for innvandrere.

Utvalget mener at hensynet til å holde arbeidsinnvandrere i arbeid må vektlegges i arbeidsmarkedspolitikken. Ved utforming av politikken må en imidlertid også ta hensyn til at en strategi som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, også kan bidra til mer innvandring.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere, som forretningsmessig tjenesteyting og hotell- og restaurantbransjen, vært langt svakere enn i næringer med mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft, jf. figur 2.5A og Nordbø (2013). Lavere lønnsvekst henger i stor grad sammen med at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn de norske arbeidstakerne, og dermed trekker gjennomsnittslønnen ned. Innvandringen kan også ha bidratt til å dempe lønnsveksten for andre arbeidstakere. Den observerte lønnsutviklingen vil imidlertid også påvirkes av andre faktorer som ikke er knyttet til innvandring, som andre sammensetningseffekter (se TBU, 2013), herunder større bruk av ung arbeidskraft med lav ansiennitet og høy turnover.

¹ Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Tsjekkia, Slovenia, Ungarn, Romania og Bulgaria.

Arbeidsinnvandringen har ulike *virksomheter på stabiliteten i økonomien*. I høykonjunkturer vil innvandringen isolert sett avhjelpe flaskehalser, og dermed dempe lønns- og prisveksten. Men høy innvandring i en høykonjunktur kan også bidra til økt investeringsbehov, særlig i boligmarkedet, noe som kan forsterke høykonjunkturer. Dette kan gi betydelig sårbarhet hvis konjunkturerne snur, der en kan risikere overkapasitet og økt arbeidsledighet. Dette innebærer at kraftige konjunkturoppganger kan være problematisk selv om det ikke slår ut i høy lønns- og prisvekst. I situasjoner med en midlertidig, men betydelig økning i behovet for arbeidskraft, vil det kunne være bedre med tjenesteimport, snarere enn regulær arbeidsinnvandring, siden tjenesteimporten i større grad kan la seg reversere. Dette vil imidlertid være vanskelig å styre direkte, da det i liten grad er tilgjengelige virkemidler til å styre innvandringen på en slik måte. Trolig vil likevel ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, både redusere tilbøyeligheten til trygdeytelser og bidra til at vi kan få kvalifiserte og produktive arbeidsinnvandrere, samtidig som dette også vil redusere svingninger i innvandringsstrømmene og sårbarheten for norsk økonomi. Det kan også bidra til at økt etterspørsel etter arbeidskraft i større grad slår ut i bedre muligheter til å få allerede bosatte arbeidssøkere i jobb, slik at knapphet på arbeidskraft ikke bare slår ut i økt arbeidsinnvandring. Et utdanningssystem tilpasset arbeidsmarkedets behov kan også virke dempende på arbeidsinnvandringen. En annen mulig destabiliserende effekt av et høyt nivå på arbeidsinnvandringen er at usikkerheten om fremtidig sysselsetting og befolkning blir større, som illustrert ved det store spennet i befolkningsprognosene fra Statistisk sentralbyrå, jf. figur 2.5B. Dermed kan det bli større usikkerhet rundt investeringsbehovet og økt risiko for å gjøre feil ved investeringsbeslutninger.



Figur 2.5 Lavere reallønnsvekst i bransjer med høy innvandring og stor usikkerhet om befolkningsframskrivingene

¹ Alternativet med høy innvandring innebærer en nettoinnvandring på om lag 30 000 personer i året fra 2012 til 2100, og middelalternativet innebærer en nettoinnvandring på om lag 8 000 personer i året. Til sammenligning var nettoinnvandringen i 2012 lik 47 000 personer. For dødelighet og andre faktorer er kurvene basert på middelalternativene i framskrivingene til Statistisk sentralbyrå (se Bruborg og Texmon, 2011).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Arbeidsinnvandringen kan også gi nye utfordringer for *penge- og finanspolitikken*. I en sterk konjunkturoppgang vil økt arbeidsinnvandring bidra til å holde lønns- og prisveksten nede. Dette reduserer behovet for å heve renten for å motvirke økt inflasjon. Likevel kan pressproblemer bygge seg opp i bolig- og eiendomsmarkedene, og dette kan i neste omgang true realøkonomisk og finansiell stabilitet. Økt arbeidsinnvandring gir også høyere underliggende vekst i skatteinntektene, noe som gjerne slår ut i økte offentlige utgifter eller reduserte skattesatser, som igjen kan bidra til økt etterspørsel og økt innvandring. Dersom arbeidsinnvandringen skulle snu, noe som kan skje ved et økonomisk tilbakeslag, kan det vise seg at trendveksten i sysselsettingen og den underliggende veksten i skatteinntektene igjen vil kunne svekkes. Stabiliseringspolitikken kan dessuten bli mindre effektiv til å påvirke sysselsettingen til de arbeidstakerne som bor i Norge, fordi endringen i etterspørselen også vil rette seg mot arbeidskraft fra utlandet. Ekspansiv økonomisk politikk vil derfor bli mindre egnet til å øke sysselsettingen blant utsatte grupper, og tiltak for disse må derfor målrettes i større grad.

I Norge er *statistikken om innvandring dels mangelfull*, både når det gjelder arbeidsmarkedstilknytning og lønnsforhold. Dette gjør det vanskelig å tallfeste og evaluere hvordan innvandrere tilpasser seg, og hvilke forhold de lever og arbeider under. Utvalget ser at det hadde vært fordelaktig med bedre og hyppigere tallgrunnlag på disse områdene, slik at man kan øke kunnskapen om innvandring gjennom statistikk og empirisk basert forskning. Bedre og hyppigere statistikk om innvandring vil også gi nyttig informasjon om utviklingen i arbeidsmarkedet og økonomien.

Det «grenseløse arbeidsmarkedet» i Europa har gitt både nye muligheter og nye utfordringer for norsk økonomi. Utenlandske individer kan jobbe i Norge som direkte ansatte i norske virksomheter, som innleid arbeidskraft, som ansatte i utenlandske bedrifter som yter tjenester her, eller som selvstendig næringsdrivende som selger sin arbeidskraft til virksomheter i Norge. For arbeidsgiverne kan det være lønnsomt å bruke de billigste alternativene, som innebærer de laveste kostnadene for virksomhetene. Dette kan imidlertid undergrave ordninger som motvirker lavlønnskonkurranse, og dermed føre til sterkere fortrengning av bosatte arbeidstakere, både norskfødte og tidligere innvandrere, og ramme virksomheter med vanlig norsk lønnsnivå. Det vil videre etter utvalgets mening være behov for stadig forskning og evaluering av hvordan ulike ordninger rettet mot innvandrere fungerer og vilje til å endre regelverk og ordninger som ikke fungerer så godt.

2.6 Produktivitet og omstillinger (Kapittel 7)

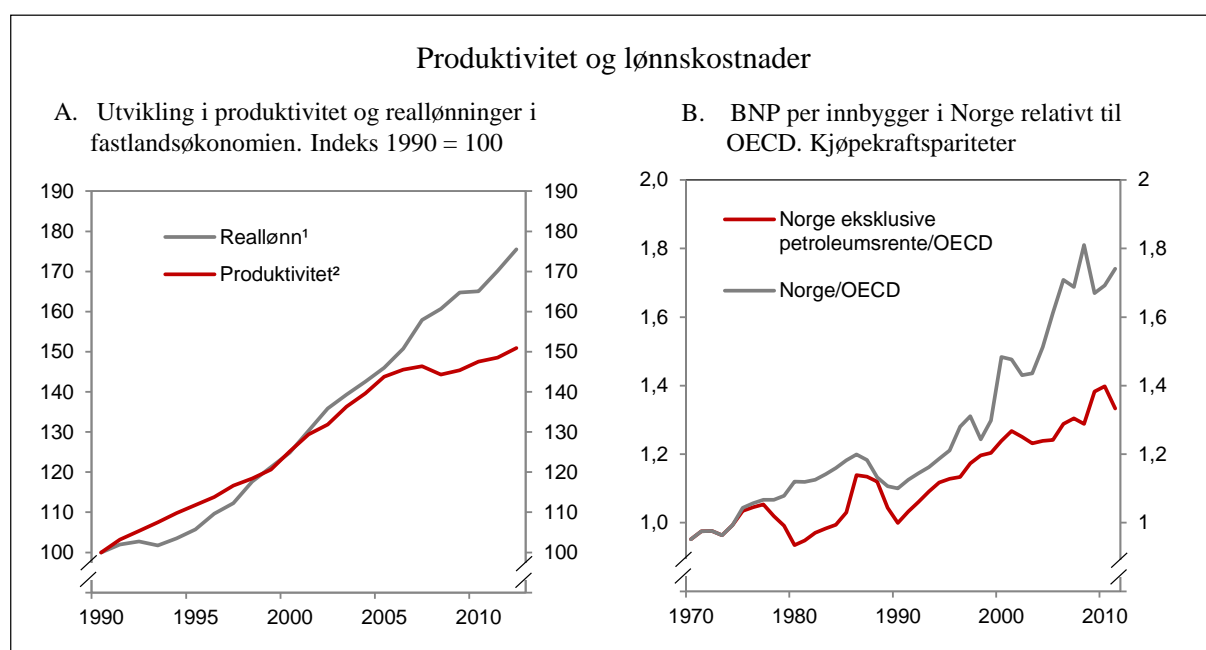
Mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er den viktigste kilden til vedvarende velstandsvekst. Avdempingen av produktivitsveksten de siste årene gir derfor grunn til oppmerksomhet. Denne avdempingen er samtidig et trekk vi deler med mange andre land, og den må sees i sammenheng med konjunkturelle forhold, lavere vekst i kapitalbeholdning per timeverk i etterkant av finanskrisen og økt tilgang på rimelig arbeidskraft. En grundig gjennomgang av årsaker til avdempingen og tiltak for høyere produktivitsvekst ligger utenfor dette utvalgets mandat, og bør utredes nærmere av produktivitskommisjonen som Regjeringen har varslet at den vil nedsette. I tråd med mandatet har dette utvalget konsentrert seg om sammenhengen mellom lønnsdannelse og produktivitet.

Gunstig utvikling i bytteforholdet etter årtusenskiftet har bidratt til at lønnsveksten i Norge har holdt seg oppe til tross for avdempingen i produktivitsveksten, jf. figur 2.6A. Den gunstige utviklingen i relative priser har også bidratt til høy vekst i BNP per innbygger i Norge, sammenlignet med andre OECD-land, jf. figur 2.6B. Samtidig er fordelingen av

faktorinntekt mellom arbeidskraft og kapital i Fastlands-Norge lite endret. Avviket mellom reallønnsvekst og produktivitsvekst kan likevel innebære en usikkerhet for norsk økonomi og sysselsetting, særlig dersom bytteforholdsgevinstene skulle bli reversert.

Økt produktivitet og effektivitet må tilstrebes i alle sektorer, selv om frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i økonomien over tid bestemmes av vekst i priser og produktivitet i konkurranseutsatt sektor. God produktivitsutvikling i privat skjermet sektor er avgjørende for lav prisvekst og dermed for utvikling i kjøpekraften. I offentlig sektor betyr produktivitsutviklingen mye for kvaliteten på og omfanget av det offentlige tjenestetilbudet for gitt skattenivå. Kvaliteten i tjenestetilbudet i offentlig sektor har også betydning for produktivitsveksten i privat sektor. God produktivitsvekst i offentlig sektor er særlig viktig for å kunne videreføre gode offentlige velferdsordninger i tiårene framover, når aldringen av befolkningen legger press på offentlige finanser.

Et høyt lønnskostnadsnivå og koordinert lønnsdannelse stiller krav til produktivitsveksten i bedriftene. Høye lønninger gir sterke incentiver til å investere i arbeidsbesparende kapital og forbedre produksjonsprosessene. Koordinering i lønnsdannelsen bidrar til likere lønn i bedrifter og sektorer som benytter samme type arbeidskraft, også om bedriftene har ulik produktivitet. Det gir incentiver til investeringer og modernisering, og leder til avskalling av virksomheter med lav produktivitet.



Figur 2.6 Avdemping i produktivitsveksten fra et høyt nivå, og høy reallønnsvekst

¹Lønnskostnader per time deflatert med KPI.

²Bruttoprodukt per time i faste priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

Ved å kombinere koordinering med både sentral og lokal lønnsdannelse, kan en i noen grad oppnå fordelene ved alle typer lønnsdannelse. Koordinering av lønnsdannelsen kan dempe lønnspresset og begrense lønnsforskjellene, samtidig som tilstrekkelig lokal fleksibilitet kan gi virksomhetene redskaper til å rekruttere, motivere og beholde arbeidskraften.

I privat sektor er det gjerne nær sammenheng mellom produktivitetsveksten og lønnsveksten. Høyere produktivitetsvekst i den enkelte virksomhet gir rom for høyere lønnsvekst. Også i offentlig sektor er det viktig at lønnsoppgjørene brukes med sikte på å bedre tjenestetilbudet og øke effektiviteten. I hovedavtalene i offentlig sektor er det ingen eksplisitte formålsforklaringer som understreker betydningen av samarbeid mellom partene om produktivitetsfremmende arbeid, slik det er i hovedavtalene der NHO, Virke og Spekter er part på arbeidsgiversiden. Det er gjennomgående større geografiske forskjeller i lønningene i privat sektor enn i offentlig sektor. Privat sektors lønnslederposisjon er sterkest for arbeidstakere med høy utdanning, lang yrkeserfaring og/eller høy lønn. Kommunene og staten er lønnsledere for noen grupper med lav lønn, lav utdanning og kort yrkeserfaring. Det er viktig at det er tilstrekkelig fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor til at det offentlige kan beholde og rekruttere kvalifisert arbeidskraft i områder med sterk konkurranse fra private arbeidsgivere. Samtidig må man unngå at det offentlige blir lønnsledende for enkelte områder eller yrkesgrupper. Konkurransen om å rekruttere og beholde arbeidskraft for private bedrifter kommer først og fremst fra andre private bedrifter, og i liten grad fra offentlig sektor. For kommunene og staten kommer konkurransen om å rekruttere og beholde arbeidskraft både fra andre offentlige virksomheter og fra privat sektor.

Frontfagsmodellen innebærer en viss rigiditet og styring, ved at lønnsveksten skal være om lag den samme i store områder av økonomien. Likevel er det viktig at det er rom for å bruke lønnsdannelsen med sikte på nødvendige omstillinger i arbeidslivet, og for å legge til rette for gode tjenester og høy produktivitet. Det innebærer bl.a. at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer, men derimot bestemmes i den enkelte sektor ut fra forholdene i sektoren.

2.7 Nærmere om noen viktige utfordringer i lønnsdannelsen (Kapittel 8)

Lønnsveksten i frontfaget som norm for andre områder

Frontfagsmodellen og en koordinert lønnsdannelse bidrar til høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og en jevn inntektsutvikling. Frontfagsmodellen bidrar også til en god fordeling av verdiskapingen mellom arbeidstakere og kapitaleiere. Lønnsutviklingen har vært svært sammenfallende mellom ulike forhandlingsområder over tid, jf. figur 2.7.

Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatte virksomheter skal gjelde som en norm for andre forhandlingsområder. I tråd med Kontaktutvalgets felles erklæring i 2003 skal dette forstås som at det er den samlede lønnsveksten i industrien, for både arbeidere og funksjonærer, som skal danne normen for etterfølgende oppgjør. Frontfaget er det forhandlingsområdet som innleder oppgjøret. Ved forbundsvise oppgjør er det forhandlingene mellom Norsk Industri og Fellesforbundet om revisjon av Industriooverenskomsten, tidligere Verkstedoverenskomsten, som utgjør frontfaget. Denne avtalen har derfor en sentral posisjon i frontfagsmodellen og inntektsoppgjørene. Ved mellomoppgjør og samordnede hovedoppgjør er det NHO og LO som forhandler for hele området samlet.

Resultatet fra frontfaget har i stor grad direkte gjennomslag i en rekke andre forhandlingsområder i privat sektor. De lokale forhandlingene ligger fram i tid, og er basert på de fire avtalte kriteriene; bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurransevne. De lokale tilleggene vil variere fra bedrift til bedrift og den samlede lønnsveksten i frontfaget vil være noe usikker. Over tid er bare om lag 15 pst. av den samlede lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer gitt sentralt. Men ettersom overhøyet fra året før

utgjør en betydelig del av årslønnsveksten, vil normalt om lag halvparten av årslønnsveksten være kjent ved avslutningen av de sentrale forhandlingene. TBU sikrer transparens om dette. Utvalget mener at NHO, i forståelse med LO, bør gi et troverdig anslag på den samlede årslønnsveksten i industrien.

Et troverdig anslag på lønnsveksten i industrien må bygge på resultatet fra frontfagsoppgjøret, erfaringene fra den lokale lønnsdannelsen i de senere år, og ta tilstrekkelig hensyn til de økonomiske utsiktene framover. I denne vurderingen vil informasjon fra bedriftene selv og anslag om den makroøkonomiske utviklingen fra sentrale prognosemiljøer være viktige bidrag. Ved at slik informasjon og prognoser drøftes gjennom TBU i forkant av lønnsoppgjørene, vil det gi grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning blant alle parter i lønnsoppgjørene. Ved store endringer i de økonomiske utsiktene er det dessuten naturlig at regjeringen og partene møtes i Kontaktutvalget, slik det ble gjort høsten 2008. Kontaktutvalget møtes også rutinemessig i forkant av lønnsoppgjørene.

Forhandlingsområdene som kommer etter frontfaget må bygge på et troverdig anslag for hva lønnsveksten i industrien vil bli i forhandlingsåret. Resultatet fra frontfagsoppgjøret og et troverdig anslag fra NHO, i forståelse med LO, på den samlede årslønnsveksten vil være sentralt her.

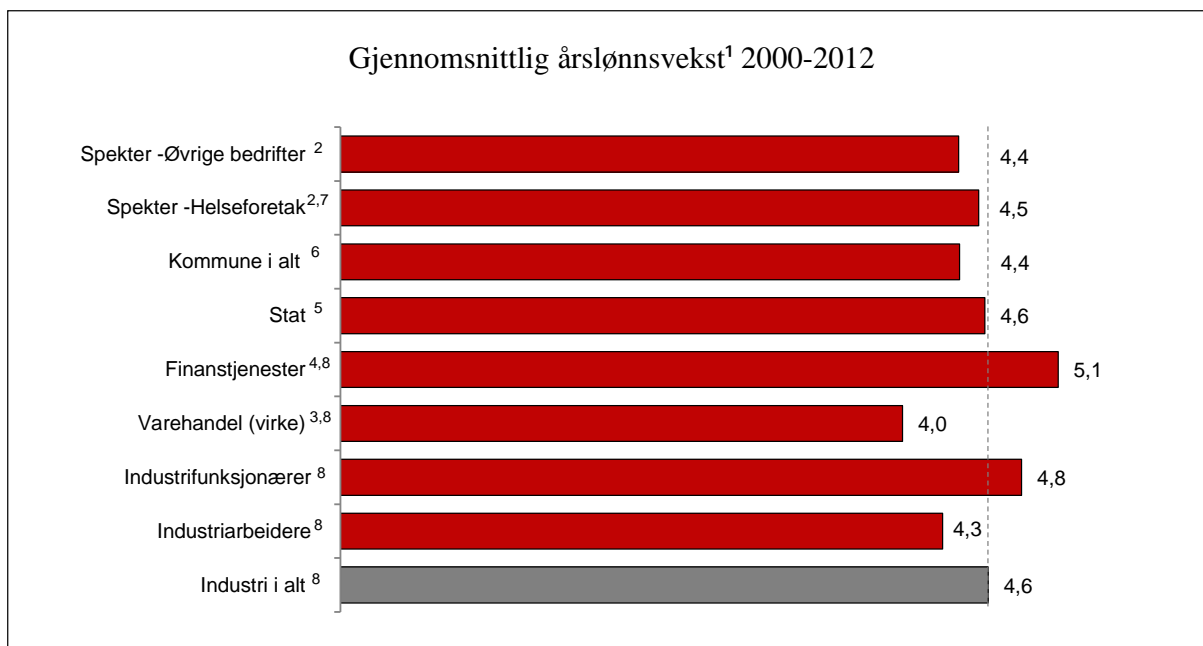
En slik koordinering og implementering av frontfagsmodellen er etter utvalgets mening også godt egnet til å bidra til en tilpasning til et lavere kostnadsnivå for å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen ved behov for dette. Utfordringene i lønnsdannelsen kan bli betydelige i en tid med behov for lave lønnstillegg. Koordinerte oppgjør, utstrakt samarbeid og en felles virkelighetsforståelse blant alle involverte parter er særlig viktig i en slik prosess. Det er også viktig med tilstrekkelig fleksibilitet i lønnsdannelsen for å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften.

Statsoppgjøret har en særlig viktig rolle i lønnsdannelsen, siden dette er det første oppgjøret der hele rammen blir fastlagt i sentrale forhandlinger. Oppgjøret i staten tjener som en viktig referanse for flere forhandlingsområder som kommer etter staten.

For å bedre fange opp lønnsutviklingen for bl.a. funksjonærene i industrien gjennom året, vil det være ønskelig med hyppigere rapporteringer om lønnsstatistikk. Innføring av A-ordningen² i 2015 vil etter alt å dømme på sikt gi bedre kvalitet og hyppigere oppdaterte tall for lønnsutviklingen. I overgangsperioden vil det imidlertid også gi utfordringer med hensyn til tolkning av tallene ettersom endring i innrapportering vil måtte medføre et brudd i statistikken.

Anslaget på den samlede lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien presenteres fra enkelte hold som et gulv for lønnsveksten, mens andre fremstiller det som et tak, dvs. at lønnsveksten i andre sektorer ikke skal overstige det som frontfaget får. Utvalget vil understreke at et troverdig anslag på rammen for lønnsveksten i industrien ikke skal betraktes som et gulv eller tak for lønnsveksten, men gi en norm for hva andre forhandlingsområder skal forholde seg til.

² A-ordningen er en ny felles ordning for innrapportering av ansettelses- og inntektsopplysninger fra arbeidsgivere og andre opplysningspliktige som trer i kraft 1. januar 2015.



Figur 2.7 Utviklingen i årslønnsvekst i ulike forhandlingsområder. Gjennomsnittlig årlig vekst 2000-2012

¹Lønn per årsverk

²Gjennomsnittlig årlig vekst 2002-2012.

³Lønnsveksttallene er for heltidsansatte.

⁴Forretnings- og sparebanker og forsikringsvirksomhet, som omfatter noen flere grupper enn forhandlingsområdet bank og forsikring. Lønnsveksttallene er for heltidsansatte. Bortsett fra i 2009 og 2012 trakk bonusutbetalinger opp lønnsveksten i perioden 2005-2012. For finanstjenester reflekterer den høye lønnsveksten bl.a. særlig høy lønnsvekst for enkelte grupper og sammensettingseffekter.

⁵Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

⁶Omfatter ansatte i kommunene, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer. Fram til 2005 er Oslo kommune ikke inkludert. Fra og med 2004 omfatter tallene også stillinger med hovedsakelig lokal lønnsdannelse og undervisningsstillinger med hovedsakelig sentral lønnsdannelse.

⁷Beregnet på Spekters tallmateriale til 2009. Fra 2010 beregnet på tallmateriale fra Statistisk sentralbyrå.

⁸Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard. Sammenlignet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i tidsserien. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013:7. For varehandel bidrar bruddet trolig til å trekke ned lønnsveksten betydelig i 2009.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Holden II-utvalget pekte på at hensikten med frontfagsmodellen er å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene. Det er ikke grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, slik som profil og gjennomføring av sosiale reformer, skal bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget alene. Dette utvalget er enig i denne vurderingen. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i ulike forhandlingsområder skal være om lag den samme over tid, men partene i de ulike forhandlingsområdene har selv et ansvar for fordelingen av rammen innenfor sitt område. Dette utvalget er også enig med Holden II-utvalgets konklusjon om at det er ønskelig med koordinering i forkant blant hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i den grad sosiale reformer og andre forhold utover lønn inngår som en del av lønnsforhandlingene.

Frontfagets sammensetning

Siden det er forhandlingene om Industriooverenskomsten som innleder oppgjøret ved forbundsvise oppgjør, er sammensetningen av denne overenskomsten av stor betydning for lønnsdannelsen.

En kan argumentere for at en overenskomst som omfatter om lag 30 000 arbeidstakere er relativt lite, og at et mer omfattende oppgjør ville hatt større tyngde. Etter utvalgets vurdering er dette ikke et tungtveiende hensyn. Oppgjøret i frontfaget har stor gjennomslagskraft i resten av NHO-systemet og ellers i privat og offentlig sektor. Videre er det lønnsveksten i industrien samlet som skal være normgivende for lønnsveksten i andre områder.

Et viktigere spørsmål er om bedriftene som omfattes av Industriooverenskomsten er representative for konkurranseutsatt sektor, og derfor bidrar til at lønnsveksten i økonomien er i samsvar med hva konkurranseutsatt sektor kan tåle. Ifølge Eika m. fl. (2013) er om lag en tredel av de sysselsatte i Industriooverenskomsten innen ikke-stedbundne næringer, drøyt en tredel innen leverandørvirksomhet til petroleumssektoren, om lag en femdel i skjermede næringer, og en mindre del i andre ressursbaserte konkurranseutsatte næringer. I fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringer samlet sett står ikke-stedbundne næringer for omtrent en tredel av sysselsettingen, leverandørvirksomhet er i underkant av en tredel, og andre ressursbaserte næringer en drøy tredel. Sysselsettingsandelen er dermed om lag den samme for ikke-stedbundne næringer, som ut fra hovedkursteorien er den viktigste typen næringer i denne sammenheng. Selv om leverandørvirksomheten utgjør en noe større del av Industriooverenskomsten, og andre ressursbaserte næringer utgjør en mindre del, er Industriooverenskomsten likevel rimelig representativ for fastlandsbasert konkurranseutsatt sektor.

Oljesektorens betydning for lønnsveksten har fått stor oppmerksomhet. Høye oljepriser og økende aktivitet i oljesektoren har ført til gjennomgående god lønnsomhet og god lønnsevne i virksomheter som leverer til oljesektoren, og i noen slike næringer har lønnsveksten vært klart høyere enn ellers i konkurranseutsatt sektor. Det vil være et problem hvis høy lønnsvekst i bedrifter innen utvinning av olje og leverandørvirksomhet fører til at lønnsveksten i økonomien blir høyere enn tradisjonelle konkurranseutsatte virksomheter tåler. Isolert sett taler dette for at frontfaget i minst mulig grad omfatter oljerelaterte virksomheter.

Det er imidlertid også argumenter i motsatt retning. I en vurdering av hvilke bedrifter som bør inngå i det forhandlingsområdet som innleder lønnsoppgjøret, må en også ta hensyn til hva som vil fungere som en troverdig norm for lønnsdannelsen i Norge over tid. Dersom man skulle designe frontfaget med sikte på å oppnå lav lønnsvekst, ved bare å inkludere virksomheter med presset lønnsomhet, kunne man risikere at lønnsveksten der ble for lav til å kunne fungere som en norm for resten av arbeidsmarkedet. Det ville undergrave frontfagsmodellen. Den gode lønnsomheten i fastlandsbaserte ikke-stedbundne næringer samlet sett de senere årene, taler for at disse virksomhetene gjennomgående har tålt det høye kostnadsnivået gjennom denne perioden. Utvalget vil også peke på at leverandørindustrien nå møter økende internasjonal konkurranse fra virksomheter i land med lavere kostnadsnivå, og det kan tale for lavere lønnsvekst i denne næringen i årene framover. Leverandørnæringen er dessuten i økende grad også eksportorientert, noe som isolert sett taler for at den bør inngå i frontfaget. Også organisasjonsmessige forhold og tradisjon gir gode grunner til å videreføre det nåværende frontfaget.

Sammensetningen av frontfaget er ikke statisk, men vil kunne endre seg når det skjer endringer i næringsstrukturen i norsk økonomi. Petroleumsvirksomheten vil etter hvert avta i betydning. Etter hvert som andre næringer i økende grad blir utsatt for internasjonal

konkurransen, vil dette også kunne påvirke hvilke områder som inngår i frontfaget. Det er partene som har ansvaret for å sette sammen frontfaget. Samtidig er det lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien totalt som skal være normgivende for lønnsveksten ellers i økonomien. Samlet ser utvalget ikke behov for å endre sammensetningen av frontfaget nå.

Lønnsendringer som skyldes sammensetningen av sysselsettingen

Veksten i gjennomsnittlig årslønn i den enkelte sektor vil være påvirket av strukturelle endringer i sammensetningen av arbeidskraften, som for eksempel et økt innslag av unge og personer med lav utdanning. Ideelt sett er det lønnsutviklingen korrigert for slike virkninger som bør sammenlignes. Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå virkningen av strukturelle endringer i de løpende lønnsoppgjørene. Derfor er det trolig mest relevant å vurdere slike strukturelle endringer når man i ettertid ser hva lønnsveksten har vært i ulike områder, og det er i første rekke aktuelt ved betydelige endringer som gir store utslag. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har en viktig rolle for å belyse slike forhold så langt dette er mulig.

Lønn eller lønnskostnader

I lønnsforhandlingene er det først og fremst årslønnsveksten som sammenlignes. Frontfagsmodellen innebærer en sterk tendens til samme årslønnsvekst for alle arbeidstakergrupper. For arbeidsgivere er det imidlertid de samlede lønnskostnadene som teller. Også for arbeidstakere er andre betingelser enn årslønnsveksten viktig, herunder arbeidstidsbestemmelser og pensjonsbetingelser. Arbeidstakergrupper med en sterk forhandlingsposisjon vil kunne oppnå forbedringer av arbeidsforholdene, som kortere arbeidstid eller bedre pensjonsbetingelser, uten at dette slår ut i høyere vekst i årslønnen. Tilsvarende vil andre arbeidstakergrupper kunne risikere forverring av arbeidsforholdene, som dårligere pensjonsbetingelser, uten at dette slår ut i lavere årslønnsvekst. Ifølge frontfagsmodellen er det endringen i de samlede lønnskostnadene, inklusive endringer i arbeidsvilkår, som bør være den samme i alle sektorer, og ikke veksten i årslønnen.

Når det skjer endringer i organisering, sosiale reformer, arbeidstidsbestemmelser eller pensjonsbetingelser, bør man etterstrebe at virkningen på inntekt for arbeidstaker og kostnader for arbeidsgiver synliggjøres. En bør også ta hensyn til slike forhold ved sammenligning av inntektsutviklingen over tid og ved sammenligning av inntektsnivå mellom ulike sektorer. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Statistisk sentralbyrå har en sentral rolle i denne sammenheng.

Det vil imidlertid være vanskelig å fange opp alle slike forhold i de løpende lønnsoppgjørene. Etter utvalgets mening bør årslønnsveksten fortsatt være den viktigste referansen som ligger til grunn for partene når de forhandler i de årlige lønnsforhandlingene.

Fordeling av lønn mellom ulike grupper arbeidstakere

Frontfagsmodellen og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen bidrar til en jevn inntektsutvikling mellom de ulike forhandlingsområdene. I utgangspunktet innebærer dette betydelig stabilitet i relative lønninger over tid. Samtidig er det rom for visse justeringer og tilpasninger i lønnsstrukturen og endringer i relative lønninger innenfor rammen i de enkelte

forhandlingsområdene. Partene i de ulike forhandlingsområdene har ansvaret for fordelingen mellom ulike grupper innen forhandlingsområdene.

I et internasjonalt perspektiv er det en jevn lønns- og inntektsfordeling i Norge. Internasjonale studier viser en klar tendens til at koordinering og samordning i lønnsdannelsen går sammen med mindre lønnsforskjeller. Det bidrar til at flere får ta del i verdiskapingen i økonomien. Lønnsforskjellene er mindre i offentlig enn i privat sektor. I en rekke forhandlingsområder har flere år med lav- og likelønnsprofil i oppgjørene bidratt til å løfte lavtlønte og redusere forskjellene i lønn mellom kvinner og menn, og dermed bidratt til større grad av sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor hvor grupper med høy utdanning har hatt en svakere lønnsvekst.

Konflikter

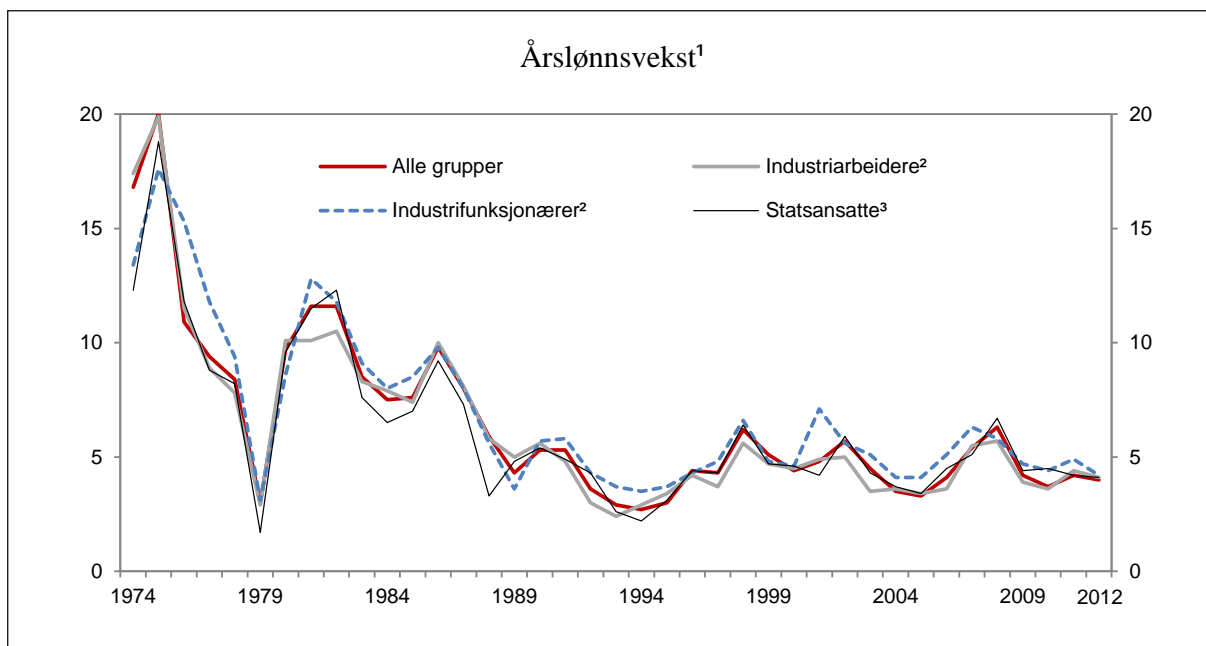
Antallet arbeidskonflikter i Norge har gått ned på 2000-tallet. Sammenlignet med andre land er antall konflikter i Norge relativt lavt, mens antall tapte arbeidsdager fra konflikter er høyere enn i mange andre europeiske land.

I tillegg til belastningen for partene i konflikten, kan en streik også innebære en betydelig belastning for tredjeparter. Frie lønnsforhandlinger vil imidlertid alltid måtte innebære en risiko for at streik kan inntreffe, fordi faren for streik er en viktig drivkraft for å få partene til enighet i forhandlingene. Belastningen på tredjepart innebærer likevel at det hviler et stort ansvar på partene i å unngå konflikt. Riksmekler har også et ansvar for å bidra til at konflikt unngås gjennom sin funksjon som tilrettelegger for fortsatt dialog. Forhandlingsystemene bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt.

Usikkerheten om hva som er et troverdig anslag for den samlede årslønnsveksten i industrien vil variere. Det er viktig at partene i påfølgende oppgjør ikke lar usikkerhet og uenighet om anslaget slå ut i en arbeidskonflikt. Ved uenighet om et slikt anslag, er det mulig å avtale at man tar hensyn til et feilaktig anslag i forhandlingene i de påfølgende årene. En mer formalisert etterreguleringsordning vil imidlertid kunne vanskeliggjøre tilpasninger ved endringer i realøkonomiske forhold. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten over tid skal være om lag den samme i ulike forhandlingsområder, og utvalget mener historien gir grunn til å ha tillit til dette, jf. figur 2.7 og 2.8.

Reallønnsveksten har vært svært god i Norge det siste tiåret. Å holde konfliktnivået nede kan bli mer krevende i perioder med mindre rom for reallønnsvekst. Det vil da være viktig med godt samarbeid og en felles virkelighetsforståelse blant alle involverte parter i lønnsoppgjørene. Å bidra til en slik felles virkelighetsforståelse er et sentralt siktemål for det inntektspolitiske samarbeidet. Både organisasjonene og myndighetene har et ansvar for å bidra til dette.

Ved sekvensielle forhandlinger bør områder som kommer etter vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å gå til streik, dersom det er oppstått konflikt i forhandlingsområdet som har forhandlet først. I offentlig sektor kan dette gjelde for kommunene, som normalt forhandler etter staten.



Figur 2.8 Stor grad av sammenfall i årslønnsveksten mellom forhandlingsområder i perioden 1973– 2012

¹Lønn per heltidsansatt for industrifunksjonærer i perioden 1974-2001. Lønn per årsverk ellers.

²Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard. Sammenlignet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i disse tidsseriene. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013:7.

³Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

3 Institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen

3.1 Innledning

En velfungerende lønnsdannelse er viktig i en markedsbasert økonomi. Gjennom lønnsdannelsen fordeles inntektene fra verdiskapingen mellom arbeidstakere og eiere og mellom ulike grupper av arbeidstakere. Lønnen utgjør det viktigste grunnlaget for de fleste personers og husholdningers inntekt. Lønnen inklusive sosiale utgifter er også den enkeltfaktoren som betyr mest for kostnadene i mange næringer, og for norske bedrifters muligheter til å hevde seg i konkurransen internasjonalt. Lønnsdannelsen skal videre sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, og bidra til at arbeidskraften anvendes der den har høyest samfunnsøkonomisk avkastning.

Mange arbeidstakere i Norge får sin lønn i stor grad bestemt gjennom sentrale, kollektive avtaler, eller som en kombinasjon av sentrale og lokale kollektive avtaler. Unntak fra dette er funksjonærgrupper med lang utdanning i privat sektor, stillinger med kun lokal lønnsdannelse i kommunal sektor, og arbeidstakere i uorganiserte bedrifter. For lønntakere under ett er tariffavtaledekningen om lag 67 pst. Organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er ansvarlige for gjennomføringen av lønnsforhandlingene. Myndighetene har en rolle som lovgiver og gjennom trepartssamarbeidet med partene i arbeidslivet. Staten er også en viktig arbeidsgiver.

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Modellen for lønnsforhandlinger bygger på at lønnsveksten skal tilpasses hva internasjonalt konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette ivaretas gjennom frontfagsmodellen som innebærer at det er avtale- og forhandlingsområder med store innslag av internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter som forhandler og slutter avtaler først (frontfaget), og at resultatet der virker som en norm for lønnsoppgjørene i andre områder.

Inntektspolitikken sikrer stor grad av koordinering i inntektsoppgjørene. Møter i Kontaktutvalget mellom regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet og i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), bidrar til at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles forståelse av situasjonen og utviklingen i norsk økonomi. Det finnes også en rekke andre institusjoner og mekanismer som bidrar til koordineringen i det norske lønnsfastsettelsessystemet, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lover, regelverk og tariffavtaler, og gjennom institusjoner som Riksmekleren, Arbeidsretten, Rikslønnsnemnda, Tariffnemnda og ulike avtalebaserte tvistenemnder.

Det inntektspolitiske samarbeidet og den norske lønnsforhandlingsmodellen kan hjelpe partene med å bevare en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor. Dette kapitlet går gjennom noen viktige institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen i Norge, med vekt på utviklingen siden 2000. Til slutt i kapitlet drøftes kort også noen utviklingstrekk i lønnsdannelsen internasjonalt.

3.2 Organisasjonene i arbeidslivet

På arbeidstakersiden er det fire hovedorganisasjoner: Landsorganisasjonen (LO), Unio, Akademikerne og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS). Disse har et tariffavtaleforhold til fem organisasjoner på arbeidsgiversiden: Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes Sentralforbund (KS), Spekter, Virke og Staten som arbeidsgiver. Det er disse organisasjonene som deltar i trepartssamarbeidet med

myndighetene, herunder i Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).

På arbeidstakersiden er det rundt 70 forbund som er tilsluttet hovedorganisasjonene. I tillegg kommer rundt 20 frittstående forbund som dels har samarbeidsavtaler med, og dels er uten formell tilknytning til hovedorganisasjonene. Arbeidstakere som er organiserte, er medlemmer i et forbund. På arbeidsgiversiden er det bedrifter, foretak og kommuner/fylkeskommuner som er medlemmer.

I NHO er bedriftene medlemmer i både NHO og i en av NHOs 21 landsforeninger, mens Spekter og Virke organiserer virksomheter direkte. KS organiserer kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak, bortsett fra Oslo kommune som er eget tariffområde, mens Staten er arbeidsgiverpart for alle som er ansatt i statlig forvaltningsvirksomhet og omfattet av tjenestemannsloven. I tillegg er det arbeidsgiverforeninger for avgrensede bransjer som ikke har noen formell tilknytning til noen av hovedorganisasjonene.

Det har skjedd betydelige endringer i organisasjons- og avtaleforholdene etter år 2000, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Mens organisasjonsgraden har falt noe på arbeidstakersiden, har medlemstallet i organisasjonene på arbeidsgiversiden samlet sett vokst både absolutt og i forhold til sysselsettingen, jf. tabell 3.2. I boks 3.1 gis en kort oversikt over de mest sentrale endringene etter år 2000. I avsnitt 3.2 omtales organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden mer utførlig.

Boks 3.1 Endringer i organisasjons- og avtaleforhold siden 2000

Det har funnet sted betydelige endringer i organisasjons- og avtaleforholdene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden siden 2000, særlig i årene fram til 2004. Før dette ble Akademikerne stiftet i 1997. De største endringene har vært i offentlig sektor. Gjennom hele perioden har medlemstallet i organisasjonene på arbeidsgiversiden i privat sektor vokst både absolutt og i forhold til sysselsettingen i privat sektor. Det gjelder både NHO og Virke.

De mest sentrale endringene i perioden er:

- Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) ble nedlagt i 2001.
- *Lærerforbundet* og *Norsk Lærerglag* ble i oktober 2001 slått sammen i en ny organisasjon med navnet *Utdanningsforbundet*. *Utdanningsforbundet* har medlemmer fra barnehager, grunnskole, videregående opplæring, høyskoler og universiteter.
- *Unio (tidligere UHO)* ble etablert 1. januar 2002 med *Utdanningsforbundet*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Norsk Fysioterapeutforbund*, *Norsk Ergoterapeutforbund* og *Politiets Fellesforbund* som medlemsforbund. Senere har *Forskerforbundet*, *Akademikerforbundet*, *Presteforeningen*, *Skatterevisorene*, *Det norske Diakonforbund*, *Radiografforbundet* og *Maskinistforbundet* sluttet seg til *Unio*.
Norsk Helse- og Sosialforbund, som organiserte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, gikk ut av *YS* i 2001. Forbundet dannet i 2003 *Fagforbundet* sammen med *Norsk Kommuneforbund*, og det nye forbundet ble tilknyttet *LO*.

Boks 3.1 forts.

- Arbeidsgiverforeningen *Spekter* har vokst betydelig siden 2000. Posten Norge BA og NSB BA sluttet seg fra 1.11.2001 til *Spekter*. Disse bedriftene var tidligere en del av det statlige tariffområdet. Fylkeskommunale, statlige og Oslo kommunes sykehus ble omdannet til statlig eide helseforetak, og disse ble etter beslutning i regjeringen samlet tilsluttet *Spekter* fra 1. januar 2002. *Spekter* ble da arbeidsgiverpart og fikk avtale- og forhandlingsansvaret for de ansatte i sykehusene fra KS, Oslo kommune og staten (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet).
- Forhandlingsansvaret for *undervisningspersonell* ble overført fra staten til KS og Oslo kommune fra 1. mai 2004.
- Endringene i arbeidsgivertilknytningen i helsesektoren og forhandlingsansvaret for undervisningspersonell medførte betydelige endringer i KS-området, både når det gjaldt antall arbeidstakere og sammensetningen av arbeidsstokken. I KS-området ble det i 2002-oppgjøret enighet om å endre lønssystemet for det store flertallet til et system med minstelønn for stillinger med sentral lønnsdannelse, og der vel 10 pst. av stillingene kun fikk lokal lønnsdannelse uten streikerett i tariffperioden. Stillingene omfattet høyere lederstillinger, langtidsutdannede og ingeniører. De aller fleste arbeidstakergrupper som omfattes av dette nye lønssystemet, er medlemmer av Akademikerne og NITO.
- I det statlige tariffområdet er NITO og Norges Farmaceutiske Forening tilsluttet Akademikerne stat. I KS-området forhandler Akademikerne også for NITOs medlemmer, samt medlemmer av Norges Farmaceutiske Forening og Den norske Jordmorforening.
- Norsk Industri ble dannet i 2006 ved sammenslåing av Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) og Prosessindustriens Landsforening (PIL).
- Fellesforbundet fusjonerte med Norsk Grafisk Forbund i 2006 og med Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet i 2007.

Arbeidstakersiden

Organisasjonsgraden i Norge har falt, fra 57 pst. i 1990 til 53 pst. i 2000 og knapt 52 pst. i 2012.³ Sammenlignet med andre vestlige land er organisasjonsgraden i Norge på arbeidstakersiden likevel fortsatt relativt høy, jf. avsnitt 3.9. De ansatte har organisert seg i ulike forbund som er tilsluttet de fire hovedorganisasjonene, samt en del mindre, frittstående forbund, jf. tabell 3.1. Av disse er Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO) den største organisasjonen med om lag 72 000 medlemmer totalt i 2012.

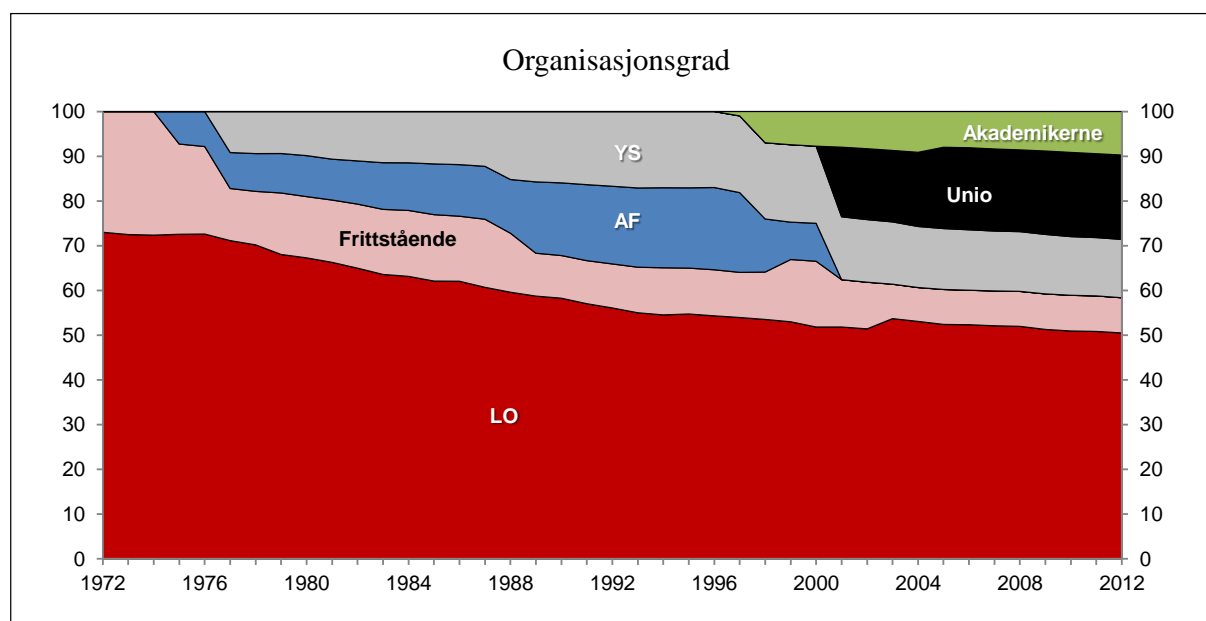
³ Definert som andelen lønnstakere som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon.

Tabell 3.1 Medlemstall i de fire hovedorganisasjonene og i frittstående forbund per 31.12.2012 og andelen yrkesaktive medlemmer

	Medlemstall totalt	Yrkesaktive medlemmer	Andelen yrkesaktive medlemmer	Yrkesaktive medlemmer som andel av alle sysselsatte lønnstakere. Pst.
Landsorganisasjonen (LO)	895 257	628 000	70,2	26,0
Unio	311 111	238275	76,6	9,9
YS	226 624	162 319	71,6	6,7
Akademikerne	170 387	123 956	72,7	5,1
Frittstående forbund	123 770	97 778	79,0	4,1
Sum	1 727 149	1 250 328	72,4	51,9

Kilder: Medlemstall totalt: SSB Medlemer i arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar 2012 og de enkelte hovedorganisasjonene. Antall yrkesaktive medlemmer: Fafo-rapport 2010:47 "Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009". Fafo-rapport 2013:9 "Labour Relations in Norway" og opplysninger fra hovedorganisasjonene.

Endringer i næringsstrukturen og i arbeidstakernes utdanningsnivå har medvirket til at det relative styrkeforholdet mellom organisasjonene målt ved medlemstall, har endret seg over tid, jf. figur 3.1. LOs andel av yrkesaktive som er fagorganisert har falt fra over 80 pst. på 1950-tallet til 50,5 pst. i 2012 (Nergaard og Stokke, 2010, og Løken m.fl., 2013).



Figur 3.1 Andelen organiserte arbeidstakere i de ulike arbeidstakerorganisasjonene. 1972-2012. Yrkesaktive medlemmer

Kilde: Fafo (2013).

Hovedorganisasjonene organiserer stort sett ulike grupper arbeidstakere, både når det gjelder næringstilhørighet, utdanningsnivå og til dels også kjønn. LO har en stor del av sine medlemmer blant brede arbeidstakergrupper uten høyere utdanning. Blant LOs medlemmer er

det omtrent like mange i offentlig som i privat sektor. YS organiserer mange av de samme gruppene arbeidstakere som LO, men med en overvekt innen bank- og forsikringsvirksomhet. Til sammen organiserer LO og YS hovedtyngden av arbeidstakere uten høyere utdanning (Nergaard og Stokke, 2006).

Unio organiserer universitets- og høyskoleutdannede arbeidstakere, i overveiende grad i offentlig sektor. Lærere, sykepleiere, forskere og politi er store medlemsgrupper i Unio. Akademikerne organiserer i hovedsak langtidsutdannede med mastergrad eller mer, hvorav en liten del er selvstendig næringsdrivende.

Kvinneandelen varierer mellom de fire organisasjonene. Ifølge en tilleggsundersøkelse til Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse i 2012, var 51 pst. av LOs og 55 pst. av YS' yrkesaktive medlemmer kvinner. I Unio, som organiserer mange arbeidstakere i en del tradisjonelle kvinneyrker, var andelen kvinner 76 pst., mens om lag 46 pst. av Akademikernes medlemmer var kvinner.

Organisasjonsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn⁴ utenom de fra typiske vestlige land, er lavere enn blant lønnstakere generelt bl.a. fordi de i større grad er ansatt i områder med lav organisasjonsgrad. Ifølge levekårsundersøkelsen for innvandrerbefolkningen var 41 pst. organisert i 2006/2007 for alle lønnstakere. Blant annet er organisasjonsgraden blant ikke-vestlige innvandrerkvinner i offentlig sektor lavere enn for øvrige kvinner i offentlig sektor. Forskjellene i privat sektor under ett er mindre enn i offentlig sektor (Nergaard og Stokke, 2010).

Organisasjonsgraden varierer sterkt mellom ulike sektorer og bransjer. Organisasjonsgraden er høy i offentlig sektor, der fire av fem arbeidstakere er organisert. I privat sektor er organisasjonsgraden klart høyere innen vareproduksjon enn i privat tjenesteyting, og den er samlet sett om lag 40 pst.

Arbeidsgiversiden

Som nevnt over domineres arbeidsgiversiden i Norge av fem store aktører. I privat sektor og offentlig eide selskaper er Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Arbeidsgiverforeningen Spekter og Hovedorganisasjonen Virke de mest sentrale. NHO er sammen med NHOs ulike landsforeninger part i 235 overenskomster og medlemsbedriftene sysselsatte ved utgangen av 2012 om lag 574 000 ansatte ifølge tall fra SSB, tilsvarende om lag 515 000 årsverk, jf. tabell 3.2. Spekters 219 medlemsbedrifter sysselsatte om lag 189 000 ansatte på det samme tidspunktet, hvorav helseforetakene utgjør om lag 124 000. Virkes medlemsbedrifter har om lag 211 000 ansatte. I offentlig sektor er KS arbeidsgiverpart i kommunene, fylkeskommunene (utenom Oslo kommune) og kommunale foretak, mens Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 1. januar 2014) er arbeidsgiverpart i staten. Det statlige tariffområdet omfatter om lag 149 000 ansatte, KS-området om lag 414 000 og Oslo kommune 50 000 ansatte. I tillegg har Finans Norges medlemsbedrifter til sammen om lag 40 000 ansatte innen bank- og forsikring, mens Norges Rederiforbunds medlemsbedrifter sysselsetter om lag 45 000 sjøfolk og offshorearbeidere.

⁴ Omfatter personer født i utlandet eller av to utenlandske foreldre i Norge.

Tabell 3.2 Sysselsatte¹ i staten og medlemsvirksomheter i arbeidsgiverorganisasjoner. 2003 og 2012

	Antall sysselsatte. 1000 personer				Sysselsatte som andel av alle sysselsatte lønnstakere. Pst.			
	Alle		I virksomheter med tariffavtale		Alle		I virksomheter med tariffavtale	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
Næringslivets Hovedorganisasjon	503	574	389	427	24	24	19	18
Kommunesektoren ²	393	466	393	466	19	19	19	19
Hovedorganisasjonen Virke	115	211	88	95	5	9	4	4
Arbeidsgiverforeningen Spekter	165	189	16	187	8	8	8	8
Staten som arbeidsgiver	125	149	125	149	6	6	6	6
Øvrige organisasjoner (Norges Rederiforbund, Finans Norge m.fl.)	160	212	126	156	8	9	6	6
Sum	1 461	1 801	1 286	1 480	70	75	61	61

¹ Andelen deltidsansatte varierer mellom organisasjonene/virksomhetene. Det er mange deltidsansatte i kommunene, Virkeområdet og i helseforetakene. Stillingsandel eller deltidsbrøk kan også variere mellom områdene.

² Omfatter ansatte i kommunene inklusive Oslo kommune, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

NHOs medlemsmasse dekker et bredt spekter, fra industri og bergverk, byggfag og håndverk til reiseliv, naturbruk og transport, samt oljevirksomhet, kunnskapsbedrifter og etter hvert et betydelig antall servicebedrifter. Virke organiserer primært bedrifter innen tjenesteyting, herunder ideelle virksomheter, og er dominerende innen varehandelen. En voksende tjenestesektor har ført til at NHO og Virke i økende grad konkurrerer om de samme medlemmene, og en viss konkurranseflate er det også mot Spekter innen områdene helse, utdanning og kultur. Spekter har sitt utspring som arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter som drives eller eies av staten. De største medlemsvirksomhetene i dag er helseforetakene (sykehusene), Posten, NSB og NRK. 173 av Spekters medlemsbedrifter har private eiere og de har i overkant av 15 000 ansatte. Helseforetakene er i nasjonalregnskapet definert som offentlig sektor. Ut over det er de fleste av Spekters medlemmer mer eller mindre i konkurranse i et marked.

Enkelte virksomheter kan velge å skifte arbeidsgiverorganisasjon ut fra et ønske om å ha en tariffavtale med annen struktur og lavere kostnader, for eksempel knyttet til hvilke pensjonsløsninger som er avtalt. Det har skjedd store endringer i det statlige tariffområdet på 2000-tallet. Produksjonsbedrifter som Posten, NSB, Avinor, m. fl. har gått over til Spekter og lærerne har gått til KS, jf. boks 3.1. Arbeidstakere med høyere akademisk utdanning er i dag den største gruppen i staten.

3.3 Tariffavtalene

Tariffavtalene er det viktigste virkemidlet partene har i inntektspolitikken. En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår. Tariffavtaler inngås mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening, og er bindende for avtalens parter og deres medlemmer. Tariffavtalene har derfor fundamental betydning for hvordan lønnsdannelsen finner sted i Norge. I tillegg til lønn, regulerer tariffavtalene også bestemmelser om forhold som sosiale rettigheter, pensjon for de som har dette avtalefestet, arbeidstidsspørsmål, samt oppsigelsesfrister, medbestemmelse og permittering. Hva som inngår, varierer mellom de ulike tariffavtalene. Avtalene inngås på ulike nivåer i de ulike sektorene; mellom arbeidstakernes hovedorganisasjoner og en arbeidsgiverforening, mellom et fagforbund og en arbeidsgiverorganisasjon på bransjenivå eller mellom bedriftsledelsen og forbundenes tillitsvalgte. Tariffavtalene er nærmere omtalt i boks 3.2.

Tariffavtalene har ulike prinsipper for fastsettelse av lønn og lønnsutvikling, der det sentrale skillet er om reguleringen skjer på sentralt eller lokalt nivå, eller i kombinasjoner av disse. Konfliktpretten i tradisjonell forstand ligger som hovedregel på sentralt nivå. Det kan i hovedsak skilles mellom tre hovedtyper tariffavtaler:

1. Minstelønnsavtaler

Minstelønnsavtaler er den vanligste lønnsfastsettende mekanisme i tariffavtalene i privat sektor, særlig blant arbeidere. Minstelønnsavtaler fastsetter minimumsavlønning for ulike kategorier av arbeidstakere. I tillegg forhandles det lokalt i bedriftene/virksomhetene om tillegg. Den vanligste måten å utforme lokale tillegg på er etter ”de fire kriteriene”; virksomhetens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I Industriooverenskomsten er det i tillegg et femte kriterium; den aktuelle arbeidskraftsituasjonen.

Standardoverenskomsten mellom NHO og LO er eksempel på en minstelønnsavtale for funksjonærer. Lønnsfastsettelsen skjer ved en kombinasjon av sentrale og lokale lønnsforhandlinger. Lønnstillegg utover minstelønn fastsettes ved lokale forhandlinger. Standardoverenskomsten inneholder et stillingsbasert garantilønnssystem og bestemmelser om lønnsfastsettelse basert på individuelle vurderinger.

Det er stor forskjell på minstelønnsavtalene mellom ulike områder. I noen områder har man én eller to minstelønnsatser for unge/nyansatte lønnstakere som dermed gjelder for en liten andel av de ansatte, mens i andre områder avtales det minstelønnsstiger som omfatter rundt halvparten av de ansatte på det aktuelle området. Hvor mye som avtales sentralt og hvor mye lokal lønnsdannelse det er, varierer også mye fra område til område.

Lønnsystemet i kommunesektoren er også et minstelønnssystem for de fleste arbeidstakergrupper, men i motsetning til i minstelønnsavtaleområder i privat sektor blir rammene for de lokale tilleggene fastsatt i de sentrale forhandlingene. Det kan dessuten føres særskilte lokale forhandlinger, bl.a. når det er foretatt betydelige organisatoriske og/eller bemanningsmessige endringer, ved betydelige endringer i en stillings arbeids- og ansvarsområde, dersom det er nødvendig for å rekruttere og beholde arbeidskraft eller ved gjennomført relevant etter- og videreutdanning.

2. Normallønnsavtaler

Normallønnsavtaler regulerer både nivå og endringer i forbindelse med tariffoppgjør. Lønnsfastsettelsen i slike avtaler er dermed i det alt vesentligste sentralisert. Tariffavtaler med fast lønnsregulativ kalles ofte normallønnsavtaler. Slike avtaler forutsetter i utgangspunktet at det ikke skal avtales tillegg utover normallønnen. Staten og Oslo kommune har normallønnsavtaler, men også i deler av privat sektor, som bussbransjen, renhold, hotell- og restaurantvirksomhet (Riksavtalen), elektrofag, og for vektere.

I det statlige tariffområdet er det også hjemmel for lokale forhandlinger, men det forutsettes at slike forhandlinger gjennomføres innenfor den sentralt avtalte rammen, og bare dersom de sentrale parter blir enige om å avsette penger til dette. I mellomoppgjør har det variert om det har blitt satt av økonomiske midler til lokale forhandlinger eller ikke. Virksomheten kan også selv tilføre egne midler som tillegg til den sentralt avsatte potten. I tillegg kan partene lokalt føre forhandlinger på individnivå på særlig grunnlag, f.eks. som følge av endringer i ansvarsforhold, omorganisering eller på grunn av vanskeligheter med å rekruttere og beholde arbeidskraft, så lenge virksomheten finner dekning på eget budsjett til dette. I statsforhandlingene inngår også et anslag på bidraget fra lønnsglidning i den sentralt avtalte rammen. Glidningen består bl.a. av effekten av ansiennitetstillegg og lokale forhandlingsaktiviteter som ikke følger av avtalte tariff tillegg.

3. Avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser

I avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser foregår lønnsfastsettelsen i sin helhet lokalt, med unntak for HK-funksjonærer tilsluttet LO og enkelte tariffavtaler for funksjonærer i YS-forbund. Avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser er dominerende blant annet for funksjonærgrupper med lang utdanning i privat sektor og for YS' funksjonæravtaler med NHO. Det inngås også funksjonæravtaler mellom sentrale parter, men disse er snarere prosedyreregler for hvordan lønns- og arbeidsvilkår kan bestemmes i den enkelte bedrift, både som kollektive og individuelle avtaler.

Tariffavtalenes varighet

Tariffavtalene er i all hovedsak toårige, men som regel med adgang til å forhandle om lønn for annet avtaleår (mellomoppgjør). De utløper normalt om våren. I NHO, Virke og i Speker med unntak av helseforetakene utløper de fleste tariffavtalene 31. mars. I de øvrige tariffområder er utløp gjerne tidligst 30. april. Mekanismene for revisjon av tariffavtaler er nøye regulert i partenes avtaleverk og i lovgivingen. Arbeidstvistloven inneholder bestemmelser om hvem som kan inngå tariffavtaler og hvordan de reforhandles. Arbeidstvistloven dekker hele arbeidslivet, bortsett fra staten. I staten gjelder tjenestetvistloven, som i hovedsak bygger på de samme prinsippene som arbeidstvistloven, men som er tilpasset de særlige forholdene i staten.

Avtaledekning

Tariffavtalene omfatter flere enn de arbeidstakere som er organisert. Det skyldes bl.a. at arbeidsgivere som er tariffbundet gjennom avtale- og rettspraksis, forpliktes å legge til grunn tariffavtalens vilkår også for ansatte i bedriften som ikke er organisert, hvis de faller inn under tariffavtalens virkeområde. Tariffavtaledekningen i privat sektor er dermed om lag 50 pst.,

mens det er full avtaledekning i offentlig sektor. Som gjennomsnitt for alle arbeidstakere er tariffavtaledekningen rundt 67 pst.

Tabell 3.3 Andelen arbeidstakere med tariffavtale etter bransje/sektor og bedriftsstørrelse. Privat sektor. 2012. Prosent.

<i>Bransje/sektor</i>	
Transport og lagring	71
Privat undervisning, helse og sosial omsorg	69
Industri, olje, bergverk	63
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	62
Detaljhandel	57
Overnattings- og serveringsvirksomhet ¹	56
Bygg, anlegg, el. og kraft	51
Annen tjenesteyting	51
Forretningsmessig tjenesteyting og fast eiendom	43
Informasjon og kommunikasjon	39
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	34
Engroshandel	31
<i>Bedriftsstørrelse</i>	
1–4 ansatte	32
5–9 ansatte	44
10–19 ansatte	54
20–49 ansatte	56
50–99 ansatte	60
100–199 ansatte	59
Over 200 ansatte	64

¹ Det er usikkerhet knyttet til dette tallet. I utvalgsundersøkelsen svarer 56 pst. av arbeidstakere i overnattings- og serveringsvirksomhet at de har tariffavtale, mens registerdata (jf. Fafo-rapport 2010:47) tilsier at tariffavtaledekningen er vesentlig lavere.

Kilde: Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse 4. kvartal 2012.

Andelen arbeidstakere som oppgir at deres lønn fastsettes gjennom tariffavtale er høyere i spørreundersøkelser enn det en kan forvente ut fra registerbaserte kilder. Dette kan forklares ved misforståelser eller manglende kunnskap, men også ved at lønnssetningene i tariffavtalene benyttes i bedrifter som ikke formelt er bundet av disse avtalene (frivillig tilslutning). Det er vanskelig å vite hvor stort omfang dette har, men det antas at det særlig gjelder mindre virksomheter. I tillegg bidrar allmenngjøring i noen bransjer til å gjøre enkelte av tariffavtalens bestemmelser gjeldende for flere.

Offisiell statistikk i Norge har lite beskrivelse av organisasjoner og avtaleforhold i arbeidslivet. SSB publiserer data om samlede medlemstall i arbeidstaker- og

arbeidsgiverorganisasjoner. For arbeidstakere inkluderer tallene både yrkesaktive, studenter og pensjonister. Det gis for eksempel ikke data for hvor mange som omfattes av tariffavtaler. En sentral datakilde for slike forhold er tilleggsundersøkelsen til arbeidskraftundersøkelsen, som SSB med jevne mellomrom gjennomfører på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Den siste var i 4. kvartal 2012. I disse undersøkelsene stilles det spørsmål om fagorganisering, om lønnen fastsettes gjennom tariffavtale eller gjennom individuell avtale, om det er tillitsvalgte eller fagforening til stede på arbeidsplassen mv. Fafo bearbeider og gir ut rapporter på grunnlag av tilleggsundersøkelsene. Den statistikkmessige deknningen av lønnsdannelsen i Norge er mindre omfattende enn for eksempel i Sverige. Der har den statlige meklingsinstitusjonen en omfattende statistikk som beskriver institusjoner og mekanismer i lønnsdannelsen.

Tabell 3.3 viser andelen arbeidstakere i ulike bransjer og sektorer som omfattes av tariffavtaler, og at tariffavtaledekningen øker med bedriftsstørrelsen. Det framgår at tariffavtaledekningen er lavest i næringen Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og i engroshandel. Tallene er basert på en utvalgsundersøkelse og de er derfor beheftet med usikkerhet. Det kan dessuten være store forskjeller innenfor enkelte bransjer. I transport er for eksempel tariffavtaledekningen høy innen buss, men lav innen langtransport med gods.

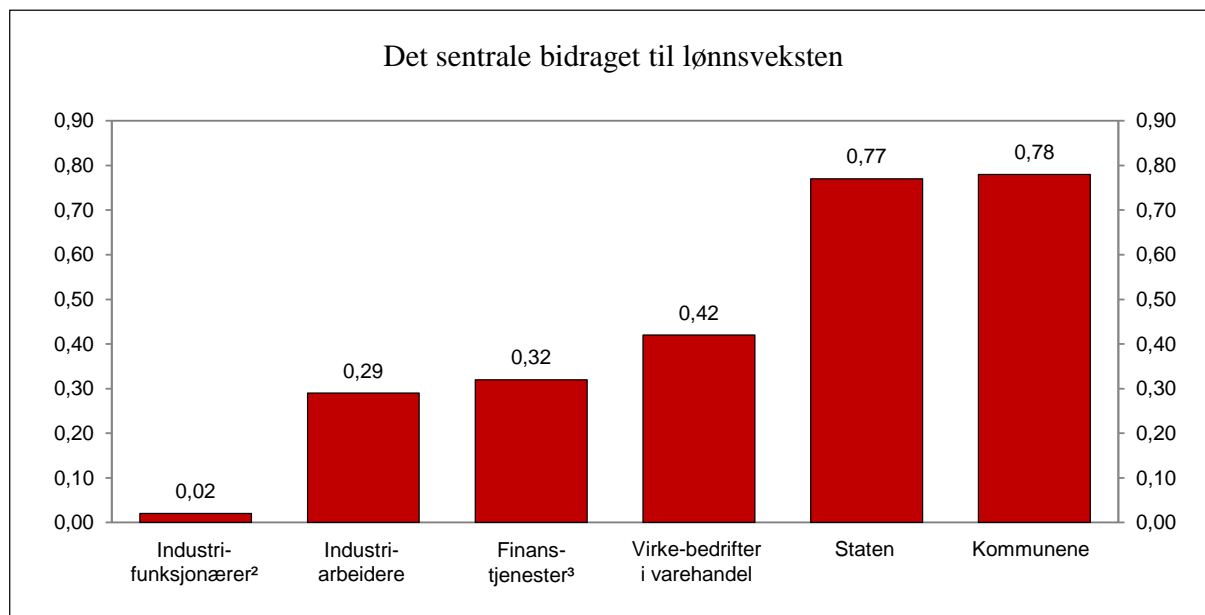
Fordeling mellom sentrale og lokale lønsmekanismer

I industrien bygger minstelønnsavtalene på at mye av lønnsdannelsen skal foregå i den enkelte virksomhet og gi rom for å reflektere deres situasjon. De siste 12 årene har i gjennomsnitt om lag 70 pst. av samlet lønnsvekst for arbeidere i industrien i NHO-bedrifter kommet gjennom lokale tillegg/lønnsglidning og om lag 30 pst. gjennom sentralt avtalte tillegg. For de fleste industrifunksjonærer i NHO-området avtales stort sett alle tillegg lokalt, og ofte gjennom såkalte lokale kollektive lønnsforhandlinger, og her defineres nesten all lønnsvekst som lønnsglidning. Dette betyr at samlet for arbeidere og funksjonærer i industrien i NHO-området er det om lag 15 pst. av årslønnsveksten som bestemmes sentralt, jf. figur 3.2.

I normallønnsområdene og i avtaler med normallønslignende minstelønnsnivåer, for eksempel i varehandelen, vil forholdet kunne være et annet. For Spekters virksomheter i privat sektor er forholdet det samme som i minstelønnsavtalene i industrien i NHO-området. For helseforetakene i Spekter er om lag 60 pst. av tilleggene avtalt sentralt, og 40 pst. lokalt. I det statlige tariffområdet kommer om lag 77 pst. av samlet lønnsvekst fra sentralt avtalte lønnstillegg og resten fra lønnsglidning. I den sentralt avtalte lønnsrammen kan det settes av lokale pottter som skal fordeles i de enkelte etater og virksomheter. Glidningen i staten består av to elementer; endringer som følge av endringer i sysselsettingens sammensetning og ansiennitetstillegg samt lokale tillegg som virksomhetene finansierer med egne midler, for eksempel i tilknytning til forhandlinger på særlig grunnlag. Ansiennitetstillegg og forhandlinger på særlig grunnlag bidrar mest til lønnsglidning i staten. I staten gis det i etterkant av forhandlingene en beregnet ramme for lønnsoppjøret inklusive et anslag på bidraget fra lønnsglidningen. I kommunene avtales omtrent 78 pst. av lønnsveksten sentralt. Økning i gjennomsnittlig lønnsnivå som skyldes endringer i sammensetningen av sysselsettingen bidrar til lønnsglidningen i staten, i kommunene og i andre områder.

Skillet mellom arbeidere og funksjonærer er knyttet til ulike typer tariffavtaler, ved at de grupper som omfattes av en arbeidsoverenskomst er arbeidere, mens øvrige arbeidstakere er funksjonærer. Skillet mellom arbeidere og funksjonærer går med andre ord ikke nødvendigvis på utdanning. Det kan godt være lavt utdannede arbeidstakere som er omfattet av funksjonæravtaler, mens arbeidstakere med betydelig utdanning kan være omfattet av en

arbeideravtale. Arbeideravtalene har en sentral forankring, der den landsomfattende avtalen er avtalt sentralt og der streikeretten er knyttet til de beslutninger som tas sentralt.



Figur 3.2 Det sentrale bidraget til lønnsveksten fra 2003 til 2012 (gjennomsnitt per år) ¹

¹ Tallene i figur 3.2 er framkommet ved at den totale lønnsveksten mellom de årlige tellingspunktene for lønnsstatistikken er dekomponert i tariff tillegg og lønns glidning.

Det som ikke er fastsatt sentralt, består i hovedsak av lokal lønnsdannelse, men også endringer i gjennomsnittlig lønnsnivå som følge av bl.a. endringer i sammensetningen av sysselsettingen (strukturendringer) er med.

² Det sentrale bidraget til lønnsveksten for industrifunksjonærer er utvalgets anslag.

³ For finanstjenester medførte langt lavere bonusutbetalinger i 2009 enn året før at lønnsveksten (målt fra 1. september 2008 til 1. september 2009) ble negativ. Dette året er veksten i avtalt lønn (eksklusive bonus og uregelmessige tillegg) lagt til grunn. I de andre årene er bonus og uregelmessige tillegg med.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.2 Nærmere om tariffavtalene i privat og offentlig sektor

Privat sektor

Det er snart 80 år siden den første *Hovedavtalen* (1935) ble inngått mellom LO og daværende NAF (nå NHO). Det ble etablert spilleregler for hvordan forhandlinger skulle gjennomføres, og når og hvordan det kunne anvendes kampmidler. Det ble etablert sentrale tariffavtaler på nivået over den enkelte bedrift. Begrunnelsen for en slik sentral avtalekonstruksjon var at arbeidsgiverne og de fagorganiserte hadde en felles interesse i å avtalefeste prisen på arbeidskraften. For arbeidsgiver betydde dette at det ikke skulle være mulig å drive prisen opp i tider det var stramhet i arbeidsmarkedet. For de fagorganiserte var det viktig at arbeidstakerne ikke underbød hverandre i tider med høy arbeidsledighet. Dette benevnes i dag som bransjeavtaler og omfatter de arbeidstakerne som historisk er betegnet som *arbeidere*.

Arbeideroverenskomstene bestemmer i utgangspunktet lønns- og arbeidsvilkårene for et bestemt fag eller arbeid. De inngås mellom det forbundet som organiserer de aktuelle arbeidstakere, og en arbeidsgiverorganisasjon som organiserer de bedriftene som anvender det aktuelle faget. Slike avtaler betegnes ofte som *bransjeavtaler*, *horisontale tariffavtaler* eller *landsomfattende bransjeavtaler*. Med horisontale menes at de omfatter en definert del av en bedrifts ansatte og skjærer likt gjennom de organiserte bedrifter som anvender *faget*. Røttene for disse avtalene ligger i industrien. Verkstedoverenskomsten ble etablert i 1907. Avtalene innebærer også at alle bedrifter som omfattes må tåle konsekvensene ved konflikter.

De landsomfattende bransjeavtalene er fremdeles viktige i privat sektor, selv om andelen ansatte i bedriftene som omfattes av avtalene har falt over tid, og utviklingen i teknologi og utdanningssystemet har ført til at det ikke er like klare skiller mellom de ulike fagene som tidligere. I tillegg har flere bedrifter valgt å stå utenfor det organiserte arbeidslivet for å stå friere om hvilke lønns- og arbeidsvilkår de vil tilby i konkurransen om arbeidskraften. Dette har ført til at de landsomfattende, bransjevise arbeideravtalene etter hvert har omfattet stadig færre arbeidstakere og at det har vokst fram alternative avtaler, som funksjonæravtaler i privat sektor og hovedtariffavtaler i offentlig sektor. Det ble videre etablert flere nye fagforeninger, hovedorganisasjoner og arbeidsgiverforeninger. Se bl.a. Stokke m.fl. (2013) for en nærmere gjennomgang av dette.

For funksjonærer er lønns- og arbeidsvilkår ikke på samme måte knyttet opp i landsomfattende bransjeavtaler, slik som for arbeiderne. Det inngås likevel såkalte funksjonæravtaler mellom sentrale parter, men disse er snarere et rammeverk der lønns- og arbeidsvilkår kan bestemmes i den enkelte bedrift, både som kollektive og individuelle avtaler. Avtalene for *ingeniørene* (Tekna og NITO) er eksempler på funksjonæravtaler som er knyttet opp til faget/utdanningen. Disse avtalene hjemler kollektive lønnsforhandlinger lokalt for medlemmene. Det er i dag om lag like mange arbeidere som funksjonærer i de bedriftene som omfattes av de landsomfattende bransjeavtalene i industrien. Skillet mellom arbeidere og funksjonærer er mindre relevant i store deler av tjenesteytende sektor, som varehandelen. For funksjonærer med lavere og midlere utdanning i denne sektoren skjer en større andel av lønnsdannelsen sentralt.

Opprinnelig var begrepet tariff knyttet til en gitt lønnsats – en *normallønnsavtale*. Ettersom dette kunne komme i motstrid til prinsippet om en rimelig fordeling av verdiskapingen i bedrifter mellom arbeidstakere og kapitaleiere, vokste det fram *minstelønnsavtaler*.

Boks 3.2 forts.

Minstelønnsavtalene innebar at det i bedrifter som gikk godt kunne tas ut mer enn normalsatsen, samtidig som ingen skulle lønnes under normaltariffen.

Minstelønnsavtalene er landsomfattende tariffavtaler som garanterer et gitt lønnsnivå. Det vil være tariffstridig i henhold til **ufravikelighetsprinsippet** for en bedrift som er bundet av tariffavtalen å avvike fra denne garantien til ugunst for en arbeidstaker (uavhengig av om arbeidstaker er organisert eller ei). Ut over minstelønnsavtalene forhandles det lokalt i den enkelte bedrift. Hvor stor andel av lønnsutviklingen som skjer lokalt, varierer mye fra område til område. Lønnsnivåene kan derfor variere avhengig av om bedriften går godt eller dårlig, hvordan markedssituasjonen er for de produktene som produseres, og hvilke marginer som tåles. De lokale forhandlingene foregår under fredsplikt. Men i enkelte landsomfattende overenskomster er det likevel avtalt såkalte **dagsingsbestemmelser** i forbindelse med lokale forhandlinger, som gir organiserte arbeidstakere rett til å senke produktiviteten under forhandlingene for å sette trykk på arbeidsgiver.

Selv om minstelønnsavtaler nå er mest utbredt i privat sektor, eksisterer det fremdeles landsomfattende normallønnsavtaler. Den mest omfattende av disse avtalene er bussbransjeavtalen, hvor lønns- og arbeidsvilkårene til bussjåfører avtales mellom partene. Normallønnsavtale betyr i dette tilfellet at når en fylkeskommune inviterer til konkurranse ved å utlyse anbud, er prisen på arbeidskraften regulert og vil ikke være en del av de kostnadsvariablene som skal kunne utgjøre en forskjell mellom anbudene.

I vedlegg 3 vises en oversikt over de landsomfattende fag/bransjeavtalene, hvem som er parter og hvor mange som direkte omfattes av avtalene.

Permitteringsinstituttet og **arbeidsgivers adgang til å permittere** er ikke regulert i lov eller forskrift, men framforhandlet mellom partene i arbeidslivet. Hovedavtalens bestemmelser om permittering har dannet mønster for praksis også utenfor avtalens område. Arbeidsgivers lønnsplikt under permittering og arbeidstakers rett til dagpenger under permittering er lovfestet og hører inn under Arbeidsdepartementets ansvarsområde.

Offentlig sektor

Lønnsforhandlinger i staten og Oslo kommune skiller seg fra de fleste i privat sektor. Hovedtariffavtalene omfatter de langt fleste arbeidstakergrupper, i mange tilfeller også ledelsen. Slike avtaler betegnes som **vertikale tariffavtaler**. Viktige kriterier for lønnsrelasjoner i offentlig sektor har tradisjonelt vært *stillingenes funksjon, herunder krav til utdanning, ansiennitet og ansvar*. Ved forhandlinger sentralt vil det ofte dreie seg om hvordan den disponible rammen skal fordeles mellom generelt tillegg, sentrale lønntiltak og avsetning til lokale forhandlinger. I staten er dommerne og noen toppledere ikke omfattet av hovedtariffavtalen og får sine lønns- og arbeidsvilkår regulert etter egne retningslinjer. Formelt sett er det fire selvstendige hovedtariffavtaler i staten, én med hver av hovedsammenslutningene (LO Stat, Unio, Akademikerne og YS Stat). Avtalene har imidlertid likelydende innhold.

Også *kommunesektoren* bygger i hovedsak på vertikale avtaler, der én vertikal tariffavtale omfatter alle arbeidstakere og alle arbeidsgivere. Hovedtariffavtalen i KS-området har, i motsetning til i staten, inndelt avtalen i kapitler, hvor enkeltgrupper har fått tilpassede bestemmelser. Disse gruppene er bl.a. fagarbeidere og høyskoleutdannede, lærere, ledere og andre arbeidstakere med kun lokal lønnsdannelse.

Boks 3.2 forts.

Oslo kommune står utenfor dette samarbeidet, men bygger sine avtaler opp etter mønster av hovedtariffavtalene i staten. I tariffoppgjøret i 2012 fikk tariffavtalen i Oslo inn en bestemmelse om kun lokal lønnsdannelse for ansatte hos Kommuneadvokaten.

For private virksomheter som er etablert med formål å levere tjenester som tidligere var offentlige oppgaver, og som er organiserte som egne juridiske rettssubjekter, er tariffavtalene organisert ulikt og representerer en blanding av historiske forutsetninger som har sine røtter både i privat og offentlig sektor. For flere av virksomhetene forhandles det etter samme prinsipper som i privat sektor, mens i de fleste av virksomhetene innen helse-, utdannings- og kultursektoren fungerer forhandlingene mer som i de deler av offentlig sektor der virksomheten har sin bransjemessige tilknytning. I Spekterområdet er det etablert egne forhandlingsordninger for slike virksomheter som skiller seg fra forhandlingsystemene både i offentlig og privat sektor.

3.4 Arbeidstvistlov og tvistebehandling

Partene i arbeidslivet har ansvar for lønnsdannelsen, og det viktigste virkemidlet de har er tariffavtalene. *Arbeidstvistlovgivningen* gir det rettslige rammeverket omkring tariffavtalene, sammen med avtaleverket mellom partene og rettspraksis. Arbeidstvistloven (lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister) gir regler om inngåelse av tariffavtaler, rettsvirkninger og om prosedyrer og institusjoner for konfliktløsning. Arbeidstvistloven gjelder for hele arbeidslivet, bortsett fra staten der tjenestetvistloven (lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister) gjelder. Hovedavtalene i de ulike tariffområder gir utfyllende/alternative regler til lovgivningen på dette området.

For arbeid som er dekket av en tariffavtale, er tariffavtalen etter arbeidstvistloven ufravikelig. Det betyr at det ikke kan inngås individuell arbeidsavtale som strider mot tariffavtalen, *verken til gunst eller ugunst*, jf. arbeidstvistloven § 6.

Det gjelder fredsplikt for tariffpartene i løpende tarifforhold. Arbeidskamp kan ikke benyttes til løsning av *rettstvister* (tvister om gyldighet og fortolkning av tariffavtaler mv.). Arbeidsretten er etablert som særdomstol til behandling av slike rettstvister. I *interessetvister* (tvister om opprettelse eller revisjon av tariffavtaler) er fredsplikten relativ i den forstand at arbeidskamp kan iverksettes, men først etter at arbeidstvistlovens regler for fremgangsmåte og frister er overholdt.

Arbeidstvistloven kapittel 3 omhandler *mekling*. Her gis regler om *Riksmeklerens* kompetanse og myndighet og for saksbehandling i meklings saker. Reglene gjelder tilsvarende for statssektoren, men med enkelte særregler som følger av tjenestetvistloven.

Meklingsinstitusjonen består av Riksmekleren og lokale kretsmeklere som oppnevnes for tre år av gangen. I tillegg oppnevnes et korps av særskilte meklere for to år som bistår for å hindre kødannelse hos meklere under lønnsoppgjørene. Institusjonen skal til enhver tid sørge for at partene kommer til mekling uten unødig ventetid.

Riksmeklerens oppgave er å mekle i interessetvister mellom partene i arbeidslivet, dvs. tvister om opprettelse eller revisjon av tariffavtaler. Hovedoppgaven er å forsøke å oppnå enighet mellom partene, slik at konflikt unngås og arbeidsfreden bevares.

Når plassoppsigelse (oppsigelse av arbeidsforholdet ved streik eller lockout) foretas i forbindelse med tvist om opprettelse eller revisjon av tariffavtale, skal melding om dette straks sendes til Riksmekleren. På grunnlag av plassoppsigelsen foretar Riksmekleren en

vurdering av konsekvensene av en eventuell arbeidsstans. Dersom arbeidsstansen vil medføre skade for allmenne interesser, nedlegger Riksmekleren forbud mot arbeidsstans inntil tvungen mekling er gjennomført. Ti dager etter at forbudet er nedlagt, kan hver av partene kreve meklingen avsluttet. Mekleren har så fire dager på å bringe partene til enighet. Er enighet ikke oppnådd etter fire dager, avsluttes meklingen, og streik eller lockout kan lovlig iverksettes. Systemet etter tjenestetvistloven er i hovedsak det samme, men med bl.a. noe lengre meklingsfrister enn i arbeidstvistloven.

I tilknytning til krav om opprettelse eller revisjon av tariffavtaler gjelder fri streikerett i Norge for de som er omfattet av tariffavtaler, med unntak for embetsmenn og militære styrker. Retten til lockout er sidestilt med retten til streik. Samfunnet og tredjepart må i utgangspunktet tåle de ulemper en arbeidskonflikt fører med seg.

Dersom en arbeidskonflikt fører til fare for liv og helse eller andre alvorlige skader for samfunnet, kan det likevel være aktuelt å gripe inn i arbeidskonflikten med *tvungen lønnsnemnd*. Regjeringen fremmer i slike situasjoner en proposisjon for Stortinget med forslag til en særlov som forbyr fortsatt arbeidskamp og overlater til Rikslønnsnemnda å behandle tvisten. Rikslønnsnemndas kjennelse får virkning som tariffavtale mellom partene.

Rikslønnsnemnda er en fast voldgiftsnemnd som oppnevnes for tre år av gangen. Nemnda står til disposisjon for partene i arbeidslivet dersom de ønsker en tvist løst ved frivillig lønnsnemnd, men den brukes også når det vedtas en særlov om tvungen lønnsnemnd. Rikslønnsnemnda består i den enkelte sak av fem medlemmer som oppnevnes av Kongen (tre nøytrale og to som representerer henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser). I tillegg deltar partene i tvisten som er til behandling med to medlemmer hver.

Rikslønnsnemnda er et uavhengig organ som behandler den enkelte tvist den får til behandling på grunnlag av det materiale partene i tvisten fremlegger.

3.5 Hovedkursteorien og frontfagsmodellen

En sentral del av det norske systemet for lønnsdannelse er at frontfaget forhandler først og danner en norm for de øvrige oppgjørene. Dette bidrar til at lønnsveksten i økonomien samlet ikke blir høyere enn det næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse kan leve med over tid. Frontfagsmodellen er inspirert av hovedkursteorien som ble formulert av Odd Aukrust m.fl. på 1960-tallet.

Et sentralt element i hovedkursteorien er skillet mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. Konkurranseutsatt sektor (k-sektor) består av bedrifter som produserer produkter som kan eksporteres/importeres, og som derfor konkurrerer med utenlandske virksomheter. I teorien antas det at prisen på disse produktene blir bestemt på verdensmarkedet. I skjermet sektor (s-sektor) kan produktene ikke eksporteres eller importeres, slik at bedriftene her ikke har utenlandske konkurrenter. Dersom det innenlandske kostnadsnivået øker, kan bedriftene i s-sektor følgelig la dette slå ut i økte priser. Selv om en inndeling av økonomien i to sektorer selvsagt er en forenkling av virkeligheten, gir den interessant innsikt.

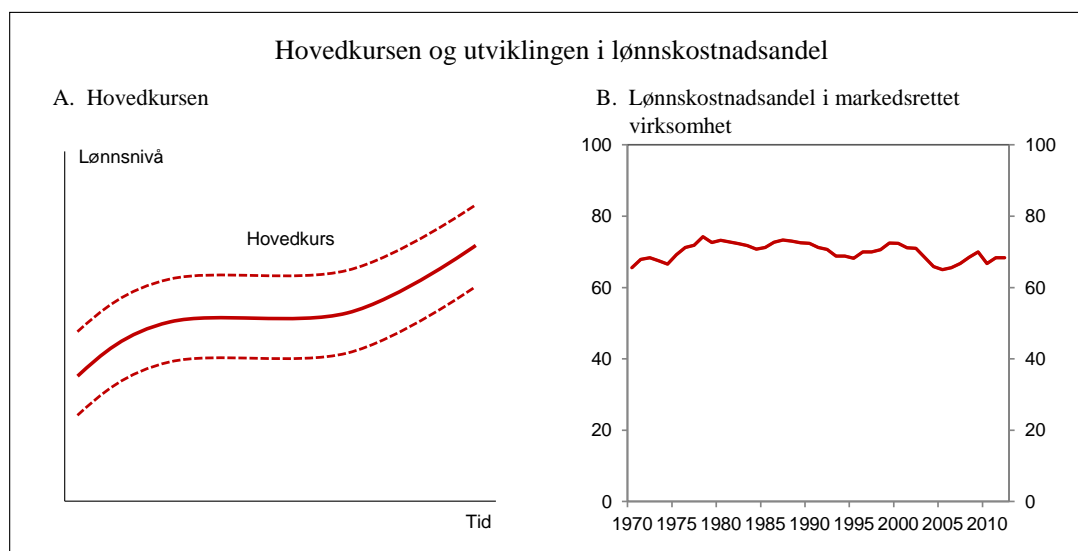
Hovedkursteorien beskriver flere sentrale mekanismer som legger føringer på lønns- og prisutviklingen. I utgangspunktet er dette beskrivelser som gjelder uansett hvordan lønnsdannelsen er organisert. En viktig mekanisme er knyttet til hvordan lønnsomheten i k-sektor opprettholdes over tid. Hvis lønnsomheten i k-sektor er lav, slik at eiere og investorer får lavere avkastning på sin kapital enn det de kan oppnå ellers i økonomien, vil investeringsnivået falle. Det vil igjen føre til mindre etterspørsel etter arbeidskraft, slik at sysselsettingen avtar og arbeidsledigheten øker. Lønnsveksten vil da etter hvert falle slik at

lønnsomheten øker og investeringsnivået igjen stiger. Og motsatt, hvis lønnsomheten er særlig høy, vil det bli mangel på arbeidskraft og lønnsveksten vil stige slik at lønnsomheten faller. Over tid vil dermed lønnsomheten og kapitalavkastningen ligge nær et normalnivå.

En annen mekanisme i hovedkursteorien følger av at de to sektorene konkurrerer om den samme arbeidskraften. Lønnsnivåene kan være forskjellige i de to sektorene hvis arbeidsoppgavene er ulike, men hvis denne lønnsforskjellen skal opprettholdes på lengre sikt, må lønnsveksten over tid være like høy i de to sektorene. Hvis lønnsveksten er lavere i én sektor, vil denne sektoren tape i kampen om arbeidskraften, og etter hvert vil det måtte føre til høyere lønnsvekst i denne sektoren.

Hovedkursen for lønnsveksten innebærer dermed at lønnsveksten blir bestemt av summen av prisvekst og produktivitetsvekst for konkurranseutsatt sektor. Både høyere prisvekst og høyere produktivitetsvekst gir økt lønnsomhet, og det vil igjen slå ut i høyere lønnsvekst. Siden lønnsveksten er lik i de to sektorene, betyr dette at også lønnsveksten i s-sektor følger hovedkursen. Dette betyr at vi kan ha høyere lønnsvekst enn i utlandet hvis produktivitetsveksten i norsk k-sektor er høyere enn i utlandet, eller dersom vi eksporterer andre typer produkter enn våre handelspartnere, og de produktene som vi eksporterer har høyere prisvekst enn de produktene som våre handelspartnere produserer.

Aukrust (1977) sier ingenting om hva normalnivået eller kapitalavkastningen skal være, men han ble inspirert av at dette forholdstallet hadde holdt seg nokså stabilt på 1950- og 1960-tallet. Stabiliteten over tid forhindrer likevel ikke at det er kortsiktige svingninger. Aukrust observerte at kapitalavkastningen typisk svingte med konjunktorene, og han snakket om en korridor som lønnsveksten ville variere innenfor, jf. figur 3.3.



Figur 3.3 Hovedkursen og utviklingen i lønnskostnadsandel

Kilder: Aukrust (1977), Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Aukrust pekte også på flere mekanismer som kan bidra til at avvik fra hovedkursen reverseres. Hvis lønningene ligger under hovedkursnivået, vil lønnsomheten i k-sektor være relativt høy, og vi vil ha en god kostnadmessig konkurranseevne. Etterspørselen etter arbeidskraft vil øke, og sammen med den høye lønnsomheten vil dette normalt føre til økte lønnstillegg. Dermed vil lønningene nærme seg hovedkursnivået, og konkurranseevnen

nærmer seg sitt normalnivå. Tilsvarende vil lønninger over hovedkursnivået innebære dårligere lønnsomhet i k-sektor og dårligere konkurranseevne. Det vil slå ut i lavere etterspørsel etter arbeidskraft, som vil føre til lavere lønnstillegg, slik at lønningene igjen nærmer seg hovedkursnivået.

Boks 3.3 Konkurranseevne

Et lands konkurranseevne uttrykker evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Et land har ikke god konkurranseevne selv om det har balanse i utenriksøkonomien, mens for eksempel store deler av landets arbeidsstyrke er arbeidsløs. Men full sysselsetting og lav ledighet sammen med store underskudd i utenriksøkonomien, tilsier også at et land har svakere konkurranseevne enn hva som kan være bærekraftig over tid.

Det er viktig å skille mellom konkurranseevnen for enkelt næringer og for Norge som helhet. Konkurranseevnen for en næring beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å belønne innsatsfaktorene. En lønnsom næring må både kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene og med andre norske næringer i arbeidsmarkedet.

En økonomi i vekst og med en høy omstillingsgrad vil være kjennetegnet av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringene. I konkurransen om knappe faktorer må noen næringer trappe ned sin virksomhet, mens andre kan ekspandere i takt med økt lønnsomhet. Dersom en næring mottar subsidier i tilknytning til sin virksomhet, kan dette bedre næringens konkurranseevne, men det fører normalt til en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed ikke bedre konkurranseevne i samfunnsøkonomisk forstand. En godt fungerende lønnsdannelse vil være viktig både for landets og enkelt næringers konkurranseevne.

Hvordan påvirkes modellen av de endringer som har skjedd?

Siden årtusenskiftet har flere av forutsetningene for hovedkursteorien blitt endret. I 2001 ble det innført et eksplisitt inflasjonsmål for pengepolitikken. Samtidig startet vi å fase inn oljepenger i norsk økonomi i tråd med handlingsregelen. Bytteforholdet med utlandet har bedret seg markert gjennom perioden, og oljesektorens betydning for norsk økonomi har økt. Vi vil nå kort drøfte hvordan disse endringene påvirker sammenhengene i hovedkursteorien. En mer utførlig gjennomgang gis i et vedlegg til denne rapporten.

De grunnleggende sammenhengene i hovedkursteorien gjelder på samme måte som før. For å sikre en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor, må kapitalavkastningen i sektoren på lang sikt være på et tilfredsstillende nivå, noe som igjen betyr at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Konkurransen om arbeidskraften innebærer som før at lønnsveksten vil være den samme også i s-sektor. Det vil derfor fortsatt være konkurranseutsatt sektor som har en førende rolle for lønnsfastsettelsen, for å sikre en balansert utvikling av økonomien, med tilstrekkelig god konkurranseevne og lav ledighet.

Inflasjonsmål i pengepolitikken og *flytende valutakurs* innebærer imidlertid også at noen nye mekanismer får betydning. For det første innebærer et inflasjonsmål at valutakursen blir en mer løpende kilde til endring i konkurranseevnen. Erfaringene viser at valutakursen kan variere betydelig. Dette kan gi store utslag i konkurranseevnen målt ved lønnskostnader målt i felles valuta, og dermed også store utslag i lønnsomheten i k-sektor. Svak konkurranseevne kan skyldes at kronen har styrket seg, og behøver derfor ikke være knyttet til at lønnsveksten har vært for høy.

For det andre innebærer et inflasjonsmål at pengepolitikken kan få en stabiliserende rolle i konjunkturutviklingen. Dersom innenlandsk etterspørsel blir for høy eller for lav, vil sentralbanken bruke renten for å stabilisere etterspørselen. Det vil også kunne gjøre det lettere å stabilisere lønnsveksten. Pengepolitikken kan også bidra til å dempe virkningene av svingninger i kronekursen. Sterk krone vil føre til lavere importprisvekst, og dermed lavere inflasjon. Sentralbanken vil da vanligvis senke renten for å motvirke at inflasjonen blir for lav, noe som normalt vil redusere etterspørselen etter kroner i valutamarkedet, og dermed motvirke styrkingen av kronen.

For det tredje kan sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurransevne bli mindre direkte med inflasjonsmål og flytende valutakurs enn med fast valutakurs. En endring i lønnsveksten vil ikke ha noen automatisk virkning på konkurransevnen, fordi valutakursen jo også kan endres. På den annen side vil virkningen av lønnsveksten på konkurransevnen normalt være sterkere ved inflasjonsmål enn den er ved fast valutakurs, fordi den direkte virkningen vanligvis blir forsterket gjennom endring i kronekursen. Hvis lønnsveksten blir for høy, vil sentralbanken vanligvis heve renten for å motvirke økt inflasjon. Høyere rente fører i sin tur vanligvis til at kronekursen styrkes. Dermed vil konkurransevnen kunne svekkes gjennom to kanaler, dvs. både ved økt lønnsnivå i kroner og ved en styrking av kronekursen. Tilsvarende vil virkningen av lavere lønnsvekst vanligvis bli forsterket gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Dette innebærer at betydningen av lønnsveksten for konkurransevnen kan bli vel så sterk med flytende valutakurs som med fast.

Samtidig med at pengepolitikken ble lagt om i 2001, ble handlingsregelen for bruk av oljeinntektene innført. Den økte bruken av oljepenger har ført til økt samlet etterspørsel i Norge. Sammen med den økte aktiviteten i petroleumsnæringen og bedringen av bytteforholdet overfor utlandet har dette bidratt til markert høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. omtale i kapittel 5. Betydelig lavere arbeidsledighet i Norge enn hos handelspartnere har også bidratt til høyere lønnsvekst her. Resultatet har vært en kraftig svekkelse av den kostnadmessige konkurransevnen. En del konkurranseutsatte bedrifter har fått svekket lønnsomhet. God produktivitetsvekst og bedring i bytteforholdet har likevel bidratt til at lønnsandelen i markedsrettet virksomhet har vært relativt stabil.

På lang sikt er det grunn til å tro at reallønnsutviklingen i norsk økonomi må følge veksten i produktiviteten. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet vil utgjøre en liten del av økonomien når vi ser mange år framover i tid. På lang sikt er det vanskelig å tenke seg at en stadig økning i omfanget av oljetilknyttet virksomhet, eller særlig høy lønnsomhet i denne virksomheten, skal kunne bidra til fortsatt høyere lønnsvekst. Det virker også lite realistisk å regne med at en stadig skal kunne hente ut nye bytteforholdsgevinster.

Likevel vil det kunne være lange perioder med innfasing av oljeinntekter og/eller endringer i bytteforholdet der reallønnsveksten er høyere eller lavere enn produktivitetsveksten, og høyere eller lavere enn reallønnsveksten i utlandet. Som vi har sett over, kan dette skyldes særskilte trekk ved norsk økonomi. Det kan også skyldes at konjunkturelle svingninger i produksjon og sysselsetting gir varierende press på lønninger og priser.

Frontfaget i praksis, rekkefølgen i lønnsoppgjørene og oppgjørsform

Hovedkursteorien er i utgangspunktet en deskriptiv modell for lønns- og prisutviklingen, der man tar sikte på å beskrive hvordan lønninger og priser utvikler seg over tid. Men modellen kan også sees fra et normativt synspunkt, ved at den sier hvilke krav som stilles til lønnsveksten dersom man skal opprettholde høy sysselsetting og balanse i utenrikshandelen.

Tabell 3.4 Tidslinje i lønnsoppgjørene ved forbundsvise oppgjør i privat sektor¹

Forhandler med ny virkningsdato 1. april	Følgere av frontfaget I – ny virkningsdato 1. april	Følgere av frontfaget II – ny virkningsdato 1. mai eller senere
Fellesforbundet og Norsk Industri Parat og Norsk Industri	<ol style="list-style-type: none"> Andre forbund i LO og YS og landsforeninger i NHO med virkningsdato 1. april, bl.a. byggfag, bussbransjen og hotell- og restaurantvirksomhet. Landsoverenskomsten Handel og Kontor (HK) og Virke. Funksjonæroverenskomstene mellom Negotia, Parat, YTF og Virke. Grossistoverenskomsten NTF og Virke, YTF og Virke og Parat og Virke LO-Stat, YS-Spekter. A-delen og de bedriftsvise forhandlingene. Bussbransjeavtalen. Parter: NTF, LO Stat, Yrkestrafikkforbundet, YTF, NHO Transport og Spekter. Norsk Journalistlag (frittstående) og Mediebedriftenes landsforening (NHO) 	<ol style="list-style-type: none"> Stat og kommune Finansforbundet og Finans Norge. Helseforetakene – Sykepleierne m.fl. og Spekter. LO-forbund og Spekter. YS-forbund og Spekter. Den norske legeförening, Spekter. Funksjonærer med lang utdanning. NHO og Tekna, NHO og NITO Matindustrien, LO/NNN og NHO/fleire landsforeninger. Landbasert prosessindustri. Bedrifter i Virke som samhandler med offentlig sektor Sokkelavtalene. Parter: Industri Energi (LO), Safe (YS) og Norsk olje og gass (NHO)

¹ Tabellen gir ikke uttømmende oversikt over alle tariffoppgjørene.

Frontfagsmodellen bygger på en slik normativ bruk ved at lønnsveksten i k-sektor (industrien) skal bestemmes ut fra hensynet til lønnsomhet og sysselsetting i k-sektor, samtidig som lønnsveksten i k-sektor skal fungere som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på denne måten på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatte virksomheter slutter avtaler først, og at dette så virker som en norm for andre avtaleområder. Det er vanlig å omtale frontfaget som de arbeidergruppene som forhandler først. Funksjonærgruppene i disse virksomhetene forhandler senere på året. Det er lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer som skal være normgivende for resten av økonomien.

Frontfaget har tradisjonelt vært Verkstedoverenskomsten ved forbundsvise oppgjør og det bredere LO-NHO-området ved sentrale/samordnede oppgjør, jf. boks 3.4. Gjennom 1990-årene og fram til og med 2002 var Verkstedoverenskomsten den eneste overenskomsten i frontfaget ved forbundsvise oppgjør.

Tabell 3.5 Overenskomster som har inngått i frontfaget i hovedoppgjør siden 1994

1994	Verkstedoverenskomsten
1996	Verkstedoverenskomsten
1998	Verkstedoverenskomsten
2000	Samordnet oppgjør
2002	Verkstedoverenskomsten
2004	Verkstedoverenskomsten og Tekooverenskomsten
2006	Verkstedoverenskomsten, overenskomsten for byggeindustrien, Tekooverenskomsten og Kartonasjeoverenskomsten
2008	Samordnet oppgjør
2010	Verkstedoverenskomsten, Tekooverenskomsten, Kartonasjeoverenskomsten, Nexansoverenskomsten og Teknologi- og dataoverenskomsten
2012	Verkstedoverenskomsten, Tekooverenskomsten, Nexansoverenskomsten og Teknologi- og dataoverenskomsten

Kilder: LO og NHO.

De siste årene har frontfaget ved forbundsvise oppgjør også omfattet andre overenskomster, jf. tabell 3.5. Siden 2002 har det, med unntak av 2008⁵, vært forbundsvise oppgjør i alle hovedoppgjør (2004, 2006 osv.).

I 2012-oppgjøret ble det enighet mellom Norsk Industri og Fellesforbundet om at Verkstedoverenskomsten, Tekooverenskomsten, Nexansoverenskomsten og Teknologi- og dataoverenskomsten skulle slås sammen til én overenskomst med navnet *Industrioverenskomsten*. Vel en tredel av alle industriarbeidere i NHO-bedrifter omfattes av denne overenskomsten. Verkstedsbransjen utgjør over 90 pst. av *Industrioverenskomsten*. Gjennom 2012-oppgjøret har omfanget av *Industrioverenskomsten* og dermed også frontfaget økt ved at en gruppe bedrifter fra byggevirksomhet har sluttet seg til avtalen. Tariffavtalene i frontfaget har, i likhet med mange avtaler i privat sektor ellers, avtaleutløp 31. mars. I tillegg har noen avtaler utløp 30. april (prosessindustri) og 31. mai (sokkelavtalene).

I forbundsvise forhandlinger i LO-NHO-området følger forhandlinger og eventuelle meklinger for andre overenskomster i industrien rett etter at de sentrale frontfagsforhandlingene er ferdig. Det samme gjelder områder utenom industrien, som f. eks. transport og hotell- og restaurantvirksomhet. Blant normallønnsfagene er det Riksavtalen for hotell og restaurant mellom Fellesforbundet og NHO Reiseliv som tradisjonelt har satt standarden for forhandlingene i normallønnsfag som følger etter frontfaget, men innenfor den rammen frontfaget har kommet fram til. Også andre områder i privat sektor med avtaleutløp 31. mars starter da opp, bl.a. Virke og Handel og Kontor og de sentrale forhandlingene i Spekter-området. Tariffavtalene i staten og i kommunesektoren har avtaleutløp 30. april.

Når de sentrale frontfagsforhandlingene er ferdige, kjenner man størrelsen på det generelle tillegget, lavlønns tillegg samt eventuelle nye eller forbedrede velferdsordninger. I tillegg kjenner man størrelsen på overhøyet fra lønnsveksten året før, og man vet at det skal forhandles lokalt, både for arbeidere og funksjonærer, med bakgrunn i situasjonen for den enkelte bedrift etter de fire/fem kriterier. Ved forbundsvise forhandlinger oppgir vanligvis ikke partene i de sentrale frontfagsforhandlingene anslag på total ramme eller årslønnsvekst etter de sentrale forhandlingene. Ifølge Fellesforbundet skyldes dette at en slik uttalelse ville

⁵ I 2008 var det samordnet oppgjør med forbundsvise tilpasningsforhandlinger mellom LO og NHO, slik det også var i 1990, 1992 og 2000.

kunne bli oppfattet som et gulv for de lokale forhandlingene. NHO og LO har i større grad gitt uttrykk for hva resultatet i sentrale oppgjør kan innebære for lønnsveksten for industriarbeidere i frontfaget. Det har bidratt som en viktig referanse for de tariffområder som kommer etter. Det vil imidlertid fortsatt være en usikkerhet om lønnsglidningens størrelse det enkelte år, herunder hva bl.a. lønnsveksten til funksjonærene i industrien vil bli. Funksjonærene forhandler i hovedsak lokalt og på et senere tidspunkt.

Boks 3.4 Forbundsvis og samordnede oppgjør

Oppgjørsform dreier seg om hvilken forhandlingsstruktur partene i privat sektor skal velge i tariffrevisjonen. Ved forbundsvis oppgjør er det forbundene i LO og YS som forhandler med landsforeningene i NHO eller Virke. Ved samordnet oppgjør er det LO og YS som forhandler med NHO og Virke. Kombinasjoner av oppgjørsform kan også forekomme. I praksis er det LO som fastlegger oppgjørsformen gjennom sitt vedtak i Representantskapet før lønnsoppgjørene starter. LOs største forbund i industrien, Fellesforbundet, har tradisjonelt avgjørende innflytelse på dette.

Mellomoppgjør gjennomføres vanligvis som samordnede oppgjør. I mellomoppgjørene er alle overenskomstene underlagt fredsplikt, med unntak av spørsmålet om regulering av lønnssetser. De gangene det er vedtatt samordning for hovedoppgjør har det gjerne også viktige sosiale reformer vært en del av oppgjøret:

1986 – en alminnelig arbeidstidsreduksjon på 2,5 timer

1988 – AFP innføres og nasjonal samordning gjennom lønnsreguleringslov

1990 og 1992 – samordning for å gjennomføre Solidaritetsalternativet

2000 – to-årig avtale uten mellomoppgjør, med innføring av den femte ferieuken ved at alle ansatte fikk to ekstra feriedager i 2001 og de resterende to dagene i 2002

2008 - betydelig endring av AFP- ordningen i privat sektor fra førtidspensjon til livslang tilleggspensjon

Forhandlingene i staten er viktige bl.a. fordi resultatet i dette området er førende for flere andre sektorer som kommer etter. Først og fremst gjelder dette alle offentlig finansierte virksomheter som for eksempel kommuner og fylkeskommuner og helseforetakene i Spekter-området, og også en rekke bedrifter i Virke-området. Også for lokale forhandlinger i privat sektor, både for arbeidere og funksjonærene, har resultatet i staten innflytelse. Betydningen av oppgjøret i staten henger i noen grad sammen med at man får et mer sikkert tall for den samlede lønnsveksten, og ikke bare en del av den, slik det sentrale oppgjøret i frontfaget gir. Det statlige tariffområdet får dermed en rolle som «fortolker» av frontfaget, se kapittel 8 for en nærmere drøfting av dette.

Velferdsordninger som blir framforhandlet i frontfagsforhandlingene, har historisk i stor grad blitt tatt inn i de etterfølgende forhandlingene. Slike reformer øker som regel arbeidskraftkostnadene på samme måte som lønnstillegg, jf. eksempler som er gitt i boks 3.4. Større endringer er gjerne blitt behandlet gjennom samordnede oppgjør, som for eksempel i forhandlingene om feriedager og tilpasning av AFP til pensjonsreformen.

3.6 Koordinering i lønnsoppgjørene

Ifølge en rekke internasjonale studier er sysselsettingen høyere og arbeidsledigheten lavere i land med koordinert lønnsdannelse enn i land uten en slik koordinering. En grunn for dette kan være at partene i arbeidsmarkedet gjennom koordineringen i større grad tar hensyn til hvordan lønnsveksten påvirker sysselsetting og arbeidsledighet i økonomien samlet sett (se bl.a. Calmfors m.fl., 2001). Koordinert lønnsfastsettelse innebærer dermed at partene realiserer en lønnsutvikling som muliggjør en lavere arbeidsledighet enn uten koordinering.

Den norske lønnsfastsettelsen har tradisjonelt blitt karakterisert ved stor grad av koordinering. Frontfagsmodellen bidrar til dette. Når lønnsoppgjørene i de ulike områdene bygger på resultatet i frontfaget som en norm for hva resultatet bør bli også i eget område, bidrar det til at resultatene i de ulike tariffavtalene generelt blir nokså sammenfallende. Slik implementeres prinsippet om en lønnsvekst tilpasset konkurranseutsatt sektors bærekraft. Også det at det praktiseres stor grad av sammenfall av varighet og utløpstidspunkt for tariffavtalene mellom de ulike områdene, samt at dette ligger fast over tid, bidrar til å styrke koordineringen i lønnsdannelsen. Når avtaleperioder og lønnsforhandlingene i ulike områder foregår omtrent parallelt, er det lettere å sammenligne på tvers av avtaleområder, og med den samme virkelighetsforståelsen av den økonomiske situasjonen.

Til grunn for slike sammenligninger og for en felles virkelighetsforståelse er det viktig med et pålitelig tallgrunnlag. Statistisk sentralbyrå er ansvarlig for utarbeidelse av lønnsstatistikk i Norge. SSB bidrar også til å utarbeide relevant tallgrunnlag for TBUs forberedelser av de årlige inntektsoppgjørene. I tillegg bygger TBU på tall for forhandlingsområder fra de enkelte organisasjonene. Organisasjonene spiller en viktig rolle i utviklingen av lønnsstatistikk.

Samordning av lønnsutvikling hviler på en kollektiv handling iverksatt av organisasjoner på arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Samordningen understøttes av at det er brede organisasjoner på begge sider. Organisasjonsgraden er derfor viktig både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Forhandlingsmakt gjør det attraktivt for lønnstakere å organisere seg, og stor medlemsmasse kan gi større forhandlingsmakt. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er også viktig for å kunne oppnå en omfattende tariffavtaledekning som har legitimitet i store deler av arbeidslivet. Uravstemninger kan bidra til økt legitimitet og forankring for de fremforhandlede resultatene, og kan dermed styrke tilliten til forhandlingsmodellen. Uravstemming kan også bidra til at forhandlerne i større grad anvender mekling for å gjennomføre sluttforhandlingene, slik at medlemmene kan se at alle muligheter for et bedre resultat er utprøvd. Det er også mange forbund som ikke gjennomfører uravstemming.

Også på arbeidsgiversiden er organisasjonsgraden viktig ettersom det er langt vanskeligere å få til en avtaleregulering med bred dekning av arbeidstakere dersom fagforeningene må forhandle med enkeltstående arbeidsgivere. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har derfor stor betydning for koordineringen i oppgjørene. Som medlem i arbeidsgiverorganisasjoner, kan arbeidsgivere til en viss grad ta lønns- og arbeidsvilkår ut av konkurransen seg imellom.

Koordinering i lønnsdannelsen innebærer at partene har en felles forståelse av noen sentrale mål som lønnsdannelsen skal oppfylle, særlig målene om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Det innebærer også at organisasjonene er villige til, og i stand til, å samordne seg for å realisere disse målene. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i det norske lønnsfastsettelsessystemet, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging. Koordinering kan ivaretas både gjennom sentrale og lokale tillegg.

Koordinering gjennom lovverk

Lovregulerte institusjoner kan også bidra til koordineringen. Lov- og avtaleverk bidrar til at forhandlingsprosess og eventuelle konflikter kan skje i former som balanserer ulike samfunnsmessige hensyn, jf. omtale av arbeidstvistloven, tjenestetvistloven og arbeidsretten over. Blant de mest sentrale institusjonene ellers er Riksmekleren og Rikslønnsnemnda:

- *Riksmekleren*, etablert gjennom lov om arbeidstvister, har som oppgave å mekle i interessetvister mellom partene i arbeidslivet. Riksmekleren har spilt en viktig rolle i gjennomføringen av lønnsoppgjørene i Norge, jf. kapittel 8 i NOU 2001:14 Vårens vakreste eventyr...? (Stabel-utvalget). Antallet avtaler som kommer til mekling, har vært nokså stabilt over lang tid, med unntak av i mellomoppgjør der omfanget av avtalerevisjoner som har endt i mekling, har gått ned i årene etter 2000. Riksmekleren legger i sine meklingsforslag stor vekt på lønnsrammen som er blitt fremforhandlet i de tariffavtalene som allerede er inngått, herunder i frontfaget. Riksmeklingsinstituttet støtter således opp under frontfagsmodellen og koordineringen i lønnsdannelsen.
- *Rikslønnsnemnda*: Hvis partene ikke kommer til enighet og det blir streik eller lock out som truer liv og helse eller andre vitale samfunnsinteresser, kan myndighetene stoppe konflikten gjennom tvungen lønnsnemnd. Ved tvungen lønnsnemnd trer Rikslønnsnemnda i funksjon. Den fatter en kjennelse som er bindende for partene. Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtalene som er inngått på det området som den aktuelle tvisten befinner seg på. Disse beslutningene har dermed bidratt til at lønnsveksten har fulgt lønnsveksten i frontfaget. Stabel-utvalget pekte på at norske myndigheter har blitt mer restriktive med å bruke tvungen lønnsnemnd i de senere årene, blant annet fordi bruken av dette instrumentet i enkelte tilfeller kan være i strid med ILO-konvensjoner Norge har sluttet seg til.

Det norske arbeidsmarkedet følges dessuten opp av en rekke andre institusjoner, som Tvistenemnder, Tariffnemnda, Arbeidsretten, Arbeidstilsynet og NAV. Disse institusjonene bidrar til et godt fungerende arbeidsmarked og gir et grunnlag for koordinering i lønnsdannelsen.

Koordinering gjennom dialog og konsensusbygging

Organisasjonenes adferd i lønnsdannelsen avhenger av hvilken virkelighetsforståelse de har, hvordan de avveier ulike hensyn, og hvilken legitimitet og oppslutning dette har blant medlemmene. Oppfatningen om hva som er en rimelig lønnsvekst, er viktig.

Spesielt er det viktig at partene i hovedsak er enige om hovedmålene for den økonomiske politikken, økonomiens virkemåte og om rolle- og ansvarsdelingen i den økonomiske politikken. I Norge spiller Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) en viktig rolle for å bidra til dette. I Kontaktutvalget møtes Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å drøfte spørsmål knyttet til den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget ledes av statsministeren. Kontaktutvalget møtes normalt om våren før lønnsoppgjøret starter og om høsten i forbindelse med framleggelsen av regjeringens forslag til stats- og nasjonalbudsjett. Kontaktutvalget møtes også utenom disse faste møtene dersom særskilte forhold i økonomien og arbeidsmarkedet tilsier det.

TBU skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale, og presentere det i en slik form at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold så langt det er mulig kan unngås. Første leder av TBU var Odd Aukrust, den gang direktør i Statistisk sentralbyrå, og utvalget er også i etterfølgende år blitt ledet av en representant fra SSB. Utvalget består ellers av representanter fra alle hovedorganisasjonene, flere departement og Statistisk sentralbyrå. TBU har en relativt omfattende møtevirksomhet hver vår, og legger fram tre rapporter med vurderinger og tallgrunnlag for lønnsoppgjørene. TBU har hatt en viktig funksjon i inntektsoppgjørene siden 1960-tallet.

Boks 3.5 Nærmere om lokal kollektiv lønnsdannelse

Lokal kollektiv lønnsdannelse har sin historiske opprinnelse i Tekna og NITOs hovedavtale med NHO i privat sektor. Etter hvert har også andre grupper fått denne formen for lønnsdannelse, bl.a. akademikergrupper i KS-området, jf. hovedtariffavtalens kap. 5. Teknas og NITOs avtaler hjemler lokal kollektiv lønnsdannelse for om lag 40 000 funksjonærer.

Lokal kollektiv lønnsdannelse betyr at bedriften og de tillitsvalgte årlig framforhandler en økonomisk ramme på vegne av sine medlemmer. Disse forhandlingene kommer i tillegg til de sentrale forhandlingene om endring i overenskomstene. Funksjonæravtalene i NHO-området har ikke lønnssetser og disse fastsettes i den enkelte bedrift. Rammen viser hva gruppens gjennomsnittlige lønnsregulering skal være og er vanligvis et prosenttillegg basert på medlemmenes lønnsmasse. Forhandlingene om rammen skjer med grunnlag i virksomhetens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. Det sentrale spørsmålet er hvilken lønnsnivå den enkelte bedriften har. Forhandlingene skjer under fredsplikt og bedriften fastsetter den endelige rammen. Dersom de lokale partene ikke kommer til enighet i forhandlingene, kan saken i enkelte tilfeller behandles organisatorisk.

Innenfor funksjonærområdene er det arbeidsgivers ansvar å fordele den avtalte rammen mellom medlemmene etter framforhandlede kriterier. Prestasjoner, kompetanse og arbeidsgivers mulighet til å rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft, er typiske kriterier. Det gjennomføres noen ganger "lønnsamtaler" med den enkelte medarbeider som grunnlag for arbeidsgivers fordeling av rammen. Tariffavtalen sikrer at ansatte i foreldrepermisjoner inkluderes i forhandlingene, og kan ha bestemmelser om at kjønnsmessige skjevheter eller annen forskjellsbehandling rettes opp.

Lokal kollektiv lønnsdannelse skiller seg fra individuell lønnsfastsettelse ved at arbeidstaker/tillitsvalgte ha rett til å forhandle om lønnsrammen.

I Norge har en sentral del av den felles virkelighetsforståelsen i arbeidslivet vært at konkurranseutsatt sektor spiller en nøkkelrolle i lønnsdannelsen, jf. omtale av hovedkursteorien og frontfagsmodellen over. Dette har bidratt til å skape forståelse for at det over tid er en forbindelse mellom det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt og det som er gunstig ut fra makroøkonomiske hensyn. Frontfagsmodellen ble implementert av LO og NHO (tidligere NAF), og hovedorganisasjoner som har kommet til senere, har i all hovedsak sluttet opp om den.

Denne felles virkelighetsforståelsen blant hovedorganisasjonene i arbeidslivet for hva som i et makroperspektiv er en fornuftig lønnsutvikling, blir spredt ut til de som forhandler lokalt og bidrar til en lønnsvekst i tråd med dette. Organisasjonsgraden er derfor viktig for mulighetene for koordinering. Det er imidlertid også mange bedrifter og virksomheter som følger mange av bestemmelsene – særlig de som omhandler lønn – selv om de ikke er bundet av eller part i

avtalene. Dette innebærer at lønnsveksten i frontfaget får gjennomslag også i de deler av arbeidsmarkedet som ikke er dekket av tariffavtalene.

Bedriftskultur og tillit

I internasjonal sammenheng er det norske arbeidslivet preget av nærhet mellom arbeidstakere og ledere og godt samarbeid i bedriftene. Forskere har pekt på at dette sammen med en relativt flat og demokratisk bedriftskultur, bidrar til tillit mellom enkeltpersoner, mellom ansatte og ledelse og til myndighetene (Putnam, 1995). Ifølge Hernes (2006) har dette skapt en egen type sosial kapital i det norske arbeidslivet, kjennetegnet av tillit og gjensidighet i utvikling av løsninger. Ifølge en undersøkelse blant tillitsvalgte fra 2012 mente de at driften ble mer hierarkisk og byråkratisk ved utenlandsk eierovertakelse, og at medbestemmelsen blant de ansatte ble svekket (Trygstad S. C. og Vennesland T. E. 2012). Den norske tilnærmingen kan bidra til økt fellesskapsfølelse for bedriften. En demokratisk bedriftskultur og høy tillit bidrar trolig til at arbeidstakere i større grad enn ellers jobber for bedriftens interesser, og det leder til bedre samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjoner og ledelsen i virksomhetene.

Det er også viktige forskjeller mellom ulike deler av arbeidslivet i Norge. I privat sektor innebærer lønnsdanningen en klar sammenheng mellom bedriftens lønnsomhet og arbeidstakernes lønn og jobbsikkerhet. Dette gir arbeidstakerne økt motivasjon til å arbeide for at bedriften går godt. I offentlig sektor er sammenhengen mellom hvor godt virksomheten samlet sett fungerer og arbeidstakernes lønn og jobbsikkerhet mye svakere. Offentlige virksomheters framtid og rammevilkår avhenger av politiske beslutninger på en annen måte enn det som er tilfelle for private virksomheter, noe arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor vil legge vekt på. Det fellesprosjektet som i privat sektor er tydelig knyttet opp i bedriftenes mulighet for å lykkes i sine markeder, er derfor ikke like tydelig i offentlig sektor. I offentlig sektor er det en viss åpning for individuelle tillegg bl.a. avhengig av den enkeltes utdanning, kompetanse og ansvar. Interesse for virksomhetens formål og lojalitet til virksomheten er også viktige motivasjonskilder.

Flere studier viser at det generelt er høy tillit mennesker imellom og menneskers forhold til sentrale institusjoner i Norge (World Values Survey, 2005-2008)). En jevn inntektsfordeling bidrar til slik tillit (se bl.a. Inglehart og Baker (2000)). Den norske modellen for lønnsdannelse bidrar til en slik jevn inntektsfordeling. Et system basert på tillit og frivillighet kan likevel være sårbart, ved at det er avhengig av at deltakerne føler at systemet gagnar dem. Tilliten til det norske systemet for lønnsdannelse er blitt bygget opp over mange år, understøttet av at systemet over tid har vist seg forenlig med høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Gode resultater på makronivå vil også bidra til at tilliten befester seg på bedrifts- og individnivå.

Nærmere om den interne samordningen på arbeidstakersiden

Avtalesystemene i både privat og offentlig sektor befordrer og dels tvinger fram koordinering på arbeidstakersiden. For eksempel har alle hovedsammenslutningene likelydende hovedtariffavtaler med henholdsvis staten og med KS/Oslo kommune. Dette har i en årrekke ført til at flere av hovedorganisasjonene (LO Stat, YS Stat og Unio) har koordinert seg og fremmet felles krav overfor staten.

Organisasjonene favner bredt i det norske arbeidsmarkedet. I mange land mangler organisasjonene et lokalt ledd ute på arbeidsplassene slik norske organisasjoner har. Andre

steder er både hovedorganisasjonsnivået og forbundsnivået vesentlig svakere enn i Norge. I tillegg mangler arbeidsgiverne mange steder landsdekkende organisasjoner som er involvert i tarifforhandlinger.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har landsomfattende forbund som medlemmer. Forbundene er på sin side sammenslutninger av lokale fagforeninger. Både i oppbygging og i praktisk gjennomføring er LO den av arbeidstakersidens hovedorganisasjoner som går lengst i sentral samordning. Her skal både inngåelse av tariffavtale, oppsigelse av denne og bruk av kampmidler godkjennes av LOs styre (Sekretariatet). Representantskapet i LO vedtar retningslinjer foran tariffoppgjøret. I praksis er det LO ved behandlingen i Representantskapet som avgjør oppgjørsformen i hovedoppgjør, dvs. om oppgjøret skal være samordnet eller forbundsvist, jf. boks 3.4. Mellomoppgjørene skjer med hjemmel i den enkelte overenskomst, som fastslår at LO og NHO forhandler. Avtalene sies med andre ord ikke opp i forkant av forhandlingene.

I privat sektor er LO/forbundene i LO part i tariffavtaler med alle de store arbeidsgivermotpartene, som NHO og Virke m.fl. I staten og i virksomheter tilknyttet Spekter er LO Stat avtalepart. I KS-området forhandles det gjennom LOK, som er de LO-organisertes forhandlingssammenslutning i dette området. I Oslo kommune forhandles det for LO-organiserte gjennom Kommuneansattes Hovedsammenslutning i Oslo (KAH).

I *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* er det fem ulike sektorer avhengig av hvilket arbeidsgiverforhold medlemmene i de enkelte forbundene har, henholdsvis sektor privat (YS-P), sektor finans (YS-F), sektor kommune (YS-K), sektor stat (YS-S) og sektor Spekter (YS-Spekter).

For de medlemmer som har staten som arbeidsgiver, er det YS-S som er part i tariffavtalene. For medlemmer med arbeidsgiver i NHO-området og i Virke-området er både YS og det respektive forbund innen YS-P part i tariffavtalene. Her forhandles det vanligvis forbundsvist i hovedoppgjør og samordnet i mellomoppgjør.

I Spekter-området forhandler forbundene direkte med sine arbeidsgivermotparter i større grad enn i statlig sektor. Det er likevel slik at det er YS ved YS-Spekter som er overordnet part i alle overenskomstene i Spekter-området.

Innenfor YS-K forhandler forbundene felles gjennom YS Kommune som forhandlingssammenslutning, mens det er det enkelte forbund som er part i avtalene. YS-Finans består av Finansforbundet, og forhandler sine tariffavtaler med Finans Norge.

YS' sentralstyre har det overordnede ansvar for YS' inntektspolitiske retningslinjer. Disse retningslinjene vedtas av YS' Representantskap i forkant av inntektsoppgjørene. Selv om retningslinjene har karakter av anbefalinger, vil de respektive sektorer/forbund i praksis anse seg forpliktet til å følge dem.

I *Unio* er det forbundene som har inngått hovedtariffavtaler på de fleste områder. I de tariffområder hvor Unio-organisasjonene er part, gis vedkommende forhandlingsutvalg fullmakt til å vedta eller forkaste et forhandlingsresultat og avgjøre hvorvidt medlemmer skal tas ut i streik i tråd med grunnlaget for Unios inntektspolitiske retningslinjer som Unios styre har vedtatt.

I staten er Unio som hovedsammenslutning avtalepart for sine medlemsgrupper, i hovedsak fra Politiets Fellesforbund, Presteforeningen og Forskerforbundet. I KS-sektoren er Unio en forhandlingssammenslutning, og de enkelte medlemsforbund er avtalepart. Utdanningsforbundet og Norsk Sykepleierforbund er de største Unio-

forbundene her. På sykehusene er Norsk Sykepleierforbund det største forbundet som forhandler med Spekter.

Akademikerne er den av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden som i minst utstrekning har samordnet sitt tariffarbeid. Med unntak for normallønnsavtalen mellom Legeforeningen og Spekter, har Akademikerne valgt et system der tariffavtalene ikke inneholder lønnsbestemmelser. I privat sektor er dette tilfellet bl.a. i NHO-området. For de privatansatte medlemmene fører følgelig ikke Akademikerne eller deres medlemsforeninger sentrale forhandlinger, og de er heller ikke part i tariffavtalene. De enkelte medlemsforeningene forhandler her om lønns- og arbeidsvilkår og inngår selvstendige tariffavtaler. Både i det statlige tariffområdet og i KS-området forhandler Akademikerne for NITOs og Farmaceutenes medlemmer og i KS-området i tillegg også for Jordmorforeningens medlemmer.

I privat sektor er det blant annet inngått en Hovedavtale mellom NHO og Tekna, som er den største medlemsforeningen i Akademikerne, og mellom NHO og NITO. Hovedavtalen regulerer bl.a. etableringen av lokale bedriftsgrupper, tillitsvalgtes plikter og rettigheter, hvordan generelle lønsspørsmål skal håndteres, kriterier for individuell lønnsfastsetting og prosedyrer ved brudd og tvister. På den måten danner avtalen en ramme for samarbeid i bedriften og for gjennomføring av *lokale kollektive* lønnsforhandlinger, se boks 3.5.

Akademikerne opptrer som hovedsammenslutning overfor staten ved forhandlinger om generelle tariffspørsmål, mens medlemsforeningene selv ivaretar egne medlemmers interesser lokalt.

Også for akademikergruppene i Spekter-området, eksklusive medlemmer av Legeforeningen, avtales lønnstilleggene i sin helhet lokalt. Akademikerne er part i alle overenskomster med Spekter.

Intern samordning på arbeidsgiversiden

I *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) er bedriftene medlemmer både i NHO og i en av NHOs 21 landsforeninger. NHO-sentralt og landsforeningene er begge parter i tariffavtalene, noe som legger til rette for stor grad av koordinering. I forbundsvis oppgjør forhandler NHOs landsforening Norsk Industri i de sentrale frontfagsforhandlingene med utgangspunkt i Industriooverenskomsten. Sammenslåingen mellom PIL og TBL til Norsk Industri i 2006 bidro til å samle mer av industrien og frontfaget i samme organisasjon. Treforedling som lå i PIL, er imidlertid ikke en del av frontfaget. I sentrale/samordnede oppgjør forhandler NHO for alle under ett. Mange av de tariffavtalene NHO er part i, herunder Industriooverenskomsten, er avtaler med lokal forhandlingsrett. Slike avtaler omfatter om lag $\frac{3}{4}$ av de ansatte i NHOs medlemsbedrifter. NHO har også en del avtaler som er såkalte normallønnsavtaler uten lokal forhandlingsrett, for eksempel Bussbransjeavtalen, avtalen for Renholdsbedrifter og Vekteroverenskomsten.

Forut for lønnsoppgjørene vedtar representantskapet i NHO retningslinjer for tariffoppgjøret som også omfatter landsforeningene og forbundsvis forhandlinger.

I *Virke* er bedriftene direkte tilsluttet organisasjonen. Virke har inngått hovedavtaler med LO og YS, og parallellavtaler med Unio-organisasjonene, Akademikerne-organisasjonene og flere frittstående arbeidstakerorganisasjoner.

Virke vedtar tariffpolitiske retningslinjer foran hvert tariffoppgjør. Retningslinjene er styrende for forhandlingsutvalgenes fullmakter og inneholder både overordnede prinsipper og konkrete standpunkter. Virkes sentralstyre har myndighet til å vedta eller forkaste forhandlings- og meklingsresultat. Virke avventer forhandlingene i LO-NHO-området eller frontfaget før de avslutter sine forhandlinger. På noen områder – særlig innenfor helse, utdanning og kultur – avventer Virke også oppgjørene i offentlig sektor.

I *Spekter-området* forhandles det fram overenskomster med hovedorganisasjonene LO, YS, Unio-organisasjonene, Akademikerne og SAN (Sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i Spekter). I forhandlingene kan en skille mellom Spekter-Helse og øvrige bedrifter i Spekter-området. For alle forhandles det først på nasjonalt nivå mellom Spekter og hovedorganisasjonene om overenskomstens generelle bestemmelser, samt eventuelle generelle lønnstillegg. Generelle tillegg avtalt på nasjonalt nivå tilsvarer normalt det generelle tillegget som blir avtalt på sentralt nivå i de sentrale frontfagsforhandlingene mellom Fellesforbundet og Norsk Industri i forbundsvise oppgjør og mellom LO og NHO i sentrale/samordnede oppgjør. Deretter vil forhandlingene for overenskomstområdene utenom helse foregå på lokalt nivå, dvs. mellom den enkelte virksomhet og lokale arbeidstakerorganisasjoner. Forhandlingene slutføres sentralt.

For Spekter-Helse er det i tillegg avtalt et nasjonalt nivå II med LO Stat, YS, Unio og Den Norske Legeforening i Akademikerne. Det innebærer at det for dette området forhandles på tre nivåer. På nivå II forhandles det mellom Spekter-Helse og noen forbund i hovedorganisasjonene om særskilte lønns- og arbeidsvilkår for det enkelte forbunds medlemmer. Deretter kan det også forhandles på lokalt nivå. SAN-helse og Akademikerne (utenom Legeforeningen), samt enkelte YS- og Unio forbund, forhandler imidlertid ikke på nivå II.

Ifølge vedtektene vedtar styret i Spekter retningslinjer for forhandlinger om hovedavtaler og overenskomster. Før styret treffer sin avgjørelse skal spørsmålet forelegges de berørte medlemmene til drøfting på et medlemsmøte.

Spekters medlemmer er for tiden delt inn i ti overenskomstområder. De store områdene innen Spekter er Spekter-Helse, Posten, NSB og NRK.

I *staten* følger det av tjenestetvistloven at hovedtariffavtalen skal inngås med hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, dvs. LO Stat, Unio, YS-Stat og Akademikerne.

I *kommunal sektor* er den formelle samordningen mindre vidtgående enn i staten, blant annet ved at ulike organisasjoner kan ha hver sine tariffavtaler. Hovedtariffavtalen i KS-området er delt opp i lønnskapitler, der lederne og ingeniører/langtidsutdannede har sentrale prosedyreregler og lokal lønnsdannelse. Øvrige stillinger er regulert med sentralt fastsatte minstelønnssetninger, med unntak av undervisningsstillinger som har sentralt fastsatte minstelønnssetninger. Gjennomsnittlig årslønnsvekst for ledere og ingeniører/langtidsutdannede har i alle årene siden lønssystemet ble endret i 2002 vært høyere enn i øvrige stillinger.

KS forhandler med forhandlingssammenslutninger innen hovedorganisasjonene, dvs. LO Kommune, YS-Kommune, Akademikerne og Unio. Disse kan ikke som i staten treffe bindende avgjørelser om revisjon av hovedtariffavtalen, men leder forhandlingene og anbefaler/forkaster forhandlings- og meklingsforslag. Det er de enkelte forbundene som har den endelige myndigheten til å ta stilling til forhandlings- eller meklingsforslag og inngå ny tariffavtale, eventuelt gå til egen arbeidskamp. Det er utbredt koordinering på arbeidstakersiden, særlig internt i den enkelte hovedorganisasjon. Oslo kommune er et eget avtaleområde.

Noen utfordringer for koordineringen i lønnsdannelsen

NOU 2003: 13 (Holden II-utvalget) påpekte at endringer i organisasjonslandskapet og sammensetningen av arbeidsstyrken gir utfordringer for en koordinert lønnsdannelse. Utvalget trakk fram at sysselsettingen i tradisjonell konkurranseutsatt virksomhet har gått gradvis ned over de siste 30 årene, mens sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting har vokst kraftig. Samtidig har utdanningsnivået i arbeidsstyrken økt sterkt gjennom de siste 10-20 årene. Videre pekte utvalget på at styrkeforholdet mellom organisasjonene er også blitt endret, ved at LO har en mindre dominerende rolle på arbeidstakersiden enn tidligere, og nye hovedorganisasjoner, som i stor grad organiserer høyt utdannet arbeidskraft, har kommet til. Disse utviklingstrekkene har fortsatt også etter at Holden II-utvalget la fram sin rapport i 2002. Etter 2004 har dessuten arbeidsinnvandringen økt markert, jf. omtale i kapittel 6.

I perioden fra 2000 til og med 2004 endret organisasjons- og avtaleforholdene seg betydelig, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden (se en oversikt over endringene i boks 3.1). Endringene har vært størst i offentlig sektor. For eksempel innebar omdanningen av sykehusene til statlig eide helseforetak og tilknytning til Spekter (da NAVO), den samtidige endringen i KS-området i 2002 der drøyt 10 pst. av stillingene fikk all lønn fastsatt lokalt og den senere overføringen av forhandlingsansvaret for undervisningspersonell til KS/Oslo kommune, en mindre sentralisert lønnsdannelse for svært mange arbeidstakere i norsk målestokk. Dette har bedret muligheten for arbeidsgiversiden til en lønnspolitikk mer tilpasset lokale variasjoner. Blant frontfagsforhandlerne ble både Norsk Industri dannet og Fellesforbundet ble større i 2006.

Organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen har falt over tid, jf. omtale i avsnitt 3.2. Hvis andelen organiserte går videre ned i årene som kommer, kan dette svekke grunnlaget for koordinering. En fallende deltakelse i uravstemminger i LO-området de senere årene kan trekke i samme retning. Derimot har økningen i antall sysselsatte i medlemsbedriftene i Virke og NHO trolig bidratt til å styrke koordineringen.

Mange innvandrere som ansettes i bedrifter i Norge, kan utfordre koordineringen i lønnsdannelsen. Arbeidsinnvandrere er ofte villige til å jobbe til en lavere lønn enn allerede bosatte arbeidstakere. Samtidig kan de bidra til at organisasjonsgraden går ned, siden det kan være vanskelig å få organisert utenlandsk arbeidskraft. Over tid kan dette føre til at nytteverdien av å være fagorganisert oppleves som mindre. På arbeidsgiversiden vil en varig mulighet til å ansette arbeidskraft til en lavere timelønnskostnad enn det tariffavtalen gir, gjøre det mindre aktuelt for bedrifter å delta i arbeidsgiverorganisasjoner som kan inngå tariffavtaler.

Allmenngjøring av tariffavtaler bidrar til at tariffavtalene i praksis regulerer flere arbeidsforhold enn det overenskomstene dekker, og det minsker bedriftenes mulige gevinst ved å stå utenfor overenskomstene for å betale lavere lønn. Allmenngjøringsinstituttet bidrar på denne måten til å opprettholde koordineringen i lønnsdannelsen i en situasjon der arbeidsinnvandringen til det norske arbeidsmarkedet er høy, jf. omtale avsnitt 3.8 og i kapittel 6 om arbeidsinnvandring.

Markedskreftene i arbeidsmarkedet kan være sterke. De kan vise seg bl.a. ved at grupper av høyt etterspurte arbeidstakere i perioder vil kunne heve sin lønn ut over det som oppfattes å være innenfor rammen av frontfagsmodellen. Dersom slike mekanismer fører til at lønnsforskjellene i det norske arbeidsmarkedet øker for mye, kan tilliten til systemet bli svekket, både i makro og blant bedrifter og arbeidstakere. I denne sammenheng kan nevnes at

Holden II-utvalget trakk fram betydningen av lønnsmoderasjon blant ledere. Frontfagsmodellen og koordinering i lønnsdannelsen bygger på tillit mellom ledelse og ansatte. Godtgjørelsen til ledere bør også følge intensjonen bak frontfagsmodellen. Avlønning av ledere har smitteeffekter, der høy avlønning for noen trekker opp avlønnen for andre, akkurat som for andre arbeidstakere. Lederlønn er nærmere omtalt i kapittel 8.

Tilliten til systemet kan også bli utfordret dersom norsk økonomi blir utsatt for et sjokk som fører til en langvarig høy arbeidsledighet i norsk økonomi. Utfordringer for lønnsdannelsen og frontfagsmodellen er nærmere drøftet i kapittel 8.

3.7 Andre områder med utstrakt trepartssamarbeid

I de fleste demokratiske land har myndighetene medvirket til å regulere arbeidsmarkedet.⁶ Det organiserte – og regulerte – arbeidsliv har imidlertid ulik plass og betydning landene imellom. I Norge og Norden har myndighetene samarbeidet med organisasjonene om lønnsdannelsen, og anerkjent den nære forbindelsen lønnsdannelsen har til hovedmålene for den økonomiske politikken. Tidligere i dette kapitlet beskrives ulike måter staten bidrar til lønnsdannelsen på som arbeidsgiver, myndighet, lovgiver og forvalter av viktige institusjoner. I dette avsnittet omtaler vi enkelte andre viktige områder hvor det er tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene for å få arbeidsmarkedet til å fungere best mulig og mer generelt for å trekke organisasjonene inn i politiske beslutningsprosesser.

I tillegg til formaliserte institusjoner og etablert praksis for dialog om lønnsdannelsen, kan myndighetene samarbeide med partene om saker med indirekte betydning for lønnsdannelsen. Dette kan være høringsprosesser, deltakelse og representasjon i politikutvikling og praktisering av regelverk av betydning for arbeidsgivere og arbeidstakere. Temaene kan ha nær tilknytning til lønnsområdet, som f.eks. pensjon og trygder, men også samfunns- og næringslivsspørsmål fjernere fra lønnsdannelsen.

Slike prosesser bidrar til kvalitetssikring og demokratisk forankring, men også til en bedre avveining av henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser mot andre hensyn enn man ville fått uten slike prosesser. De kan bidra til å dempe transaksjonskostnader og konfliktnivå, bygge tillit, understøtte effektiviteten i forvaltning og øke forståelsen for makroøkonomiske hensyn i den økonomiske politikken. De gunstige makrovirkninger som følger av den koordinerte lønnsdannelsen er et kollektivt gode som kommer alle arbeidstakere og hele norsk økonomi til gode. Samarbeidet bidrar også til å styrke organisasjonene, noe som igjen kan støtte opp under den koordinerte lønnsdannelsen.

Skattemessig fradrag for kontingent i fag- og arbeidsgiverforeninger

Fradragsrett for fagforeningskontingent ble innført i forbindelse med mellomoppgjøret i 1977. Samtidig med fagforeningsfradraget ble det innført inntektsfradrag for arbeidsgiveres kontingent til arbeidsgiverforening tilsvarende 0,2 pst. av bedriftens samlede lønnsutbetaling i året forut for inntektsåret. Fradragene er bl.a. begrunnet i at dette er utgifter til inntekts ervervelse, men også med organisasjonenes betydning i det inntektspolitiske samarbeidet og

⁶ Et uttrykk for dette er at arbeidsmarkedet i Norge, som i mange andre land, er unntatt fra konkurranselovens virkeområde. Samarbeid om å fastsette lønn er en form for prissamarbeid som i hovedsak er forbudt i andre markeder. Dannelse av fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner som forhandler, har således vært akseptert og/eller oppmuntret.

for lønnsdannelsen i Norge. En koordinert lønnsdannelse er viktig for å holde sysselsettingen høy og ledigheten lav, og organisasjonene bidrar til slik koordinering. Høy oppslutning om organisasjonene blant aktørene i arbeidsmarkedet er en forutsetning for å få dette til.

Også land som Danmark og Finland har fradragsrett for fagforeningskontingent, mens i Sverige ble denne ordningen fjernet i 2007.

Størrelsen på fradraget, og dermed den økonomiske verdien for arbeidstakerne, har variert over tid. Da fradraget ble innført i mellomoppgjøret i 1977 lå det på 1400 kroner, dvs. betydelig over dagens nivå målt i kjøpekraft. I tillegg kunne fradraget trekkes fra på bruttoinntekten, noe som ytterligere økte skatterabatten. Skattereformen i 1992 innebar at fradrag skulle trekkes fra på den alminnelige inntekten, der skattesatsen var 28 prosent. Dette reduserte den økonomiske verdien av fradraget. I 1998 ble fradraget redusert til 900 kroner. Fra og med 2003 har fradraget blitt økt gradvis, til 3850 kroner i 2013, og for myndighetene var skatteutgiften 1250 mill. kroner (Prop. 1 LS (2012-13)). Høsten 2013 ble fradragsretten utvidet til å gjelde alle fagforeninger, slik at det ikke lenger er et vilkår for fradragsrett at fagforeningen er tilsluttet en hovedorganisasjon

Samarbeid om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et eksempel på et viktig trepartssamarbeid i Norge. Bakgrunnen var å søke å motvirke årsakene til vekst i sykefraværet og tilgangen til uførepensjon. Den første intensjonsavtalen ble inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen i 2001. Avtalen hadde en varighet på fire år, og er senere blitt reforhandlet i 2005 og 2010. IA-avtalen innebærer økte forpliktelser for arbeidstaker og arbeidsgiver til aktivisering og samarbeid. Sykefraværsmålet i IA-avtalen er å redusere sykefraværet med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001 (delmål 1). Dette innebærer at sykefraværet samlet ikke skal overstige 5,6 pst. Sykefraværet har falt, men det er fortsatt et godt stykke igjen før man har oppnådd målet i IA-avtalen. Avtalen inneholder også mål om økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne (delmål 2) og økt yrkesaktivitet for arbeidstakere over 50 år (delmål 3). I tilknytning til IA-arbeidet er det etablert en faggruppe som på arbeidslivsområdet har en liknende funksjon som TBU har for inntektsoppgjørene.

Avtalefestet pensjon (AFP)

I forbindelse med hovedoppgjøret i 1988 ble det i privat sektor avtalt en ordning med avtalefestet pensjon, AFP. I avtalen het det at formålet er å gi «et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres» for pensjonering mellom 62 og 67 år. Den har senere inngått i forhandlinger i flere senere lønnsoppgjør. Tilsvarende ordninger har samtidig blitt innarbeidet i pensjonssystemet for offentlig ansatte. Ved hovedoppgjøret i 2008 ble ordningen i privat sektor endret slik at den støtter opp under reformen av folketrygdens alderspensjon. Ytelsen ble gjort livsvarig, med fleksibel alder for uttak etter fylte 62 år.

I tillegg til å representere et samarbeid mellom myndigheter og partene i arbeidslivet om en sosial ordning, vil AFP også understøtte et organisert arbeidsliv. Staten bidrar med rundt 1/3 av utgiftene til AFP i privat sektor, i 2014 om lag 1,7 mrd. kroner, mens øvrige utgifter dekkes av bedriftene. Vel halvparten av 61-årige arbeidstakere i privat sektor er ansatt i virksomheter med AFP. I offentlig sektor er alle arbeidstakere omfattet av ordningen.

Samarbeid om permitteringsordning

Adgangen til å permittere er ikke lovfestet, men forankret i tariffavtaler, etter mønster fra Hovedavtalen mellom LO og NHO. Hovedavtalens regler er normgivende også for arbeidsforhold uten tariffregulering. Arbeidsgivere har lovbestemt lønnsplikt under permittering i en periode i starten av permitteringsperioden. Etter arbeidsgiverperioden kan de permitterte motta dagpenger i medhold av folketrygdloven kapittel 4, i en periode fram til arbeidsgivers lønnsplikt gjeninntre eller permitteringen avsluttes.

Hensikten med permitteringsordningen er at arbeidsgiver skal kunne beholde kompetente arbeidstakere og raskt normalisere driften når konjunktorene igjen bedres. For arbeidstaker sikrer ordningen at man får beholde jobben også i økonomisk vanskelige tider. For at ordningen ikke skal benyttes utover det som er hensikten, må det være en viss terskel for å benytte den.

I Norge har partene i det organiserte arbeidslivet en sentral rolle i å vurdere bruk av permitteringsordningen. Dette gir aktørene innflytelse over egne forhold, bidrar til organisering og konfliktløsning, samtidig som en kan dra nytte av kompetansen som er ute i virksomhetene.

Som svar på det økonomiske tilbakeslaget som fulgte av den internasjonale finanskrisen i 2008, har flere europeiske land, herunder Tyskland, i utstrakt grad benyttet ordninger som likner på den norske permitteringsordningen. OECD har i økende grad stilt seg positivt til dette, men samtidig understreket at utvidelsene må reverseres når konjunktorene bedres (se bl.a. OECD, 2012a).

Arbeidstidsbestemmelser

Samspillet mellom lov- og avtaleverk som reguleringsmekanisme kommer også til uttrykk når det gjelder arbeidstid. Arbeidsmiljøloven angir bestemmelser for arbeidstiden, herunder alminnelig arbeidstid, overtid, arbeidsfri og søndags- og nattarbeid. Disse bestemmelsene er bl.a. begrunnet i hensynet til helse, miljø og sikkerhet og arbeidstakeres behov for forutsigbarhet om arbeidstiden. Arbeidstiden er regulert i arbeidsmiljøloven. Loven gir imidlertid en vid adgang for partene til å gjøre unntak fra de generelle reglene, noe som i mange tilfeller gir økt fleksibilitet. På arbeidstakersiden krever dette at organisasjonen har innstillingsrett til Arbeidsretten etter arbeidstvistloven §11, dvs. at det kreves minst 10 000 medlemmer.

Regjeringen har varslet at den vil nedsette et arbeidstidsutvalg (etter modell fra skift-/turnusutvalget) for å utrede hvordan arbeidskraften kan tas i bruk best mulig i de kommende tiårene.

3.8 Det europeiske arbeidsmarkedet

Norges deltakelse i EØS-avtalen og særlig utvidelsen av EØS-området i 2004 og dermed det felles europeiske arbeidsmarked, har hatt voksende betydning for det norske arbeidsmarkedet og derigjennom lønnsdannelsen. I kjølvannet av dette har Tariffnemnda gjort vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler og Vikarbyrådirektivet er gjennomført i norsk rett. Disse to institusjonelle nyskapningene i norsk arbeidsliv omtales nærmere i det følgende.

Allmenngjøring

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen 1. januar 1994. Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og slik hindre konkurransevridning til ulempe for bedrifter med norske arbeidstakere.

Loven åpner for at en uavhengig nemnd med deltakelse fra partene, Tariffnemnda, etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon kan fastsette at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde alle arbeidstakere i et fag eller et geografisk område, enten de er organiserte eller ikke og både for norske og utenlandske arbeidstakere. Det er i hovedsak overenskomstens minstelønnssetninger som er blitt allmenngjort, men også bl.a. arbeidstidsbestemmelser, kompensasjon for reise, kost og losji. Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes.

Bakgrunnen for loven var at man fryktet sosial dumping ved at EØS-avtalen ville føre til at det kom et stort antall arbeidstakere fra EØS-området som ville ta arbeid til langt lavere lønn enn normalt for norske arbeidstakere. Norske bedrifter med tariffavtale ville få en svekket konkurransevne i kampen om oppdrag/kontrakter, og norske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår ville bli satt under press.

Inngåelsen av EØS-avtalen førte ikke til at det kom noe stort antall arbeidstakere til Norge fra de andre EØS-landene i den første tiårsperioden etter 1994. Det var først etter utvidelsen av EU og EØS-området fra 1. mai 2004 til Øst-Europa at lønns- og arbeidsvilkårene til arbeidsinnvandrere framsto som en utfordring. Innvandringen fra nye EU-land økte kraftig, og etter hvert ble det dokumentert at mange av innvandrerne mottok lønninger langt under tariffavtalenes minstesatser. Dette førte til at fagbevegelsen fremmet forslag om allmenngjøring i flere bransjer, og Tariffnemnda har gjort flere allmenngjøringsvedtak siden 2004.

Tariffnemndas vedtak om allmenngjøring fastsettes i forskrift og gjelder for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art forskriften omfatter. Forskriftens lønns- og arbeidsvilkår vil således gjelde som ufravikelige minstevilkår i alle bedrifter med arbeidsforhold som omfattes av den aktuelle allmenngjøringsforskriften. Dersom arbeidstakerne allerede er bundet av en tariffavtale, vil denne avtalens vilkår bare måtte vike i den grad vilkårene som følger av allmenngjøringsforskriften samlet sett er gunstigere for arbeidstakerne. Allmenngjøringen kan dermed ha betydelige virkninger for arbeidstakere som ikke er dekket av en tariffavtale, dvs. om lag halvparten av alle arbeidstakere i privat sektor. Gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler er omtalt i boks 3.6. I tillegg til disse er det blitt gjort vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler for enkelte petroleumsanlegg på land, som senere er blitt opphevet.

Allmenngjøringen ser ikke ut til å ha hatt noen vesentlig betydning for den vanlige dekningsgraden av tariffavtalene, dvs. den som ikke følger av allmenngjøringen.

For eksempel var tariffavtaledekningen innen bygg og anlegg, el-forsyning og kraftforsyning om lag uendret fra 2004 til 2008 ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse, selv om allmenngjøring omfattet bl.a. byggeplasser i Oslo-regionen fra 1. september 2005, i Hordaland fra 26. juni 2006 og i hele landet fra 1. januar 2007. En årsak til at effekten trolig er liten, kan være at en forskrift fra Tariffnemnda i liten grad blir assosiert med en tariffavtale.

Boks 3.6 Gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene

Forskriften er fastsatt på grunnlag av overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene 2012–2014 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Mat og Landbruk på den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet på den annen side. Forskriften omfatter jordbruks- og gartneriarbeid, hagesenter, planteskolearbeid og lager-/terminalarbeid, samt alle fag innenfor området landbruk, naturbruk og naturforvaltning som naturlig utføres innenfor næringen.

For ferie- og innhøstingshjelp er det vedtatt følgende minstelønnsseter per time gjeldende fra 1. april 2013: for arbeidstakere som er 16-17 år: 85,90 kroner, arbeidstakere som er 17-18 år: 88,90 kroner, for arbeidstakere over 18 år og som er ansatt inntil 12 uker: 107,40 kroner og for de over 18 år som er ansatt mellom 12-24 uker (3-6 måneder): 112,90 kroner.

Arbeidstakere over 18 år som er ansatt mer enn 6 måneder skal ha lønn som ufaglært fast ansatt, der satsene er 125,30 kroner for ufaglærte arbeidstakere, 93,90 kroner for arbeidstakere som er 16-17 år, 97,90 kroner for arbeidstakere i aldersgruppen 17-18 år. Fagarbeidere skal gis et tillegg på 8 kroner per time. I tillegg er det allmenngjort hellig- og helgedagstillegg.

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge

Denne forskriften er fastsatt på grunnlag av Fellesoverenskomsten for byggfag (FOB) 2012–2014 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Byggenæringens Landsforening på den ene side og Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet på den annen side. 1 Forskriften gjelder for faglærte og ufaglærte arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser. Minstelønnssetene per time er fra 1. april 2013 174,10 kroner for faglærte, 156,60 kroner for ufaglærte uten bransjeerfaring, 163,20 kroner for ufaglærte med minst ett års bransjeerfaring og 105,10 kroner for arbeidstakere under 18 år.

Minstelønnsseten for faglærte utgjør ifølge NHO om lag 87 pst. av gjennomsnittlig grunnlønn for faglærte i byggeoverenskomsten, som omfatter rundt 2/3 av bygg- og anleggsnæringen i NHO-området.

Forskrift om delvis allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten for skips- og verftsindustrien

Forskriften er fastsatt på grunnlag av Verkstedoverenskomsten (VO) 2012–2014 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Norsk Industri på den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge og Fellesforbundet på den annen side. 1 Forskriften gjelder fagarbeidere, spesialarbeidere og hjelpearbeidere som utfører produksjons-, montasje- og installasjonsarbeid i skips- og verftsindustrien. Minstelønnssetene per time er 149,04 kroner for fagarbeidere, 142,28 kroner for spesialarbeidere og 135,60 kroner for hjelpearbeidere. Det er i tillegg allmenngjort satser for kost, losji, skifttillegg og overtidsarbeid.

Minstelønnsseten for fagarbeidere utgjør ifølge NHO om lag 77 pst. av gjennomsnittlig grunnlønn for fagarbeidere i Verkstedoverenskomsten. Allmenngjorte tillegg for ulike typer skiftarbeid er om lag de samme satsene som gjelder i Verkstedoverenskomsten.

Boks 3.6 forts.

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter

Forskriften er fastsatt på grunnlag av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2012–2014 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Service den ene side og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsmandsforbund på den annen side. Forskriften gjelder for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester, og omhandler de ansatte i slike bedrifter som utfører renhold. Forskriften innebærer at de berørte arbeidstakere skal minst ha en lønn per time på 161,17 kroner og arbeidstakere under 18 år minst 121,01 kroner. For arbeid mellom klokken 2100 og 0600 avtales lønnstillegg i hvert enkelt tilfelle. Lønnstillegget skal være minst 25 kroner per time. De allmenngjorte satsene i denne bransjen utgjør ifølge NHO 98 pst. av gjennomsnittlig lønn i bransjen, noe som henger sammen med at den allmenngjorte tariffavtalen er en normallønnsavtale.

Allmenngjøring av tariffavtaler er et sentralt element i lønnsfastsettelsen i mange europeiske land, i tillegg til at det også finnes innslag av nasjonale eller bransjevise minstelønnsordninger (Eldring og Alsos, 2012). Allmenngjøringen i andre europeiske land er imidlertid ikke begrunnet med arbeidsinnvandring.

Høyesteretts dom i Verftssaken

Tariffnemnda vedtok i 2008 forskrift om delvis allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten for skips- og verftsindustrien. Ved forskriften fikk også uorganiserte og utenlandske arbeidstakere rett til lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har innenfor tariffavtalens virkeområde.

En gruppe verft, med NHO og Norsk Industri som partshjelpere, saksøkte staten v/Tariffnemnda for å få kjent forskriften ugyldig. De gjorde gjeldende at EØS-avtalen artikkel 36 og utsendingsdirektivet er til hinder for å kunne allmenngjøre avtalevilkår om utenbystillegg, arbeidstid, overtidstillegg og kostnadsdekning ved overnatting utenfor hjemmet. Verftene tapte saken i både tingretten og i lagmannsretten og anket saken til Høyesterett. Under lagmannsrettens saksforberedelse ble de sentrale EØS-rettslige spørsmålene forelagt for EFTA-domstolen, som blant annet uttalte at dekning av utgifter til reise, kost og losji bare kunne tildeles dersom det kunne rettferdiggjøres av hensynet til "den offentlige orden", og videre at den informasjonen EFTA-domstolen hadde, ikke tydet på at de aktuelle ytelsene kunne rettferdiggjøres av hensynet til den offentlige orden.

5. mars 2013 avsa Høyesterett dom om hvorvidt forskriften om delvis allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten for skips- og verftsindustrien var i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og EU-direktivet om utsendte arbeidstakere (utsendingsdirektivet). Utsendingsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven. Høyesterett kom enstemmig til at de omstridte bestemmelsene i forskriften oppfyller de EØS-rettslige krav til allmenngjøring og at forskriften er gyldig.

Et sentralt spørsmål for Høyesterett var om allmenngjøring av kravet om dekning av reise, kost og losji var forenlig med utsendingsdirektivet. Staten, med LO og Fellesforbundet som partshjelpere, anførte at allmenngjøring av dette vilkåret kunne begrunnes i hensynet til offentlig orden. Staten viste til at dersom de utenlandske arbeidstakerne selv måtte dekke utgiftene forbundet med utførelsen av arbeidet, ville den reelle lønnen bli vesentlig lavere enn den minstelønnsatsen allmenngjøringsforskriften stiller krav om. Dette vil undergrave den allmenngjorte minstelønnen, og i vesentlig grad øke forskjellene mellom utsendte

arbeidstakeres lønn og gjennomsnittslønnen til norske arbeidstakere, som igjen vil føre til et todelt arbeidsliv og manglende stabilitet i lønnsdannelsen.

Høyesterett konkluderte med at allmenngjøring av dekning av utgifter til reise, kost og losji kan begrunnes i hensynet til offentlig orden, og at forskriften derfor er forenlig med EØS-retten. I sin vurdering la Høyesterett betydelig vekt på hvilken betydning bortfall av utgiftsdekning vil få for stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen, herunder frontfagsmodellen. Høyesterett fant det tilstrekkelig dokumentert at et bortfall av retten til kostnadsdekning vil få negative konsekvenser for stabiliteten i den norske arbeidslivs- og frontfagsmodellen på en slik måte at allmenngjøring kunne begrunnes i hensynet til offentlig orden.

Høyesteretts dom i verftssaken har også betydning for allmenngjøring på andre tariffområder enn verftsindustrien. Høyesterett uttaler i dommen at bortfall av kostnadsdekning i verftsindustrien vil ha en dominoeffekt for andre allmenngjorte tariffavtaler med likelydende ordninger. Tariffnemnda har lagt til grunn at Høyesteretts argumentasjon har relevans for vurderingen av om det er forenlig med EØS-retten å allmenngjøre regler om kostnadsdekning i andre bransjer, jf. Tariffnemndas vedtak 24. april 2013 om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge 2012-2014.

Vikarbyrådirektivet – gjennomføring i Norge

Ut- og innleie av arbeidskraft har fått en voksende betydning i europeiske arbeidsmarkeder. Fram til ca år 2000 var dette sterkt begrenset gjennom lovregulering i mange land, noe som innebar at ut- og innleie var begrenset til enkeltbransjer eller yrker, ofte basert på unntak fra et generelt forbud. Over tid oppstod en nasjonal avregulering av denne virksomheten, og da oppstod også spørsmålet om regulering av grenseoverskridende aktivitet innen EU og EØS-området i lys av den generelle åpningen for fri flyt av arbeidskraft og tjenester.

I Norge avga Blaalid-utvalget en utredning med forslag til liberalisering i 1998 (NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie). Arbeids- og administrasjonsdepartementet fremmet i mai 1999 lovendringsforslag på grunnlag av utredningen (Ot.Prp. nr 70 (1998-99)). Lovendringer ble gjort i arbeidsmiljøloven, tjenestemannsloven og sysselsettingsloven, og trådte i kraft 1. januar 2000. Fram til 2000 gjaldt en hovedregel om forbud mot utleie, men med enkelte begrensede unntak og mulighet til å søke om dispensasjon. Endringene innebar at det som hovedregel ble tillatt med *utleie* av alle typer arbeidskraft. Dette følger nå av regler i arbeidsmarkedsloven. Samtidig ble det innført nye regler om *innleie* av arbeidskraft fra virksomhet som har til formål å drive utleie i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven, som oppstiller vilkår for slik innleie.

Vikarbyrådirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid) ble vedtatt i 2008. EØS-komiteen vedtok 13. juli 2012 å innlemme direktivet i EØS-avtalen. Direktivet omfatter generelt utleie/innleie fra vikarbyrå og ikke bare utleie/innleie i forbindelse med vikararbeid. Stortinget vedtok 12. juni 2012 lovendringer for å gjennomføre direktivet i norsk rett. De viktigste lovendringene trådte i kraft 1. januar 2013. Nye bestemmelser om innleiers solidaransvar trådte først i kraft 1. juli 2013, da disse ikke direkte gjennomfører direktivets krav.

Direktivets formål er todelt. Dels er formålet å beskytte vikarbyråansatte og forbedre kvaliteten av arbeid utført ved utleid arbeidskraft, ved å sikre at prinsippet om likebehandling gjennomføres overfor vikarbyråansatte. Det er også et formål å anerkjenne vikarbyråer som

arbeidsgivere og etablere egnede rammer for utleie fra vikarbyrå med sikte på å skape arbeidsplasser og å utvikle fleksible former for arbeid.

Direktivet får anvendelse for arbeidstakere som har inngått et ansettelsesforhold med et vikarbyrå, og som leies ut til en virksomhet for midlertidig å utføre arbeid under dennes ledelse og kontroll. Innleie innebærer dermed at arbeidsforholdet har tre parter, bestående av et vikarbyrå (utleiervirksomheten), oppdragsgiver (innleiervirksomheten) og arbeidstaker (den innleide). Dette kan medføre problemer ved at arbeidstaker må forholde seg til både oppdragsgiver og arbeidsgiver.

På engelsk opereres det med termen ”temporary- agency work”. Arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven benytter betegnelsen ”innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)”. Ved innleie fra vikarbyrå/bemanningsforetak gjelder samme vilkår som for midlertidig ansettelse. Dette innebærer at innleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse, eller etter avtale med de tillitsvalgte. Slik innleie er med andre ord ikke begrenset til vikariater. Begrunnelsen for dette er at innleie og midlertidig ansettelse ofte vil være alternative tilknytningsformer. Hovedvilkår for innleie er når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, samt arbeid i stedet for en annen (vikariat). Det er videre adgang til å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak/vikarbyrå, dersom det er inngått tariffavtale om det i tariffbundet virksomhet.

Vikarbyrådirektivet krever at det innføres et likebehandlingsprinsipp ved innleie av arbeidstakere. Prinsippet innebærer at arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak, minst skal sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt direkte av innleier for å utføre samme arbeid. Regler om dette er innført i arbeidsmiljøloven § 14-12 a og tjenestemannsloven § 3B. Likebehandlingen skal etter loven skje med hensyn til arbeidstid, overtid, pauser og hvileperioder, ferie, fridager, lønn og utgiftsdekning. Det er bemanningsforetaket som skal sørge for at de utleide får de vilkår som de har krav på. Likebehandlingsprinsippet gjelder også for utsendte arbeidstakere til Norge fra andre land, jf. forskrift 16.12.2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere § 2 første ledd a. I bransjer der tariffavtalene er allmenngjort, vil krav etter allmenngjøringsforskrift kunne bortfalle dersom arbeidstakeren samlet sett vil få gunstigere lønns- og arbeidsvilkår i henhold til likebehandlingsreglene over.

Det inngår også i likebehandlingsprinsippet at innleid arbeidstaker fra bemanningsforetak skal ha samme tilgang til virksomhetens felles goder og tjenester som virksomhetens egne arbeidstakere, med mindre objektive grunner tilsier noe annet. Det er innleievirksomheten som skal sørge for at den innleide får slik tilgang.

Direktivet åpner for unntak fra likebehandlingsreglene dersom arbeidstaker er fast ansatt i bemanningsforetaket og/eller gjennom tariffavtale. Unntaksadgangen er ikke benyttet direkte i arbeidsmiljøloven, men det er inntatt en hjemmel i loven for forskrift om unntak ved tariffavtale. Det er hittil ikke gitt slik forskrift. Tjenestemannsloven åpner for sentral tariffavtale om unntak fra likebehandlingsprinsippet innen sitt område.

Det er samtidig innført en rekke plikter som skal bidra til etterlevelse av likebehandlingsprinsippet i arbeidsmiljøloven § 14-12 b, § 14-12 c (solidaransvar) og tjenestemannsloven § 3C. Innleier skal gi bemanningsforetaket de opplysninger som er nødvendige for at bemanningsforetaket skal kunne ivareta kravet om likebehandling.

Når arbeidstaker ber om det, skal bemanningsforetaket gi arbeidstaker de opplysninger som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne vurdere om egne lønns- og arbeidsvilkår oppfyller kravet om likebehandling.

Når tillitsvalgte hos innleier ber om det, skal innleier dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom innleid arbeidstaker og dennes arbeidsgiver.

Når innleier ber om det, skal bemanningsforetaket dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt med arbeidstaker som leies ut til innleier. Dette må ses i sammenheng med ovennevnte regel om innsynsrett for de tillitsvalgte.

Solidaransvar for innleievirksomheter for utbetaling av lønn, feriepenger og evt. annen godtgjøring etter kravet om likebehandling

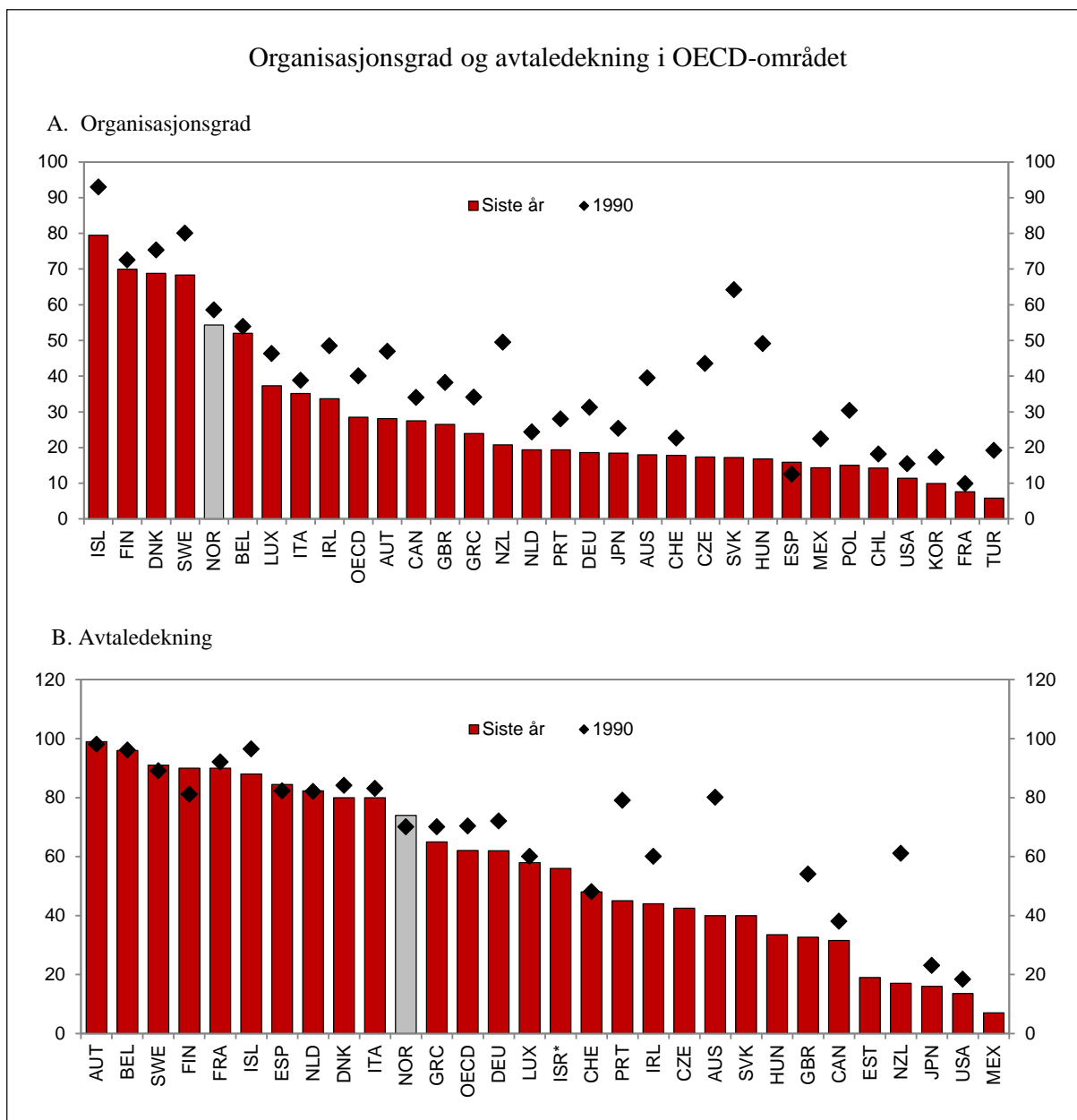
Reglene om solidaransvar er inntatt i arbeidsmiljøloven § 14-12 c. Solidaransvaret vil inntre så snart arbeidstakers krav er misligholdt. Det er ikke et krav at arbeidstaker først må forsøke å få dekket sitt krav hos arbeidsgiver før solidaransvar kan gjøres gjeldende. Solidaransvaret omfatter forfalte krav på lønn, feriepenger og evt. annen godtgjøring etter likebehandlingsprinsippet, opptjent i tilknytning til det aktuelle innleieforholdet. Eventuelle krav på lønn mv. utover hva som følger av kravet om likebehandling, omfattes ikke av solidaransvaret. Ved utløsning av solidaransvar vil innleievirksomheten også være ansvarlig for feriepenger opptjent i tilknytning til det misligholdte kravet. I samsvar med alminnelig pengekravsrett ved selvskyldnerkausjon, skal solidaransvarlig kunne kreve regress av arbeidstakerens arbeidsgiver. Arbeidstaker må fremme sitt krav skriftlig overfor solidaransvarlig innen en frist på tre måneder etter kravets forfallsdato. Solidaransvarlig skal betale i henhold til kravet senest innen tre uker etter at det er kommet frem. Det er inntatt en egen bestemmelse for åpenbare misbrukstilfeller, som fastslår at solidaransvarlig skal kunne nekte å dekke kravet dersom arbeidstaker visste at forutsetningen for arbeidsoppdraget var at lønn mv. etter likebehandlingsprinsippet helt eller delvis skal dekkes av den solidaransvarlige. Solidaransvaret gjelder ikke når det er åpnet konkurs i vikarbyrået.

3.9 Internasjonale erfaringer med organisering av lønnsdannelsen

Organisasjonsgrad og avtaledekning

Siden 1990 har organisasjonsgraden falt i alle OECD land, bortsett fra i Spania (OECD, 2012b). Det er imidlertid stor variasjon mellom land. Nedgangen har vært minst i Norge, Finland, Belgia, Frankrike, Italia og Nederland. De nordiske landene og Belgia skiller seg ut ved at de har en høyere organisasjonsgrad enn de andre OECD landene.

Det kan ifølge OECD være flere grunner til at organisasjonsgraden har falt. Generelt kan endringer i næringssammensetningen føre til lavere organisasjonsgrad, som når industrisysselsettingen med høy organisasjonsgrad reduseres til fordel for tjenesteytende sektor (Hayter, 2011). I mange land har også privatisering av offentlig eide selskaper og/eller økende bruk av deltid og midlertidige kontrakter bidratt til å redusere organisasjonsgraden. Økt mobilitet av arbeidstakere mellom land, særlig i Europa, kan trekke i samme retning.



Figur 3.4 Organisasjonsgrad og avtaledekning i OECD-området 1990 og siste år med tilgjengelig data¹

¹ Østerrike, Kanada, Estland, Finland, Tyskland, Italia, Japan, Mexico, New Zealand, Polen, Portugal, Sverige, Storbritannia og USA; 2009 for Belgia, Chile, Tsjekkia, Danmark, Irland, Norge, Spania, Sveits og Tyrkia; og 2008 for Frankrike, Hellas, Ungarn, Luxembourg and Slovakia. Data refererer til 1995 i stedet for 1990 for Tsjekkia og Ungarn; 1992 for Mexico og 1994 for Slovakia.

Kilde: OECD.

I mange land har nedgangen i organisasjonsgrad likevel ikke ført til lavere dekningsgrad av tariffavtalene. De siste 20 årene har avtaledekningen gått noe opp i Norge og Finland, mens den har holdt seg nokså stabil i Sverige og i flere kontinentaleuropeiske land. Ifølge OECD avhenger avtaledekningen også bl.a. av hvilken forhandlingsmodell som praktiseres, herunder i hvilken grad arbeidsgiversiden samordner seg i forhandlingene. Allmenngjøring har bidratt

til å holde avtaledekningen oppe i flere land. I tillegg er myndighetenes rolle viktig, herunder hvordan de legger til rette for koordinerte forhandlinger.

Sentraliserte og desentraliserte forhandlinger

Særlig på 1980-tallet var det internasjonalt en tendens til mer desentralisert lønnsdannelse. Etter 1990 er det ifølge OECD bare New Zealand og Australia som har endret lønnsforhandlingsmodellen sin radikalt (OECD, 2012b). I disse landene, sammen med Canada, Japan, Korea, Polen, USA og Storbritannia, er det nå svært desentraliserte forhandlinger, for det meste på bedriftsnivå, med små muligheter til koordinering. I andre OECD-land har endringene i forhandlingsstruktur vært mindre, men i flere land har det vært en tendens i retning av større innslag av desentraliserte forhandlinger. Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at avtaler i økende grad inneholder unntaksklausuler som tillater bedrifter å avvike fra de sentralt forhandlede avtalene dersom de har behov for det. Det har videre vært en tendens til at avtaler som inngås sentralt, begrenser seg til å angi noen retningslinjer for lokale forhandlinger eller gjennomsnittlige eller minimumslønnsøkninger, og der fordelingen og lønnsøkning ut over en minimumssats blir overlatt til lokale forhandlinger.

Hva betyr koordinering for sysselsetting og arbeidsledighet?

Internasjonale sammenligninger tyder på at sysselsettingen er høyere og arbeidsledigheten lavere i land med koordinert lønnsdannelse enn i land uten en slik koordinering.⁷ En grunn for dette kan være at partene i arbeidsmarkedet gjennom koordineringen tar hensyn til at høy lønnsvekst for en gruppe av arbeidstakere vanligvis er til ulempe for andre grupper arbeidstakere, herunder de arbeidsledige (Calmfors og Driffill, 1988). Koordinert lønnsfastsettelse innebærer dermed at partene realiserer en lønnsutvikling som muliggjør en lavere arbeidsledighet enn uten koordinering.

Internasjonale sammenligninger tyder også på at land med svært desentralisert lønnsdannelse har lavere ledighet enn land der lønnsfastsettelsen foregår på sektor- eller bransjenivå. Dette kan skyldes at fagforeninger i slike mellomløsninger er sterke nok til å forhandle fram store lønnstillegg, men samtidig for små til å ta hensyn til hvilken effekt dette har på ledigheten. Ifølge Nunziata (2001) kan det imidlertid også skyldes at land med svært desentralisert lønnsdannelse har arbeidslivsordninger som bidrar til å redusere arbeidstakernes forhandlingsposisjon, herunder bl.a. svakt stillingsvern, lav ledighetstrygd og dårlig offentligfinansierte sosiale ordninger og helsetjenester.

Internasjonale sammenligninger viser nokså entydig at koordinerte oppgjør gir mindre lønnsforskjeller. Dette er gunstig av fordelingsmessige hensyn, mens det kan ha både positive og negative virkninger på effektiviteten i økonomien. Lønnsdannelse og produktivitet er nærmere omtalt i kapittel 7. OECD (2012) peker imidlertid på at man skal være varsom med å trekke klare konklusjoner om betydningen av lønnsdannelse på arbeidsledighet og sysselsetting. Det kan bl.a. være vanskelig å avdekke hvilken forhandlingsstruktur ulike land praktiserer, samtidig som ett og samme institusjonelle rammeverk i lønnsdannelsen kan slå forskjellig ut i ulike land, avhengig av økonomisk og politisk kontekst forøvrig. Forskjeller i hvordan velferdsordninger er innrettet på, ulik konkurranse- i produktmarkedene, og

⁷ Se oversikt over empiriske studier i tabell 3.9 i OECD (2006), Calmfors m.fl. (2001) og OECD (2012b).

forskjeller i utdanningspolitikken, kan også være viktige faktorer som kan variere mellom land.

Koordinering og reallønnsfleksibilitet

Analyser i bl.a. OECD (2012b) trekker i retning av at koordinerte lønnsforhandlinger i tillegg til å bidra til en lavere strukturell ledighet, også bidrar til å dempe virkningen på sysselsetting og arbeidsledighet dersom økonomien utsettes for sjokk. Det skyldes at koordinering mellom partene legger til rette for at makrovirkninger kan tas hensyn til (internaliseres), og at byrden kan fordeles på hele arbeidsstyrken gjennom justeringer i lønninger og/eller arbeidstid. Koordinering legger på denne måten til rette for at bedrifter kan beholde arbeidere i påvente av at veksten skal ta seg opp igjen.

OECD peker samtidig på at også andre forhold er viktige for hvor robust et land er mot sjokk. Finanskrisen i 2008-09 viste at også landenes nærings sammensetning, hvor robust det finansielle systemet var i utgangspunktet og styrken i de offentlige finansene, har vært av stor betydning for hvordan landene har taklet krisen.

En lærdom fra tidligere kriser er at land med bredt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet lettere kan skape bred samfunnsmessig aksept for nødvendige reformer dersom et land har havnet i en krise. Dette så en bl.a. i flere av de nordiske landene på begynnelsen av 1990-tallet. Høy grad av koordinering som bidrar til en jevn inntektsfordeling gjør at flere får ta del i verdiskapingen. Det kan også gi aksept for nødvendige tiltak.

Nærmere om lønnsdannelsen i Sverige og Danmark

Lønnsdannelsen i Norge har både betydelige likhetstrekk og noen forskjeller sammenlignet med lønnsdannelsen i Sverige og Danmark. Felles for alle landene er en modell der lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor skal være retningsgivende for lønnsveksten i resten av økonomien. Dekningsgraden for tariffavtaler er høyere i Sverige og Danmark enn i Norge. De største endringene i lønnsdannelsen de siste tiårene har funnet sted i Sverige.

Sverige har de siste 40 årene gått gjennom perioder med store forandringer i lønnsdannelsen. På 1970-tallet og fram til begynnelsen av 1980-tallet var det høy grad av koordinering, der LO og SAF fastsatte lønningene gjennom femårige, landsomfattende avtaler. Hensynet til balanse i utenriksøkonomien ble tillagt stor vekt, bl.a. med referanse til det arbeidet som Odd Aukrust gjorde i Norge på 1960-tallet om å la konkurranseutsatt sektor være retningsgivende for lønnsveksten også for andre sektorer (Gottfries, 2010).

I 1983 inngikk imidlertid Sveriges Verkstadindustrier og Svenska Metallindustriarbetarförbundet en egen avtale og forlot de sentrale lønnsforhandlingene. Gjennom resten av 1980-tallet var koordineringen i lønnsdannelsen svakere og innslaget av lønns glidning økte klart. Disse årene var til dels preget av lav økonomisk vekst, sterkt stigende arbeidsledighet og en svekking av konkurranseevnen. Dette var bakgrunnen for at regjeringen i 1990 la fram en proposisjon med forslag om lønns- og prisstopp. Riksdagen nedstemte imidlertid forslaget, noe som ledet til at regjeringen gikk av.

Det er grunn til å tro at striden mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden rundt de såkalte lønnsstakerfondene, som Regjeringen Palme etablerte i 1983, bidro til at samordningen i lønnsdannelsen i Sverige ble svekket. Lønnsstakerfondene gikk ut på at halvparten av avkastningen til større bedrifter skulle kanaliseres inn i offentlige fond. Disse skulle styres av politisk oppnevnte representanter, som skulle sørge for at investeringene la særlig vekt på

samfunnsmessig lønnsomhet. Arbeidsgiversiden, ved bl.a. Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF), Industriförbundet og andre bedriftsorganisasjoner var sterkt imot denne ordningen, og tiltaket vakte stor strid. Lønnstakerfondene ble avskaffet da den nye borgerlige regjeringen til Carl Bildt tiltrådte i 1992.

I samråd med partene i arbeidslivet nedsatte den nye regjeringen den såkalte Rehnberg-kommisjonen. Målet var å få ned lønns- og prisveksten, og kommisjonen la fram forslag om en "stabiliseringsavtale" som skulle gjelde for årene 1991-1993. Alle arbeidsgiverforeningene og de fleste organisasjonene på arbeidstakersiden sluttet seg til avtalen. Den såkalte Rehnberg-avtalen innebar at praktisk talt hele arbeidsmarkedet inngikk avtaler med sammenfallende innhold for den samme tidsperioden. Avtalen bidro til at lønns- og prisveksten gikk markert ned.

Rehnberg-avtalen ble imidlertid en engangsforeteelse, og i årene som fulgte gikk lønnsdannelsen mer over mot bransjevise forhandlinger igjen. Dette sammenfalt med at lønnsveksten igjen tok seg opp, og for å unngå en utvikling med økende arbeidsledighet ba regjeringen i 1996 partene om å gå gjennom avtale- og forhandlingssystemet for å få en bedre fungerende lønnsdannelse.

I 1997 ble industriavtalen inngått under navnet "Samarbetsavtal för industrin". Denne avtalen gikk bl.a. ut på at lønnsveksten skulle være forenlig med de makroøkonomiske forholdene. En nøytral formann skulle lede forhandlingene. Det ble også inngått avtaler i andre sektorer om at industrioppgjøret skulle være normen for øvrige oppgjør. Oppgjørene etter 1997 har i hovedsak fulgt opp at industrien har vært normgivende for lønnsutviklingen ellers i økonomien, og industrioppgjøret omtales ofte som «märket». I 2013 ble det inngått en treårig avtale.

Modellen er på denne måten sammenliknbar med frontfagsmodellen i Norge. Det gjennomføres imidlertid ikke sentraliserte forhandlinger i Sverige, de fleste forhandlinger er forbundsvise. Sterke sammenslutninger av forbund gjør imidlertid at skillet mellom forbundsvise og sentrale forhandlinger ikke er så tydelig. For industriarbeiderne utgjør det sentrale bidraget om lag to-tredeler av samlet lønnsvekst i Sverige, mot én-tredel i Norge. For funksjonærene er forskjellen enda større, ettersom sentrale tillegg i Sverige utgjør omtrent halvparten av lønnsveksten, mot nær null i Norge. I Norge er det kun en liten gruppe funksjonærer som har sentral lønnsdannelse. I offentlig sektor er lokal lønnsdannelse derimot mer utbredt enn det er i Norge.

I 2000 ble Medlingsinstitutet etablert bl.a. for å styrke samordningen i lønnsoppgjøret. Videre fikk Konjunkturinstitutet i oppdrag å utarbeide årlige rapporter om de samfunnsøkonomiske forutsetningene for lønnsdannelsen som faktagrunnlag for lønnsforhandlingene, tilsvarende det Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) gjør i Norge.

Arbeidsgiversiden i staten forvaltes i Sverige av Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket ble etablert i 1979, og bygget da på det tidligere Statens avtalsverk. Organisasjonen har ansvaret for å utvikle og samordne den statlige arbeidsgiverpolitikken, herunder utføre forhandlingene for statlige myndigheter og forberede dem i arbeidstvister. Arbetsgivarverket sorterer under Sosialdepartementet, men opererer uten politisk innflytelse. Dette skiller seg fra Norge, der arbeidsgiveransvaret er organisert i en arbeidsgiveravdeling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), direkte under FAD-ministerens ledelse (Kommunal- og moderniseringsministeren fra 1.1.2014).

Dagens avtalemodell i *Danmark* er blitt gradvis utviklet fra tidlig 1990-tallet. Industrien inngår avtaler først, og så følger resten av privat sektor. Offentlig sektor forhandler normalt året etter privat sektor.

Et vesentlig trekk ved modellen er at det forhandles lokalt, men innenfor overordnede rammer forhandlet på bransjenivå. Det gjelder ikke bare lønn, men også arbeidstid og andre velferdsrelaterte tariffavtaletemaer. Etter en konflikt i dansk arbeidsliv i 1998 fremforhandlet Landsorganisasjonen (LO) og Dansk Arbejdsgiverforening (DA) den såkalte Klima-avtalen i 1999. Avtalen styrket koordineringen på bransjenivå igjen, og denne har vært gjeldende siden.

Forhandlingene i privat sektor skjer forbundsvist. For de fleste områdene gjelder de forbundsvise avtalene bare lavtlønte, mens de øvrige lønningene avtales lokalt. Det finnes også områder, såkalte normallønnsområder, der lønningene bestemmes sentralt eller forbundsvist. Over tid har den lokale lønnsdannelsen økt i betydning.

De fleste avtaler på 1990-tallet var toårige, mens avtalene på 2000-tallet har vart tre eller fire år. Siden 2010 er det inngått toårige avtaler.

Offentlig sektor forhandler normalt året etter privat sektor. Systemet skal sikre at lønningene i offentlig sektor ikke får et etterslep sammenliknet med lønnsutviklingen i privat sektor. En etterreguleringsordning skal sikre at minst 80 pst. av eventuelle forskjeller i lønnsutviklingen mellom offentlig og privat sektor jevnes ut. Reguleringen kan imidlertid gå begge veier, som illustrert i 2011. Finanskrisen og det etterfølgende tilbakeslaget i danske økonomi førte til lav lønnsvekst i privat sektor, og offentlig ansatte fikk dermed en betydelig bedre lønnsutvikling enn ansatte i privat sektor i den foregående avtaleperioden 2008-2010. Oppfatningen var derfor at offentlig sektor gikk inn i forhandlingene i 2011 med en slags "lønnsgjeld". Resultatet av forhandlingene i offentlig sektor i 2011 ble frys av lønningene i første avtaleår og moderate tillegg i det andre avtaleåret.

3.10 Utvalgets vurderinger

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Dette har etter utvalgets mening bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, en jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.

Lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Det norske systemet for lønnsdannelse bygger på frontfagsmodellen, der den samlede lønnsveksten i frontfaget danner en norm for de øvrige forhandlingsområdene. Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen.

Frontfagsmodellen er inspirert av hovedkursteorien, som ble formulert av Odd Aukrust m.fl. på 1960-tallet. For å sikre en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor, må kapitalavkastningen i sektoren være på et tilfredsstillende nivå. Det betyr at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må tilpasses pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Konkurransen om arbeidskraften innebærer at lønnsveksten vil være den samme også i skjermte sektor. Flere forhold i norsk økonomi har endret seg siden Aukrust fremstilte hovedkursteorien. Retningslinjene i pengepolitikken innebærer at kronen nå flyter. I tillegg er det blitt bygget opp en stor oljenæring, handlingsregelen for bruk av oljeinntekter i statsbudsjettet er etablert, og arbeidsinnvandringen har økt markert. Selv om dette innebærer at det er brakt inn nye mekanismer i økonomien, mener utvalget at de grunnleggende sammenhengene som hovedkursteorien bygger på, også gjelder i dag. Lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren, og den må gjelde som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien. Hvis konkurranseevnen overfor

utlandet er for svak, vil det være nødvendig å bedre konkurranseevnen, noe som normalt vil skje gjennom moderat lønnsvekst.

Den norske lønnsdannelsen er karakterisert ved høy grad av koordinering. Internasjonale sammenligninger tyder på at høy grad av koordinering i lønnsdannelsen innebærer mindre lønnsforskjeller, høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet enn det som kan bli resultatet med en mer desentralisert lønnsdannelse. Dette er også Norges erfaring. Få andre land har en større andel sysselsatte, lavere andel arbeidsledige og en jevnere inntektsfordeling enn Norge. Videre har fordelingen av inntekt mellom arbeidstakere og kapitaleiere vært relativt stabil gjennom lang tid.

Koordinering i lønnsdannelsen krever noen felles mål som lønnsdannelsen skal oppfylle, særlig målene om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Det innebærer også at organisasjonene er villige til, og i stand til, å samordne seg for å realisere disse målene. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging, hvor myndighetene også spiller en viktig rolle. Frontfagsmodellen og sammenfall i varighet og utløpstidspunkt for tariffavtalene i de ulike områdene er viktig for koordineringen.

Lønnsdannelsen i Norge har bidratt til en jevn inntektsfordeling. Dette er en ønsket utvikling, og trolig også en forutsetning for en omfattende koordinering. Samtidig kan sammenpressingen av lønnsstrukturen skape spenninger. Dette er tydeligst kommet til uttrykk i offentlig sektor, der lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor. Derfor er det bl.a. blitt fremmet krav om at det må gis spesielle tillegg utenfor rammen. Mens frontfagsmodellen innebærer at det er rammen i konkurranseutsatt sektor som skal gjelde som en norm for andre forhandlingsområder, er det partenes ansvar å fordele rammen på ulike grupper i forhandlingsområdet. Det er viktig at partene i lønnsoppgjørene i privat og offentlig sektor sikrer at prioriteringer kan variere over tid, slik at selve frontfagsmodellen ikke undergraves.

De siste tiårene har også flere andre utviklingstrekk utfordret koordineringen i lønnsoppgjørene, herunder avtakende organisasjonsgrad, særlig i organisasjoner med sentral samordning, endringer i nærings sammensetningen i økonomien, økt internasjonalisering i næringslivet og flere arbeidsinnvandrere. Etter utvalgets mening har disse forholdene gjort koordineringen mer krevende. Så langt har en likevel greid å opprettholde en koordinert lønnsdannelse. Men for at dette skal kunne fortsette, må den koordinerte lønnsdannelsen vedlikeholdes både av institusjonene i inntektspolitikken og av organisasjonene selv. Det er viktig at koordineringen så langt som mulig omfatter alle grupper, også ledere og grupper utenfor det organiserte arbeidslivet. Høy organisasjonsgrad og høy dekningsgrad for tariffavtalene er også viktig for å få til en koordinert lønnsdannelse. Myndighetene må også støtte opp under dette.

4 utfordringer for konkurranseutsatt sektor

Norge er i dag blant de land i verden som har høyest inntektsnivå per innbygger. Olje- og gassvirksomheten har bidratt betydelig til dette, men også om vi ser på fastlandsøkonomien kommer vi i internasjonal målestokk godt ut. Det høye inntektsnivået skyldes at vi i flere tiår har hatt relativt høy produktivitetsvekst, og at vi har omstilt oss til næringer med et høyt produktivitetensnivå. Særlig etter årtusenskiftet har vi også nytt godt av en gunstig prisutvikling på viktige eksportvarer.

Veksten i norsk økonomi har vært høy også etter årtusenskiftet, og vi er i mindre grad enn mange andre land blitt rammet av finanskrisen og det etterfølgende økonomiske tilbakeslaget. Høye oljepriser og høy aktivitet i oljevirksomheten har bidratt til store inntekter og gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien.

God lønnsomhet i mange næringer har gitt høyere lønnsvekst i Norge enn i de fleste andre land det siste tiåret. Når også den norske kronen gjennomgående har styrket seg i perioden, har resultatet blitt et høyere nivå på timelønnskostnader i Norge enn i andre land. Dette har etter hvert gjort situasjonen krevende for mange konkurranseutsatte bedrifter, og særlig for virksomheter som ikke leverer til oljenæringen.

En stabil økonomisk utvikling krever blant annet en rimelig balansert utvikling i utenriksøkonomien. I dette kapitlet ser vi først litt nærmere på norsk utenrikshandel. Deretter identifiserer og kategoriserer vi hvilke næringer som er mest utsatt for konkurranse fra utlandet. Til slutt belyser vi den økonomiske utviklingen i disse næringene langs flere dimensjoner.

4.1 Norsk eksport og import

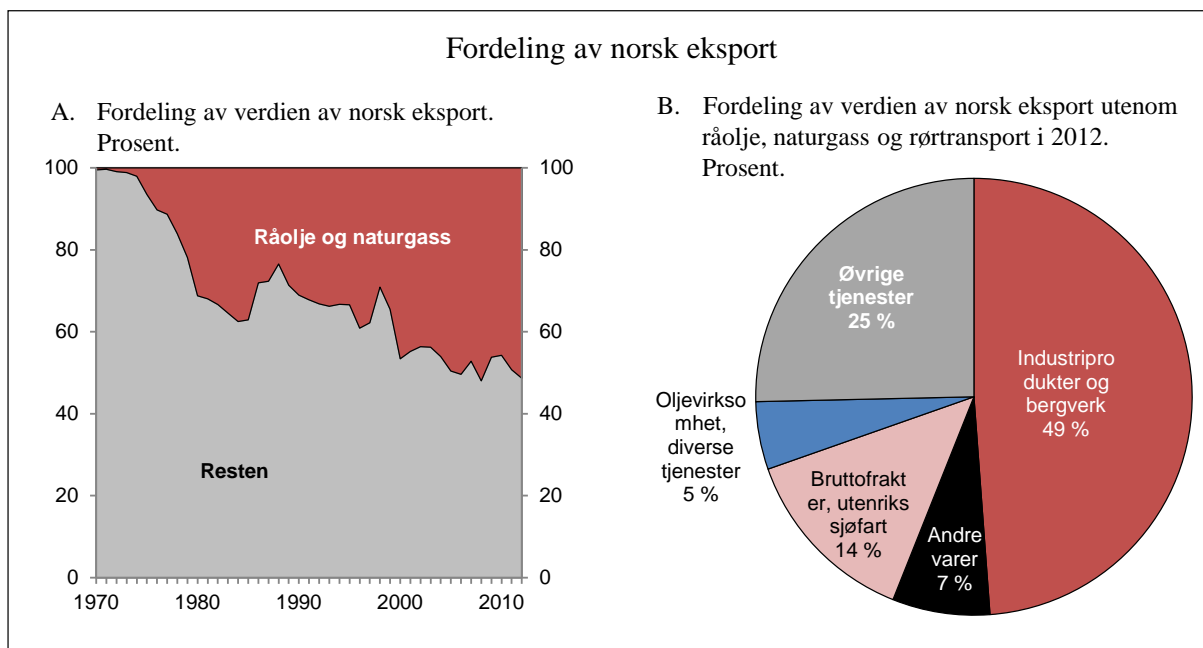
Norge er en liten åpen økonomi som har stor fordel av handel med utlandet. I 2012 utgjorde samlet eksport 41 pst. av BNP og importen 27 pst. Det store handelsoverskuddet bidro til en betydelig økning i Norges fordringer på utlandet. På 2000-tallet har petroleumseksporten stått for rundt halvparten av eksporten, og i 2012 utgjorde industrivarer nesten halvparten av den resterende eksporten, jf. figur 4.1B. Andre varer stod for 7 pst., slik at tjenester totalt stod for vel 44 pst. av eksporten utenom råolje, naturgass og rørtransporttjenester. Den største tjenestekomponenten er utenriks sjøfart med knappe 14 pst., mens diverse tjenester i forbindelse med oljevirksomhet stod for 5 pst.

Det foregår eksportaktiviteter i de fleste norske næringer, men det er stor variasjon i andelen av næringenes produksjon som går til eksport, jf. de to første kolonnene i tabell 4.1. Tabellen er basert på tall for 2010, som var siste år med endelige nasjonalregnskapstall da dette ble skrevet. De tre fastlandsnæringene med størst eksportandel er alle basert på naturressurser. Det er industrinæringene Produksjon av metaller og Produksjon av papir og papirvarer, samt Fiske og akvakultur, med eksportandel på hhv. 87 pst., 54 pst. og 52 pst. To andre næringer stod for noe mer av samlet eksport; Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri og Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, men i disse næringene var eksportandelen noe under 50 pst.

Boks 4.1 Noen sentrale begrep brukt i dette kapitlet

- **Bruttoprodukt** (verdiskaping) – Verdien av produksjonen fratrukket produktinnsats (løpende produksjonskostnader utenom lønn). Summen over alle næringer betegnes Brutto nasjonalprodukt (BNP). Næringers andel av BNP måles gjerne i **basisverdi**, dvs. i de priser som selger mottar, uten at avgifter er lagt til og uten at eventuelle produktsubsidier er lagt til kjøperverdien. Samlet BNP måles i markedsverdi, eller kjøperverdi, som innebærer at man legger til produktskatter og trekker fra produktsubsidier. Etterspørselskomponenter vil normalt også ses i forhold til BNP i markedsverdi. Bruttoprodukt i faste priser innebærer at man justerer for prisutviklingen på produksjonen og produktinnsatsen. Dette innebærer imidlertid at man fjerner forskjeller i prisutvikling mellom ulike næringer, slik at man ikke får fram at høy prisvekst i en konkurranseutsatt næring gir økte inntekter. I dette kapitlet har vi derfor deflatert bruttoproduktet med prisutviklingen på husholdningenes forbruk, slik at vi finner hvor mye konsumgoder som kan kjøpes for inntektene fra næringen.
- **Fastlandsbaserte næringer** – Alle næringer utenom Petroleumsutvinning, Rørtransport og Utenriks sjøfart. Dette skiller seg litt fra SSBs definisjon av Fastlands-Norge som også tar ut næringen Tjenester i tilknytning til utvinning.
- **K-sektor og k-næringer** – Næringer i stor grad utsatt for internasjonal konkurranse. K-næringene kan deles i ulike grupper etter viktige karakteristika ved produksjonen (se tabell 4.4 for hvilke næringer som er i de ulike gruppene):
 - **Ikke-stedbundne næringer** – Konkurranseutsatte næringer som ikke er avhengig av norske naturressurser, og dermed i større grad kan flyttes til andre land. Identiske med begrepet ”Rotløse næringer” fra Rødseth (2000). Begrepet blir også forklart som næringer som ikke krever andre lokale innsatsfaktorer enn arbeidskraft.
 - **Leverandørvirksomhet** – Næringer som i stor grad er basert på leveranser til petroleumsvirksomheten.
 - **Ressursbaserte næringer** – Næringer som direkte eller indirekte er basert på bruk av lokale naturressurser.

Eksportbedrifter har gjerne betydelig produktinnsats fra andre virksomheter både i Norge og fra utlandet (import). En stor del av verdiskapingen (bruttoproduktet), definert som produksjonen minus produktinnsatsen, vil derfor ofte skje i andre bedrifter enn selve eksportbedriften. Tabell 4.2 viser hvor stor andel av verdiskapingen i ulike næringer som direkte og indirekte går til eksport. Siden alle næringer leverer noe av sin produksjon til andre næringer, og noe av dette ender opp i andre næringers eksport, blir eksportandelen av verdiskapingen høyere for alle næringer. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike næringer. For industrien samlet stiger eksportandelen fra knappe 34 pst. av produksjonen til over 50 pst. av verdiskapingen. Det blir også flere næringer med eksportandeler over 50 pst. med dette målet.



Figur 4.1 Fordeling av norsk eksport

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Dersom man måler med verdiskaping, får man et litt annet bilde av eksportmarkedets betydning for ulike næringer. For eksempel stod industrien for 44 pst. av den samlede eksporten utenom petroleum, men bare 24 pst. av den samlede verdiskapingen til eksport utenom petroleum, jf. siste kolonne i tabell 4.1 og 4.2. Mange tjenesteytende næringer leverer derimot omfattende produktinnsats til eksportbedrifter, og står dermed for en betydelig del av verdiskapingen til eksport, selv om det er liten direkte eksport fra næringen selv.

På det norske markedet er det store forskjeller i hvilken grad ulike produkter leveres fra utlandet. Reisetrafikk som utgjør nordmenns bruk i utlandet, er per definisjon bare import. Men også for klær utgjør importen en meget stor andel av innenlands anvendelse, jf. tabell 4.3 som viser produktgrupper hvor over 20 pst. av den innenlandske anvendelsen er importert. Produktgruppene er her satt sammen slik at de tilsvarer hovedvarene i produksjonsnæringene.

Tabell 4.1 Næringers produksjon for eksport som andel av deres samlede produksjon (eksportandel)¹ og forholdet mellom eksport og bruttoprodukt². Prosent.

	Eksportandel		Eksport i 2010 som andel av		Bruttoproduktet i 2010 som andel av	
	2003	2010	Samlet eksport	eksport utenom petro ²	BNP	BNP uten petro ²
Rørtransport	95,9	96,3	2,0		0,8	
Produksjon av metaller	81,4	86,6	5,4	10,4	0,4	0,6
Utvinning av råolje og naturgass	88,1	84,4	46,2		20,8	
Utenriks sjøfart	76,9	81,8	8,4	16,2	1,2	1,6
Produksjon av papir og papirvarer	51,7	55,4	0,9	1,8	0,1	0,1
Fiske, fangst og akvakultur	41,8	52,4	2,5	4,8	1,0	1,2
Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri	53,8	46,5	5,9	11,3	0,9	1,2
Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	37,2	36,5	5,3	10,2	2,2	2,9
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass	30,1	35,0	3,4	6,6	1,8	2,2
Bergverksdrift	36,5	30,8	0,4	0,7	0,2	0,3
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	23,2	26,0	0,3	0,6	0,2	0,3
Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri	13,7	20,1	2,9	5,6	1,5	1,9
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	12,1	17,3	3,2	6,2	4,4	5,6
Verftsindustri og annen transportmiddelindustri	20,5	16,4	1,0	1,9	0,9	1,1
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri	23,5	15,6	0,1	0,2	0,1	0,1
Gummivare- og plastindustri, mineralproduktindustri	16,3	13,7	0,4	0,9	0,5	0,6
Transport utenom utenriks sjøfart	12,1	12,4	2,3	4,4	2,8	3,6
Varehandel og reparasjon av motorvogner	12,1	12,1	4,1	8,0	8,0	10,3
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	6,1	10,9	0,4	0,7	0,6	0,7
Forretningsmessig tjenesteyting	10,9	10,0	1,2	2,2	2,6	3,3
Informasjon og kommunikasjon	4,8	8,0	1,5	2,9	3,8	4,9
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler	11,2	7,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Vannforsyning, avløp og renovasjon	2,9	7,1	0,3	0,5	0,6	0,8
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	7,8	6,9	1,1	2,1	4,5	5,7
Post og distribusjonsvirksomhet	3,4	5,1	0,1	0,2	0,5	0,6
Skogbruk mv	2,7	4,8	0,0	0,1	0,2	0,3
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	3,8	4,4	0,3	0,6	2,6	3,3
<i>Memo</i>						
Industri	31,7	33,8	22,7	43,8	7,9	10,1

¹ Produksjon er målt i basisverdi. Bare næringer med mer enn 2 pst. eksport er tatt med i tabellen. Det innebærer at følgende næringer ikke er med: Jordbruk mv, Trykking og reproduksjon av innspilte opptak, Bygge- og anleggsvirksomhet, Overnattings- og serveringsvirksomhet, Omsetning og drift av fast eiendom, Boligtjenester, egen bolig eiendom, Offentlig administrasjon og forsvar, Helse- og sosialtjenester, Undervisning og Kultur, underholdning og annen tjenesteyting.

² Utvinning og Rørtransport.

Kilde: Eika m.fl. (2013).

Tabell 4.2 Bruttoprodukt i næringer¹ som direkte og indirekte går til eksport.
Andeler i prosent.

	Av næringens bruttoprodukt		Av samlet verdiskaping til eksport	Av verdiskaping til eksport utenom verdiskapingen i petro ²
	2003	2010	2010	2010
Rørtransport	98,2	98,2	2,2	
Produksjon av metaller	91,6	96,1	1,2	2,5
Fiske, fangst og akvakultur	71,8	89,4	2,4	5,3
Utvinning av råolje og naturgass	92,9	89,1	51,7	
Utenriks sjøfart	87,5	88,3	3,1	6,7
Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri	69,2	75,8	2,0	4,3
Produksjon av papir og papirvarer	74,7	71,6	0,2	0,5
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	49,5	59,9	0,9	2,1
Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	47,2	58,0	3,6	7,9
Bergverksdrift	65,5	54,1	0,3	0,6
Skogbruk mv.	19,5	49,7	0,3	0,7
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	31,5	38,2	0,3	0,6
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri	39,2	37,7	0,1	0,2
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass	35,5	35,6	1,7	3,8
Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri	28,3	34,1	1,4	3,0
Verftsindustri og annen transportmiddelindustri	38,1	32,9	0,8	1,7
Transport utenom utenriks sjøfart	30,4	32,8	2,6	5,7
Gummivare- og plastindustri, mineralproduktindustri	30,3	32,6	0,4	0,9
Forretningsmessig tjenesteyting	33,1	31,9	2,3	4,9
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	33,6	28,6	3,5	7,5
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	26,2	26,8	1,9	4,2
Vannforsyning, avløp og renovasjon	17,9	26,5	0,4	1,0
Varehandel og reparasjon av motorvogner	26,2	27,4	6,1	13,3
Informasjon og kommunikasjon	22,2	23,8	2,5	5,5
Trykking og reproduksjon av innspilte optak	17,8	23,8	0,1	0,3
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	24,1	23,6	3,0	6,4
Post og distribusjonsvirksomhet	26,4	22,9	0,3	0,7
Overnattings- og serveringsvirksomhet	21,1	22,2	0,8	1,7
Jordbruk mv.	16,7	21,9	0,3	0,6
Omsetning og drift av fast eiendom	19,4	20,1	1,6	3,4
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler	21,8	15,6	0,1	0,3
<i>Memo</i>				
Industri	45,1	50,6	11,1	24,2
Norge totalt utenom utvinning og rørtransport	18,2	18,8	47,3	100,0

¹ Bruttoprodukt er målt i basisverdi. Bare næringer med mer enn 10 pst. eksport er tatt med i tabellen. Følgende næringer er dermed ikke med: Boligtjenester, egen bolig eiendom, Helse- og sosialtjenester og Undervisning.

² Utvinning og Rørtransport.

Kilde: Eika m.fl. (2013).

Tabell 4.3 Import etter produkt som andel av innenlandsk anvendelse og som andel av samlet import¹. Prosent.

	Innenlandsk anvendelse		Samlet import
	2003	2010	2010
Reisetrafikk	100,0	100,0	11,1
Tekstiler, bekledningsvarer og skotøy	83,2	86,1	5,5
Metaller	83,4	83,7	6,0
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	61,2	74,7	4,2
Produkter fra verftsindustri, samt transportmidler	57,4	69,0	9,3
Utenriks sjøfart	76,0	65,1	3,5
Metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	66,6	63,5	19,4
Treforedlingsprodukter	49,7	60,7	1,5
Raffinering, kjemiske- og farmasøytiske produkter	66,9	60,1	9,1
Gummivare- og plastprodukter, mineralske produkter	44,7	48,3	3,4
Oljevirkosomhet, diverse tjenester	30,5	41,7	3,7
Bergverksprodukter	40,4	39,0	0,7
Trevarer unntatt møbler	29,4	35,0	1,5
Produkter fra jordbruk mv	21,9	23,7	1,7
Nærings- og nytelsesmidler	15,0	22,2	3,8
Produkter fra skogbruk mv.	18,4	18,3	0,2
Råolje og naturgass	15,9	17,5	1,6
Faglige, vitenskapelige og tekniske tjenester	6,5	11,1	2,3
Transport utenom utenriks sjøfart	6,2	12,1	2,0
Post og distribusjonstjenester	1,5	10,5	0,2
Andre forretningsmessige tjenester	15,6	11,5	2,0
Informasjons- og kommunikasjonstjenester	8,4	9,9	2,4
Elektrisk kraft, gass og varmtvann	8,7	8,3	0,8
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	5,8	7,6	1,1
Vannforsyning, avløp og renovasjon	9,9	7,5	0,4
Finansierings- og forsikringstjenester	11,8	6,4	1,4

¹ Kun produktgrupper med importandel over 5 pst. i 2010 er tatt med i tabellen.

Kilde: Eika m.fl. (2013).

4.2 Konkurransetsatte næringer

Konkurransetsatt sektor (k-sektor) består i prinsippet av bedrifter som produserer produkter som kan eksporteres/importeres, og som derfor konkurrerer mot utenlandske virksomheter. Bedrifter og virksomheter som ikke konkurrerer mot utenlandske virksomheter betegnes gjerne som skjermede, uavhengig av konkurransesituasjonen mellom slike bedrifter på det innenlandske markedet. Produktene fra skjermet sektor (s-sektor) kan det i teorien ikke handles med over landegrensene, de er lokale og må konsumeres i samme land som de produseres. Hindringen mot handel kan være politisk, men også praktisk/teknisk. Den teknologiske utviklingen har kontinuerlig økt mulighetene for handel. For eksempel har utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi muliggjort handel over landegrenser med tjenester som før var stedbundne.

Skillet mellom k- og s-sektor i hovedkursteorien er stilisert, jf. omtale i kapittel 3. Det er nå svært få varer og tjenester som det teknisk sett ikke kan handles med, og det er lite av norsk markedsrettet virksomhet som ikke på en eller annen måte er utsatt for konkurranse fra utlandet. Størrelsen på transportkostnader kan imidlertid i praksis være et hinder. Inndelingen mellom konkurransetsatte og skjermede næringer blir også påvirket av hvordan produkter klassifiseres. For eksempel kan tannhelsetjenester reelt sett importeres ved at man får behandlet tennene sine i utlandet, men det norske nasjonalregnskapet fører dette som Reisetrafikk.

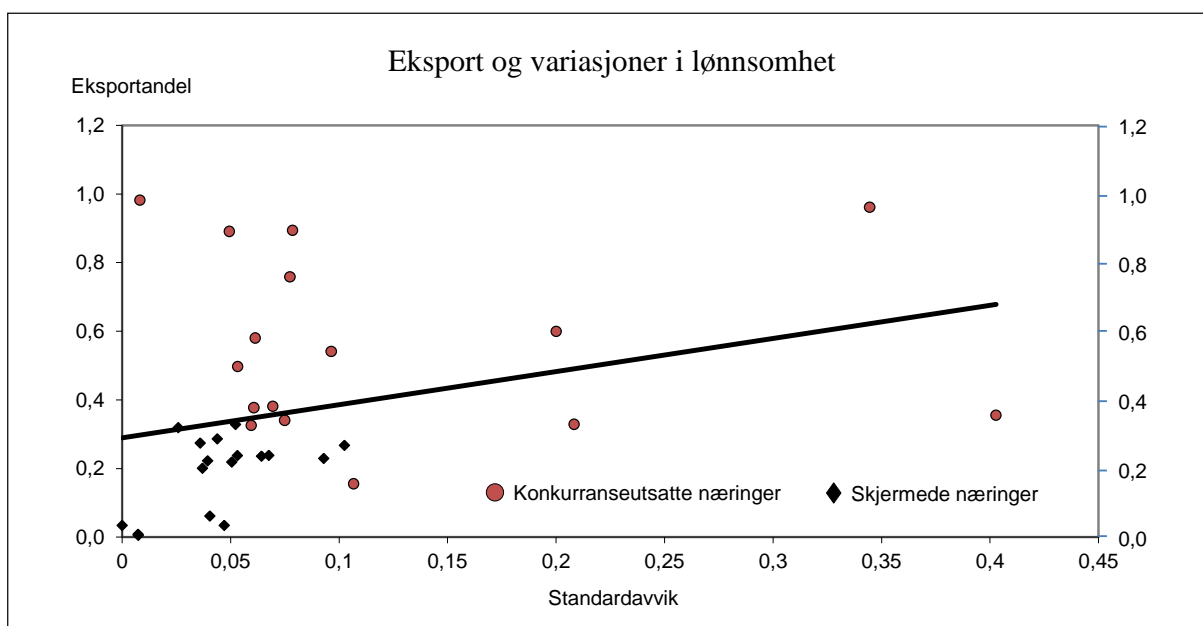
I Eika m.fl. (2013) skjernes det mellom konkurransetsatte og skjermede næringer basert på andelen av verdiskapingen som går til eksport, importandelen av hovedvarer i næringen, samt summen av importandelen og eksportandelen. Konkret defineres næringene hvor over 50 pst. av verdiskapingen gikk til eksport i 2010, som utekonkurrerende, jf. tabellene 4.2 og 4.4. Videre ble næringer med hovedvarer hvor importen som andel av innenlandsk anvendelse utgjorde over 50 pst. (tabell 4.3), eller at summen av denne importandelen og eksportandelen var over 50 pst., regnet som konkurransetsatte. Disse kriteriene er ikke opplagte. Det synes naturlig å kategorisere en næring som leverer mer til utlandet enn til hjemmemarkedet, som utekonkurrerende. Grensen på 50 pst. er basert på skjønn, men klassifiseringen virker rimelig ut i fra andre kriterier.

Resultatet av denne klassifiseringen vil også påvirkes av hvilket år man tar utgangspunkt i. Som det fremgår av tabellene 4.1-4.3, har eksport- og importandelene økt for de fleste næringer og produkter fra 2003 til 2010. To næringer, Skogbruk og Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri, ville ikke blitt klassifisert som konkurransetsatte med utgangspunkt i 2003-tall. Ellers ville næringen Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner ikke blitt betraktet som utekonkurrerende, men ville opprettholdt statusen som konkurransetsatt. Økte eksport- og importandeler henger sammen med en generell tendens til økt handel og mindre handelshindringer. De økte importandelene kan imidlertid også skyldes et økende kostnadsnivå i Norge sammenlignet med andre land.

De konkurransetsatte næringene kan igjen deles i ulike grupper etter viktige karakteristika ved produksjonen, se tabell 4.4. En viktig gruppe er virksomheter der produksjonen er basert på naturressurser, og for en stor del ikke-fornybare som råolje og naturgass. En annen viktig gruppe av næringer er de som leverer mye til petroleumsvirksomheten. Mange av bedriftene i disse næringene er utsatt for konkurranse fra utenlandske bedrifter på hjemmemarkedet, i tillegg til at de gjerne også leverer en god del til utlandet. Dette gjør det vanskeligere å definere i hvilken kategori konkurransetsatt næring de hører hjemme. En kan også stille spørsmål om i hvilken grad de vil kunne hevde seg på eksportmarkedene uten utgangspunkt i et stort hjemmemarked.

En tredje gruppe omfatter ”ikke-stedbundne” næringer, dvs. konkurranseutsatte virksomheter som ikke er avhengig av norske naturressurser, og dermed i større grad kan flyttes til andre land. Disse defineres også som virksomheter som ikke krever andre lokale innsatsfaktorer enn arbeidskraft, og Rødseth (2000) benevnte dem som ”rotløse”. Rødseth argumenterte for at konkurranseutsatt produksjon som kun er basert på utnyttelse av norske naturressurser, ikke vil kunne være tilstrekkelig i en langsiktig balansert utvikling. Konsekvensen av dette er at Norge også må ha produksjonsaktivitet i ”ikke-stedbundne næringer”. For at ikke-stedbundne næringer skal fortsette å være lønnsomme i Norge, må de ha et kostnadsnivå, korrigert for produktivitet i vid forstand, som ikke er høyere enn i andre land som produserer de samme produktene. Denne gruppen av konkurranseutsatte næringer er dermed den som er mest i tråd med k-sektor slik den beskrives i hovedkursteorien.

I så godt som alle næringer vil det trolig finnes virksomheter som er eksponert for konkurranse fra utenlandske bedrifter, men bedriftene i de næringene som her er definert som konkurranseutsatte, er formodentlig gjennomgående mer eksponert enn andre. Dette kan arte seg ved at de i stor grad selger sine varer på verdensmarkedet og at de må ta prisene for gitt, eller at de har lite spillerom i prisfastsettelsen på det innenlandske markedet på grunn av konkurransen fra utlandet. Med et slikt utgangspunkt vil lønnsomheten i k-næringer være mindre stabil enn i mer skjermede næringer. Som en sjekk på klassifiseringen har Eika m.fl. (2013) også vurdert stabiliteten til lønnsomheten i næringene. Figur 4.2 viser eksportandelen og standardavviket til driftsresultatandelen (stort tall betyr liten stabilitet) de siste 20 år for næringene. Som det framgår av figuren, er det en tendens til at lønnsomheten i de konkurranseutsatte næringene varierer mer enn i de andre næringene, og at næringer som eksporterer mye, har større variasjon enn andre.



Figur 4.2 Eksportandeler¹ og standardavvik i driftsresultatandelen 1993-2012 for fastlandsbaserte næringer

¹Verdiskapingen i norske næringer som direkte eller indirekte går til eksport.

Kilde: Eika m.fl (2013).

Det er særlig tre tjenesteytende næringer som ligger nær grensen for å bli kategorisert som konkurranseutsatte, men som ikke ”nådde opp”. Det er Transport utenom utenriks sjøfart, Forretningsmessig tjenesteyting og Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, jf. også boks 4.1. Dette er næringer som er inne i en periode hvor nye teknologiske muligheter og liberalisering av transportmarkeder gjør produktene mer internasjonale. Direkte eksport utgjorde i 2010 i området 10-18 pst. av næringenes produksjon, mens rundt 30 pst. av verdiskapingen gikk til eksport. Importandelen for næringenes hovedvarer var imidlertid bare rundt 10 pst. SSB opplyser at det er en del usikkerhet i tallene for import/utenrikshandel for enkelte av undergruppene av Transport utenom utenriks sjøfart. For enkelte av gruppene er det trolig en viss undervurdering av importen. Den registrerte import- og eksportandelen for denne næringen har også økt fra 2003 til 2010, noe som kunne pekt i retning av å reklassifisere næringen. Lønnsomheten i alle disse næringene er imidlertid mer enn gjennomsnittlig stabil, og kostnadene er mer enn gjennomsnittlig korrelert med produktprisene. Dette er egenskaper som en normalt forbinder med skjermede næringer. Samlet sett er disse næringene klart mindre eksponert for internasjonal konkurranse enn de som er klassifisert som konkurranseutsatte. Det er likevel liten tvil om at deler av disse tre næringene i stor grad konkurrerer ute eller er utsatt for betydelig konkurranse fra utlandet på hjemmemarkedet, og i to av næringene har importandelen økt betydelig. Dette er også næringer som utgjør en stadig større andel av BNP. I 1970 utgjorde verdiskapingen i disse næringene knappe 7 pst. av BNP (i basispriser) og en tredel av verdiskapingen i industrien. I 2012 stod de derimot for 10 pst. av BNP (i basispriser), mens industrien stod for litt under 8 pst.

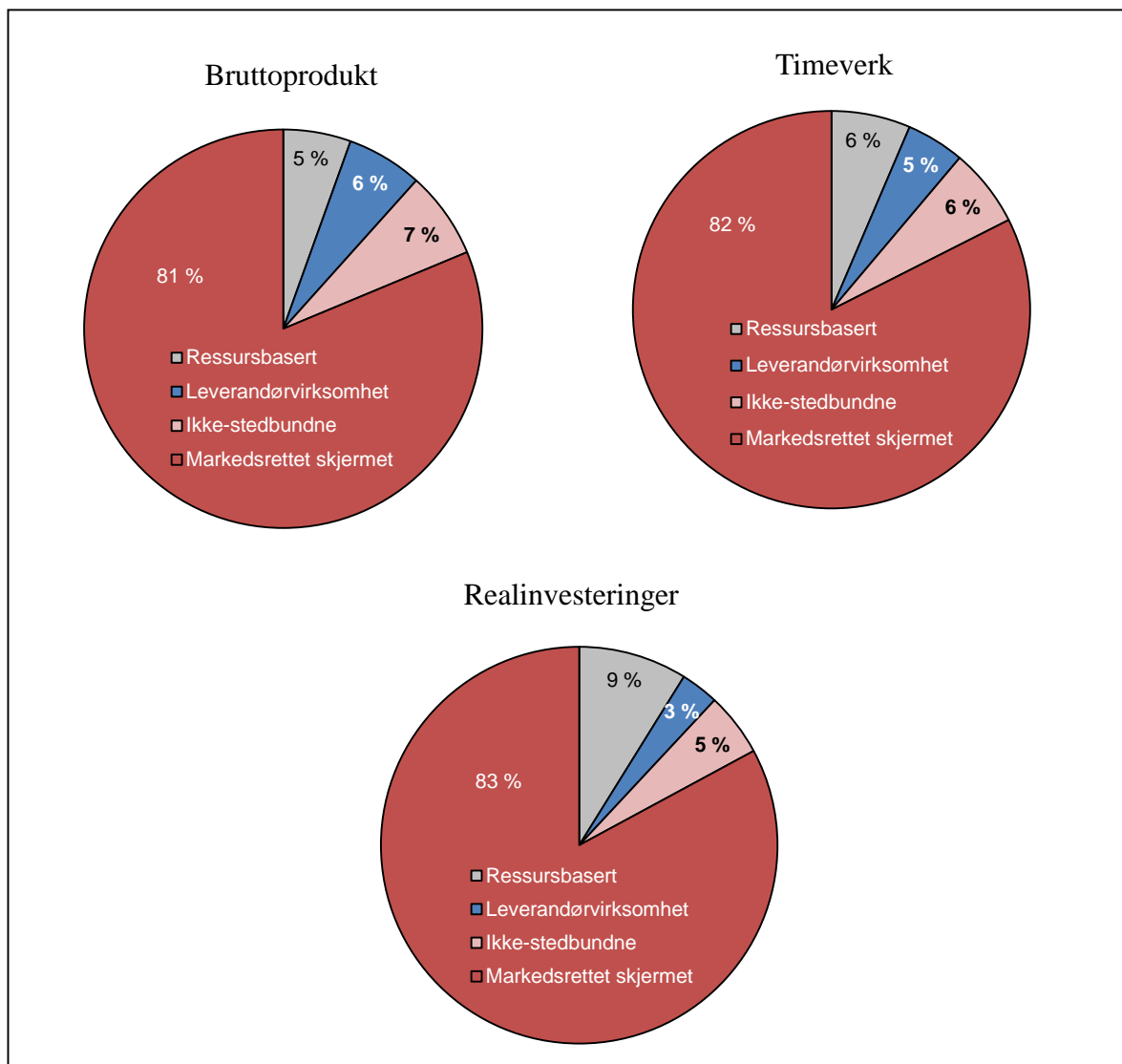
I 2012 stod de konkurranseutsatte næringene inkludert petroleumsvirksomheten for nær 36 pst. av BNP i Norge og 14 pst. av de sysselsatte. Ser vi bort fra petroleumsvirksomheten, stod de konkurranseutsatte næringene for 15 pst. av BNP. Petroleumsvirksomheten sysselsetter relativt få personer direkte, vel 1 pst. i 2012. Leverandørvirksomheten stod for 3 pst. av sysselsettingen⁸, mens andre ressursbaserte k-næringer og de ikke-stedbundne næringene utenom utenriks sjøfart stod også hver for seg for i overkant av 4 pst. av sysselsettingen. Antall sysselsatte i utenriks sjøfart utgjorde noe under 2 pst. av den samlede sysselsettingen i økonomien, men dette er i stor grad utlendinger som jobber på norske skip. Målt som andel av BNP utgjorde verdiskapingen i gruppene av fastlandsbaserte k-næringer i 2012 henholdsvis 4,3 pst. for leverandørvirksomheten, 3,1 pst. for ressursbaserte næringer og 3,9 pst. for de ikke-stedbundne næringene. Figur 4.3 sammenligner ulike kategorier fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringer med skjermet markedsrettet virksomhet, dvs. uten at offentlig sektor er inkludert.

De fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringene er klart mindre enn skjermet virksomhet, og bruttoproduktet utgjorde i 2012 om lag 20 pst. av bruttoproduktet for fastlandsbasert markedsrettet virksomhet i alt.

Tradisjonelt har man satt likhetstegn mellom industri og k-sektor. I Eika m.fl. (2013) er Trykking og reproduksjon av innspilte opptak den eneste industrinæringen som ikke er definert som konkurranseutsatt. De konkurranseutsatte industrinæringene stod i 2012 for 7,5

⁸ Dette er altså sysselsettingen i de omtalte næringer. Ikke alle sysselsatte i leverandørnæringene vil arbeide med leveranser til den norske petroleumsvirksomheten. Samtidig er det sysselsatte i andre næringer som gjør det. Eika m.fl. (2010) beregnet at 8 pst. av samlet norsk sysselsetting i 2009 var direkte eller indirekte knyttet til leveranser til petroleumsvirksomheten og i selve petroleumsvirksomheten. Ifølge Fjose m.fl. (2013) var dette i 2012 192 000 sysselsatte, som utgjør vel 7 pst. av samlet sysselsetting.

pst. av BNP, mens verdiskapingen i k-næringer utenom industri og petroleumsvirksomheten stod for 3,8 pst.



Figur 4.3 Sammensetningen av fastlandsbasert markedsrettet virksomhet i 2012, fordelt på tre kategorier konkurranseutsatte næringer og skjermet virksomhet, prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 4.2 Stadig nye næringer utsettes for internasjonal konkurranse

Stadig nye deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse. Blant annet har teknologisk utvikling gjort det mulig å kjøpe tjenester innen regnskap og IKT fra selskaper i andre land. Det har videre vært tiltakende bruk av netthandel, noe som har økt omfanget av utenlandsk konkurranse for flere virksomheter innen varehandelen. Husholdningenes økte kjøp i utlandet de senere årene trekker i samme retning. Fra 2009 til 2012 steg husholdningenes samlede forbruk med litt under 10 pst., mens deres forbruk i utlandet økte med nærmere 40 pst. Når også bakeren merker konkurranse fra økende import av halvfabrikata, er det en illustrasjon på at det blir færre og færre som er skjermet fra konkurranse mot bedrifter i utlandet.

Bedrifter i flere bransjer søker i økende grad oppdrag i andre land. Innen transportsektoren er det nå et stort innslag av utenlandskregistrerte lastebiler på norske veier. Ifølge NHO Logistikk og transport utfører hovedvekten av disse bilene internasjonal, grensekryssende transport. Importandelen for transporttjenester utenom sjøfart ble doblet fra 2003 til 2010, jf. tabell 4.3. Forekomsten av utenlandske aktører innen transport mellom ulike destinasjoner innenfor Norges grenser har også økt de siste årene, men nivået er fremdeles lavt.

Ifølge analyser foretatt av Menon Business Economics økte andelen bedrifter med utenlandske eiere innen det de definerer som tjenestevirksomhet knyttet til godstransport fra 11 pst. i 2003 til 19 pst. i 2009. Ifølge Menon sto selskaper med utenlandsk eierskap for 54 pst. av den samlede verdiskapingen i disse bedriftene i 2009. Det er særlig de store selskapene som er utenlandsk eide.

Også i bygge- og anleggsnæringen er det stadig mer vanlig med anbud fra utenlandske entreprenørselskaper. Mens utenlandske selskaper vant én av 26 anbud om kontrakter på over 100 millioner kroner fra Statens Vegvesen i 2009, vant utenlandske selskaper 12 av 21 konkurranser i 2012.

I de tilfeller der prosjektene som tilfaller utenlandske aktører er store, settes det gjerne opp norske produksjonsenheter. Arbeidstakere i prosjektene kan være i den norske arbeidsstyrken fra før, eller de kan komme fra utlandet. I Nasjonalregnskapet vil produksjonen uansett betraktes som norsk, uavhengig av eierskapet til bedriften. Denne typen konkurranse fanges dermed ikke opp i utenrikshandelen. Dette bidrar også til at både bygge- og anleggsnæringen og transport utenom utenriks sjøfart er klassifisert som skjermede næringer i denne rapporten. Hvis derimot arbeidskraften og produksjonskapitalen leies inn fra utlandet, vil det registreres som import av tjenester og produktinnsats, slik at bruttoproduktet kun tilsvare driftsresultatet.

Økt internasjonal konkurranse kan ha ulike årsaker i de ulike næringene. En felles driver er imidlertid kostnadsforskjeller mellom i Norge og andre land. Vedvarende høyere kostnader i Norge bidrar trolig isolert sett til å forsterke disse globaliseringstrendene. Eichengreen og Poonam (2013) finner at den kostnadsmessige konkurranseevnen målt ved realvalutakursen er viktig for eksportveksten, og at virkningen er sterkere for eksport av tjenester enn for vareeksport.

Tabell 4.4 Ulike kategorier konkurranseutsatte næringer, eksport- og importandeler i 2010

	U = Ute- konkurrerende	Eksport -andel ¹	Import- andel ²	Sum import- og eksportandel
<u>Ressursbaserte næringer</u>				
Utvinning av råolje og naturgass	U	89,1	17,5	106,6
Bergverksdrift	U	54,1	39,0	93,1
Fiske, fangst og akvakultur	U	89,4	2,9	92,3
Skogbruk		49,7	18,3	68
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler		15,6	35,0	50,6
Produksjon av metaller	U	96,1	83,7	179,8
Produksjon av papir og papirvarer	U	71,6	60,7	132,3
Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri		34,1	22,2	56,3
<u>Leverandørvirksomhet</u>				
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass		35,6	41,7	77,3
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	U	59,9	7,6	67,5
Verftsindustri og annen transportmiddelindustri		32,9	69,0	101,9
Rørtransport	U	98,2	0,0	98,2
<u>Ikke-stedbundne næringer</u>				
Utenriks sjøfart	U	88,3	65,1	153,4
Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri	U	75,8	60,1	135,9
Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	U	58,0	63,5	121,5
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri		37,7	86,1	123,8
Gummivare- og plastindustri, mineralproduktindustri		32,6	48,3	80,9
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon		38,2	74,7	112,9

¹ Verdiskaping direkte og indirekte til eksport som andel av bruttoproduktet i næringen.

² Import som andel av innenlandsk anvendelse av produkter assosiert med de enkelte næringene.

Kilde: Eika m.fl. (2013).

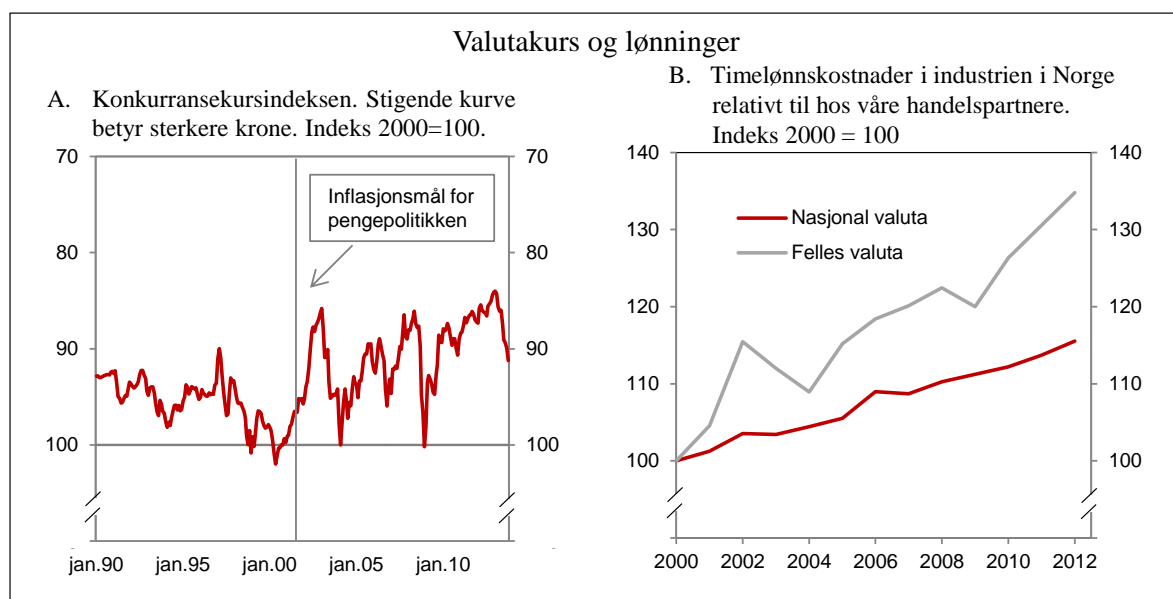
4.3 Utviklingen i kostnadmessig konkurransevne og i k-sektor

Et lands konkurransevne kan defineres som evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig som det har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Hovedbildet etter de første 13 årene av 2000-tallet er at arbeidsledigheten er lav, sysselsettingen høy og inntektsfordelingen jevnere enn i de fleste andre land. Samtidig har lønnsomheten i næringslivet vært relativt stabil. Dette taler for at Norges konkurransevne i denne perioden har vært god.

Dersom balanse i utenriksøkonomien og høy sysselsetting skal kunne opprettholdes over tid, er det nødvendig at konkurranseutsatt sektor er tilstrekkelig stor. På lengre sikt krever dette at avkastningen av investeringer i slik virksomhet ikke vurderes å være dårligere i Norge enn i andre land. Utviklingen i konkurranseutsatt sektors internasjonale konkurransevne avhenger ikke bare av forhold i sektoren selv, men også av produktivitets- og kostnadsutviklingen i øvrige deler av norsk næringsliv. Disse næringene leverer produktinnsats, energi og kapitalvarer til konkurranseutsatt sektor. Jo billigere disse leveransene er, desto bedre blir k-sektors kostnadmessige konkurransevne. Videre konkurrerer alle næringer om arbeidskraften. Lavere lønninger i andre næringer kan bidra til en bedring i konkurranseutsatt sektors konkurransevne ved at det blir lettere og billigere å skaffe produktinnsats og kapitalvarer. Under diskuteres utviklingen i noen viktige forhold for industriens og fastlandsøkonomiens samlede konkurransevne.

4.3.1 Kostnadsutviklingen

Lønn er den komponenten som betyr mest for kostnadene i store deler av næringslivet. Også andre komponenter som energikostnader, kapitalkostnader, transportkostnader og andre kostnader til innenlandsk produsert produktinnsats vil ha betydning for norske bedrifters muligheter til å kunne hevde seg i den internasjonale konkurransen. Det samme gjelder offentlig politikk i form av skatte-, avgifter og støtteordninger. I tillegg er kronekursen svært viktig for bedriftenes kostnadmessige konkurransevne.



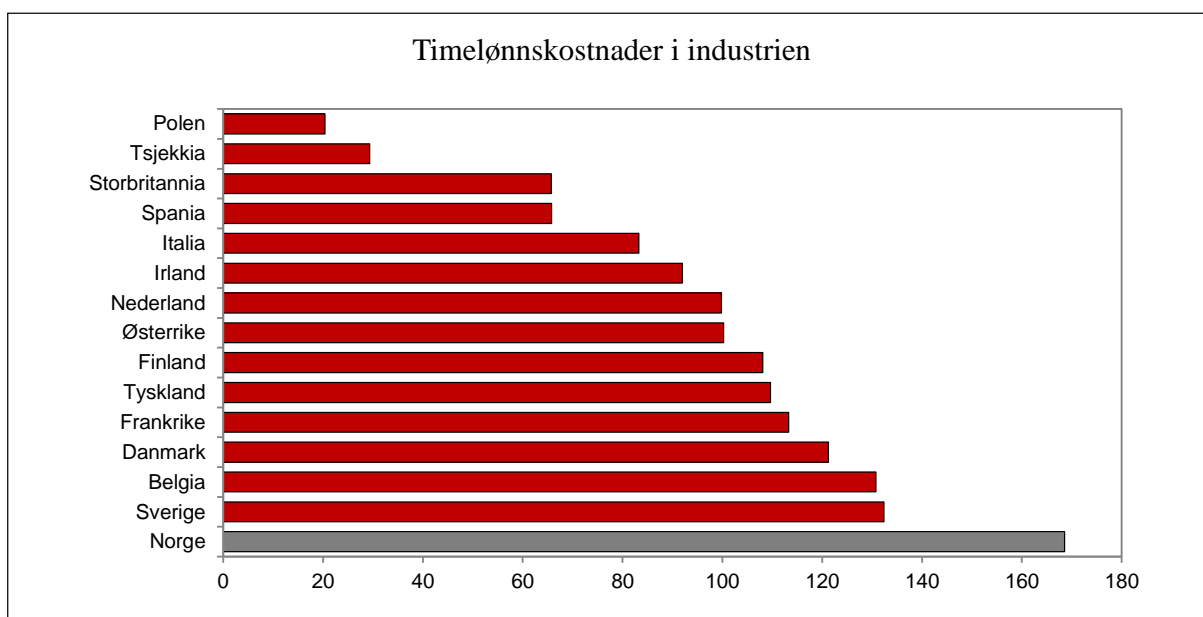
Figur 4.4 Valutakurs og lønninger

Kilder: Norges Bank og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Siden årtusenskiftet har lønnsveksten i Norge vært høy i internasjonal sammenheng. Ifølge tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), økte lønnskostnadene per time i industrien i gjennomsnitt 2,6 pst. mer per år enn i industrien hos våre handelspartnere i perioden 2000-2012, målt i felles valuta, jf. figur 4.4B. Dette har bidratt til at gjennomsnittlige timelønnskostnader i norsk industri i 2012 var nesten 70 pst. høyere enn for et handelsvektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU, jf. figur 4.5. I 2012 lå vi nesten 30 pst. høyere enn Sverige og nesten 40 pst. høyere enn Danmark. Høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne stod for vel halvparten av svekkelsen i den kostnadmessige konkurranseevnen, målt med relativ lønn i felles valuta, mens sterkere kronkurs bidro med resten.

Fluktuasjonene i valutakursen har vært klart større på 2000-tallet sammenlignet med tiåret før, jf. figur 4.4A. Samlet sett styrket kronkursen seg med 14 pst. i perioden fra 2000 til 2012. Gjennom 2013 har kronkursen imidlertid svekket seg betydelig, og i første halvdel av november 2013 var den i området 5,5-9 pst. svakere enn gjennomsnittsverdien i 2012. For perioden januar-oktober i 2013 var kronkursen i gjennomsnitt 1,6 pst. svakere enn i samme periode året før. Isolert sett bidrar dette til en bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen tilsvarende et lønnskutt av samme størrelse som svekkelsen av kronkursen.

Styrkingen av kronkursen etter 2000 henger sammen med høyere oljepris og den gode utviklingen i norsk økonomi sammenlignet med våre handelspartnere. Økende aktivitet i petroleumsnæringen og innføring av oljepenger i norsk økonomi har bidratt til relativt høy etterspørsel og lav arbeidsledighet, mens mange av våre handelspartnere har slitt med svak økonomisk vekst og stigende ledighet gjennom perioden.



Figur 4.5 Timelønnskostnader i industrien i Norge relativt til industrien hos handelspartnerne i EU i 2012. Felles valuta. Handelsvektet snitt av handelspartnerne i figuren = 100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Boks 4.3 Møte med konkurranseutsatte bedrifter

For å få et bedre bilde av situasjonen i norsk økonomi har utvalget hatt et møte med flere bedrifter det siste året. Utvalget har hatt møte med ledelsen i Borregaard, Benteler Aluminium Casting AS, og med ledelsen i de fire foretakene Yara, Eramet, Norcem og Ineos som samarbeider gjennom IndustriClusteret Grenland (ICG). Fra de sistnevnte foretakene deltok også de ansattes tillitsvalgte. Foretakene produserer ulike produkter og opererer i ulike markeder, men er alle fastlandsbedrifter som konkurrerer i eksportmarkedene.

Tema for møtene var situasjonen for konkurranseutsatt sektor i Norge, og hvilke utfordringer virksomhetene står overfor. Selv om det var ulikheter fra bedrift til bedrift, ble det også pekt på flere felles utfordringer:

- Kostnadsnivået er en stor utfordring. Et høyere kostnadsnivå i Norge enn det konkurrentene står overfor, gjør situasjonen krevende. Høye lønnskostnader og en sterk krone er viktige grunner til dette.
- Bedriftene påvirkes av rammen i frontfaget, selv om de har lokal lønnsdannelse med utgangspunkt i de fire kriterier. Hvis de legger seg under det vil de miste arbeidskraft over tid. Arbeidstakere anser lønnsveksten i offentlig sektor som et gulv, noe som bidrar til å trekke opp forventninger og krav også i bedriftene.
- Enkelte bedrifter konkurrerer om arbeidskraft med oljesektoren, der lønnsnivået er langt høyere. Det er til tider betydelig lekkasje av arbeidere som søker seg dit.
- En krevende konkurransesituasjon og usikkerhet gjør at utdanning og rekruttering til verkstedsindustrien og øvrig industri framover kan bli vanskeligere.
- Noen pekte på at tilgang på kreditt i norske banker har blitt vanskeligere.

Bedriftene satser og investerer for å drive og vokse i Norge også framover. Enkelte av bedriftene opererer i nisjemarkeder der etableringskostnaden for potensielle nykommere er store, samtidig som den potensielle økonomiske gevinsten er begrenset. Bedriftene har gjennomgående investert mye, både i kapital og kompetanse. Det har bidratt til å gjøre dem konkurransedyktige. På lengre sikt kan likevel vedvarende høyere kostnader i Norge enn ute bli en utfordring.

Et godt samarbeid mellom ledelse og de ansatte ble av alle bedriftene trukket fram som et konkurransefortrinn. I Norge er det en flat og demokratisk bedriftskultur, der ansatte blir hørt og rådført av ledelsen i større grad enn i mange andre land. Dette bidrar til å fremme innovasjon og produktivitet. Også samarbeidet med fagforeningene ble berømmet.

Kronekursen blir også påvirket av pengepolitikken. I pengepolitikken har Norges Bank avveid hensynet til prisstigningen mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting, slik banken skal med et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. Lav importert prisstigning og høy arbeidsinnvandring har bidratt til å dempe inflasjonsimpulsene i norsk økonomi, samtidig som en tredobling av oljeprisen siden 2001 har gitt store etterspørselsimpulser inn i norsk økonomi, jf. drøftingen av dette i kapittel 5. Prisstigningen i Norge har siden inflasjonsmålet ble innført i mars 2001, ligget noe under inflasjonsmålet. I motsetning til i mange andre land med lav prisstigning har imidlertid ikke dette vært noe tegn på deflasjonslignende tilstander i norsk økonomi. Tvert i mot har lav, og til dels negativ, importprisvekst på ferdigvarer gitt norske husholdninger og bedrifter en god utvikling i kjøpekraften, og det har gjennomgående vært god vekst i norsk økonomi. Veksten er blitt understøttet av sterk vekst i etterspørselen fra

oljevirkosomheten, god prisutvikling på våre eksportprodukter og lave renter. Norges Bank har således stått overfor motstridende hensyn i rentesettingen. Lav inflasjon og sterk kronekurs har talt for lavere renter, mens gjennomgående høy etterspørsel og god vekst, samt stigende bolig- og eiendomspriser, har talt for høyere renter. Styrkingen i kronkursen må slik sett ses på som et tegn på at det samlet sett har vært sterk vekst i etterspørselen i norsk økonomi.

Gjennom det siste tiåret har petroleumsvirkosomheten bidratt til å øke kostnadsnivået i Norge gjennom flere kanaler, jf. kapittel 5. Spesielt god lønnsomhet for bedrifter som leverer mye til petroleumsvirkosomheten, kan ha medført spesielt høy lønnsvekst i disse bedriftene. Grünfeld m.fl. (2013) finner at den årlige lønnsveksten fra 2001 til 2012 var betydelig høyere i industribedrifter som leverer mye til petroleumsvirkosomheten og lavere i andre industribedrifter. Selv om tallene er usikre, tyder dette på at tapet i kostnadsmessig konkurransevne siden årtusenskiftet har vært noe mindre for industribedrifter utenom leverandørbedrifter, enn det gjennomsnittstallene viser. For leverandørbedriftene har kostnadsnivået i så fall steget mer, noe som kan være med på å forklare at mange store kontrakter har gått til utlandet i den senere tid.

4.3.2 Utviklingen i k-næringer langs ulike dimensjoner

Gjennom de siste 45 årene har framveksten av petroleumsvirkosomheten vært av stor betydning for utviklingen av k-næringene. Øvrige endringer i graden av konkurranseutsatthet og aktivitetsutviklingen i konkurranseutsatte næringer har blant annet sammenheng med nye muligheter fra ny teknologi, endringer i handelsrestriksjoner og internasjonale priser. I tillegg kommer selvfølgelig utviklingen i norske næringers konkurransevne, herunder kostnadsutvikling og produktivitet i vid forstand (markedsføring, innovasjoner, produktspekter, leveransedyktighet, stabilitet/troverdighet etc.).

Endringer i konkurranseutsatte næringer kan skje langs mange dimensjoner: Bedrifter kan legges ned eller slutte å eksportere, bedrifter kan flyttes til utlandet, deler av produksjonsvirkosomheten kan flyttes ut eller “outsources”, og bedriftene kan redusere produksjonen for eksport. En kan selvsagt også ha økning i eksporten og aktiviteten med utgangspunkt i tilsvarende forhold, i tillegg til nyetableringer og produksjon av nye produkter.

Utflytting av deler av produksjonsvirkosomheten reduserer verdiskapingen som finner sted i Norge, og vil dermed isolert sett redusere nettoeksporten. Samtidig kan slik utflytting være nødvendig for å sikre lønnsomheten i den gjenværende produksjonen, og for eierne kan resultatet gjerne bli økte inntekter. Noe av reduksjonen i eksporten kan dermed bli kompensert ved økt eierinntekt og dermed bedre rente- og stønadsbalanse.

I en undersøkelse Senter for næringslivsforskning (SNF) har gjort for utvalget, er det samlet inn opplysninger om hvordan omsetningen og sysselsettingen til de største foretakene i Norge fordeler seg mellom Norge og utlandet (Heum, 2013). Dette er en oppdatering av tilsvarende undersøkelser for 1996 og 2006. En betydelig del av sysselsettingen og omsetningen til store norske foretak finner sted i utlandet. De siste 25 årene har stadig flere kjøpt og etablert datterselskap i utlandet, og en økende del av aktiviteten har funnet sted i utlandet. Dette er imidlertid ikke noe særnorsk fenomen, men har også gjort seg gjeldende i alle de nordiske landene.

Tabell 4.5 Sysselsettingen i de 10 og 30 største konsern i privat sektor, fordelt på enheter de har i Norge og i utlandet, 1996-2012. Antall i 1000

	1996	2006	2012
10 største	214	222	204
Norge	95	83	81
Utlandet	119	139	123
11-30 største	87	95	146
Norge	61	54	62
Utlandet	26	41	84
30 største	301	317	350
Norge	156	138	143
Utlandet	145	179	207

Kilde: Heum (2013).

Ifølge Heum (2013) er de aller fleste av de 30 største foretakene i Norge å betrakte som multinasjonale foretak, som driver verdiskaping i flere land, og som betjener markeder i langt flere land enn bare i Norge. Utviklingen med internasjonalisering har gått over mange år, og ifølge undersøkelsen er det lite som tyder på at den har akselerert som følge av de senere års høye vekst i det norske kostnadsnivået. Den faktoren som gjennomgående synes å være den viktigste driveren, er investeringer for å betjene markeder som vanskelig lar seg betjene fra Norge. De store foretakene har i mange tilfeller vokst det som er mulig innenfor sine kjerneområder i Norge, hvilket gjør at de søker til utlandet for videre vekst.

4.3.3 Verdiskaping

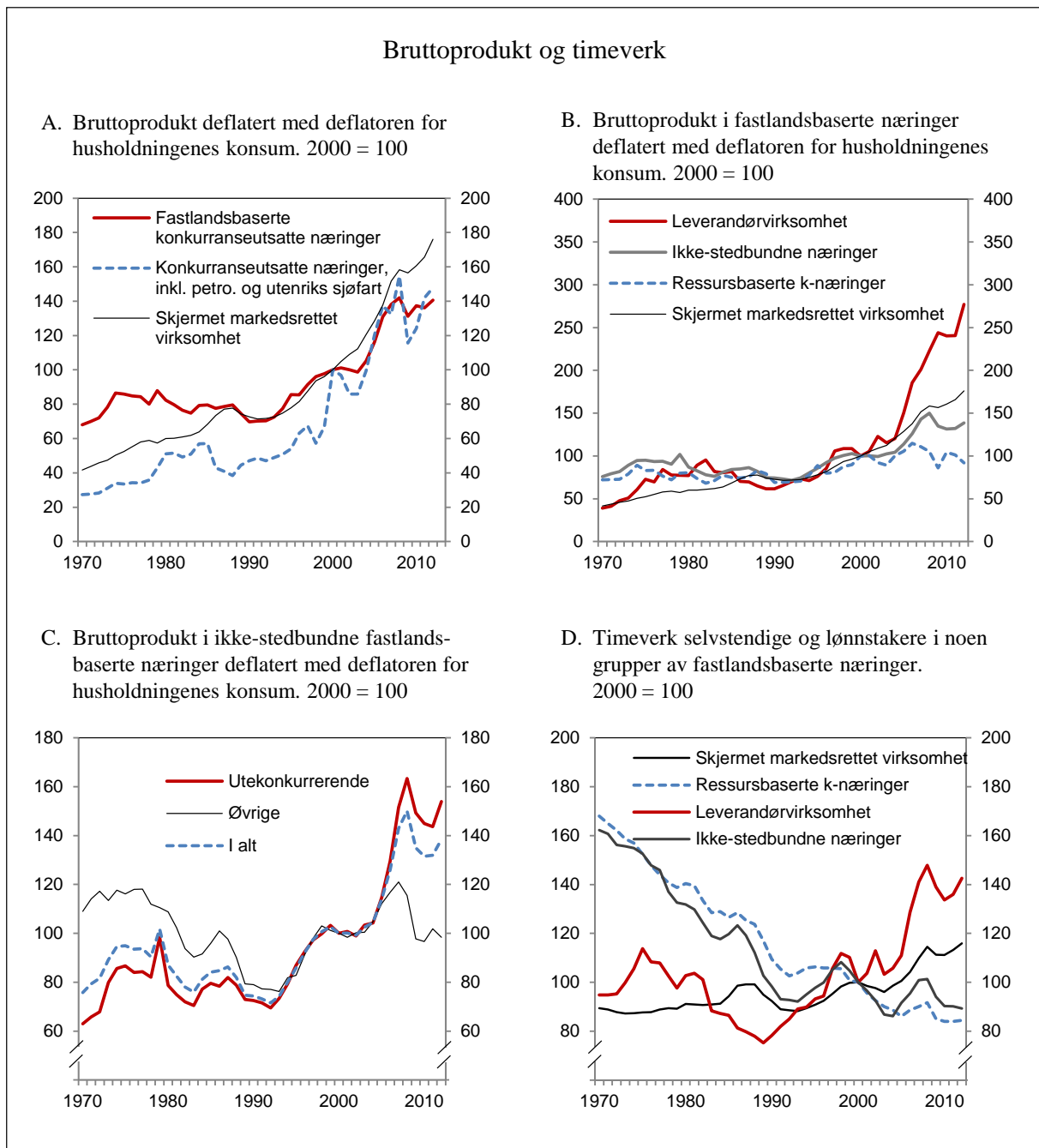
Verdiskapingen i de konkurranseutsatte næringene inkludert petroleumsvirksomheten, målt ved næringenes bruttoprodukt i løpende priser deflatert med konsumprisene fra nasjonalregnskapet⁹, har siden 1970 økt klart mer enn i skjermede markedsrettede¹⁰ næringer samlet, jf. figur 4.6A. Denne utviklingen kan føres tilbake til den kraftige økningen i oljeprisen i 1979 og rundt årtusenskiftet. Til tross for at petroleumproduksjonen har falt etter 2004, har økte priser bidratt til økt verdiskaping når den måles på denne måten. En foreløpig topp ble nådd i 2008, men nivået i 2012 var det nest høyeste noen gang.

Petroleumsvirksomhetens store betydning for norsk økonomi er av flere grunner av en annen karakter enn andre konkurranseutsatte næringer, og vil belyses nærmere i neste kapittel. Utenriks sjøfart skiller seg også klart ut fra andre næringer, ved liten tilknytning til Norge og norsk økonomi. Gunstige skattebetingelser innebærer også at aktiviteten i utenriks sjøfart er

⁹ Fra et nasjonaløkonomisk synspunkt er konkurranseutsatt sektor først og fremst interessant ut fra de inntekter som genereres, som kan brukes til å kjøpe konkurranseutsatte produkter, norske eller utenlandske. Når vi deflaterer med konsumprisene, viser figuren utviklingen i hvor mye konsumgoder som kan kjøpes for inntektene. Figurene vil dermed også vise endringer som skyldes endrede produktpriser, i motsetning til statistikk som viser bruttoproduktet i faste priser, som er mer å betrakte som et volummål.

¹⁰ Markedsrettet virksomhet er her definert som hele økonomien utenom offentlig forvaltning og boligjenester fra egen bolig, og adskiller seg litt fra SSBs definisjon.

av liten direkte betydning for offentlige finanser. I 2012 stod bruttoproduktet i utenriks sjøfart for knapt 0,5 pst. av BNP (i basisverdi). I det videre vil vi derfor fokusere på det vi betegner som fastlandsbaserte næringer. Med fastlandsbaserte næringer forstår vi i det følgende alle næringer utenom Utvinning av råolje og naturgass, Rørtransport og Utenriks sjøfart¹¹.



Figur 4.6 Bruttoprodukt og timeverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

¹¹ Tjenester i tilknytning til utvinning omtales med andre ord som fastlandsbasert, noe som innebærer at dette begrepet adskiller seg fra SSBs definisjon av Fastlands-Norge.

Bruttoproduktet i fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringer var relativt stabilt fra 1970 til midt på 1990-tallet. Deretter har veksten vært langt høyere, men likevel gjennomgående lavere enn i skjermet markedsrettet virksomhet. Utviklingen i k-næringene har de siste 20 årene i stor grad fulgt konjunkturutviklingen hos våre handelspartnere. Et fall i kjølvannet av finanskrisen ble raskt erstattet av ny oppgang i Norge. Målt i timeverk var det derimot et kraftig fall i fastlandsbaserte k-næringer fra 1970 til begynnelsen av 1990-tallet. Figur 4.6D viser at dette hang sammen med en kraftig nedgang i sysselsettingen i ressursbaserte og ikke-stedbundne næringer. I de senere år har sysselsettingen i de konkurranseutsatte næringene svingt en del, men var i 2012 samlet sett på omtrent samme nivå som i 2000. I skjermet markedsrettet virksomhet har sysselsettingen derimot økt en god del i dette tidsrommet.

Fram til 1990 var det en relativt lik utvikling i ikke-stedbundne og ressursbaserte k-næringer i fastlandsøkonomien, både for verdiskaping og sysselsetting, jf. figur 4.6B og 4.6D. I de siste 10 årene har aktivitetsnivået imidlertid utviklet seg klart svakere i de ressursbaserte k-næringene, og i 2012 var verdiskapingen på samme nivå som i 2000. I de ikke-stedbundne næringene har derimot verdiskapingen økt betydelig, men likevel noe mindre enn i skjermet markedsrettet virksomhet. Antall timeverk i ikke-stedbundne næringer har likevel falt noe siden år 2000. Leverandørvirksomheten har hatt en kraftig vekst fra tidlig på 1990-tallet, og særlig etter 2000 har veksten i verdiskaping og i timeverk vært svært mye kraftigere enn i andre hovedgrupper av markedsrettet virksomhet, jf. figur 4.6B og 4.6D. Med denne spesielle måten å måle bruttoproduktet på, bidrar en kraftig økning i prisene for leverandørvirksomheten samlet, til en svært sterk vekst. Det er særlig næringen Tjenester i tilknytning til utvinning av råolje og naturgass som bidrar til veksten.

Figur 4.6C viser at av de ikke-stedbundne næringene var veksten i verdiskapingen klart størst i de utekonkurrerende fram til midten av 1990-tallet og i årene etter 2006. I den mellomliggende perioden var veksten omtrent den samme i utekonkurrerende som øvrige ikke-stedbundne næringer.

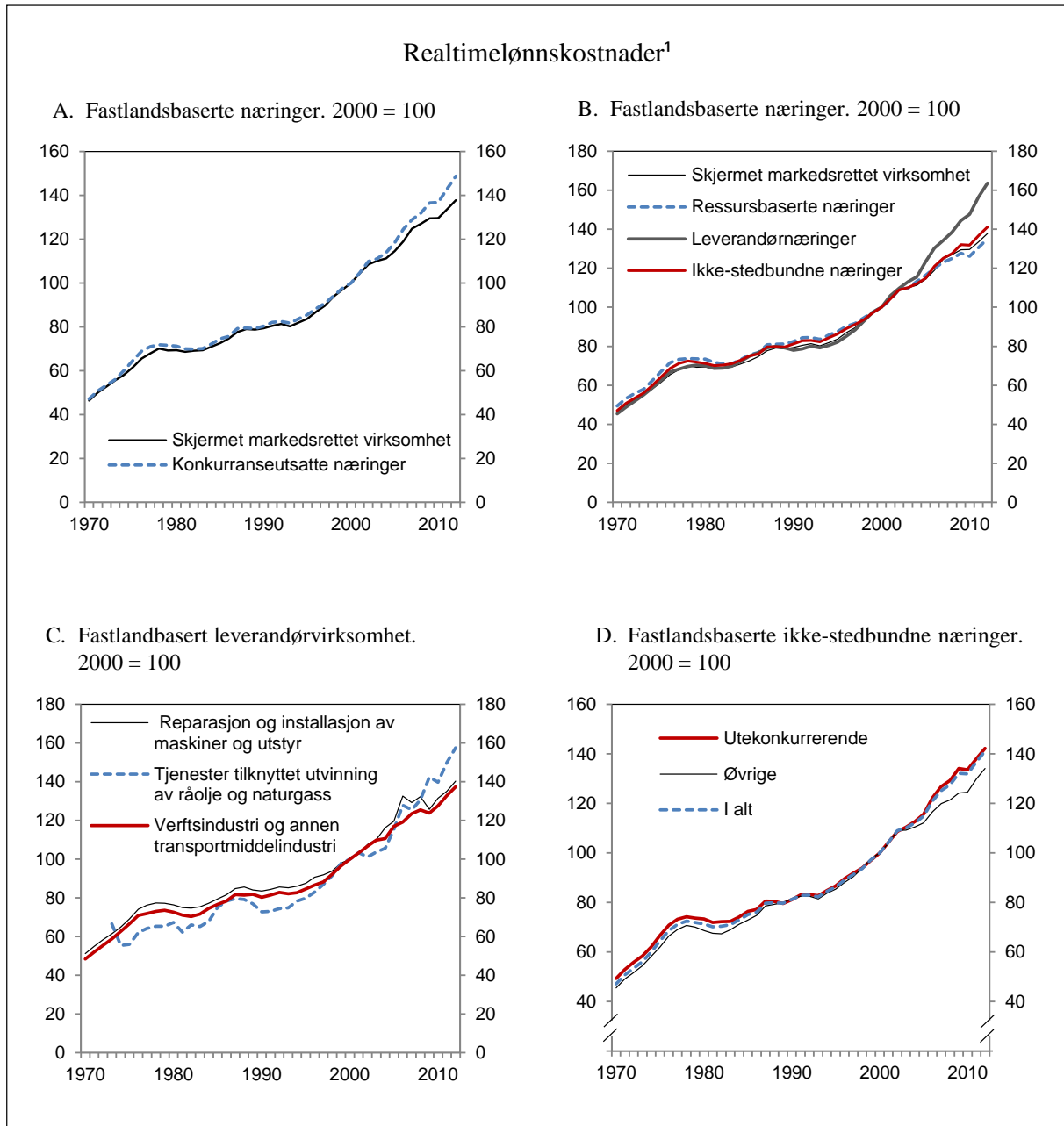
4.3.4 Lønnskostnader

Figur 4.7A viser at lønningene i fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringer og skjermet markedsrettet virksomhet har utviklet seg ganske parallelt fra 1970 og fram til litt inn på 2000-tallet. Fra 2000 til 2012 har imidlertid timelønnskostnadene i de konkurranseutsatte næringene økt klart mer enn i skjermet markedsrettet virksomhet. Dette henger i første rekke sammen med utviklingen i leverandørvirksomheten, se figur 4.7B.

I ressursbaserte k-næringer på fastlandet har lønnskostnadene gjennomgående steget noe mindre enn i øvrige kategorier markedsrettet virksomhet, jf. figur 4.7B. Fra 1970 til 2012 var økningen i timelønnskostnadene i de ikke-stedbundne næringene tilnærmet identisk med skjermet markedsrettet virksomhet, dog litt større fra 2000 til 2012. Veksten i gjennomsnittlig timelønnskostnad i leverandørvirksomheten var derimot klart høyere i 40-årsperioden sett under ett, og spesielt fra midten av 1990-tallet etter noen år med en svak utvikling. Utviklingen må ses på bakgrunn av en gunstig prisutvikling for denne virksomheten samlet sett. Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner leverer også en god del til petroleumsvirksomheten, selv om den i enda større grad er rettet mot eksportmarkeder¹². Som

¹² Ifølge Grünfeld m.fl. (2013) var 40 pst. av næringens sysselsetting rettet mot petroleumsleveranser i 2011.

det fremgår av figur 4.7B, er det intet spor av en tilsvarende kraftig lønnsøkning i denne næringen. Tvert imot følger den lønnsutviklingen til ikke-stedbundne næringer nært.



Figur 4.7 Realtimelønnskostnader

¹Timelønnskostnader deflatert med deflatoren for konsum i husholdninger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Tabell 4.6 Vekst i reallønnskostnader per time i fastlandsbasert virksomhet¹

	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2000	2001- 2012	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressursbaserte k-næringer²	3,7	1,1	1,8	2,2	2,3	3,1	5,1	0,9	3,8	2,3	2,5	2,8	1,1	2,4	-1,5	3,1	3,8
Bergverksdrift	3,7	0,3	1,8	2,8	4,7	5,2	3,7	2,8	7,9	5,4	1,9	4,5	1,2	-3,0	-1,6	5,8	3,3
Fiske, fangst og akvakultur	3,8	3,0	2,9	4,0	0,8	2,7	3,1	0,2	4,4	6,6	6,8	6,4	4,3	2,8	3,1	2,4	3,4
Skogbruk ²	3,6	0,3	1,3	2,1	2,2	2,4	2,9	4,6	1,3	2,3	4,2	1,9	0,0	2,5	-1,0	3,8	-
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler	3,6	0,8	1,8	2,6	2,5	6,1	4,9	1,1	2,9	2,3	2,9	3,4	0,9	1,7	-0,5	2,9	2,4
Produksjon av metaller	4,1	0,9	1,8	2,2	3,2	1,1	10,2	-4,4	11,2	-4,2	1,1	3,6	1,3	4,4	-1,5	5,0	5,6
Produksjon av papir og papirvarer	4,0	1,2	2,0	2,0	2,5	2,0	0,8	6,8	-0,6	4,6	4,9	1,3	0,2	3,5	-3,1	3,2	1,4
Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri	3,6	1,6	1,8	2,1	2,0	3,0	5,7	0,7	2,4	3,5	1,7	2,8	0,7	2,6	-1,7	2,5	4,3
Leverandørvirksomhet	4,1	1,0	2,4	3,9	2,4	4,9	3,8	3,4	3,0	6,2	4,9	3,4	2,6	4,6	2,0	5,6	4,7
Verftsindustri og annen transportmiddelindustri	3,8	0,9	2,1	2,4	3,3	2,3	3,4	3,2	1,5	5,1	1,3	3,9	1,1	-1,0	2,8	3,8	3,5
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	3,8	0,8	1,7	2,7	1,9	1,8	4,8	2,8	6,3	2,3	10,3	-2,3	1,9	-4,8	4,3	2,4	4,1
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass		0,7	3,1	3,3	2,0	2,5	-2,1	2,9	2,6	8,7	10,1	-1,6	3,7	9,2	-2,2	6,9	5,3
Ikke-stedbundne næringer	3,9	1,2	2,0	2,7	2,7	3,3	4,5	1,5	2,6	1,8	4,8	3,7	1,4	3,9	-0,5	3,3	3,4
Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri	4,6	0,7	2,2	3,4	6,4	4,2	4,5	0,7	5,6	1,5	8,0	4,0	0,5	3,6	1,8	2,8	3,5
Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	3,5	0,9	2,0	2,7	1,9	3,1	4,2	1,9	1,7	2,3	4,5	4,3	2,1	4,5	-1,6	3,2	3,5
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri	3,9	1,7	1,8	2,5	1,4	3,2	2,1	3,2	4,1	3,6	2,4	4,7	-2,1	3,8	0,1	4,3	1,3
Gummivare- og plastindustri, mineralproduktindustri	3,7	1,6	2,1	1,4	2,7	2,1	4,7	0,3	0,2	0,9	2,0	1,9	0,2	3,6	-1,2	3,6	3,6
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	3,2	1,1	1,9	2,4	2,6	3,6	5,9	-1,3	2,7	-0,3	5,3	3,7	2,3	0,3	1,8	4,0	4,1
Skjermet markedsrettet virksomhet	3,8	1,3	2,2	2,5	2,9	3,6	3,9	1,8	1,8	2,4	3,3	5,1	1,3	2,2	-0,2	2,7	3,4

¹ Nominelle timelønnskostnader deflatert med konsumprisindeksen.

² Vi har kun tall for skogbruk fram til 2011. Gjennomsnitt for denne størrelsen er derfor beregnet for årene 2001-2011 og ikke 2001-2012.

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra Statistisk sentralbyrå

De tre fastlandsbaserte næringene som leverandørvirksomheten består av, er av samme størrelsesorden når det gjelder sysselsetting, men på grunn av høyt lønnsnivå stod næringen Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass for halvparten av leverandørvirksomhetens samlede lønnskostnader. Figur 4.7C indikerer at det er denne næringen som bidrar til den høye lønnsveksten i leverandørvirksomheten i de senere årene. Fra 2000 til 2012 var økningen i realtimelønnskostnadene der 51 pst., det vil si 13,5 prosentenheter mer enn i skjermet markedsrettet virksomhet. Timeverkene i denne næringen har i de siste 20 årene økt svært kraftig og ettersom lønnsnivået er om lag det dobbelte av nivået i andre fastlandsbaserte næringer, fører økte timeverk i denne næringen til en kraftig økning i gjennomsnittslønnen for hele gruppen av leverandørnæringer. Denne sammensetningseffekten er faktisk så sterk at lønnsveksten for hele gruppen av leverandørnæringer er klart større enn veksten i hver enkelt av leverandørnæringene isolert, også enn i denne tjenestenæringen selv. Lønnsveksten i de to andre leverandørnæringene har fra 2000 til 2012 ikke vært høyere enn i de ikke-stedbundne næringene, snarere litt lavere. Dette kunne tyde på at det, med unntak av Tjenester i tilknytning til utvinning, ikke har vært noen direkte lønnsdrivende virkning av å levere mye til petroleumsvirksomheten.

Grünfeld m.fl. (2013) har med utgangspunkt i et eget innsamlet materiale beregnet lønnsutviklingen i bedrifter som leverer mye til petroleumsvirksomheten, og finner som nevnt over klart høyere lønnsvekst i slike bedrifter enn i resten av industrien. Disse tallene er ikke direkte sammenlignbare med våre, men det kvalitative bildet er nokså likt.

Figur 4.7D viser at lønnsveksten i de fastlandsbaserte utekonkurrerende, ikke-stedbundne næringene i de siste ti årene har vært klart høyere enn de øvrige ikke-stedbundne næringene. Fra 1970 til 1990 var det motsatte tilfellet. De mer hjemmekonkurrerende næringene har åpenbart slitt mer enn de utekonkurrerende næringene, og produksjonsnivået var i 2012 nærmere 20 pst. lavere enn i 1970, jf. figur 4.6C. Med næringer som Tekstil, beklednings- og lærvareindustri og Produksjon av møbler og annen industriproduksjon inkluderer denne gruppen næringer som i en del år har fått et tøft møte med konkurranse fra diverse fremvoksende økonomier, med svært lave lønnskostnader.

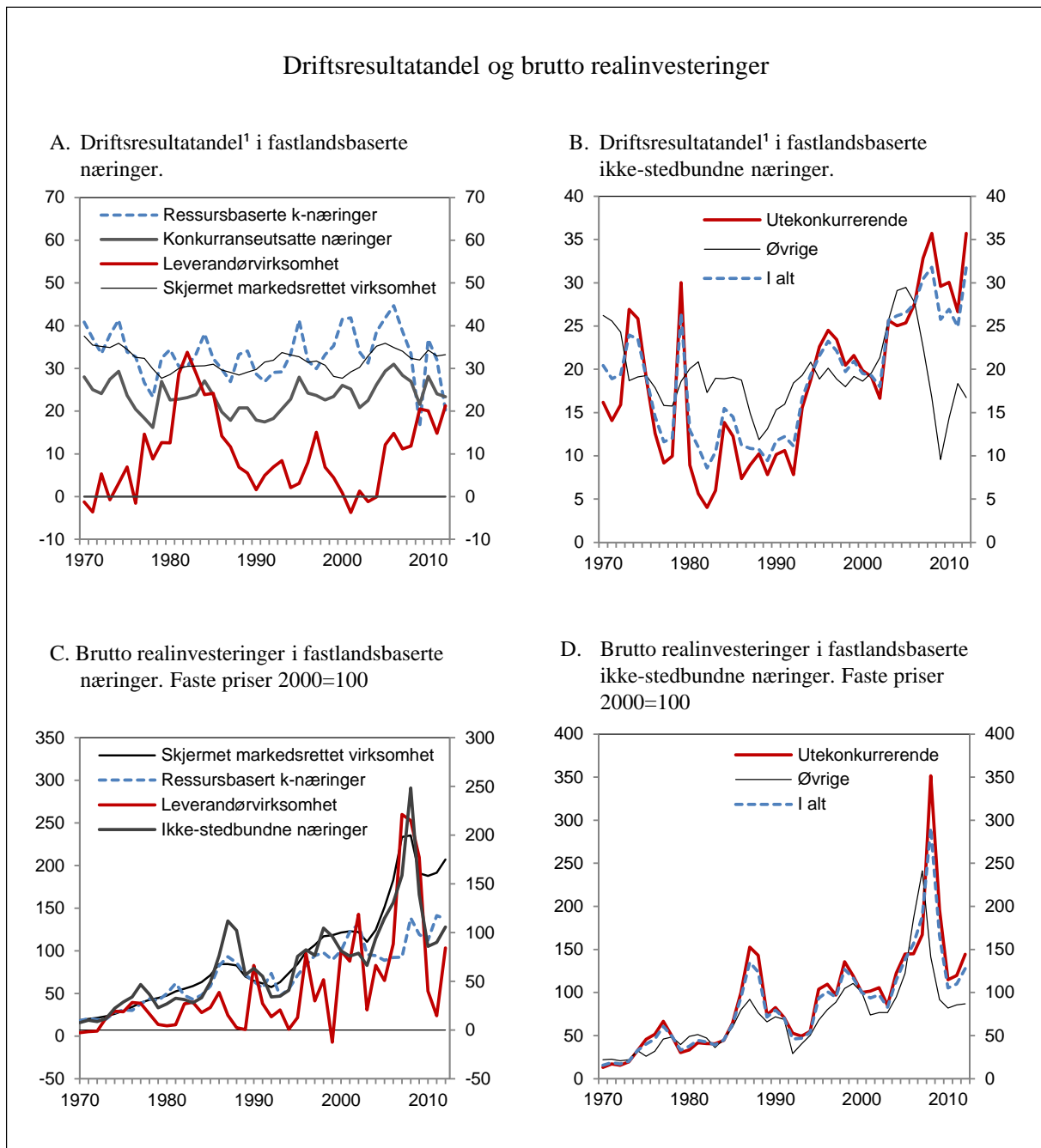
4.3.5 Lønnsomhet

Lønnsomheten og lønnsomhetsutviklingen i en næring kan vurderes etter avkastningen på investeringene. Det er imidlertid krevende å måle størrelsen på kapitalavkastning nøyaktig. Driftsresultatets andel av faktorinntekten fanger opp sentrale makroøkonomiske forhold som påvirker bedriftenes lønnsomhet, men endringer i driftsresultatsandelen kan også ha bakgrunn i andre faktorer som variasjon i kapitalintensiteten (dvs. kapital sett i forhold til produksjonen). Ved økt kapitalintensitet må en større del av faktorinntekten gå til kapitaleierne, ettersom de bidrar med en større del. Slik kan driftsresultatsandelen øke selv om avkastningen på kapitalen er uendret.

De konkurranseutsatte næringene har gjennomgående hatt et klart lavere driftsresultat som andel av faktorinntekt enn skjermet markedsrettet virksomhet, jf. figur 4.8A. Det kan blant annet henge sammen med at de samlet sett er noe mindre kapitalintensive og at selvstendige utgjør en mindre andel av sysselsettingen i k-næringene¹³. Svingningene i driftsresultatandelen har derimot vært større i k-næringene.

¹³ Selvstendig inntekt knyttet til arbeid i egen virksomhet kategoriseres som driftsresultat.

Driftsresultatsandelen har vist en svært forskjellig utvikling i de ulike delene av de fastlandsbaserte k-næringene. I de ressursbaserte k-næringene har driftsresultatandelen svingt betydelig rundt et ganske stabilt nivå. Driftsresultatandelen i de fastlandsbaserte, ikke-stedbundne næringene har derimot svingt rundt en fallende trend i de første ti årene og svingt rundt en stigende trend gjennom de siste 20 årene, jf. figur 4.8B. Lønnsomheten målt på denne måten har knapt vært så god noen gang som i 2012.



Figur 4.8 Driftsresultatandel og brutto realinvesteringer

¹ Netto driftsresultat som andel av faktorinntekt i prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

I leverandørvirksomheten har driftsresultatsandelen steget kraftig etter 2004. Det må understrekes at nasjonalregnskapstallene for 2011 og 2012 er foreløpige, og det kan erfaringsmessig bli betydelige revisjoner i driftsresultatene.

Figur 4.8B viser at det er de utekonkurrerende næringene som har bidratt mest til at lønnsomheten i de fastlandsbaserte ikke-stedbundne næringene har holdt seg oppe, og til og med bedret seg litt etter 2006. Dette gjelder både Oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri og Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner. Dette henger primært sammen med at produktivitetsveksten i disse næringene har vært høy. Den relativt svake reallønnsveksten i de mer hjemmekonkurrerende næringene henger altså sammen med svak lønnsomhet i disse næringene.

4.3.6 Investeringer

Svingningene i realinvesteringene i de fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringene har i de siste 40 årene vært større enn i skjermet markedsrettet virksomhet, jf. figur 4.8C¹⁴. I ikke-stedbundne næringer økte investeringene kraftig fram mot finanskrisen, for så å falle tilsvarende mye. Investeringene har vært mer stabile i de ressursbaserte k-næringer. Leverandørvirksomheten er preget av spesielle forhold, og svingningene er svært store. Salg av borerigger (som går sammen med eksport av brukt realkapital) medfører for eksempel at bruttoinvesteringene sogar kan bli negative, som i 2011.

Figur 4.8D viser at av de fastlandsbaserte, ikke-stedbundne næringene har investeringene svingt noe mer i de utekonkurrerende næringene. I et 40-årsperspektiv har investeringene også vokst mer i disse næringene. I både utekonkurrerende og øvrige ikke-stedbundne næringer økte investeringsnivået kraftig gjennom 2000-tallet fram til finanskrisen, for så å falle tilsvarende mye.

4.4 Utvalgets vurderinger

Norge er en liten åpen økonomi som har store gevinster av handel med utlandet. Utvalget vil peke på at en balansert økonomisk utvikling, der vi drar full nytte av denne handelen, vil kreve at konkurranseutsatt sektor utenom petroleumsvirksomheten er tilstrekkelig stor. For å få til dette må lønnsdannelsen bidra til et kostnadsnivå som ikke avviker for mye fra våre handelspartnere. Dette er nødvendig for å sikre høy sysselsetting og lav arbeidsledighet også i et langsiktig perspektiv.

Konkurranseutsatt sektor bør også være variert, for å unngå stor sårbarhet mot enkeltmarkeder. I 2012 utgjorde samlet eksport om lag 40 pst. av BNP, mens importen tilsvarte i underkant av 30 pst. Eksport av olje og gass utgjør for tiden rundt halvparten av samlet eksport og bidrar til det store overskuddet i utenriksøkonomien. Industrivarer utgjorde nesten halvparten av eksporten utenom petroleumsprodukter i 2012, og eksporten av tjenester litt mindre. Eksport av tjenester fra fastlandet har økt betydelig i omfang de senere årene.

I en utredning for utvalget har Eika m.fl. (2013) foretatt en klassifisering av norsk næringsliv etter hvor utsatt de ulike næringer er for internasjonal konkurranse. Inndelingen er basert på

¹⁴ Investeringene er målt i faste kroner og ikke som andel av bruttoproduktet for å unngå at svingninger i bruttoproduktet gir svingninger i investeringsandelen. Økningen i investeringene over tid må dermed ses i sammenheng med at det er behov for økte investeringer for at produksjonen skal kunne vokse i takt med økningen i økonomien ellers.

andelen av næringenes verdiskaping som går til eksport eller i hvilken grad de konkurrerer mot import. Selv om det er store forskjeller mellom bedrifter i samme næring, og det er mange bedrifter som er internasjonalt konkurranseutsatte også i andre næringer, er en slik inndeling nyttig, fordi den gir kunnskap om hvilke aktører som i hovedsak er internasjonalt konkurranseutsatte. Ifølge utredningen stod de fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringene for nær 15 pst. av verdiskapingen i Norge i 2012, og 11 pst. av sysselsettingen. De konkurranseutsatte næringene i fastlandsøkonomien kan deles i tre: Leverandørvirksomhet til petroleumsvirksomheten, næringer basert på andre former for naturressurser, og såkalte ikke-stedbundne næringer, dvs. konkurranseutsatte næringer som ikke er avhengig av norske naturressurser, og dermed i større grad kan flyttes til andre land. Metallindustrien er eksempel på en næring basert på naturressurser, mens produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner er en ikke-stedbunden næring. I 2012 stod leverandørvirksomheten for 3 pst. av samlet sysselsetting, mens de to andre gruppene stod for rundt 4 pst. hver.

Mange konkurranseutsatte bedrifter har vridd sin produksjon mot leveranser til petroleumssektoren de senere årene og produksjonen i leverandørnæringene har økt vesentlig sterkere enn i andre næringer. Samtidig er det ikke så mange næringer der slike leveranser utgjør hoveddelen av produksjonen. For at konkurranseutsatt sektor skal bli stor nok samlet sett, vil vi ha behov for et visst omfang av ikke-stedbundne næringer. I dag er det betydelig aktivitet i slike næringer, men for at den skal være stor nok også i fremtiden, er det vanskelig å se for seg at kostnadsnivået korrigerert for produktivitetsforskjeller i vid forstand kan være mye høyere i Norge enn hos våre handelspartnere.

På lengre sikt må lønnsomheten av å etablere og drive konkurranseutsatte bedrifter være såpass god at tilstrekkelig med investeringer og nyetableringer finner sted. Lønnsomheten i de ikke-stedbundne næringene har økt gjennom de siste 20 årene, men utviklingen i investeringene er mer bekymringsfull. Den svake utviklingen i investeringene i fastlandsbedriftene de senere årene er i noen grad en følge av den markerte lavkonjunkturen hos våre handelspartnere etter finanskrisen, men trolig spiller også vårt høye kostnadsnivå en viktig rolle.

Stadig flere deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse. Det er dels et resultat av at teknologisk utvikling gjør det mulig, for eksempel innen regnskap og IKT, men også at virksomheter i økende grad konkurrerer i andre land, som innen transport, bygg og anlegg, og matindustrien. I flere tjenesteytende næringer ser vi økende konkurranse fra utlandet og en klar økning i importen. Denne økningen kan i noen grad henge sammen med høyere kostnader i Norge enn hos nære handelspartnere. Selv om importandelen i disse næringene samlet sett er relativt liten, er andelen betydelig høyere i deler av næringene. Samtidig er dette næringer som vokser mer enn BNP samlet sett, slik at økte importandeler her vil gi stadig større utslag i samlet import. Økende import på nye områder innebærer isolert sett at vi trenger en ytterligere økning i aktiviteten i ikke-stedbundne næringer for å sikre langsiktig balanse i utenrikshandelen, eller at eksporten fra andre næringer øker.

I 2012 var timelønnskostnadene i norsk industri nesten 70 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU. I perioden 2000 til 2012 har de relative timelønnskostnadene steget med rundt 35 pst. målt i felles valuta. Nær halvparten av dette skyldes en styrking av kronen. Forskjellen i timelønnskostnader er også stor i forhold til nære handelspartnere som Sverige og Danmark, med henholdsvis 28 og 43 pst. Det høye lønnsnivået reflekterer et høyt produktivitetsnivå, som dels skyldes produktive arbeidstakere og virksomheter, og dels henger sammen med omfattende utnyttelse av verdifulle naturressurser hvor prisene har økt kraftig siden årtusenskiftet. Selv om naturressurser og ulik næringssammensetning innebærer at Norge samlet sett har et betydelig høyere produktivitetsnivå enn våre naboland, er ikke produktivitetsnivået like høyt i alle næringer.

Til nå har lønnskostnadsandelen i industrien samlet holdt seg rimelig stabil, til tross for den sterke veksten i kostnadene. Utviklingen de siste 10 årene må imidlertid sees i sammenheng med en svært gunstig prisutvikling på norske eksportprodukter. Det er vanskelig å vurdere hva som vil være et opprettholdbart kostnadsnivå framover, men det er en risiko for at kostnadsnivået er for høyt til å opprettholde en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor utenom petroleumsnæringen. En avskalling av bedrifter og næringer kan skje gradvis ved at tilfanget av ny aktivitet er for lite til å erstatte det som blir borte, men det kan i perioder også gå mye raskere, slik vi så i 2002-2003. Kostnadene ved en nødvendig kursendring blir større jo lenger en venter med nødvendige justeringer. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det mer krevende å starte opp og drive virksomheter som skal konkurrere i et internasjonalt marked. Utvalget vil også peke på at en slik avskalling vil gjøre norsk næringsliv mindre variert og økonomien mer sårbar for nedgang i utlandet eller en svekkelse i bytteforholdet. Ettersom stadig nye deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse, vil betydelig høyere kostnader i Norge enn ute innebære en utfordring for stadig flere.

Gjennom 2013 har svakere kronkurs bidratt til en forbedring av konkurranseevnen, men kostnadene er fortsatt langt over nivået hos våre handelspartnere. For å redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor, mener utvalget at den kostnadsmessige konkurranseevnen ikke bør svekkes. På lengre sikt er det trolig nødvendig med en forbedring. En moderat lønnsvekst vil bidra til dette, både direkte og indirekte gjennom lavere renter og svakere kronkurs. Dersom oljeprisen og andre råvarepriser skulle falle betydelig, kan det bli nødvendig med en markert forbedring av konkurranseevnen.

5 Petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi

Petroleumsvirksomheten har betydd mye for utviklingen i norsk økonomi de siste 40 årene. Da den første norske oljen ble produsert i 1971, var Norges BNP per innbygger korrigerert for forskjeller i prisnivå litt lavere enn OECD-gjennomsnittet. Siden da har verdiskapingen i norsk økonomi økt raskere enn i de fleste andre OECD-land, og i 2012 var BNP per innbygger i Norge hele 80 pst. over OECD-gjennomsnittet. Utviklingen av petroleumsvirksomheten har i betydelig grad bidratt til dette, men kan ikke direkte forklare hele denne forskjellen: Hvis petroleumsrenten trekkes ut¹⁵, ligger verdiskapingen fortsatt 50 pst. over OECD-gjennomsnittet i 2012, og om vi holder hele petroleumsnæringen og utenriks sjøfart utenom var BNP for Fastlands-Norge fortsatt nær 20 pst. over OECD-gjennomsnittet. Noe av forklaringen kan ligge i at petroleumsvirksomheten har bidratt til å øke produktiviteten i fastlandsøkonomien, gjennom teknologioverføring og satsing på produksjon av produkter som har hatt en gunstig prisutvikling, og ved at et høyere lønnsnivå har ført til at mindre produktiv virksomhet er blitt lagt ned. Oljeinntektene har også bedret mulighetene til å drive aktiv motkonjunkturpolitikk.

5.1 Ulike kanaler for påvirkning

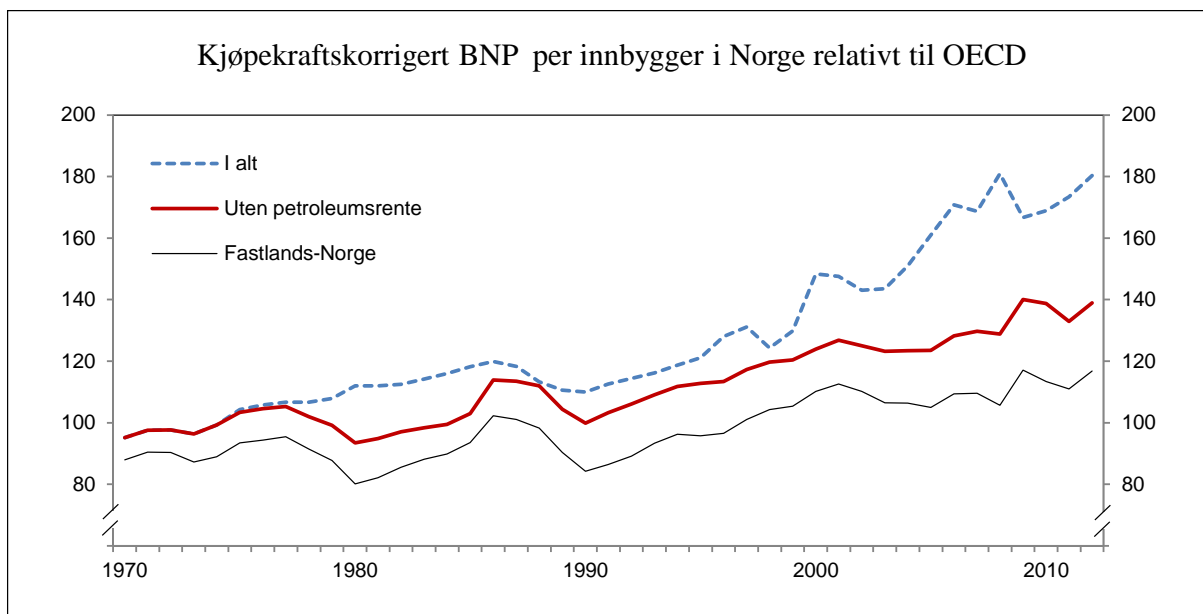
Utnyttelsen av de norske petroleumsressursene virker på norsk økonomi på en rekke forskjellige måter. To hovedkanaler er:

- Næringens etterspørsel etter varer og tjenester
- Offentlig bruk av oljeinntekter

I to rapporter som Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet på oppdrag fra utvalget studeres virkningene gjennom disse kanalene ved hjelp av SSBs modeller Kvarts og MODAG, se kort omtale i boks 5.1. Analysene viser blant annet hvordan etterspørsel etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen og bruk av oljeinntekter slår ut i økt produksjon og sysselsetting i andre deler av økonomien. Økt etterspørsel fører blant annet til lavere arbeidsledighet og høyere lønnsvekst, som igjen leder til høyere prisvekst, høyere rentenivå og sterkere kronekurs. Dette vil igjen påvirke produksjonen og sysselsettingen.

Petroleumsressursene vil trolig også ha andre virkninger enn det som direkte følger av økt etterspørsel. Noen mulige mekanismer er at oljeprisen kan ha en direkte virkning på kronekursen og aksjemarkedet, den spesielle arbeidskulturen på sokkelen kan tenkes å påvirke forholdene i andre deler av økonomien, og befolkningens utdanningsvalg og holdninger kan påvirkes av å ha en rik velferdsstat i ryggen. Noen studier som drøfter slike forhold eller har andre tilnæringsmåter enn SSB til problemstillingene rundt petroleumsvirksomhetens virkninger på økonomien, er Bjørnland og Thorsrud (2013a), Mork (2013) og diverse artikler i Isachsen (2002).

¹⁵Petroleumsrenten utgjør den delen av bruttoproduktet i utvinningsnæringen som overstiger normal faktoravlønning.



Figur 5.1 Norsk kjøpekraftskorrigert BNP per innbygger i forhold til OECD. OECD=100

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

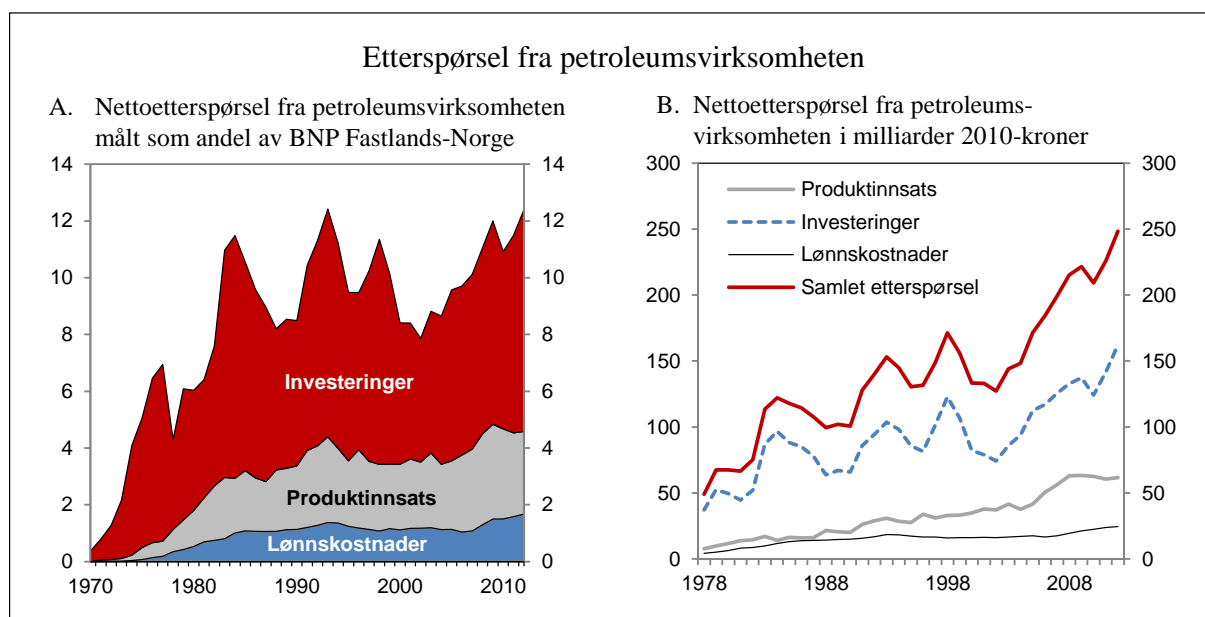
I løpet av det første tiåret med oljeutvinning fikk Norge bygget opp en betydelig leverandørvirksomhet med høy kompetanse på mange områder, direkte og indirekte knyttet til petroleumsutvinning. Høy kompetanse og geografisk og kulturell nærhet til markedene har bidratt til at hoveddelen av disse leveransene har kommet fra norske leverandører de siste 30 årene. Dette har bidratt til at det er skapt mange høyproduktive arbeidsplasser i norsk økonomi.

Figur 5.2A viser utviklingen i de tre etterspørselskomponentene investeringer, produktinnsats og sysselsetting. I de siste 30 årene har denne etterspørselen tilsvart mellom 7,9 pst. og 12,4 pst. av BNP Fastlands-Norge.¹⁶ Investeringene utgjør hovedparten, og er også den klart mest volatile komponenten. Figur 5.2B viser nivået på etterspørselen fra petroleumsvirksomheten i faste priser.

Det aller meste av petroleumsrenten tilfaller staten gjennom skatter, SDØE og utbytte fra Statoil. Mesteparten av disse inntektene spares utenfor Norge i Statens pensjonsfond utland (SPU), og påvirker ikke i seg selv norsk økonomi direkte. Det gjør derimot bruken av inntektene, gjerne målt med det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

¹⁶ Figuren viser produktinnsats, lønnskostnader og investeringer i Utvinningsnæringen og Rørtransport. Trolig kommer omtrent en tredel av produktinnsatsen og investeringene fra import, men dette kan variere betydelig fra år til år. Tallene i figuren er lavere enn det man har operert med tidligere, for eksempel i Nasjonalbudsjettet 2013 og i Eika m.fl. (2010), der man også inkluderte næringen Tjenester i tilknytning til utvinning, som en del av oljenæringen. Dermed inkluderte man også faktorbruk knyttet til eksport fra næringen Tjenester i tilknytning til utvinning. I noen grad innebar det også en dobbelttelling ved at man både hadde med hele faktorbruken i denne tjenestenæringen og deler av leveransene fra næringen i totalsummen. I beregningene bak tallene i figur 5.2 har vi også korrigert bort interne leveranser av produktinnsats i utvinningsnæringen (derfor "netto"), da disse ikke representerer noen impuls mot resten av økonomien. Tallene angir etterspørselen fra petroleumsvirksomheten skalert i forhold til BNP Fastlands-Norge *i markedsverdi*. En skalering mot BNP Fastlands-Norge *i basisverdi* (selgerverdi), vil øke andelen petroleumsvirksomhetens etterspørsel tilsvarende med om lag 2 prosentpoeng i 2012.

Handlingsregelen for finanspolitikken legger bånd på oljepengebruken ved at det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal tilsvare den forventede realavkastningen av SPU, anslått til 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til budsjettåret. Dette sikrer at store og svingende oljeinntekter blir «omdannet» til en mer gradvis økning i bruken av oljepengene. Handlingsregelen åpner samtidig for at oljepengebruken skal kunne tilpasses aktiviteten i økonomien. I år med et generelt lavt aktivitetsnivå og relativt høy arbeidsledighet kan det brukes mer enn forventet avkastning, mens det i år med høy aktivitet bør brukes mindre. Ved store endringer i fondskapitalen skal bruken jevnes ut over tid.

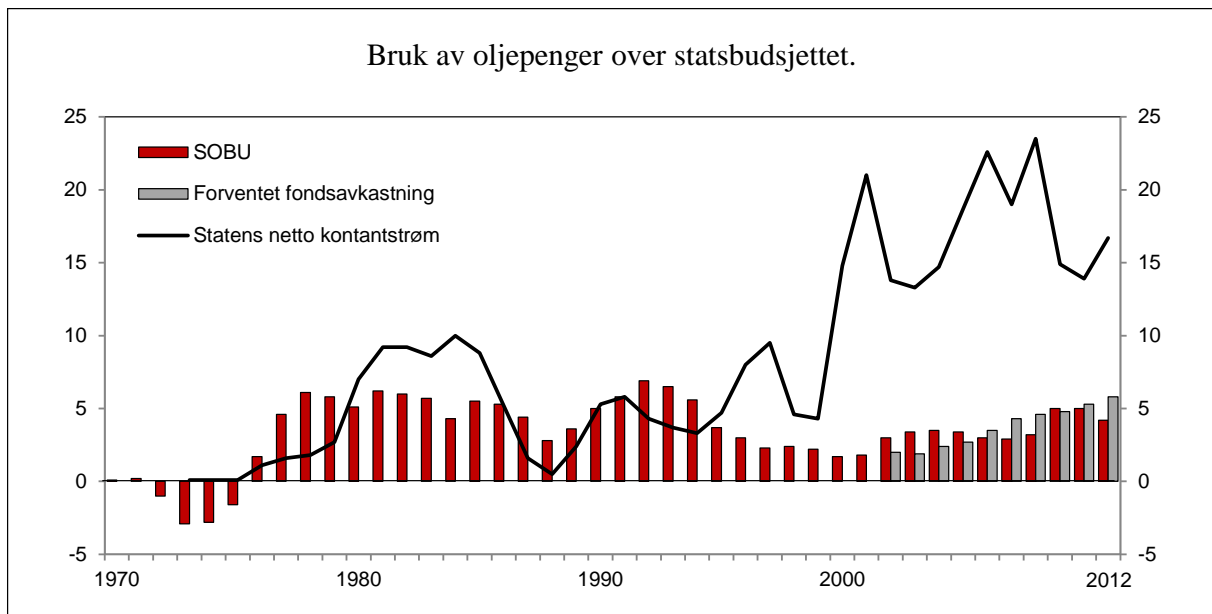


Figur 5.2 Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

Mens ressursbruken knyttet til petroleumsvirksomheten tilsvarte 12,4 pst. av BNP Fastlands-Norge i 2012, var det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet under halvparten av dette. Oljepengebruken er også mye mindre volatil enn etterspørselen fra petroleumsvirksomheten, jf. figurene 5.2 og 5.3.

Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og statens bruk av oljepenger vil generelt ha ulik virkning på økonomien. Sammensetningen av henholdsvis etterspørselen og bruken er av stor betydning for virkningene. Importinnhold er et viktig stikkord. Omfanget av og i hvilken grad skatteendringer fører til endringer i etterspørsel etter varer og tjenester og tilbud av arbeidskraft er et annet. Samlet sett er etterspørselen fra petroleumsvirksomheten langt mer importintensiv enn bruk over offentlige budsjetter. Både nivået og svingningene tyder likevel på at det er etterspørselen fra petroleumsvirksomheten som gir de kraftigste impulsene mot det norske konjunkturforløpet. Mens svingningene i oljepengebruken dels er ønsket politikk ut fra stabiliseringshensyn, er det mer tilfeldig hvordan etterspørselen fra petroleumsvirksomheten virker inn på konjunktorene. Av Cappelen m.fl. (1996) og Johansen og Eika (2000) går det fram at etterspørselen fra petroleumsvirksomheten både har skapt egne konjunkturbevegelser, og henholdsvis forsterket og virket dempende på konjunkturimpulser fra andre deler av økonomien.



Figur 5.3 Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd, forventet fondsavkastning og Statens netto kontantstrøm som andel av trend-BNP Fastlands-Norge. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

5.2 Petroleumsvirksomhetens bidrag til oppgangen etter 2002

I løpet av 2003 ble nedgang snudd til oppgang i norsk økonomi. Til tross for finanskrisen og den påfølgende kraftigste internasjonale konjunkturedgangen siden annen verdenskrig, har årene 2003 til 2012 gjennomgående vært preget av relativt høy vekst og lav arbeidsledighet. Også internasjonalt var perioden før finanskrisen, som brøt ut for fullt høsten 2008, preget av oppgang. Veksten i Kina og andre framvoksende land var spesielt sterk, og bidro til en kraftig økning i oljeprisen. Utviklingen i oljeprisen var en viktig faktor bak at både etterspørselen fra petroleumsnæringen og oljepengebruken gjennomgående har økt i perioden. Fra 2002 til 2012 økte etterspørselen fra petroleumsvirksomheten med 4½ prosentpoeng målt som andel av BNP Fastlands-Norge, jf. figur 5.2a. Oljepengebruken økte i samme periode med 2 prosentpoeng, jf. figur 5.3. Ifølge de to figurene er impulsen fra disse to faktorene ikke enestående i en historisk sammenheng. Målt som andel av BNP var etterspørselen fra petroleumsvirksomheten særlig lav i 2002, og det strukturelle budsjettunderskuddet var også svært lavt, sammenlignet med de foregående tjue årene. Det er likevel interessant å studere hvilken betydning disse to impulsene har hatt for utviklingen i norsk økonomi etter 2002.

Ifølge Eika og Martinussen (2013) som har utført kontrafaktiske beregninger med SSBs strukturelle makromodell KVARTS, kan om lag en femdel av økningen i BNP Fastlands-Norge fra 2002 til 2012 tilskrives den økte etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Dersom etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og bruken av oljeinntekter hadde blitt liggende på 2002-nivået, målt i faste priser, ville den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP Fastlands-Norge vært 2,2 pst., og ikke 2,8 pst. slik den faktisk ble.¹⁷Ifølge beregningene kan om lag 30 pst. av økningen i samlet sysselsetting på 345 000 personer i perioden tilskrives disse to impulsene, og uten

¹⁷Siden disse komponentene holdes uendret i faste priser, vil de falle som andel av BNP når BNP vokser. Dette innebærer dermed en viss kontraktiv effekt i den kontrafaktiske analysen.

impulsene ville arbeidsledigheten i gjennomsnitt vært 1 prosentpoeng høyere. Dette tegner et bilde av en vesentlig svakere utvikling i norsk økonomi dersom vi ikke hadde hatt petroleumsvirksomheten. Det er klare paralleller mellom dette og Cappelen m.fl. (1996) som på bakgrunn av en liknende modellberegning konkluderte med at utviklingen i norsk økonomi i perioden 1973-93 neppe hadde atskilt seg veldig mye fra andre OECD-land i den perioden dersom vi ikke hadde hatt oljen.

Beregningene er gjort under forutsetning av at den økte oljepengebruken i hovedsak har gått til å øke offentlig etterspørsel, men i noen grad også til å redusere skattenivået. Resultatene er således både utsatt for den vanlige usikkerheten knyttet til makroøkonomiske modellberegninger, men også usikkerhet knyttet til forutsetningene om hvordan finanspolitikken ville blitt innrettet uten økningen i bruk av oljepenger. Den kontrafaktiske analysen uten økt bruk av oljeinntekter innebærer dermed også at vi ser bort i fra at svakere økonomisk vekst kunne blitt kompensert med mer ekspansiv finanspolitikk. Derimot tar beregningene hensyn til at Norges Banks styringsrente ville blitt justert.

Ifølge beregningene har den økte etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og den økte oljepengebruken hatt omtrent like stor virkning på norsk økonomi gjennom de siste ti årene. Aktivitetsøkningen i petroleumsvirksomheten har bidratt mest til økningen av BNP, mens sysselsettingsveksten i større grad er en følge av økt offentlig oljepengebruk.

Den økte etterspørselen har ifølge beregningene bidratt til at lønningene i 2012 var nær 9 pst. høyere enn det de ellers ville vært. Den gjennomsnittlige årslønnsveksten i denne perioden vil dermed vært 3,4 pst. uten disse impulsene, og ikke 4,3 pst. som den faktisk ble. Høyere lønnsvekst skyldes sterkere press i arbeidsmarkedet, og i de første fire årene bidro også høyere lønnsomhet i industrien til høyere lønnsvekst. Men ifølge beregningene førte etter hvert høyere lønninger, økte kostnader på leveranser fra andre næringer og en sterkere krone til at lønnsomheten i industrien ble lavere enn den ville vært uten impulsene fra petroleumsvirksomheten. Samlet sett bidro derfor virkningen på lønnsomheten i industrien til å dempe økningen i lønnsveksten i perioden.

Økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten har i stor grad vært rettet mot industrien, og bidratt til økt produksjon og økt lønnsomhet i næringen i de fire første årene. Økt offentlig etterspørsel gjennom bruk av oljepenger har i mindre grad vært rettet mot industrien og derfor isolert sett bidratt til en svekkelse av lønnsomheten i næringen i nesten hele perioden. På grunn av industriens lønnsledende rolle har økningen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten ifølge modellberegningene bidratt langt mer til den økte lønnsveksten enn det økningen i oljepengebruken har gjort.

Petroleumsvirksomheten har samlet sett bidratt betydelig til å løfte verdiskaping, inntekter og velstand i norsk økonomi. Petroleumsnæringen har også bidratt til at vi har klart oss bedre enn de fleste land gjennom den internasjonale finanskrisen. Den betydelige veksten i næringen har imidlertid også medført ulemper for deler av økonomien. Den kostnadmessige konkurransevnen er blitt svekket ved at timelønnskostnadene har blitt høyere og kronkursen sterkere enn hva de ellers ville vært. Ifølge Eika og Martinussen (2013) ville kronkursen i 2012 vært 3,4 pst. svakere og lønningene 8,8 pst. lavere uten de direkte og indirekte etterspørselsimpulsene fra petroleumsnæringen.¹⁸ Dette har resultert i at aktiviteten i

¹⁸ I beregningene er styrkingen av kronen i 2012 mindre som følge av begge impulsene enn for hver av dem enkeltvis. Dette skyldes at styringsrenten i de kontrafaktiske banene er forutsatt ikke å bli satt til under 0. Mot slutten av beregningsperioden blir styringsrenten i de to enkeltvis kontrafaktiske beregningene nær 0. Mens virkningen på mange andre størrelser om lag dobler seg når man beregner virkningene av begge impulsene, endres effektene på renten dermed nesten ikke. Det er fordi styringsrenten er 0 fra og med 2. kvartal 2009 i den

tradisjonelle konkurranseutsatte virksomheter er blitt redusert, noe som isolert sett bidrar til å gjøre norsk økonomi mer ensidig og mindre motstandsdyktig for negative konjunktursjokk. På den annen side har den høye sparingen på statens hånd bidratt til å gjøre statsfinansene meget robuste. Mens stram finanspolitikk i flere andre land har bidratt til å forsterke nedgangen de senere årene, har norske myndigheter kunnet stimulere økonomien i nedgangen etter 2008, uten å ha måttet reversere politikken i etterkant.

Økt rikdom som de økte oljeinntektene representerer, fører til at vi etterspør mer tjenester og varer til både offentlig og privat forbruk. Ettersom en del av tjenestene ikke kan importeres fra utlandet er det nærmest en uunngåelig konsekvens at ressurser overføres fra tradisjonelle konkurranseutsatte næringer til både petroleumsrelaterte næringer og til næringer som dekker etterspørselsøkningen av skjermede produkter. Den økte arbeidskraftsetterspørselen fører også til økt yrkesaktivitet blant allerede bosatte og økt arbeidsinnvandring. Ifølge beregningene i Eika og Martinussen (2013) økte arbeidstilbudet med 55 000 personer og arbeidsinnvandringen med 25 000 i årene 2002 til utgangen av 2012 som følge av petroleumsvirksomheten.

Også Bjørnland og Thorsrud (2013a) analyserer petroleumsvirksomhetens og oljeprisens betydning for norsk økonomi. Deres analyse har en renere statistisk tilnærming (en Bayesiansk dynamisk faktormodell) enn Eika og Martinussen (2013), som er basert på en tradisjonell makroøkonometrisk modell. Resultatene i Bjørnland og Thorsrud (2013a) kan tyde på at aktiviteten i petroleumsvirksomheten stimulerer produktiviteten i øvrig markedsrettet virksomhet direkte.

Ifølge Bjørnland og Thorsrud (2013b) kan 30 pst. av veksten i BNP Fastlands-Norge fra 1996 til 2012 og 10 pst. av veksten i lønningene i Fastlands-Norge i samme periode tilskrives økt aktivitet i petroleumsvirksomheten. Hvis man legger til virkningen av høyere oljepris som skyldes forhold på tilbudssiden i energimarkedet, kan disse impulsene forklare 20 pst. av økningen i sysselsetting og lønn i fastlandsøkonomien, og 35 pst. av økningen i BNP Fastlands-Norge i perioden. I tillegg vil en økning i oljeprisen som skyldes økt global etterspørsel, også stimulere norsk økonomi ytterligere. Dette gjorde seg særlig gjeldende i årene forut for finanskrisen. I størrelsesorden og rent kvalitativt samsvarer disse funnene rimelig bra med resultatene fra Eika og Martinussen (2013). Men siden Bjørnland og Thorsrud ser på virkningene fra 1996, da både oljepengebruken og etterspørselen fra petroleumsnæringen var høyere enn i 2002, kunne en ventet at de fant mindre virkninger enn Eika og Martinussen (2013). På den annen side inkluderer beregningene til Bjørnland og Thorsrud (2013) i prinsippet alle virkninger av høyere oljepriser, og dermed også effekter som ikke fanges opp av Eika og Martinussen. Direkte effekter av økt oljepris på lønninger i og utenfor petroleumsvirksomheten og prisene på produktene fra leverandørvirksomheten, samt spillovereffekter på produktiviteten utenom oljevirksomheten, er eksempler på noen slike.

kontrafaktiske banen uten noen av impulsene. Ettersom styringsrenten var lavere i 2012 enn i 2011, kunne renten settes mer ned i den kontrafaktiske banen i 2011 i forhold til i 2012. I de enkeltvise kontrafaktiske beregningene var det derimot rom for at renten kunne settes mer ned i 2012 enn i 2011. Ettersom kronekursen i den kontrafaktiske banen uten noen av impulsene i 2012 blir mye sterkere fordi rentenedgangen reduseres, blir inflasjonen svært lav, og dette bidrar til å styrke kronen.

Boks 5.1 Hva er KVARTS og MODAG?

KVARTS og MODAG¹ er makroøkonomiske modeller utviklet i SSB gjennom mer enn 30 år. Modellene er på de fleste områder nærmest identiske, bortsett fra at KVARTS er basert på kvartalsdata og MODAG på årsdata.

Modellene består av rundt 4000 likninger som beskriver sammenhenger i norsk økonomi, og er basert på økonomisk teori og nasjonalregnskapets data, begrepsapparat og definisjoner. Modellen har 23 produksjonsnæringer og 45 produkter, og er således en disaggregert modell i internasjonal sammenheng. Modellen har en kjerne med kryssløpssammenhenger, som er basert på data fra leveranser mellom næringer i ett enkelt år. Ut over kryssløpssammenhengene beskrives aktørenes atferd av likninger som bygger på økonomisk teori, kombinert med statistisk analyse av historiske sammenhenger i norsk økonomi.

Modellene åpner for at keynesianske mekanismer har betydning i økonomien ved at aktivitetsnivået på kort sikt styres av den samlede etterspørselen. På lengre sikt har forhold på tilbudssiden stor betydning for utviklingen, men det er ingen mekanismer i modellene som sikrer full ressursutnyttelse verken på kort eller lang sikt.

Arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen er en viktig del av modellene. Det skilles imidlertid ikke mellom ulike typer arbeidskraft i modellenes standardversjon som er benyttet i studiene det refereres til her.

Lønnsdannelsen er en litt modifisert versjon av hovedkursteorien.² Frontfaget representeres med hele industrien. Svært forenklet kan man si at lønnsnivået i industrien bestemmes av lønnsomheten i næringen, arbeidsledigheten og av innvandringen. I de to andre hovedgruppene av næringer (Markedsrettet tjenesteyting inkludert Bygg og anlegg og Offentlig forvaltning) er den primære forklaringsfaktoren ”alternativlønnen”, som i hovedsak er det gjennomsnittlige lønnsnivået utenfor egen næring. I Markedsrettet tjenesteyting blir lønningene også påvirket av nivået på innvandringen. I petroleumsvirksomheten bestemmes lønningene først og fremst av lønnsnivået i industrien direkte, men påvirkes i noen grad også av lønnsomheten i næringen.

Modellene fanger opp mange viktige mekanismer i norsk økonomi, men er, som alle modeller, forenklinger av virkeligheten. Modellene er kanskje aller sterkest på kort- og mellomlangsigtede analyser. På lengre sikt vil betydningen av andre faktorer enn de som er med i modellene øke, og det er grunn til å tro at usikkerheten knyttet til modellresultatene øker over tid. For eksempel vil ledige ressurser kunne gi større rom for andre etterspørselsimpulser, noe som igjen kan bidra til økt aktivitet.

¹ Se Boug og Dyvi (2008) for mer detaljert beskrivelse av en tidligere versjon av MODAG hvor det aller meste også er gyldig for KVARTS.

² Se vedlegg D i Cappelen m.fl. (2013) for en nærmere gjennomgang av lønnsdannelsen i MODAG.

Tabell 5.1 Noen makroøkonomiske hovedstørrelser. Anslag på virkningen av den økte etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og den økte oljepengebruken etter 2002¹

	Gjennomsnittlig årlig vekst/nivå 2003-2012	Nivå 2012, 2002=100 der annet ikke framgår
<u>BNP utenom petroleumsutvinning</u>	2,8	131,3
Virkning av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, prosentpoeng/pst.	0,3	2,9
Virkning av økt oljepengebruk, prosentpoeng/pst.	0,3	2,5
Virkning av begge impulser, prosentpoeng/pst.	0,6	5,9
<u>Arbeidsledighetsrate (prosentpoeng)</u>	3,5	3,2
Virkning av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten	-0,5	-0,8
Virkning av økt oljepengebruk	-0,5	-1
Virkning av begge impulser	-1,0	-2,1
<u>Årslønn</u>	4,3	152,5
Virkning av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, prosentpoeng/pst.	0,6	5,6
Virkning av økt oljepengebruk, prosentpoeng/pst.	0,3	3,2
Virkning av begge impulser, prosentpoeng/pst.	0,9	8,8
<u>Kronekurs², importveid 44 land, 1995 = 100</u>	91,3	87,1
Virkning av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, pst.	-2,4	-4,3
Virkning av økt oljepengebruk, pst.	-2,1	-4,4
Virkning av begge impulser, pst.	-3,6	-3,4
<u>Pengemarkedsrente (prosentpoeng)</u>	3,3	2,2
Virkning av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten	0,7	1,5
Virkning av økt oljepengebruk	0,6	1,4
Virkning av begge impulser	1,1	1,6

For hver variabel viser første linje den faktiske utviklingen, og de tre påfølgende linjene anslag på virkningen av de to impulsene separat og samlet.

¹ Virkningen av begge impulsene er generelt ikke summen av enkelt-impulsene. Det er en egen beregning og i den kontrafaktiske banen uten disse impulsene stoppes rentenedgangen i forhold til referansebanen av at styringsrenten er forutsatt å være positiv.

² Positive tall betyr svakere krone.

Kilde: Eika og Martinussen (2013) og SSB.

5.3 Hvem leverer til petroleumsvirksomheten?

I 2012 var om lag 11 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet utenom petroleumsvirksomheten leveranser til investeringer og produktinnsats til den norske petroleumsvirksomheten. Mesteparten av dette kom trolig¹⁹ fra ulike tjenesteytende næringer på fastlandet, men det var også betydelig leveranser fra industrien og fra næringen Tjenester i tilknytning til utvinning. Utenriks sjøfart, som inkluderer supply-virksomheten på norsk sokkel, og bygg og anlegg har også en god del leveranser til petroleumsvirksomheten.

Som omtalt i kapittel 4, var det bare to av industrinæringene, Verftsindustri og annen transportmiddelindustri og Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, som til sammen utgjør 20 pst. av verdiskapingen i industrien, som ble klassifisert til i stor grad å være basert på leveranser til petroleumsvirksomheten.

Norske leverandørbedrifter eksporterer også i økende grad varer og tjenester til petroleumsvirksomhet i andre land. Nasjonalregnskapsstatistikk gir imidlertid få holdepunkter for å bedømme størrelsesorden på dette utenom det som er registrert som salg av oljeplattformer (som ikke er mye), og diverse tjenester knyttet til oljevirkosomhet. Sistnevnte leveres i stor grad fra næringen Tjenester i tilknytning til utvinning. Mellbye m.fl. (2012) har blant annet gjennom direkte kontakt med en del foretak og gjennomgang av årsrapporter anslått eksporten fra leverandørvirksomheten til 107 mrd. kroner i 2011. Dette utgjør 18,5 pst. av den samlede norske eksporten utenom råolje og naturgass. Det har vært en klar økning i andelen etter 2003, men en liten nedgang fra 2009 til 2011 som er det siste året de har tall for.

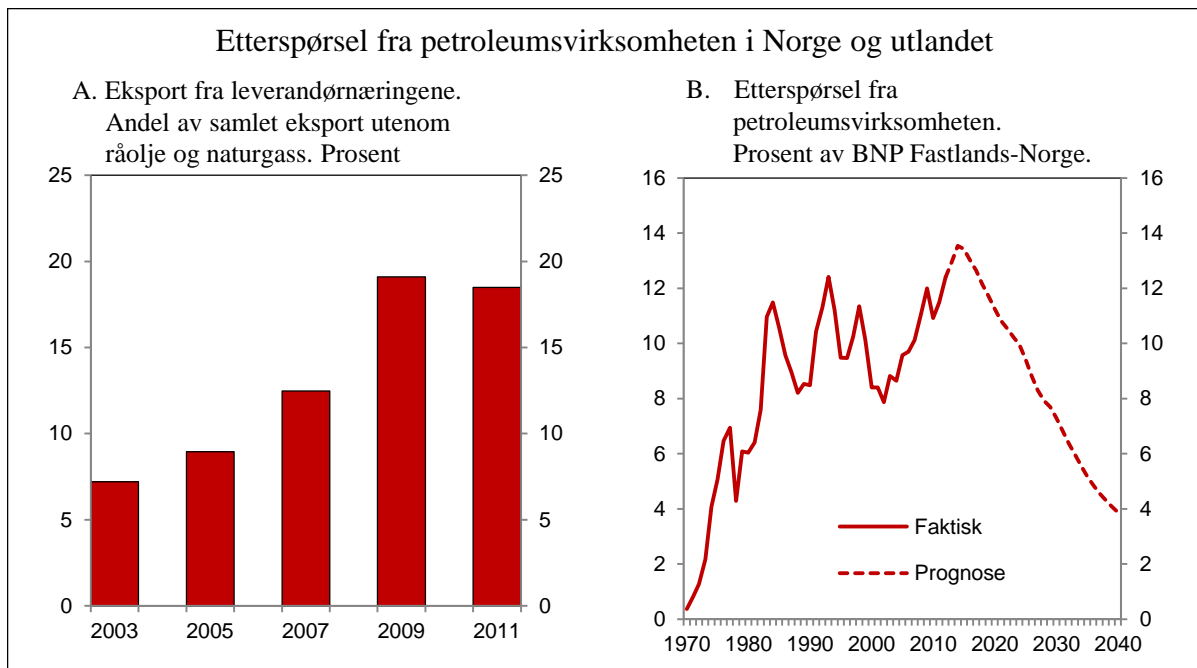
Eksporten av produkter som er relatert til petroleumsvirksomhet innebærer at norske virksomheter blir mindre avhengige av aktivitetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet, fordi en nedgang her vil kunne kompenseres ved økte leveranser til andre land. På den annen side øker det oljeprisens betydning for norsk økonomi, fordi et permanent fall i oljeprisen vil redusere etterspørselen etter slike produkter i hele verden, noe som vil forsterke de negative impulsene på norsk økonomi. På lengre sikt kan det også bli mer utfordrende å opprettholde store leveranser til oljevirkosomhet i andre land, når norsk petroleumsvirksomhet avtar, og dermed også fordelen av et betydelig hjemmemarked for leverandørvirksomheten. På den annen side kan en del av teknologien som utvikles i tilknytning til petroleumsnæringen og kompetansen blant de ansatte trolig brukes på andre områder og dermed gi muligheter for ny virksomhet.

5.4 Utsiktene for norsk økonomi i lys av en forventet nedbygging av oljevirkosomheten

En balansert økonomisk utvikling krever en passe stor konkurranseutsatt sektor i tillegg til petroleumsvirksomheten. Er konkurranseutsatt sektor stor nok nå, når vi tar hensyn til den fremtidige nedgangen i petroleumsvirksomheten?

I det følgende vil vi belyse dette spørsmålet med utgangspunkt i beregninger gjennomført i Statistisk sentralbyrå, med bruk av modellen MODAG (Cappelen m.fl., 2013). Først vises resultater fra en beregning med ganske stabile impulser mot norsk økonomi fram til 2040. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten avtar markert, men dette motvirkes av en gradvis økt innfasing av oljeinntekter i tråd med handlingsregelen. Beregningen tar hensyn til at de

¹⁹I det vi antar at hovedmønsteret for 2006 i følge Eika m.fl. (2010) gjelder fortsatt.



Figur 5.4 Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten i Norge og utlandet

Kilde: Melbye m.fl (2013), Statistisk sentralbyrå og Eika m.fl (2013).

offentlige petroleumsinntektene reduseres og at befolkningen eldes, slik at antall pleietrengende øker, og det blir færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. I avsnitt 5.5 vises to alternative baner, der et kraftig fall i oljeprisen får mer omfattende virkninger for norsk økonomi.

I beregningene til Cappelen m.fl. (2013) antas etterspørselen fra petroleumsvirksomheten å begynne å falle i 2016, og deretter å falle ut beregningsperioden som slutter i 2040, jf. figur 5.4B. De negative impulsene i 25-årsperioden 2016-2040 ventes i gjennomsnitt å tilsvare 0,4 prosentpoeng av BNP Fastlands-Norge. Isolert sett vil dette innebære betydelig utfordringer for norsk økonomi, selv om norsk økonomi har stått overfor negative etterspørselsimpulser fra petroleumsvirksomheten i en slik størrelsesorden tidligere. Fra 1993 til 2002 falt etterspørselen fra petroleumsvirksomheten tilsvarende 4,6 prosentpoeng av BNP Fastlands-Norge. I gjennomsnitt blir det 0,5 prosentpoeng per år.

Fallet i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten motvirkes imidlertid i stor grad av økt oljepengebruk. Petroleumproduksjonen ventes i beregningene å holde seg ganske stabil i om lag ti år, før den begynner å falle. I Cappelen m.fl. (2013) legges det til grunn at oljeprisen faller noe de første årene, men at den deretter holder seg reelt sett uendret fra 2015 på 94 USD/fat. Dette medfører at det kan fases inn mer oljepenger i norsk økonomi i lang tid framover. Ifølge beregningene i Cappelen m.fl. (2013) kan dette innebære ekspansive budsjettimpulser i nesten tjue år fremover, med i gjennomsnitt tilsvarende 0,2 prosentpoeng av BNP Fastlands-Norge hvert år. Dette er til forskjell fra midten av 1990-tallet, da de negative impulsene fra petroleumsvirksomheten ble forsterket av en reduksjon i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, jf. figur 5.3. Det var imidlertid en periode der betydelig vekst i eksporten og industriinvesteringene bidro til en oppgang i norsk økonomi.

I de kommende tjue årene kan altså impulsene fra petroleumsvirksomhetens etterspørsel og oljepengebruk i stor grad komme til å motvirke hverandre med hensyn til den samlede aktivitetsutviklingen i norsk økonomi utenom petroleumsvirksomheten. En forutsetning for dette er at oljepengebruken bare beveger seg langsomt opp mot 4-prosentbanen. Med en slik

innretning av finanspolitikken forlenges perioden hvor finanspolitikken kan gi ekspansive impulser i forhold til en politikk hvor det strukturelle budsjettunderskuddet raskere bringes opp mot 4-prosentbanen.

Når vi kommer fram til rundt 2030, vil utfordringene bli større, ettersom Statens pensjonsfond utland ikke lenger tilføres nok midler til å holde tritt med veksten i BNP. I beregningene i Cappelen m.fl. (2013) ligger bruken av oljeinntekter (det strukturelle underskuddet) fortsatt under 4-prosentbanen i 2030, og budsjettunderskuddet kan derfor utover i dette tiåret likevel vokse om lag i takt med BNP Fastlands-Norge. Etter 2040 ligger det an til at politikken må legges om i kontraktiv retning.

Aldringen av befolkningen har allerede medført et skifte i retning av høyere vekst i pensjonsutbetalingene. Når de store fødselsgruppene fra rett etter krigen kommer opp i 80-årene om vel ti år, vil behovet for helse- og omsorgstjenester stige klart. Innretningen av finanspolitikken i referansebanen til Cappelen m.fl. (2013) er likevel slik at det gjennom hele beregningsperioden fram til 2040 er en viss økning av nivået på offentlig velferdstjenester, men vesentlig lavere enn veksten har vært historisk.²⁰

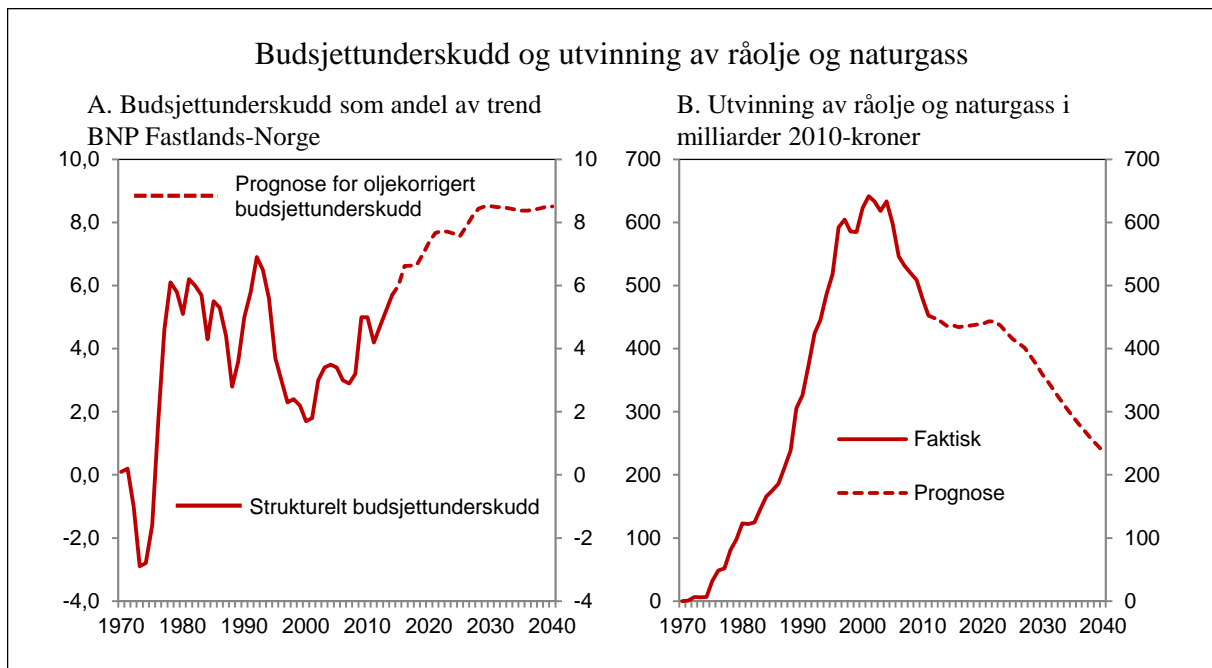
Framskrivningene i Cappelen m.fl. (2013) fram til 2040 viser en ganske stabil realøkonomisk utvikling, med en ledighetsrate som svinger mellom 3,1 og 3,7 pst. Stabiliteten henger blant annet sammen med at konjunkturimpulsene fra utlandet er forutsatt å være svært beskjedne og at nedgangen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten forutsettes å være jevn²¹. En får likevel fram interessante strukturelle tilpasninger i økonomien i prognosebanen. BNP utenom petroleumsvirksomheten per innbygger vokser i gjennomsnitt med 1,2 pst. fram til 2040, 0,5 prosentpoeng lavere enn i de foregående 25 årene.

I beregningene går overskuddet på handelsbalansen over til et underskudd i 2033. Som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten kommer den ned i -3 pst. i 2040. For driftsbalansen med utlandet, hvor også utbytte og renteinntekter på utenlandske verdipapirer regnes med, går også overskuddet gradvis ned, og i 2040 er det på 4 pst. av BNP utenom petroleumsvirksomheten. Rente- og stønadsbalansen bedres over tid i takt med økte fordringer på utlandet. Driftsbalansen med utlandet fratrukket eksportverdien av råolje og naturgass er i utgangspunktet negativ, men den bedres gradvis fra -11 pst. i 2013 til -1 pst. i 2040.

Statens pensjonsfond utland utgjør en betydelig del av norske fordringer på utlandet. Avkastningen på fondet kommer dels i form av renter og utbytte, men også som kapitalgevinster (omvurderinger). Målt i utenlandsk valuta dreier det seg om prisene på fondets aktiva, mens avkastningen i norsk valuta også påvirkes av kronekursen. Norges netto fordringer overfor utlandet som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten øker derfor gjennom hele perioden, og mer enn det som følger av den positive rente og stønadsbalansen. Men de forutsetninger som gjøres i framskrivningene, bl.a. at realavkastningen på fondet er 4 pst., vil nettofordringene i 2040 være nær dobbelt så store som i 2012, målt som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten.

²⁰ Disse beregningene avviker noe fra Perspektivmeldingen, som i referanseframskrivningen kun forutsatte en videreføring av dagens velferdsordninger. En forskjell er at referanseframskrivningen i Perspektivmeldingen ikke var ment som en prognose, men et utgangspunkt for analyser. Noen spesifikke årsaker til forskjeller er ellers at oljepengebruken i Perspektivmeldingen var forutsatt å følge 4-prosentbanen, og at handlingsrommet ble brukt til skattelette. Forutsetninger knyttet til behovet for produktinnsats for å opprettholde nivået på velferdstjenestene ble også vurdert ulikt. De offentlige finanser som er utgangspunktet for beregningene, fremstår nå som bedre enn de gjorde da beregningene til perspektivmeldingen ble gjennomført.

²¹ Mork (2013) argumenterer for at det er mer sannsynlig med et bratt fall i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten enn en lengre periode med mer moderat nedgang.



Figur 5.5 Budsjettunderskudd og utvinning av råolje og naturgass

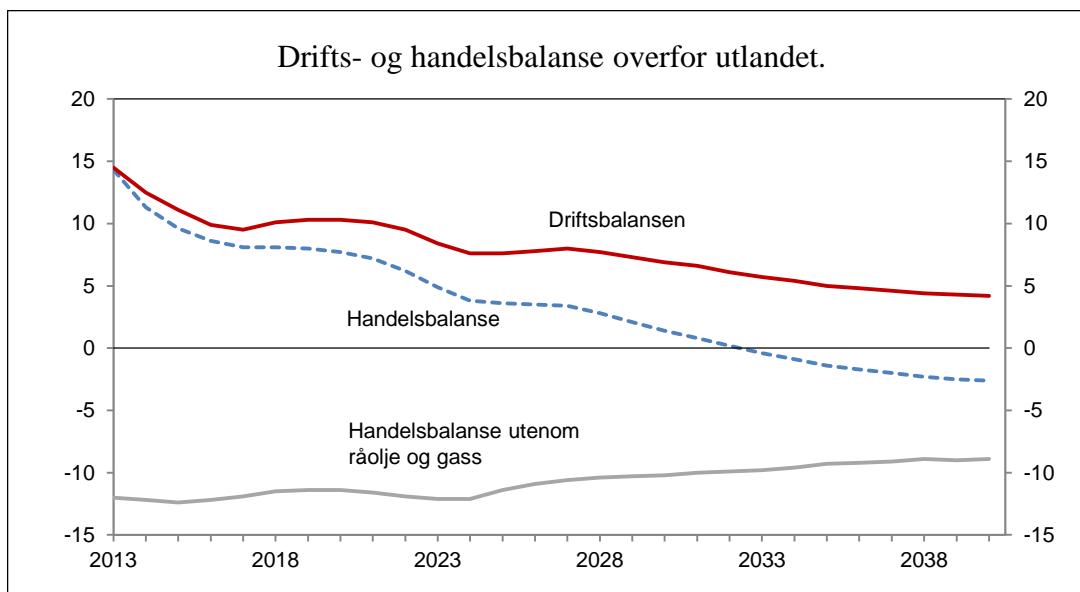
Kilde: Nasjonalbudsjettet for 2014 og Cappelen m.fl. (2013).

Eksportvolumet utenom råolje og naturgass antas å vokse framover, men mindre enn veksten i etterspørselen i norske eksportmarkeder. Importvolumet kan komme til å øke noe mindre enn det. Et strukturelt forhold som trekker importvolumet ned, er nedgang i petroleumsnæringen som er spesielt importintensiv. Aldringen av befolkningen vil også føre til at privat og offentlig konsum vris i retning av mer tjenesteetterspørsel, og dermed mindre import. Fallet i oljeprisen innebærer en klar svekkelse av bytteforholdet på kort sikt. Det er lagt til grunn en gjennomgående svak bedring av bytteforholdet for andre produkter enn petroleum fram mot 2040, slik at man da om lag er tilbake på nivået før finanskrisen.

Ifølge beregningene vil bruttoproduktet i industrien gjennomgående stige noe i årene framover. Målt som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten faller imidlertid bruttoproduktet i industrien ganske jevnt fra 9,0 i 2012 til 7,7 pst. i 2040. Dette er en fortsettelse av en langvarig trend som vi har sett både i Norge og andre vestlige land.

Beregningen viser en balansert utvikling i utenriksøkonomien. Rente og valutakurs bestemmes i modellen, og kronkursen svinger litt opp og ned, men er hele tiden svakere enn gjennomsnittet i 2012. I 2040 er kronen 4 pst. svakere enn i 2012. Forutsatt samme nominelle lønnsvekst i Norge og hos handelspartnerne, vil det isolert sett bringe gjennomsnittlige timelønnskostnader i norsk industri ned fra 69 til 62 pst. høyere enn våre handelspartnere i EU målt i felles valuta. Norsk inflasjon ventes å ligge nær inflasjonen i euro-området.

Disse framskrivingene gir med andre ord en nokså smidig og balansert utvikling framover, selv om kostnadsnivået forblir godt over nivået til konkurrenter i andre land. Nedgangen i petroleumsvirksomheten behøver derfor ikke skape alvorlige problemer for norsk økonomi. Men det er også betydelig risiko for at utviklingen for konkurranseutsatt sektor og norsk økonomi ikke vil utvikle seg så gunstig som disse framskrivingene viser. En viktig premisse er forutsetningene om den internasjonale økonomiske utviklingen og den økonomiske politikken. En annen vesentlig usikkerhetsfaktor er forløpet for oljeprisen, som vi kommer tilbake til i avsnitt 5.5.



Figur 5.6 Drifts- og handelsbalanse overfor utlandet. Prosent av BNP

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

En tredje viktig premis for analysen er at modellen fanger opp de sentrale mekanismene som vil virke i økonomien i tiden framover på en tilfredsstillende måte. Modellen bygger på historiske erfaringer i norsk økonomi, og mange av sammenhengene i modellen endres relativt langsomt. Samtidig er det klart at det skjer store endringer i både norsk og internasjonal økonomi, og det er grunn til å tro at disse endringene også vil kunne påvirke de sammenhengene som er sentrale i modellen. Et viktig moment her er den kostnadsmessige konkurranseevnen, som har forverret seg markert gjennom det siste tiåret. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 2013:7) var gjennomsnittlig timelønnskostnader i norsk industri i 2012 nær 70 pst. høyere enn gjennomsnittet av våre handelspartnere i EU, målt i felles valuta.

Det høye kostnadsnivået innebærer en fare for at vi mister mer av vårt konkurranseutsatte næringsliv og at det etableres mindre nye virksomheter enn framskrivingene over tyder på, selv om oljeprisen holder seg høy. En slik utvikling kan være vanskelig å oppdage tidnok, fordi eksisterende virksomheter og kompetanse kan gi lønnsom drift i lang tid, selv om kostnadsnivået er for høyt til å være bærekraftig på lengre sikt. En eventuell avskalling skjer ikke nødvendigvis jevnt, men etappevis dersom for eksempel foretak etablerer seg utenfor Norge istedenfor å fornye maskinparken og investere i annen realkapital i Norge. Når industribedrifter først legges ned, kan det være vanskelig å få dem tilbake. Tilsvarende kan det være vanskelig å ta igjen det tapte dersom nivået på nyetableringer har vært for lavt i en periode.

Et variert næringsliv er viktig for å ha flere ben å stå på, og for mange lokalsamfunn er industrivirksomheter det viktigste grunnlaget. En avskalling av konkurranseutsatte virksomheter vil gjøre norsk næringsliv mindre variert og mer sårbart for negative konjunktursjokk og fall i bytteforholdet. Enkelte lokalsamfunn vil kunne bli rammet ekstra hardt. I tillegg møter stadig nye deler av næringslivet internasjonal konkurranse, jf. kapittel 4. Høyere kostnader i Norge enn ute vil derfor innebære en utfordring for stadig flere områder av økonomien.

Tabell 5.2 Makroøkonomiske hovedstørrelser i referansebanen.
Periodegjennomsnitt. Årlig vekst i pst. der annet ikke framgår

	2013-2020	2021-2030	2031-2040
Konsum i husholdninger	3,4	2,7	2,5
Offentlig konsum	2,4	1,8	1,3
Bruttoinvesteringer i alt	2,2	0,7	0,9
Utvinning og rørtransport	1,9	-2,4	-3,5
Næringer Fastlands-Norge	2,5	2,8	2,3
Eksport utenom petroleum og rørtransport	3,5	3,0	3,1
Import	3,8	2,7	2,8
BNP	2,1	1,3	1,4
Utenom petroleumsutvinning	2,6	1,8	1,8
Industri	2,3	0,9	0,6
Sysselsatte personer	1,1	0,7	0,6
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	3,6	3,6	3,2
Gjennomsnittlig timelønn	3,7	4,0	3,9
Konsumprisindeksen	2,3	2,1	2,1
Importveid valutakurs ¹	1,0	-0,1	-0,3
Oljekorrigert budsjettunderskudd, andel av Statens pensjonsfond utland (SPU), pst.	3,3	3,3	3,6

¹ Positiv vekst betyr svekkelse.

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

5.5 Hvor sårbar er norsk økonomi for et oljeprisfall?

Et kraftig fall i oljeprisene kan være et resultat av en negativ utvikling i verdensøkonomien, eller det kan være en effekt av forhold på tilbudssiden i energimarkedet. Som påpekt i Bjørnland og Thorsrud (2013) og Cappelen m.fl. (2013), vil dette gi svært ulike virkninger på norsk økonomi. Hvis et fall i internasjonal etterspørsel fører til lavere oljepris, vil norsk økonomi motta negative impulser langs mange dimensjoner samtidig. Hvis derimot prisnedgangen skyldes forhold på tilbudssiden, vil aktiviteten i land som ikke selv produserer olje bli stimulert, og dermed løfte den internasjonale etterspørselen etter andre norske eksportprodukter. Det vil motvirke de negative initiale impulsene.

Brander m.fl. (2013) har analysert hvordan omsetningen i norske bedrifter på kort sikt kan bli påvirket av et eventuelt fall i oljeprisen gjennom en spørreundersøkelse blant nær 600 bedrifter utenom oljeselskaper og offentlig virksomhet i Norges Banks regionale nettverk. Rundt 40 pst. av bedriftene i undersøkelsen har petroleumsrelatert omsetning. Et flertall av bedriftene med slik omsetning rapporterte at den utgjør inntil 25 pst. av den samlede omsetningen i bedriften. De anslåtte konsekvensene avhenger av hvilket nivå prisen faller til. Et mindre prisfall vil gi små utslag i aktiviteten fordi det i liten grad vil endre vurderingen av

lønnsomheten på investeringsprosjekter. Bedriftene i undersøkelsen rapporterte at et fall i oljeprisen ikke vil ha store negative konsekvenser for den petroleumsrelaterte omsetningen i egen bedrift dersom oljeprisen holder seg over \$100. En del av omsetningen vil derimot bli påvirket dersom oljeprisen faller under \$90, og et prisfall til \$70 eller lavere vil få store negative konsekvenser for den petroleumsrelaterte omsetningen i norsk økonomi. Effekten av lavere oljepris anslås å komme etter 3-4 kvartaler for hoveddelen av den petroleumsrelaterte omsetningen. Bedriftene anslår samlet sett at de bare i begrenset grad kan erstatte et bortfall av petroleumsrelatert omsetning ved å øke omsetningen i andre markeder på 1-2 års sikt.

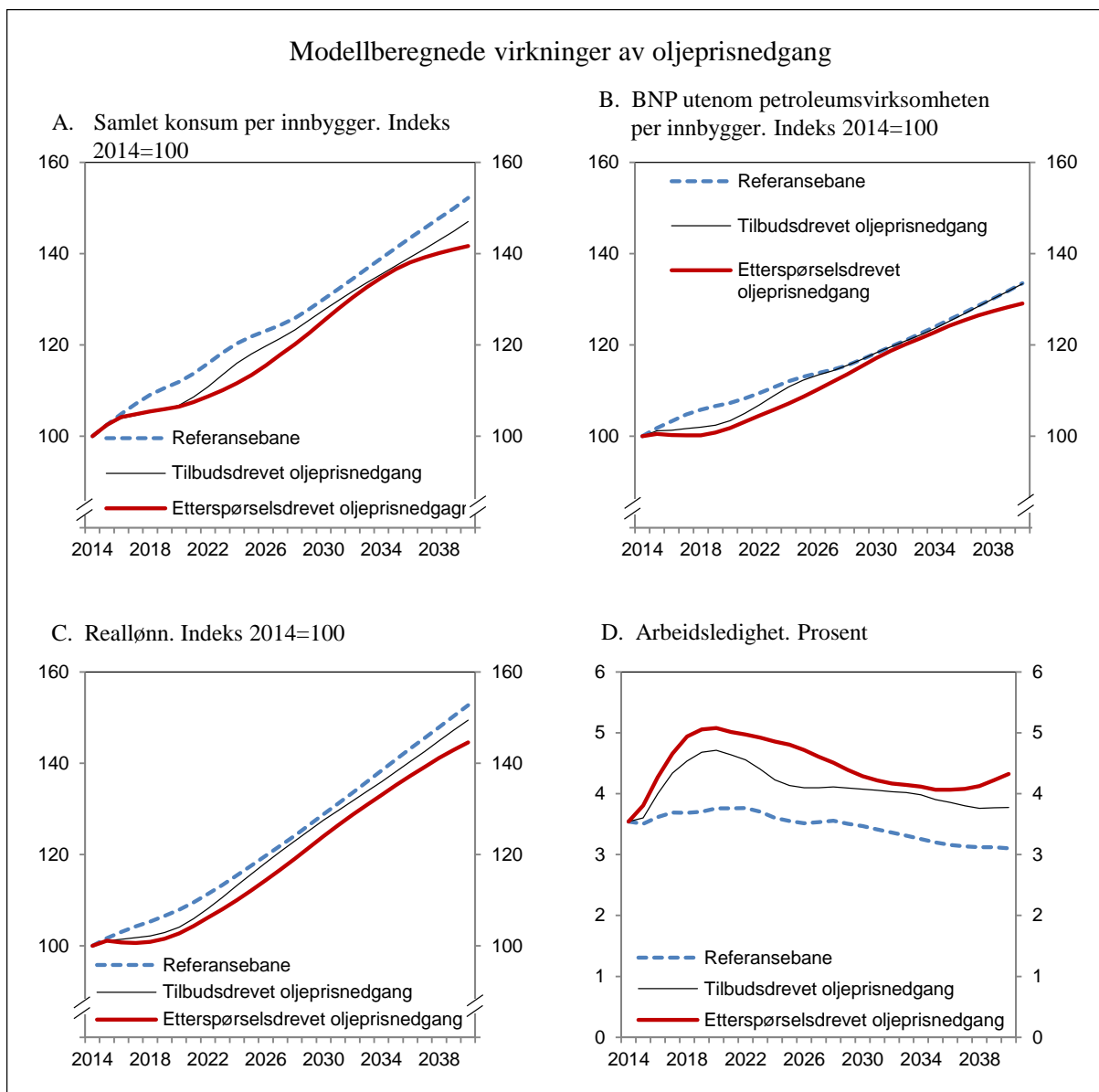
I de neste avsnittene vil vi rapportere noen hovedresultater fra Cappelen m.fl. (2013), som ved hjelp av MODAG-modellen studerer hvilke omstillinger som vil finne sted i norsk økonomi i to mulige scenarioer med negative oljeprissjokk; et etterspørselsdrevet og et tilbudssidedrevet.

5.5.1 Etterspørselsdrevet oljeprisfall

Et negativt internasjonalt etterspørselssjokk vil redusere etterspørselen også etter petroleum, og oljeprisen vil falle. I beregningen forutsettes oljeprisen målt i USD å falle kraftig ved inngangen til 2015, for så å stabiliseres fra og med 2016 på i overkant av 60 2015-USD per fat, ned fra 94 i referansebanen. Etterspørselssjokket forutsettes å innebære et varig lavere internasjonalt BNP-nivå sammenlignet med referansebanen. I likhet med forløpet under finanskrisen er fallet kraftigst første år. Deretter stiger det internasjonale aktivitetsnivået gradvis og etter ti år stabiliseres etterspørselen fra utlandet på et nivå 7 pst. under referansebanen. Internasjonale priser kommer i likhet med oljeprisen varig ned. En del av forutsetningene og resultatene er gjengitt i tabell 5.3.

”Nøysomheten” i oljepengebruken i referansebanen, ved at budsjettunderskuddet er lavere enn det handlingsregelens 4-prosentbane gir rom for, medfører at finanspolitikken ikke må strammes så mye til som ellers ville vært nødvendig. Det internasjonale etterspørselssjokket reduserer verdien på SPU, og reduksjonen i SPU er så stor at det oljekorrigerte budsjettunderskuddet kommer over handlingsregelens 4-prosentbane i en periode. Oljeinntektene reduseres i forhold til referansebanen i alle år, og dermed blir også avsetningene i SPU klart mindre enn i referansebanen. Aktivitetsfallet i økonomien reduserer også statens inntekter utenom olje. Det er lagt til grunn at den nødvendige innstrammingen delvis gjøres i form av redusert etterspørsel og delvis gjennom økt skatt. Sivil offentlig sysselsetting og produktinnsats reduseres slik at det innebærer uendret standard og dekningsgrad på offentlige tjenester i alternativbanen etter 2016. Det blir dermed ikke noe av bedringen som ligger i referansebanen.

Oljeprisfallet vil gi en rekke ulike impulser mot norsk økonomi. I første omgang er det den generelle svikten i eksporten som kraftigst bidrar til redusert aktivitet i norsk økonomi, men alt i det andre året forutsettes fallet i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten å være av samme omfang. Dette kortsiktige forløpet for etterspørselen fra petroleumsvirksomheten kan synes å være rimelig i tråd med funnene i Brander m.fl. (2013). Arbeidsledigheten stiger ganske raskt og er i det femte året 1,4 prosentpoeng over nivået i referansebanen. Lavere lønnsvekst og sysselsetting bidrar til et markert fall i husholdningenes realdisponible inntekt sammenlignet med referansebanen til tross for at konsumprisinivået blir lavere og rentene reduseres. Fall i boligprisene bidrar ytterligere til at husholdningenes konsum faller, og at det samme skjer med boliginvesteringene. Lavere renter bidrar imidlertid til at investeringene i fastlandsnæringene blir litt høyere enn i referansebanen.



Figur 5.7 Modellberegnete virkninger av oljeprisnedgang

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

I 2019 er BNP utenom petroleumsvirksomheten 6,2 pst. lavere enn i referansebanen. Det er det maksimale utslaget. For industrien er avviket størst året før, da bruttoproduktet er nær 10 pst. under nivået i referansebanen. Økt ledighet og svekket lønnsomhet i industrien trekker lønningene ned i forhold til referansebanen. Aller mest reduseres lønningene i petroleumsnæringene. Deretter kommer industrien, mens lønningene i markedsrettet tjenesteyting faller minst. En årsak til dette er at innvandringen reduseres, noe som isolert sett fører til mindre reduksjon i lønningene, og særlig i disse næringene.

Tabell 5.3 Forutsetninger og modellberegnete virkninger av en etterspørselsdrevet nedgang i oljeprisen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser. Avvik fra referansebanen i pst. der ikke annet framgår

	2015	2016	2020	2025	2030	2035	2040
Konsum i husholdninger	-0,1	-1,2	-6,7	-9,8	-5,1	-4,8	-9,6
<u>Bruttoinvesteringer i alt</u>	-2,0	-8,6	-12,1	-10,7	-4,9	-5,1	-8,3
Utvinning og rørtransport	-5,3	-24,5	-30,2	-19,2	-22,1	-29,7	-21,2
Fastlands-Norge	-0,1	-0,5	-4,1	-7,3	0,5	0,4	-5,7
Næringer	0,2	1,1	7,0	0,4	8,6	4,0	0,8
<u>Eksport i alt</u>	-3,9	-5,2	-4,7	-0,7	-1,2	-2,6	-2,8
Eksport av olje og naturgass	0,0	-0,3	-1,5	-3,0	-6,9	-9,7	-9,7
Eksport utenom petroleum og rørtransport	-6,8	-8,6	-6,6	0,4	0,8	-1,0	-1,7
Import	-3,4	-6,6	-10,5	-11,1	-5,8	-5,9	-9,9
<u>BNP</u>	-0,9	-2,4	-5,0	-5,0	-3,6	-4,0	-6,0
Utenom petroleumsutvinning	-1,4	-3,1	-6,1	-5,5	-3,0	-3,2	-5,5
Industri	-4,5	-7,3	-5,7	3,1	5,8	6,4	8,7
Sysselsatte personer	-0,6	-1,4	-4,0	-4,2	-3,3	-3,2	-3,9
Arbeidstilbud	-0,3	-0,8	-2,8	-3,1	-2,6	-2,5	-2,9
Samlet netto innvandring fom. 2015, prosentpoeng av befolkningen	-0,1	-0,2	-1,0	-1,7	-2,1	-2,2	-2,3
Arbeidsledighetsrate (prosentpoeng)	0,3	0,7	1,3	1,3	0,8	0,9	1,2
Gjennomsnittlig timelønn	-1,2	-3,1	-7,5	-6,9	-8,1	-10,4	-13,3
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,7	-2,9	-7,4	-8,9	-7,0	-7,7	-11,7
Konsumprisindeksen	-0,6	-0,9	-2,8	-2,3	-4,5	-6,7	-8,4
Boligpris	-3,0	-8,2	-25,2	-22,4	-4,3	0,8	-16,6
Importpris	-2,2	-2,0	-1,6	4,6	0,1	-3,6	-5,1
Kronekurs ¹⁾	4,9	3,7	5,1	15,1	9,4	4,8	4,0
Pengemarkedsrente (prosentpoeng)	-0,9	-1,8	-3,0	-1,9	-2,6	-2,3	-2,6
Oljekorr. budsjettunderskudd, andel av BNP uten petroleumsvirksomheten, prosentpoeng	0,7	1,2	1,4	0,6	-1,2	-1,3	-1,2
SPU som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten	-37,1	-15,0	-17,2	-13,8	-34,6	-41,8	-35,1
<u>Forutsetninger</u>							
Realoljepris, USD	-57,0	-35,0	-33,3	-33,2	-33,2	-33,2	-33,2
Eksportmarkedsindikator	-15,9	-12,8	-10,6	-6,8	-7,2	-7,2	-7,2
Endring i skattesatser: Skatt som andel av inntekt før skatt, prosentpoeng	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,6	2,2
Offentlig konsum	0,0	0,0	-3,9	-5,8	-6,7	-7,1	-7,7
Sivile offentlige investeringer	0,0	0,0	-3,9	-8,0	-11,2	-17,5	-23,5

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

Den reduserte lønnsveksten i kjølvannet av oljeprisnedgangen og fallet i eksportnæringene bidrar til omstilling gjennom mange mekanismer. Kronekursen svekkes normalt når oljeprisen faller. I beregningen bidrar svekkelse av kronen på kort sikt klart mest til bedringen av den kostnadmessige konkurranseevnen, som isolert sett bidrar til økt aktivitet i konkurranseutsatte næringer. Likeledes vris faktorbruken i retning arbeidskraft. Redusert inflasjon bidrar til lavere rente og svakere kronkurs. Økte investeringer som følger av lavere renter, bidrar etter hvert til å øke arbeidskraftproduktiviteten. Redusert press i arbeidsmarkedet og generelt lavere inntektsnivå enn i referansebanen demper innvandringen slik at arbeidstilbudet blir lavere enn hva det ellers ville ha vært. Lavere lønnsvekst i offentlig forvaltning og lavere priser generelt trekker isolert sett i retning av at "budsjett-tilskuddet" fra Statens pensjonsfond utland øker i kjøpekraft, og det samme gjør effekten av at kronen svekkes.

5.5.2 Tilbudssidedrevet oljeprisfall

I tabell 5.4 er mange av forutsetningene og resultatene av det tilbudssidedrevet oljeprisfallet gjengitt, med samme nominelle prisfall som i det etterspørselsdrevne alternativet. Hovedforskjellen i effektene er at k-næringene her stimuleres initialt fordi aktiviteten i internasjonal økonomi øker, mens det motsatte var tilfellet i det andre scenarioet. Tradisjonell eksportvirksomhet stimuleres dermed i hele beregningsperioden. Aktivitetsfallet i industrien som følger av fallet i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten de første årene, blir derfor mye mindre i den beregningen og økningen deretter større. Det samlede aktivitetsnivået i økonomien utenom petroleumsvirksomheten reduseres mindre og dermed blir også økningen i arbeidsledigheten mindre. Ettersom de ikke-oljerelaterte inntektene til myndigheten reduseres mindre, og avkastningen av SPU ikke reduseres, blir behovet for innstramning av offentlige budsjetter mindre i dette oljeprisfall-scenarioet. Ifølge Cappelen m.fl. (2013) er dermed et oljeprisfall med utspring i tilbudssiden i oljemarkedet klart mindre utfordrende for norsk økonomi enn om det kommer fra etterspørselssiden. Dette resultatet er helt tråd med Bjørnland og Thorsrud (2013).

Tabell 5.4 Forutsetninger og modellberegnete virkninger av en tilbudssidedrevet nedgang i oljeprisen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser. Avvik fra referansebanen i pst. der ikke annet framgår

	2015	2016	2020	2025	2030	2035	2040
Konsum i husholdninger	-0,2	-1,6	-6,2	-4,1	-2,4	-3,9	-4,8
Bruttoinvesteringer i alt	-2,1	-9,0	-13,1	-4,8	-5,0	-6,4	-5,9
Utvinning og rørtransport	-5,3	-24,7	-30,6	-20,7	-25,7	-33,1	-24,7
Fastlands-Norge	-0,5	-1,5	-6,0	0,6	0,8	-0,9	-2,7
Næringer	-0,8	-2,3	-1,7	10,7	4,4	2,1	3,2
Eksport i alt	0,0	0,3	1,0	2,7	1,8	2,1	3,3
Eksport av olje og naturgass	-0,1	-0,3	-1,6	-3,1	-7,0	-9,8	-9,9
Eksport utenom petroleum og rørtransport	0,0	0,8	2,6	5,5	4,8	4,8	5,4
Import	-0,8	-3,7	-7,9	-4,2	-1,8	-3,1	-3,7
BNP	-0,3	-1,5	-3,6	-2,0	-2,5	-3,1	-2,9
Utenom petroleumsutvinning	-0,7	-2,1	-4,5	-2,2	-1,8	-2,3	-2,3
Industri	-1,6	-2,6	-1,6	3,9	4,0	6,5	9,6
Sysselsatte personer	-0,2	-0,8	-3,0	-2,6	-2,7	-2,8	-2,6
Arbeidstilbud	-0,1	-0,5	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,0
Samlet netto innvandring fom. 2015, prosentpoeng av befolkningen	0,0	-0,2	-0,9	-1,6	-1,9	-2,1	-2,1
Arbeidsledighetsrate (prosentpoeng)	0,1	0,4	1,0	0,6	0,6	0,7	0,7
Gjennomsnittlig timelønn	-0,6	-1,3	-2,4	-1,7	-2,8	-4,6	-6,4
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,6	-2,3	-6,1	-4,6	-4,3	-5,3	-5,5
Konsumprisindeksen	-0,1	0,3	1,2	-0,1	-1,7	-2,8	-4,3
Boligpris	-1,4	-4,4	-16,4	-7,3	4,2	-1,8	-9,7
Importpris	-1,8	-0,4	3,5	3,2	-0,6	-1,5	-2,7
Kronekurs	2,5	3,1	9,0	8,9	4,6	3,9	3,1
Pengemarksrenten (prosentpoeng)	0,5	0,4	-1,0	-1,9	-1,6	-1,6	-1,9
Oljekorr. budsjettunderskudd, pst. av BNP uten petroleumsvirksomheten	0,1	0,5	0,5	-1,2	-1,5	-1,1	-1,1
SPU som andel av BNP utenom petroleumsvirksomheten	-2,4	-3,8	-5,1	-19,0	-30,6	-31,6	-30,8
Forutsetninger							
Realoljepris, USD	-57,3	-35,6	-35,6	-35,6	-35,6	-35,6	-35,6
Eksportmarkedsindikator	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Endring i skattesatser: Skatt som andel av inntekt før skatt, prosentpoeng	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Offentlig konsum	0,0	0,0	-3,9	-5,8	-6,7	-7,0	-7,3
Sivile offentlige investeringer	0,0	0,0	-3,9	-8,0	-10,3	-12,5	-14,6

Kilde: Cappelen m.fl. (2013).

5.6 Styring av petroleumsvirksomheten?

Petroleumsvirksomheten har omfattende virkninger for norsk økonomi, gjennom etterspørsel og ressursinnsats, og gjennom bruken av oljeinntektene. Den samlede effekten er åpenbart meget gunstig. Petroleumsvirksomheten gir lønnsom og verdifull næringsvirksomhet og arbeidsplasser, og bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet gir høyere offentlig velferd og lavere skatter enn vi ellers ville hatt. Samtidig er det klart at det nåværende høye nivået på petroleumsaktiviteten også fører til et høyere kostnadsnivå, slik at deler av tradisjonell konkurranseutsatt sektor blir presset ut. Noe annet ville ikke vært mulig så lenge en helt ny næring skulle bygges opp. Den store betydningen av petroleumssektoren innebærer at svingninger i denne sektoren i stor grad slår ut i konjunktursvingninger i hele økonomien, med de ulemper det kan innebære. Den sterke veksten i leverandørvirksomheten til petroleumssektoren innebærer at en større del av vår næringsvirksomhet er avhengig av oljeprisen, slik at vi blir mer sårbare ved en nedgang i oljeprisen.

Slik prognosene nå ser ut, vil etterspørselen fra petroleumsvirksomheten øke noe i de neste par årene, for deretter å falle gradvis, men betydelig over tid, se figur 5.4B. Basert på historiske erfaringer er det grunn til å tro at den realisererte banen vil bli mer volatil, blant annet på grunn av variasjon i oljepris og ressurstilgang. Vi må derfor regne med perioder med kraftig nedgang. Fra et makroøkonomisk perspektiv er det ønskelig med en jevnest mulig utvikling i petroleumsvirksomheten. Hvis noe aktivitet kan forskyves fra perioder med svært høy aktivitet til perioder med lavere aktivitet, kan det gi mindre press i økonomien under toppene, og mindre tap av arbeidsplasser i nedgangsperiodene. Oljeselskapene kan også ha fordeler av dette, fordi det reduseres kostnadene ved utbygginger. Fra et makroøkonomisk stabiliseringsperspektiv vil det dermed være ønskelig om noe av toppen de nærmeste årene kunne forskyves noe ut i tid, for å gi en jevnere utvikling.

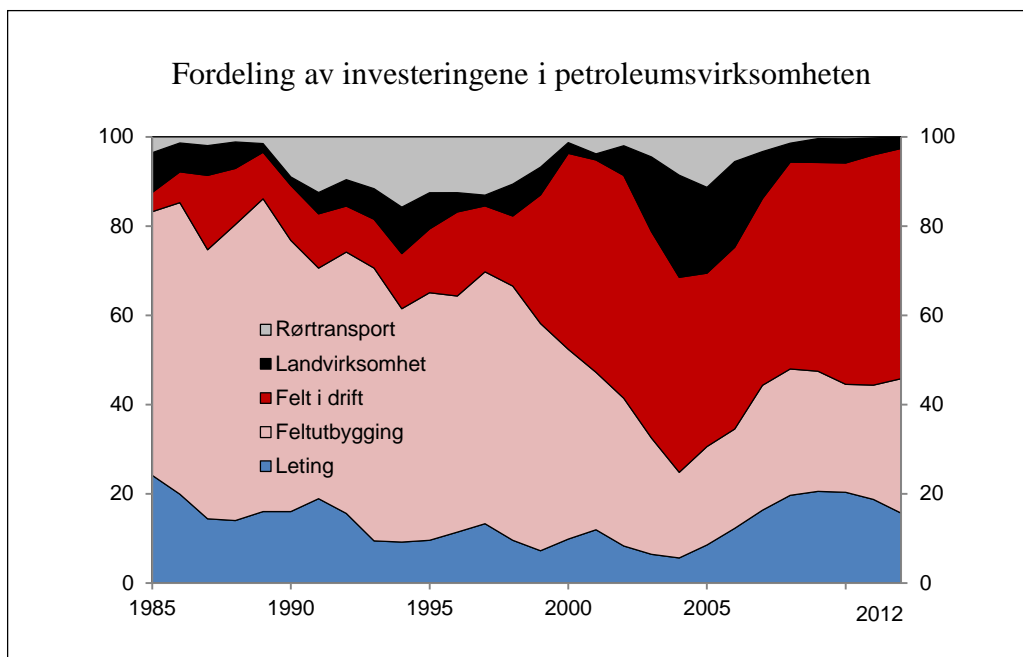
Styring av petroleumsvirksomheten ville innebære utfordringer. Etterspørselen fra petroleumssektoren har i økende grad gått til investeringer og kjøp av andre varer og tjenester til felt som allerede er i drift, og i mindre grad til utbygging av nye felt jf. figur 5.8. Myndighetene har vist til at det å stoppe eller utsette aktivitet på felt i drift er kostbart, fordi det vil skape stor usikkerhet blant aktører som vurderer å investere på norsk sokkel. Forutsigbare og stabile rammebetingelser er en forutsetning for at oljeselskaper skal være interessert i å investere så mye som de gjør på norsk sokkel, samtidig som staten gjennom skattesystemet og SDØE legger beslag på en så stor andel av petroleumsrenten som den gjør i dag.

I følge Fæhn m.fl. (2013) er lønnsomheten ved å utnytte den såkalte halekapasiteten i felt som er i slutfasen av sin produksjonsperiode lav, gjennom relativt høye driftskostnader i tillegg til nødvendige investeringer. Slike investeringsprosjekter vil imidlertid være av et begrenset omfang. Trolig er prosjekter av denne type også bare aktuelle mens feltet fortsatt er i drift, slik at det i liten grad er mulig å utsette prosjektene til senere.

Kostnadene ved regulering av ny virksomhet vil trolig være mye lavere, særlig hvis man demper aktiviteten ved å utsette åpning av nye områder eller tildelinger av nye letelisenser. Dette vil i så fall gjøres før myndighetene eksplisitt eller implisitt har forpliktet seg og før oljeselskapene har lagt ned store ressurser i noen prosjekter. Hvis myndighetene i tider med stor knapphet på borerigger utsatte tildeling av nye letelisenser, kan det også bidra til å lette tilgangen til rigger for eksisterende produksjonsbrønner der det kan være mer tidskritisk å bore for å øke utvinningen.

Før nye felt blir åpnet for leting skal det utføres konsekvensutredninger. Konsekvensutredningene er ment å favne bredt, og dermed også inkludere virkningen for økonomien. Det er viktig at også makroøkonomiske hensyn tillegges vekt i slike utredninger.

Å begrense åpning av nye områder og tildeling av nye leteliser vil påvirke leteaktiviteten tidligst to-tre år fram i tid. Slike investeringer utgjør en begrenset del av de samlede investeringene på norsk sokkel. Virkningen på økonomien ville dermed trolig ikke være svært stor. En bevissthet rundt kapasitetsutnyttningen ved åpning av nye områder og tildeling av leteliser vil likevel kunne bidra til å ta bort ”toppene” i en situasjon der knapphet på rigger, ingeniører og operatører mv. er stor. Det ville bidra til mindre press i økonomien og arbeidsmarkedet.



Figur 5.8 Fordeling av investeringene i petroleumsvirksomheten på aktivitet

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er i noen grad også kapasitetsproblemer i tilknytning til petroleumsvirksomheten. Norske leverandører har tapt kontrakter på grunn av høyt kostnadsnivå, og det har vært oppslag i mediene om at oljeselskapene vurderer om de vil la bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter ligge, fordi de har ”begrenset kapasitet”. Dette taler også for at det er ønskelig med en forsiktig utsettelse av deler av ny aktivitet, slik at petroleumssressursene kan utnyttes bedre og at etterspørselen mot leverandørindustrien kan strekkes over et lengre tidsrom.

5.7 Utvalgets vurderinger

Petroleumsvirksomheten har fra en sped begynnelse for 45-50 år siden vokst markert og fått en sentral rolle i norsk økonomi. Petroleumsproduksjonen gir store inntekter til staten, og oljeselskapenes etterspørsel etter varer og tjenester har gitt grobunn for økt produksjon i mange bedrifter i fastlandsøkonomien. Leverandørnæringen konkurrerer også i økende grad om leveranser til oljeutvinning andre steder i verden. Samtidig har den høye veksten i aktiviteten i oljesektoren og den økte bruken av oljepenger bidratt til å trekke opp kostnadsnivået i Norge. Det innebærer utfordringer for andre konkurranseutsatte virksomheter, jf. over. I en utredning som er utført for utvalget (Eika og Martinussen, 2013),

beregnes det at økningen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten etter 2002 har trukket opp lønningene i Norge i 2012 med 5,6 pst. og styrket kronekursen med 4,3 pst. Sammen med økningen i bruken av oljepenger over offentlige budsjetter, har dette ifølge deres beregninger økt det norske lønnskostnadsnivået med 12-13 pst., regnet i utenlandsk valuta. Selv om det er betydelig usikkerhet rundt slike beregninger, er det liten tvil om at disse impulsene har vært svært betydningsfulle for utviklingen i norsk økonomi.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. I tiårene framover er det grunn til å vente at etterspørselen fra petroleumsvirksomheten mot fastlandsøkonomien vil avta. Dette kan skje brått hvis oljeprisen faller, eller det kan skje mer gradvis hvis det er ressursene på norsk kontinentalsokkel som begrenser aktiviteten. I det siste tilfellet er det grunn til å tro at virkningene på norsk økonomi i tiårene framover blir begrensede. Framskrivninger i Cappelen m. fl. (2013) legger til grunn en vedvarende, men forholdsvis gradvis, nedbygging av aktiviteten i petroleumsvirksomheten. Virkningen på norsk økonomi som følge av nedgangen i denne aktiviteten vil i så fall delvis bli motvirket av gradvis økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. Dette forutsetter imidlertid en forholdsvis jevn innfasing gjennom tilbakeholdenhet med å øke bruken av oljeinntekter opp mot fireprosentbanen, særlig i den perioden vi nå er inne i, der fondet vokser raskt.

Konsekvensene for norsk økonomi vil bli vesentlig større og mer dramatiske om nedgangen i aktiviteten i oljevirksomheten skulle komme brått. Dette kan skje om vi skulle få et etterspørselsdrevet fall i oljeprisen, for eksempel som følge av markert nedgang i veksten i Kina og andre framvoksende økonomier. Et slikt sjokk vil innebære både lavere oljepriser og lavere vekst i internasjonal økonomi. Beregninger både i Cappelen m.fl. (2013) og Bjørnland og Thorsrud (2013) illustrerer at dette kan gi et markert tilbakeslag i norsk økonomi og en vesentlig oppgang i arbeidsledigheten. Det vil kreve betydelige tilpasninger både i den økonomiske politikken og lønnsdannelsen. Norges Bank vil trolig redusere styringsrenten, kronekursen vil trolig svekkes betydelig, finanspolitikken må etter hvert strammes inn som følge av lavere vekst i fondskapitalen, og lønnstakerne må trolig godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften. Over tid vil svekkelsen av kronekursen og en lavere lønnsvekst bidra til ny vekst i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, og til at ledigheten etter hvert går ned igjen.

Hvor store omstillingskostnadene kan bli ved en kraftig nedgang i oljeprisen, vil bl.a. avhenge av fleksibiliteten i lønnsdannelsen. Historisk har Norge hatt høy reallønnsfleksibilitet, og dette ligger også til grunn for beregningene i Cappelen m.fl. (2013). Det betyr at reallønnsnivået historisk har tilpasset seg raskt når det har vært behov for det. Hvis vi får til dette også i årene framover, vil de realøkonomiske kostnadene ved et fall i oljeprisen begrenses. Det vil dempe nedgangen i sysselsettingen og verdiskapingen, og dermed også dempe økningen i ledigheten. I en slik situasjon vil det være viktig med en felles virkelighetsforståelse, og at partene i arbeidslivet bidrar til nødvendige tilpasninger i kostnadsnivået uten at arbeidsledigheten går mye opp. En rask tilpasning vil være lettere å oppnå hvis partene er bevisste på at de siste tiårs svært gode reallønnsvekst i stor grad er blitt drevet av betydelige bytteforholdsgevinster som ikke kan betraktes som det normale.

Den høye aktiviteten i oljesektoren og de utfordringer dette har medført for lønnsdannelsen og annet konkurranseutsatt næringsliv, har ført til spørsmål om aktiviteten på sokkelen bør reguleres for å dempe presset i økonomien. Fra et makroøkonomisk perspektiv ville det etter utvalgets mening vært ønskelig med en jevnere utvikling i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten forventes å ligge på et høyt nivå i noen år, for så å falle. En forskyvning i tid av deler av virksomheten vil derfor kunne bidra til en jevnere makroøkonomisk utvikling og redusere størrelsen på kommende negative impulser. Et svært høyt nivå på petroleumsinvesteringene innebærer også at de

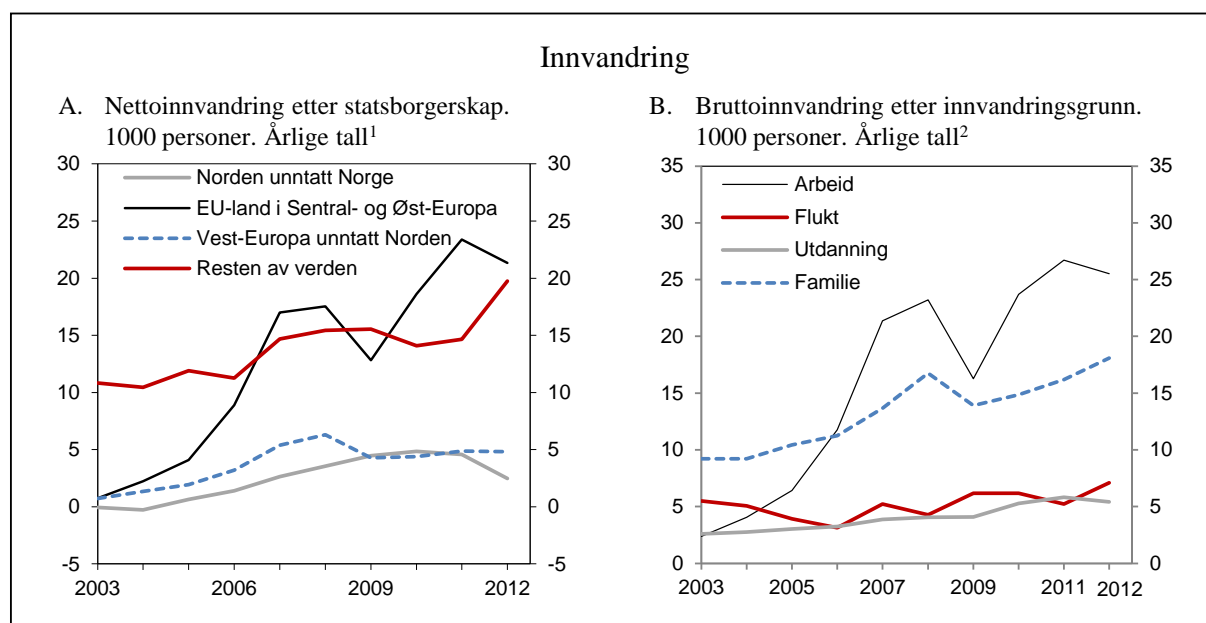
negative impulsene kan bli store dersom oljeprisen skulle falle. Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å styre petroleumsvirksomheten. En stor del av etterspørselen etter varer og tjenester går til felt som allerede er i drift. Å stoppe eller utsette aktivitet på felt i drift vil kunne innebære betydelige kostnader. Kostnadene vil trolig være mindre ved å utsette åpning av nye områder eller begrense tildelinger av nye letelisenser. Ved valg av tiltak må en vurdere mulige gevinster ved tiltakene mot kostnadene de innebærer. Konkrete anbefalinger om dette faller utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil imidlertid peke på at det er klare makroøkonomiske argumenter for å tilstrebe en jevn utvikling i petroleumsvirksomheten. Det vil også bidra til å dempe kostnadspresset og styrke konkurranseevnen blant norske leverandører til oljevirksomhet på norsk sokkel og i utlandet.

De ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en stabil og god utvikling i norsk økonomi. Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland bidrar til å skjerme kronkursen og industrien på fastlandet fra de store og varierende valutastrømmene fra oljevirksomheten. Handlingsregelen åpner for å ligge under fireprosentbanen for bruk av oljeinntekter i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Store oljeinntekter, kraftig vekst i fondet, et lavt rentenivå og et høyt kostnadsnivå taler også for å holde bruken av oljepenger klart under fireprosentbanen. Dette er i tråd med handlingsregelen og er allerede blitt gjort i flere år for å lette presset på kronkursen og konkurranseutsatt sektor. Det gir også større handlefrihet til å kunne møte et fall i oljeprisen og virkningene det vil ha på norsk økonomi. Fremtidige statsfinansielle utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen og usikkerhet rundt størrelsen på den langsiktige avkastningen av fondet trekker i samme retning. Det er etter utvalgets mening viktig at det legges betydelig vekt på hensynet til kronkurs og konkurranseutsatt sektor også i kommende budsjetter. Utvalget mener derfor det er positivt at oljepengebruken i den nåværende økonomiske situasjonen med bl.a. sterk vekst i fondskapitalen, er blitt holdt i underkant av 3 pst. av fondskapitalen. En fleksibel inflasjonsstyring der Norges Bank fortsetter å ta hensyn til både stabilitet i produksjon, sysselsetting og kronkurs i utøvelsen av pengepolitikken er også viktig.

6 Arbeidsinnvandring

Arbeidsmarkedet i Norge har gjennomgått store endringer det siste tiåret. Den største enkelthendelsen som har påvirket forholdene i arbeidsmarkedet, er utvidelsen av EØS-området i 2004 som førte til en kraftig økning i innvandringen til Norge. Fra 2004 til 2012 utgjorde nettoinnvandringen til Norge hele 315 000 personer, i gjennomsnitt 35 000 personer per år, hvor om lag 40 pst. av innvandrerne er statsborgere fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa, jf. figur 6.1A.²² I 2012 var Norge blant landene i OECD med høyest innstrømning av innvandrere målt som andel av befolkningen. Den viktigste innvandringsårsaken siden 2004 har vært arbeid, og i 2012 oppga i underkant av halvparten av de ikke-nordiske innvandrerne som kom til Norge arbeid som oppholdsgrunnlag, jf. figur 6.1B. I tillegg til de som har bosatt seg i Norge, har det kommet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold og grensegjengere fra Sverige og Finland som ikke blir registrert i folkeregisteret. Innad i EU har også arbeidsmigrasjonen økt betydelig siden EØS-utvidelsen, og særlig fra øst til vest.

Innvandringsbølgen det siste tiåret skiller seg klart fra tidligere migrasjonsmønstre. På 1960-tallet kom innvandrere i hovedsak fra Norden eller andre vestlige land, mens på starten av 1970-tallet økte arbeidsinnvandringen fra utviklingsland. Særlig migrerte det menn fra Pakistan og Tyrkia til Norge. I 1975 ble det innført stopp i nye arbeidstillatelser i Norge, som varte fram til 1991. På 1980-tallet bestod derfor innvandringen i hovedsak av



Figur 6.1 Innvandring

¹ Omfatter ikke lønnstakere på korttidsopphold eller dagpendlere. EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa er Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Tsjekkia, Slovenia, Ungarn, Romania og Bulgaria.

² Omfatter ikke-nordiske innvandrere som er registrert i Folkeregistret, og ikke lønnstakere på korttidsopphold eller dagpendlere.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

²² Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Tsjekkia, Slovenia og Ungarn ble medlem av EU/EØS i 2004, mens Romania og Bulgaria ble medlemmer i 2007.

familiegjenforeninger tilknyttet arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet og opphold på humanitært grunnlag, dvs. asylsøkere og flyktninger. Selv om innvandringsstoppen ble opphevet i 1991, fortsatte dette migrasjonsmønsteret på 1990-tallet og inn på 2000-tallet. Det store skillet i migrasjonsmønsteret inntraff i forbindelse med EØS-utvidelsen i 2004. Siden da har innvandringen skutt fart, først og fremst av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, og senere også som følge av familiegjenforeninger med disse.

Innvandring er blitt drøftet i flere tidligere offentlige utredninger og i forskning. I NOU 2011:7 Velferd og migrasjon (Brochmannutvalget) drøftes både konsekvenser av innvandring og hvilke tiltak som bør iverksettes for å integrere innvandrere i det norske samfunnet, jf. boks 6.1. I Brochmannutvalget vises det også til en omfattende liste av både norsk og internasjonal litteratur på området.

Med bakgrunn i vårt utvalgs mandat legges det her vekt på å drøfte virkningen på arbeidsmarked og lønnsdannelse av arbeidsinnvandring i Norge på 2000-tallet.²³ I mandatet til utvalget pekes det særlig på at utvidelsen av EØS-området i 2004 har bidratt til å endre

Boks 6.1 Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmannutvalget)

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt i 2009 og avga sin rapport i 2011. Utvalgets mandat var bl.a. å beskrive og vurdere elementer i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Herunder skulle utvalget vurdere om velferdsordningene og integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyest mulig yrkesdeltakelse, om økt innvandring kan påvirke lønnsdannelsen og om inn- og utvandring vil kunne gi et press på de norske velferdsordningene.

I sin rapport pekte utvalget på at den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse for å opprettholde et sjenerøst, universelt velferdstilbud. Det innebærer at innvandrere må integreres på arbeidsmarkedet. Samtidig betyr en sammenpresset lønnsstruktur at også de laveste lønningene er relativt høye, og terskelen inn i arbeidslivet blir dermed høy.

Utvalget foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, med vekt på at rett til ytelse bør følges av en plikt til å gjøre bruk av arbeidsevne. Videre anbefalte utvalget som en hovedmekanisme å vri offentlig forbruk der det er mulig bort fra kontantytelser over til tjenester, siden tjenester i mindre grad er mulig å ta med seg ut av landet. Utvalget var mest konkret på aktiviseringsalternativet når det gjaldt helserelaterte ytelse, overgangsstøtten til enslige forsørgere og økonomisk stønad til livsopphold. Utvalgets aktiviseringsstrategi i de helserelaterte ytelsene består av en kombinasjon av følgende virkemidler: (i) Gjennomgang av inngangsvilkår, (ii) økt bruk av gradering i alle de helserelaterte ytelsene for å synliggjøre arbeidsevne, (iii) innføre et trangere nåløy for å fastsette 100 pst arbeidsudyktighet, (iv) framskynde den aktive atferdingsinnsatsen til sykepengeperioden, og (v) utvikle flere tilbud til personer med varig nedsatt arbeidsevne og utvikling av troverdige sanksjoner. Utvalget pekte også på at norske kontantytelser har en relativt høy verdi i mange av de nye EU-landene, og at dette kan påvirke omfanget av bruk av disse midlene utenlands. Utvalget la vekt på at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skal være arbeidsrettet. Utvalget la også vekt på kvalifisering gjennom utdanning, arbeidsmarkeds- og integreringstiltak.

²³ Når vi bruker begrepet arbeidsinnvandring i denne rapporten, sikter vi til innvandrede personer som har kommet til Norge på grunn av arbeid, og ikke på humanitært grunnlag som f.eks. flukt eller familiegjenforening, selv om også de som regel vil bli en del av arbeidsstyrken.

forholdene i arbeidsmarkedet betydelig ved å øke tilgangen på arbeidskraft utenfra. Vi drøfter også hvordan institusjonelle forhold i arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen kan virke på omfang og sammensetning av arbeidsinnvandringen.

6.1 Arbeidsmarkedstilknytning

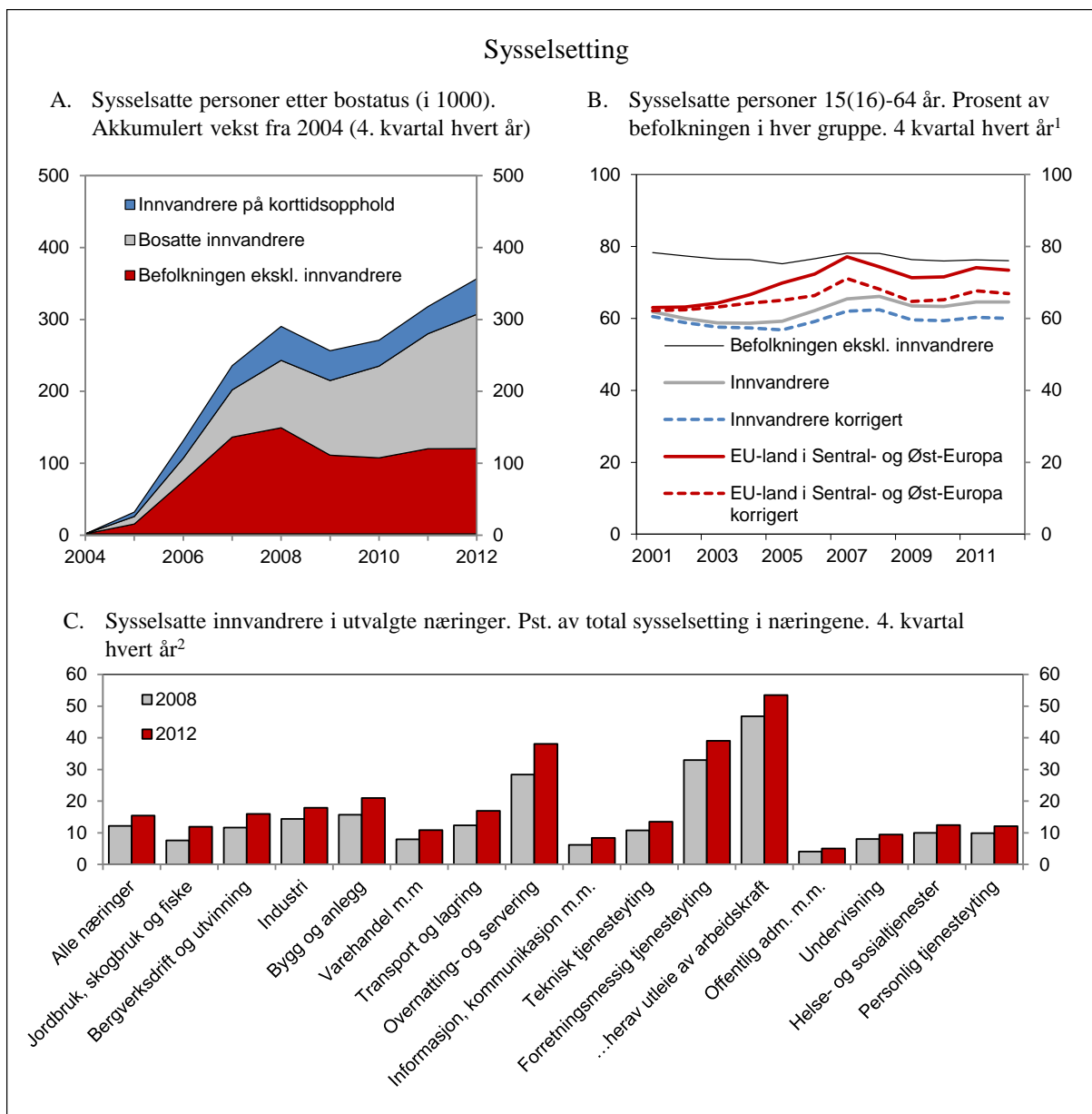
Sysselsetting

Ifølge registerbasert sysselsettingsstatistikk har bosatte innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold stått for om lag to tredeler av sysselsettingsveksten i Norge fra 4. kvartal 2004 til 4. kvartal 2012, jf. figur 6.2A og boks 6.2. Innvandrere fra de ti øst- og sentraleuropeiske landene som ble medlem av EU/EØS i 2004 og 2007, de såkalte EU10-landene, utgjorde om lag 46 pst. av dette. Ser vi på enkeltland, er Polen, Sverige og Litauen de største avsenderlandene. Sverige har særlig høy andel innvandrere på korttidsopphold, med om lag halvparten i 4. kvartal 2012, mens dette gjaldt bare tre av ti personer fra Polen og Litauen.

Det har vært gjennomgående høy aktivitet i norsk økonomi siden 2004, og innvandringen har i hovedsak gått til sektorer med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Den største tilstrømmingen av nye innvandrere har kommet i bygg og anlegg og deler av industrien, spesielt i verft- og næringsmiddelindustrien, og innen servicesektoren, jf. figur 6.2C. En stor andel som jobber i disse bransjene, har blitt ansatt gjennom vikar- og bemanningsbyråer, og er i statistikken klassifisert som ansatte innen forretningsmessig tjenesteyting. I 4. kvartal 2012 jobbet til sammen nærmere to tredeler av innvandrerne fra EU10-landene innen bygg og anlegg, industri og forretningsmessig tjenesteyting. Av disse var det flest som jobbet i bygg og anlegg. Innvandrere fra Sverige er derimot spesielt representert i tjenesteytende næringer, bl.a. i hotell- og restaurantbransjen. Innvandrere fra andre land er også godt representert innenfor varehandel, helse- og sosialtjenester, overnatting og servering og renhold.

Innvandrerne fordelt mellom ulike næringer har også sammenheng med hvilke innvandrere som kommer hit. Ifølge Friberg m. fl. (2013) skiller de som kommer til Norge fra Polen seg fra polske utflyttere til England. Mange av de som har reist fra Polen til England og Irland etter EU-utvidelsen, er unge, universitetsutdannede fra de store byene som behersker engelsk, og som dermed har muligheter til å jobbe innenfor et bredt spekter av serviceyrker i engelskspråklige land. De som reiser til Norge, er i gjennomsnitt eldre og i større grad menn, de kommer sjeldnere fra de store byene, de har oftere yrkes- og fagutdanning, og mange snakker ikke engelsk. Innvandrere fra Sverige har i større grad bestått av yngre voksne som kommer i kortere perioder. Lavt kompetansekrav i deler av servicesektoren samt lavere språkbarriere for personer fra nordiske land bidrar trolig til å forklare at svenske arbeidsinnvandrere dominerer i tjenesteytende næringer.

Ettersom innvandrere fra øst- og sentraleuropeiske land stort sett kommer for å arbeide, er sysselsettingen blant disse innvandrere relativt høy og nesten på nivå med befolkningen for øvrig, jf. figur 6.2B. Sysselsettingsandelen blant bosatte innvandrere fra EU10-landene økte kraftig med utvidelsen av EØS-området i 2004, mens finanskrisen og ettervirkninger av den medførte en moderat nedgang. De senere årene har andelen ligget mer stabil, og i 2012 var vel 73 pst. av innvandrere fra EU10-landene i alderen 15-64 år sysselsatt. Til sammenligning var sysselsettingsandelen for befolkningen ekskl. innvandrere 76 pst. Innvandrere fra EU10-landene er imidlertid gjennomgående yngre enn befolkningen for øvrig. Gjennomsnittsalderen blant sysselsatte i denne gruppen var om lag 36 år i 2012, mens den var 42 år for befolkningen ekskl. innvandrere. Korrigert for alders- og kjønnsforskjeller har veksten i



Figur 6.2 Sysselsetting

¹ Korrigert med kjønns- og alderssammensetningen til befolkningen eksklusive innvandrere.

² Sysselsatte innvandrere omfatter både bosatte innvandrere og personer på korttidsopphold. Total sysselsetting omfatter norskfødte personer, bosatte innvandrere og personer på korttidsopphold.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

sysselsettingsandelen blant innvandrere fra EU10-landene vært moderat, og i 2012 tilsvarte den om lag 67 pst. Blant andre innvandringsgrupper som har kommet til Norge med bakgrunn i flukt, familiegjennforening eller andre humanitære årsaker, er sysselsettingen lavere. Andelen sysselsatte i hele innvandrerbefolkningen i alderen 15-64 år var om lag 65 pst. i 2012 og rundt 60 pst. korrigert for alders- og kjønnsforskjeller. Det er særlig innvandrere fra land i Afrika og Asia som har lav sysselsettingsandel, men variasjonen er stor både mellom enkeltland og etter hvor lenge de utenlandske statsborgerne har bodd i Norge.²⁴

²⁴ Se Brochmannutvalget (NOU 2011:7) for mer utfyllende beskrivelse av arbeidsmarkedstilknytning fordelt på enkeltland, botid og andre kjennetegn.

Boks 6.2 Hvordan fanges innvandring opp i sysselsettingsstatistikken

Sysselsettingen i Norge måles i flere statistikker, men ingen av dem gir en helhetlig oversikt over alle typer innvandring. *Nasjonalregnskapet* (årlig og kvartalsvis) er den mest omfattende statistikken og dekker all sysselsetting i innenlandske bedrifter, dvs. bedrifter lokalisert i Norge og som forventes å fortsette å drive virksomhet i Norge i minst ytterligere 12 måneder. Innvandrere som er ansatte i innenlandske bedrifter eller som er selvstendig næringsdrivende, er dermed inkludert i nasjonalregnskapets sysselsetting. Innvandrere som jobber i Norge i firmaer hjemmehørende i utlandet, eller i norske bedrifter som innleide fra utenlandske firmaer, inngår ikke i sysselsettingstillene. Tjenestene de innleide personene utfører blir derimot ført som import i nasjonalregnskapet.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er en månedlig utvalgsundersøkelse basert på personer bosatt i Norge ifølge folkeregisteret. Personer som forventer å oppholde seg i Norge i seks måneder eller lenger, skal melde seg til folkeregisteret og bli registrert som bosatt i landet. AKU dekker dermed ikke personer på korttidsopphold, jf. nedenfor. På den annen side er personer bosatt i Norge, men som arbeider i bedrifter hjemmehørende i utlandet, med i AKU, selv om antallet antakeligvis er forholdsvis lavt.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer i tillegg en årlig *registerbasert sysselsettingsstatistikk*. Som i AKU dekker denne statistikken kun sysselsatte personer som er bosatt i Norge. I tillegg dekker den innvandrere sysselsatt i innenlandske bedrifter, men ulikt fra nasjonalregnskapet blir bedrifter hjemmehørende i utlandet registrert som innenlandske etter noen uker med virksomhet i Norge. Dette gjør at flere bosatte sysselsatte innvandrere blir dekket av denne statistikken enn i nasjonalregnskapet. Statistikken er meget nyttig fordi den gir informasjon om bosatte innvandrere fordelt på landbakgrunn, bosettingsstatus, næring m.m. Både AKU og den registerbaserte statistikken er viktige kilder for sysselsetting i nasjonalregnskapet.

Det foreligger også en egen årlig registerbasert statistikk over *sysselsatte på korttidsopphold*, dvs. personer som arbeider i Norge uten å være registrert bosatt fordi de forventer å oppholde seg mindre enn seks måneder i landet. Denne statistikken er også fordelt på landbakgrunn, næring m.m., og følger samme inndeling av innenlandske og utenlandske bedrifter som registerstatistikken over bosatte innvandrere. I motsetning til de andre statistikkene inngår ikke nivå tall for selvstendige næringsdrivende i tallene for personer på korttidsopphold, men det gis tall for nyregistreringer siste år. I en analyse av sysselsatte på korttidsopphold finner Berge (2011) at halvparten av om lag 38 000 korttidsinnvandrere i 2005 var fortsatt i Norge fire år senere. Flesteparten av disse var fortsatt registrert som korttidsinnvandrere.

Av de ulike statistikkene er det kun den registerbaserte statistikken (over bosatte og personer på korttidsopphold) som offentliggjør egne tall for sysselsatte innvandrere. Verken nasjonalregnskapet eller AKU skiller mellom sysselsatte innvandrere og befolkningen for øvrig, selv om gruppene inngår i statistikkene. De registerbaserte statistikkene publiseres i motsetning til AKU og nasjonalregnskapet kun en gang i året (4. kvartal hvert år). I tillegg er det ikke mulig å skille mellom utenlandske arbeidstakere, innleide og tjenesteytere. Dette medfører at det kan være vanskelig å følge utviklingen i sysselsettingen blant innvandrere generelt og mellom ulike undergrupper som f.eks. innleide og arbeidstakere. Den mangelfulle statistikken over innvandrere bør imidlertid ses i sammenheng med at grunnlagsregistrene ikke skiller klart mellom disse gruppene. SSB har nylig gjennomført et arbeid for å kunne gi en del data fra AKU hvor innvandrere er skilt ut (Rapport 49/2013). I tillegg arbeider SSB med et prosjekt hvor man ser på mulighetene for å skille mellom ikke-bosatte sysselsatte som kommer som individuelle arbeidstakere, og de som kommer i forbindelse med at deres utenlandske foretak har et oppdrag i Norge.

Om lag tre firedeler av sysselsatte innvandrere fra EU10-landene i 2012 var menn, mot om lag 65 pst. når vi ser på innvandrere fra alle land. Høy etterspørsel etter arbeidskraft i typiske mannsdominerte yrker bidro til at om lag 9 av 10 arbeidsinnvandrere fra EU10-landene de første årene var menn (Ødegård m.fl., 2007). Kvinner har i større grad kommet med bakgrunn i familiegjenforening, og deretter tatt del i arbeidsmarkedet. Det er en overvekt av menn i bygg og anlegg og industri, mens det er flest kvinner som arbeider innen offentlig tjenesteyting og renhold.

Tilknytningsform for arbeidsinnvandrere på arbeidsmarkedet

Arbeidsinnvandrere deltar i det norske arbeidsmarkedet på ulike måter. De kan bl.a. være fast eller midlertidig ansatt, innleide eller utsendte arbeidstakere, jf. boks 6.3. Det foreligger ikke en oversikt som gir et samlet bilde av hvilken tilknytningsform arbeidsinnvandrere i Norge har, men enkelte studier har redegjort for organiseringsformene i et utvalg av næringer.

Arbeidsutleiefirmaer, også kalt bemanningsbyråer eller vikarbyråer, har vært tungt involvert i arbeidsinnvandringen fra Øst- og Sentral-Europa de senere årene, både i form av aktiv rekruttering i avsenderland og som arbeidsgivere for en betydelig andel av de nye innvandrerne (Friberg m.fl., 2013). Det har vært en betydelig økning i antallet arbeidsutleievirksomheter som har spesialisert seg på utleie av arbeidskraft fra de nye EØS-landene. Dette har bidratt til at en stor andel av arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene ikke er ansatt direkte i virksomhetene de jobber i, men innleid gjennom bemanningsselskaper. Ifølge Hervik m.fl. (2009) var om lag halvparten av sysselsettingen ved norske verft innleid arbeidskraft i 2008, en betydelig økning siden utvidelsen av EØS-området i 2004. Ifølge Ødegaard og Andersen (2011) benyttet både verftsindustrien og fiskeindustrien seg i betydelig grad av innleid arbeidskraft i 2010. De påpeker at det har vært en bevisst strategi fra verftenes side å ha en kjernearbeidsstyrke av norske arbeidstakere og en større andel innleide tjenesteytere hos underentreprenører som i hovedsak er fra de nye EU-landene. Ifølge Ødegaard og Andersen (2011) benyttet også hotellnæringen og kjøttindustrien seg av innleid arbeidskraft i 2010, men i et mindre omfang enn verftsindustrien.

Ifølge to arbeids- og levekårsundersøkelser blant om lag 300-400 polske arbeidstakere, de såkalte Polonia-undersøkelsene, oppga 55 pst. av de intervjuede polske arbeiderne i byggebransjen i Oslo-området at de var ansatt i norske firmaer, hovedsakelig på midlertidig basis, i både 2006 og 2010 (Friberg og Tyldum, 2007; Friberg og Eldring, 2011).²⁵ De resterende 45 pst. var innleide og utsendte arbeidstakere. Rundt 25 pst. av de intervjuede polske bygningsarbeiderne oppga at de arbeidet uten skriftlig kontrakt og uten å betale skatt i 2010. Innen renhold var mer enn 75 pst. av de polske arbeiderne innleide eller utsendte i 2006 og om lag 60 pst. i 2010. Av de intervjuede personene i 2010 som arbeidet i private husholdninger, hadde knapt halvparten verken kontrakt eller betalte skatt. I bedriftsmarkedet jobbet derimot om lag 90 pst. renholdere hvitt.

²⁵ Usikkerheten i Polonia-undersøkelsene kan imidlertid være stor bl.a. fordi utvalgsstørrelsen er lav og utvalgene ikke nødvendigvis er representative for alle innvandrere i bygg og anlegg og renhold.

Boks 6.3 Lovregulering av lønns- og arbeidsvilkår

I utgangspunktet gjelder de fleste arbeidsrettslige regler, ikke minst arbeidsmiljølovgivningen, for arbeidstakere som arbeider i Norge, både norskfødte og innvandrere, uavhengig av hvilken tilknytningsform arbeidstakeren har til arbeidsgiver. De vanligste tilknytningsformene er gjennom ordinær ansettelse og tjenestekjøp, herunder leie av arbeidskraft (Friberg m.fl., 2013). De arbeidsrettslige bestemmelsene dekker som hovedregel ikke lønn, verken for norskfødte eller innvandrere. Lønn blir fastsatt av arbeidslivets parter gjennom tariffavtaler og/eller individuelle avtaler, og de arbeidsrettslige reglene om lønn er i hovedsak begrenset til bestemmelser om lønnsutbetaling og overtidsbetaling. Unntak fra dette er allmenngjøringsloven, jf kapittel 3, og forskrifter som fastsetter krav om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

For individuelle *arbeidstakere* som blir ansatt i norske virksomheter – fast eller midlertidig – gjelder den norske arbeidsrettslige lovgivningen fullt ut og de skal som hovedregel likebehandles med de øvrige ansatte i virksomheten. Ettersom Norge ikke har lovbestemte minstelønnssetninger, er det i prinsippet ingen nedre grense for avlønning av arbeidstakere med mindre de blir berørt av en tariffavtale eller de blir ansatt i en bransje hvor en forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler gjelder (fram til 2009 og 2012 gjaldt overgangsregler, se nedenfor).

For arbeidstakere som er utsendt fra en utenlandsk virksomhet i forbindelse med midlertidig *tjenesteyting*, er det gitt særlige regler om arbeids- og ansettelsesvilkår i en egen forskrift (forskrift om utsendte arbeidstakere). Denne forskriften foreskriver at utsendte arbeidstakere omfattes av vertslandets regler om nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår. Utsendte arbeidstakere vil omfattes av allmenngjøringsloven dersom de jobber innenfor et område hvor den gjelder. I tillegg har de i henhold til vikarbyrådirektivet som ble innført i 2013, krav på samme lønns- og arbeidsvilkår som om de var ansatt i innleiebedriften, dersom de kommer som innleide. Vikarbyrådirektivet er nærmere omtalt i kapittel 3.

Under EUs regler om fri etableringsrett kan utenlandske firmaer og *enmannsbedrifter* etablere næringsvirksomhet på fast basis i Norge, hvor de blir underlagt de samme lover og regler som norske virksomheter. Friberg m.fl. (2013) påpeker at det har oppstått en gråsoner mellom midlertidig tjenesteyting og etablering hvor utenlandske firmaer og enmannsforetak kan drive på permanent basis i Norge, men opptre som midlertidige tjenesteytere, og dermed unngå visse kostnader og forpliktelser.

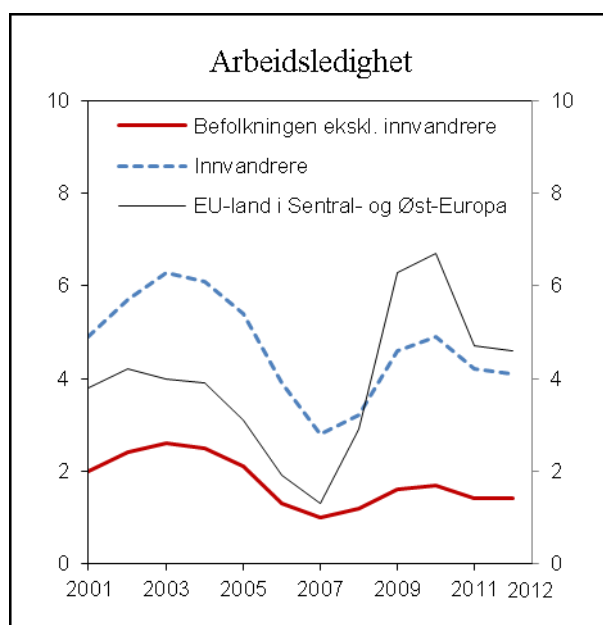
I forbindelse med utvidelsen av EØS-området i 2004 innførte Norge midlertidige overgangsordninger for arbeidstakere fra alle de nye EU-medlemmene, unntatt Malta og Kypros. De samme overgangsordningene ble innført for Bulgaria og Romania i 2007. Overgangsordningene innebar at arbeidstakere måtte ha et konkret tilbud om fulltidsstilling med norske lønns- og arbeidsvilkår for å få adgang til å arbeide i Norge de første tolv månedene som arbeidstaker, dvs. allmenngjort lønn, tarifflønn eller “vanlig” lønn for en norskfødt arbeidstaker med samme yrke. Overgangsordningene omfattet imidlertid bare individuelle arbeidsinnvandrere med ansettelsesforhold i Norge, enten direkte eller i norske bemanningsforetak, og ikke arbeidstakere som var utsendt i forbindelse med tjenesteyting. For disse arbeidstakerne ble det ikke stilt særskilte krav til lønns- og arbeidsvilkår ved utvidelsen av EØS-området, men også disse var omfattet av allmenngjorte tariffavtaler, etter hvert som disse ble vedtatt i enkelte bransjer. En betydelig andel av arbeidsinnvandringen den første tiden fant derfor sted som tjenestekjøp, herunder utleie av arbeidskraft, framfor ansettelse i norske bedrifter (Friberg m.fl., 2013).

Boks 6.3 forts.

Da overgangsordningene ble opphevet i 2009, og for Bulgaria og Romania i 2012, ble de allmenngjorte tariffavtalene i enkelte bransjer den eneste formen for offentlig lønnsregulering også for individuelle arbeidstakere. Unntaket er for utsendte arbeidstakere som blir innleid gjennom vikarbyrå, der vikarbyrådirektivet gjelder. Dette gjelder også selvstendig næringsdrivende som har opprettet enkeltmannsforetak i Norge, men de omfattes derimot ikke av allmenngjøring av tariffavtaler.

Arbeidsledighet og andre trygdeordninger

Arbeidsledigheten i Norge er lav både i et historisk perspektiv og sammenlignet med andre land. For innvandrere er det imidlertid store forskjeller mellom ulike grupper. Ledigheten blant innvandrere fra vestlige land er litt høyere enn i befolkningen for øvrig, mens den er klart høyere for innvandrere fra land i Asia og Afrika som i større grad har kommet på humanitært grunnlag, bl.a. som asylsøkere og flyktninger. For innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har ledigheten økt markert etter 2007 som en følge av



Figur 6.3 Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkning 15(16)-64 år i hver gruppe. 4. kvartal hvert år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Innvandrere ansatt gjennom bemanningsbyrå er mer utsatt for å bli arbeidsledige enn andre. Blant arbeidsinnvandrere fra nye EU-land med to års botid hadde over 40 pst. av de bemanningsansatte mottatt dagpenger i løpet av 2009, nesten det dobbelte av gjennomsnittet uavhengig av bransje (Friberg og Djuve, 2013). Friberg m.fl. (2013) skriver at analysene tyder på at det offentlige må bære deler av kostnadene for usikkerheten som følger med den økte fleksibiliteten som bemanningsselskaper gir bedriftene.

Når det gjelder tilstrømmingen til mer varige trygdeordninger som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, er det ennå for tidlig å si noe klart om hvordan arbeidsinnvandringsbølgen etter 2004 vil slå ut. Studier av tidligere migrasjonsstrømmer viser at sysselsettingen var høy i den

konjunkturedgangen etter finanskrisen, jf. figur 6.3. Sysselsettingen har tatt seg opp igjen etter dette, men ledigheten for denne gruppen har forblitt på et høyere nivå enn før finanskrisen. Ifølge Bratsberg m.fl. (2013) var arbeidstakere fra Polen og Litauen langt mer utsatt for å bli arbeidsledige i kjølvannet av finanskrisen enn norske arbeidstakere i samme bransje. I studien anslås det at sannsynligheten for at en polsk eller litauisk arbeidstaker ble arbeidsledig i 2009-2010 var 25 pst. høyere enn for en norsk arbeidstaker, hvorav 11 prosentpoeng kan spores til forskjeller i ansiennitet, næring og yrke. For innvandrere som var arbeidsledige i 2009-2010, var sannsynligheten også mindre for å bli sysselsatt i løpet av 2011 enn tilfellet var for norske arbeidstakere.

første botiden i Norge, men at sysselsettingsandelene falt over tid og at innvandrerne ble overrepresentert som mottakere av forskjellige trygdeordninger (Bratsberg m.fl., 2010, 2013). Dette var tydeligst for arbeidsinnvandrere som kom på 1970-tallet, mens det er større spredning i trygdetilbøyeligheten blant innvandringsgruppene som fikk innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag på 1980- og 1990-tallet.

Den økte arbeidsmigrasjonen i EØS-området har også ført til debatt i enkelte EU-land om virkninger av innvandring. En studie presentert av EU-kommisjonen i oktober i år viste at EØS-borgere hittil i liten grad har benyttet seg av trygde- og sosialytelser, samt helsetilbud, i andre EØS-land (Europakommisjonen, 2013).

6.2 Lønns- og arbeidsvilkår

Lønn og arbeidsforhold blant innvandrere

Foruten enkelte undersøkelser som dokumenterer avlønning og arbeidsvilkår i et utvalg av næringer og for enkelte innvandringsgrupper, foreligger det ingen systematisk oversikt eller statistikk av lønn og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere i Norge.

Ifølge Polonia-undersøkelsene tjente polske bygningsarbeidere i Oslo i gjennomsnitt 73 pst. av landsgjennomsnittet for innenlandske arbeidstakere i 2010 (Friberg og Tyldum, 2007; Friberg og Eldring, 2011). I tillegg ble det funnet brudd på de allmenngjorte minstelønnsbestemmelsene i byggebransjen – én av fem av de polske arbeidstakerne tjente mindre enn tariffavtalenes minstelønn for ufaglærte arbeidere (den laveste minstelønnsatsen). Siden det ifølge undersøkelsen er rimelig å anta at mange av arbeidsinnvandrerne i byggebransjen har yrkeserfaring og relevant fagutdanning, og dermed skulle vært avlønnnet etter en høyere minstelønnsats, er den reelle andelen brudd trolig høyere. Ifølge undersøkelsen var skjevhetene i lønningene like framtrødende i renholdsbransjen.

Også andre studier og rapporter har avdekket avlønning under minstelønnsatsene blant innvandrere i enkelte næringer og bransjer. Ifølge Econ Pöyry (2010) ble det gitt lavere lønn enn minstelønnsatsene i bygge- og anleggsbransjen mellom 2004 og 2007, mens det var ingen indikasjoner på lavere timelønn enn de tariffbestemte minstesatsene blant ansatte innvandrere i petroleumsnæringen før 2004. Ifølge Eldring m.fl. (2011) var det i 2009 få arbeidstakere under de allmenngjorte minstesatsene i bygg (4 pst.), mens det var betydelig flere under de tariffbestemte lønnsatsene i hotell og restaurantvirksomheter (13 pst.) og renhold (om lag 22 pst.). I alle tre bransjer var innvandrere mer utsatt for å ligge under disse satsene.

Det har også blitt avdekket store forskjeller i avlønnningen *mellom* innvandringsgrupper med ulik tilknytningsform til det norske arbeidsmarkedet. Generelt har tjenesteytere og utsendte arbeidstakere mottatt en lavere timelønn enn arbeidstakere som er ansatt i norske bedrifter (Friberg og Tyldum, 2007; Friberg og Eldring, 2011). Dette må ses i sammenheng med at både regelverk og kontrollsystemer for avlønning har vært forskjellig for ulike innvandringsgrupper, jf. nærmere omtale i boks 6.3. Overgangsordningene som ble innført med EØS-utvidelsene i 2004 og 2007, innebar at arbeidsinnvandrere som var ansatt i norske virksomheter, måtte søke om oppholdstillatelse og fremvise arbeidskontrakt med lønnsvilkår på linje med norske arbeidstakere før de fikk adgang til å arbeide i Norge. Tjenesteytere og utsendte arbeidstakere var imidlertid ikke omfattet av overgangsordningene og hadde ikke den samme foreleggelsesplikten. For disse personene var Arbeidstilsynets stikkontroller den eneste formen for håndheving av lovverket. Dette kan ha bidratt til at avlønnningen til enkelte arbeidsinnvandrere reelt sett har vært lavere enn hva som har vært foreskrevet i lovverket. I 2009 og 2012 opphørte overgangsordningene for de nye EU-landene, og da opphørte også

kravet om oppholdstillatelse for ansatte innvandrere fra disse landene. Arbeidstilsynet mistet dermed også hjemmelen til å kontrollere i tilfellene det ikke foreligger allmenngjort tariffavtale. Det foreligger ikke forskning på om dette har ført til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for ansatte arbeidsinnvandrere i Norge.

Det er videre blitt avdekket tilfeller hvor innvandrere har dårligere arbeidsforhold enn norskfødte arbeidstakere, også for andre faktorer enn lønn (Eldring m.fl., 2011). Det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik tilknytning til arbeidsplassen. Ifølge Poloniaundersøkelsen fra 2010 arbeidet utsendte arbeidsinnvandrere i Oslo-området langt oftere svart, hadde lengre arbeidsdager og stod svakere til å kreve sine rettigheter enn arbeidsinnvandrere som var fast eller midlertidig ansatt.

Økt innslag av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, innleide og tjenesteytere gjør det mer krevende med kontroll og tilsyn, og sammen med språkproblemer kan dette bidra til at arbeidsinnvandrere står svakt i forhold til å kreve sine rettigheter. Arbeidstilsynet gjennomførte i fjor nesten 2 800 tilsyn mot sosial dumping, hvorav over en fjerdedel var i byggebransjen. De mest vanlige bruddene var lang arbeidstid og manglende registrering av arbeidstid, samt at mange opplevde at de ikke fikk godskrevet og utbetalt overtid (Arbeidstilsynet, 2013). Tilsynene har resultert i at mange arbeidsinnvandrere har fått skriftlige arbeidskontrakter, lovlig og regulert arbeidstid, allmenngjort lønn og betalt overtid. En rapport fra Arbeidstilsynet viser at utenlandske arbeidstakere har 47 pst. større risiko for å bli alvorlig skadet på jobb enn norske yrkesaktive (Winge, 2012). Risikoen for dødsfall relatert til arbeidsskade er 26 pst. høyere blant utenlandske arbeidstakere. Årsakene til dette later til å være sammensatte. Rapporten peker på at det dels kan skyldes språkproblemer og at flere av arbeiderne er innleid og dermed ikke en del av sikkerhetskulturen på arbeidsplassen. Men i følge den samme rapporten kan det også skyldes at utenlandske arbeidere i større grad jobber mye, har lange arbeidsdager og at de arbeider i næringer og yrker med høy skaderisiko.

Myndighetene har iverksatt tre handlingsplaner for å begrense problemene med sosial dumping og useriøse aktører.²⁶ Den første handlingsplanen mot sosial dumping kom i 2006 og inneholdt bl.a. innføring av id-kort i byggenæringen, forbedringer i allmenngjøringsordningen og utvidet byggherreansvar (informasjons- og påseplikt for oppdragstakere og innsynsrett for tillitsvalgte) og krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Den andre handlingsplanen fra 2008 omhandlet bl.a. solidaransvar for oppdragsgivere for lønn og feriepenger etter allmenngjøringsforskrifter, innføring av id-kort i renholdsbransjen, utvidelse av ordningen med regionale verneombud til nye bransjer og etablering av servicesentre for utenlandske arbeidstakere. Den tredje handlingsplanen fra mai 2013 omhandler bl.a. effektivisering av allmenngjøringsordningen og etablering av nye bransjeprogrammer for å fremme seriøsitet og gode arbeidsforhold i særlig utsatte bransjer, og inneholder flere tiltak for å styrke etterlevelsen av arbeidsmiljøregelverket. Alle de tre handlingsplanene har inneholdt tiltak for å styrke tilsynsmyndighetene, med både nye sanksjonsmidler og flere ressurser.

²⁶ Sosial dumping av utenlandske arbeidstakere er her forstått som brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav om bostandard, og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slikt gjelder (St. meld. nr. 18, 2007-2008).

6.3 Virkninger av arbeidsinnvandring på lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet

Virkning på lønn og lønnsdannelse

På kort og mellomlang sikt vil økt arbeidstilbud som følge av arbeidsinnvandring medføre økt konkurranse om jobbene, og dermed lavere lønninger. Virkningen vil imidlertid variere mellom ulike jobber og for ulike typer arbeidskraft. Generelt har norske arbeidstakere en fordel ved «lokale kvalifikasjoner», som ferdigheter i norsk, kjennskap til norske forhold, og spesielle norske utdannings- og yrkesmessige kvalifikasjoner. Det er imidlertid stor forskjell mellom ulike yrker når det gjelder betydningen av fordelene ved lokale kvalifikasjoner. I yrker der fordelene ved lokale kvalifikasjoner er relativt liten, som mange jobber innen bygg, jordbruk, industri og hotell og restaurant, vil konkurransen fra innvandrere presse lønningene nedover. Derimot kan etterspørselen og lønningene stige for arbeidstakere som har kompetanse som er komplementær til arbeidsinnvandrernes kompetanse, eller som er i yrker som er skjermet fordi lokale kvalifikasjoner er særlig viktige. For eksempel kan etterspørselen etter rørleggere og elektrikere øke når det ansettes flere utenlandske snekkere og tømrere.

Lavere lønninger generelt vil være gunstig for arbeidsgiverne, som kan oppnå økt lønnsomhet gjennom høyere produksjon uten tilsvarende økning i lønnskostnadene. Forbrukerne vil også kunne tjene på dette, ved at lavere lønnskostnader gjerne slår ut i lavere prisvekst. Lavere prisvekst kan igjen slå ut i ytterligere reduksjon i den nominelle lønnsveksten. Nettovirkningen på kjøpekraften for den enkelte vil dermed avhenge av om virkningen av lavere prisvekst er større enn den eventuelle virkningen av lavere lønnsvekst.

Siden arbeidsinnvandringen særlig har kommet i bransjer med mange ledige jobber, har den bidratt til å dempe lønnsveksten i bransjer med knapphet på arbeidskraft. Etter hvert vil effektene på lønnsdannelsen bl.a. avhenge av hvor lenge arbeidsinnvandrerne blir værende. Mens sysselsatte på korttidsopphold først og fremst har behov for basisprodukter og midlertidig bolig, vil innvandrere som bosetter seg og blir værende i Norge, i større grad etterspørre samme varer og tjenester som resten av befolkningen, herunder helsetjenester, utdanning, samferdsel og velferdsgoder. Den negative effekten på lønnsveksten fra arbeidsinnvandring kan også bli dempet gjennom institusjonelle forhold som fagforeningstilknytning og kollektive lønnsforhandlinger (Bratsberg og Raaum, 2013). I mange områder i privat sektor er likevel dekningsgraden av tariffavtalene begrenset, slik at betydningen av dette momentet svekkes.

Arbeidsinnvandringen kan også påvirke det institusjonelle rammeverket for lønnsdannelsen ved at andelen bedrifter og arbeidstakere utenfor det organiserte arbeidslivet vokser. Innvandrere er i mindre grad fagorganiserte enn resten av befolkningen. Dette kan svekke innflytelsen til organisasjonene og muligheten til koordinering i lønnsdannelsen. Hvis arbeidsgiverne gjennom arbeidsinnvandring kan få tak i arbeidskraft til vesentlig lavere lønn, vil det kunne gjøre det mindre aktuelt å delta i arbeidsgiverorganisasjoner som inngår kollektive tariffavtaler. En slik utvikling ville igjen kunne svekke legitimiteten til frontfagsmodellen (Nymoene, 2013). Frontfagets normdannende rolle for andre deler av arbeidsmarkedet kan også bli svekket dersom store forskjeller i arbeidsinnvandringen mellom ulike bransjer fører til betydelige bransjevise forskjeller i lønnsveksten. Allmenngjøringsinstituttet bidrar imidlertid til å dempe denne virkningen av innvandring, se drøfting i avsnitt 6.5 nedenfor, og de senere årene har oppslutningen til enkelte arbeidsgiverorganisasjoner vokst.

Økt innvandring kan videre bidra til mer kompliserte strukturer gjennom nye kontraktsformer, f.eks. gjennom ut- og innleie og mer mangfold i kretsen av tjenesteleverandører. Økt innslag

av arbeidsutleie innebærer et mer komplisert arbeidsforhold, bl.a. fordi det kan skape usikkerhet om hvem som har det reelle arbeidsgiveransvaret, og vanskeligjøre mulighetene til å inngå avtaler og til felles organisering. Økt bruk av underleverandører i flere ledd gjør det mer krevende å kontrollere at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med avtaler og regelverk.

Det har blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av innvandring på lønnsutviklingen.²⁷ Det er betydelige metodiske utfordringer knyttet til slike studier. En årsak er at lønnsdannelsen også påvirkes av andre forhold enn innvandring, bl.a. konjunkturutviklingen. I en konjunkturoppgang øker innvandringen gjerne mest i bransjer der etterspørselen etter arbeidskraft er høy og hvor det er stort press på lønningene. Da kan det være vanskelig å skille mellom hva som skyldes innvandring og hva som skyldes andre forhold. Et annet problem er at innvandringen kan påvirke hvem som faller ut av arbeidsmarkedet, og at de som faller ut i større grad er personer med lavere lønn og utdanning enn gjennomsnittsbefolkningen. Ulike studier håndterer disse problemene på ulike måter.

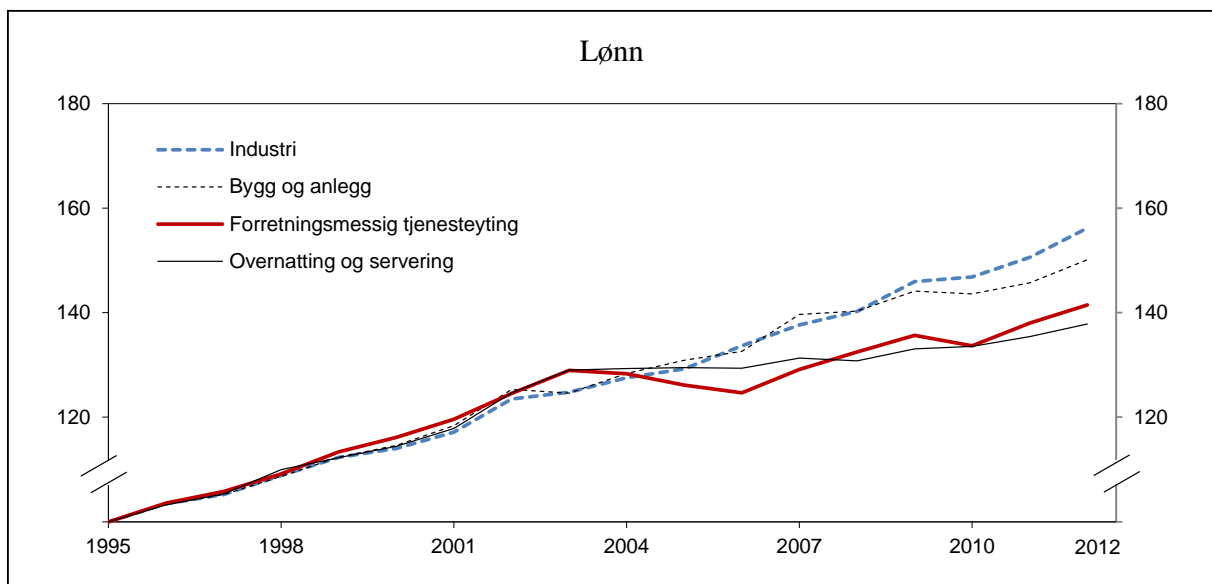
Resultatene fra de empiriske studiene varierer betydelig, men en overvekt av studiene konkluderer med at arbeidsinnvandring fører til lavere lønnsvekst for tidligere innvandrere og i noen grad for innfødte arbeidstakere med lav kompetanse, utdanning og yrkeserfaring. Manacorda m.fl. (2012), som har sett på virkningen av innvandring til Storbritannia de siste 40 årene, finner i hovedsak at det er lønnsveksten for tidligere ankomne innvandrere som har blitt redusert som følge av innvandring, mens lønnsveksten for engelske arbeidstakere ikke har gått tilsvarende ned. Dette forklares med at de innfødte ikke i like stor grad er substitutter for nye innvandrere som det tidligere innvandrere er. Ottaviano og Peri (2012) finner tilsvarende negative lønnseffekter for arbeidstakere som innvandret til USA på 1990- og 2000-tallet, men små positive lønnseffekter for innfødte arbeidstakere som er komplementære til innvandrerne. Glitz (2012) har studert innvandringen fra Øst-Europa til Tyskland etter oppløsningen av Sovjetunionen, men finner ingen effekt på de relative lønningene mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Dustmann m.fl. (2013) finner at hoveddelen av innvandrerne som migrerte til Storbritannia på deler av 1990- og 2000-tallet, endte i den lavere delen av inntektsfordelingen, og at dette førte til en svekkelse av lønnen for innfødte arbeidstakere som hadde en inntekt under 20-persentilen. For de som hadde en inntekt over 40-persentilen, finner de derimot en svak vekst i lønningene da disse står i et komplementært forhold til innvandrere. Card (2009) finner at innenlandske arbeidstakere med lavere utdanning får et lavere lønnsnivå, men at effekten på de relative lønningene er små.

I Norge studerer Bratsberg og Raaum (2012, 2013) lønnseffekter av arbeidsinnvandring i bygge- og anleggssektoren i perioden 1998-2011. De finner at en økning i innvandrerandelen på 1 prosentpoeng innebærer en reduksjon i lønnen på mellom 0,5 og 1 pst. for arbeidstakere i samme yrkesgruppe. Den negative lønnseffekten er sterkest for innenlandske arbeidstakere som ikke har fullført videregående skole, og for tidligere ankomne innvandrere. Bratsberg m.fl. (2013) studerer innvandringen til Norge i sin helhet i perioden 1992-2006, og finner at lønnsnivået til norske arbeidstakere i gjennomsnitt falt med 0,5 pst. når innvandrerandelen økte med 1 prosentpoeng innenfor samme kompetansegruppe. Den negative lønnseffekten blir vesentlig større når innvandrere kom fra Norden (2,7 pst.) enn fra Storbritannia, Tyskland og Polen (0,6 pst.). Også i denne studien finner forskerne en sterkere negativ virkning på lønnsnivået til tidligere ankomne innvandrere enn for innenlandske arbeidstakere.

²⁷ Se NOU 2011:7 Velferd og migrasjon (Brochmannutvalget) og f.eks. Bratsberg m.fl. (2013) for en gjennomgang av relevant litteratur. I dette kapitlet vil vi i hovedsak fokusere på studier har kommet de senere årene.

Bratsberg og Raaum (2013) ser nærmere på konsekvensene av den store økningen i innvandring blant svenske ungdommer i perioden 1990-2010. Dette er typisk arbeidsinnvandrere som kommer på korttidsopphold og søker arbeid i servicesektoren, oftest i varehandel, hotell og restaurant, og i jobber med et lavt kompetansekrav. Resultatene fra studien viser at når andelen svenske 17-åringer øker med 1 prosentpoeng, faller årsinntekten til norske 17-åringer med 2½ pst. Til sammenligning finner Bratsberg m.fl. (2013) at den tilsvarende årslønnseffekten for alle norske arbeidstakere er 1 pst.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere som forretningsmessig tjenesteyting og hotell- og restaurantbransjen, vært langt svakere enn i næringer med mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft, jf. figur 6.4 og Nordbø (2013). Lavere lønnsvekst henger i stor grad sammen med at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn de norske arbeidstakerne, og dermed trekker gjennomsnittslønnen ned. Innvandringen kan også ha bidratt til å dempe lønnsveksten for andre arbeidstakere, i tråd med de empiriske funnene nevnt over. Den observerte lønnsutviklingen vil imidlertid også påvirkes av andre faktorer som ikke er knyttet til innvandring, som andre sammensetningseffekter i de ulike næringene (TBU, 2013). Ifølge TBU var gjennomsnittlig alder for ansatte i hotell og restaurant i 2012 om lag 10 år lavere enn gjennomsnittsalderen for alle ansatte i NHO-bedrifter. Hotell- og restaurantbransjen er i tillegg preget av høy turnover – vanligvis er bare om lag halvparten av de samme arbeidstakerne med i lønnsstatistikken fra ett år til et annet. Strukturelle endringer i arbeidskraften mellom grupper og virkninger via høy turnover har ifølge rapporten trukket gjennomsnittlig lønnsvekst noe ned i alle de fire siste årene. Innslaget av svenske arbeidstakere har økt markert i disse årene i denne bransjen. For arbeidere i bygg og anlegg i NHO-bedrifter har endringer i sammensetningen ifølge TBU (2013) trukket lønnsveksten ned i størrelsesorden 1½ prosentpoeng fra oktober 2011 til oktober 2012, tilsvarende som ved den sterke økningen i sysselsettingen i sektoren i 2007 og 2008.



Figur 6.4 Reallønn per utførte timeverk etter næring. Indeks (1995=100)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Virkning på sysselsetting og arbeidsledighet

På samme måte som for lønn, vil virkningen av arbeidsinnvandring på sysselsetting og arbeidsledighet variere mellom ulike innenlandske arbeidstakere. Konkurransen om arbeidsplassene vil strammes til for arbeidstakere som er substituerbare med arbeidsinnvandrere, siden innvandrere vanligvis er villige til å jobbe for en lavere lønn. Derimot vil jobbmulighetene kunne øke for innenlandske arbeidstakere som står i komplementært forhold til arbeidsinnvandrerne.

På lengre sikt kan arbeidsinnvandring påvirke innenlandske investeringer i utdanning og kompetanse blant annet ved at norske skoleelever velger bort yrker og utdanning forbundet med høy arbeidsinnvandring (Friberg m.fl., 2013). Dette kan bidra til å forsterke en strukturell knapphet i visse typer arbeidskraft som i dag danner grunnlag for rekruttering av utenlandske arbeidstakere. Brekke m.fl. (2013) har undersøkt hvorvidt dette har funnet sted i bygg- og anleggsnæringen, og resultatene tyder på at det er en negativ sammenheng mellom innvandring til bygg og anlegg og tilstrømningen til fagutdanninger i næringen. Dette later til å henge sammen med endringer i norske skoleelevers valg og redusert antall lærlingplasser i bygg og anlegg.

I internasjonal forskning er det ingen entydig sammenheng mellom innvandring og sysselsettingseffekter. Studier som Angrist og Kugler (2003) og Glitz (2012) finner negative sysselsettingseffekter for innfødte som følge av innvandring, mens for eksempel Dustmann m.fl. (2005) og D'Amuri og Giovanni (2011) konkluderer med liten eller ingen effekt. Også på dette området må imidlertid resultatene tolkes med varsomhet som følge av metodiske problemer, som seleksjon, konjunktoreffekter og et høyt aggregeringsnivå.

I Norge ser Bratsberg og Raaum (2013) på potensielle sysselsettingseffekter av svensk arbeidsinnvandring i perioden 1990-2010. Ifølge studien fortrenger svensk ungdom norske ungdommer i arbeidsmarkedet, både for de som er under utdanning og de som ikke er i et utdanningsforløp. De negative effektene er sterkest for de yngste i datautvalget, hvor det er tilnærmet en-til-en forhold mellom svenske og norske 17-åringer. Dette tyder på at det er høy grad av substituerbarhet mellom norsk og svensk ungdom. Bratsberg og Raaum (2013) ser også på arbeidsinnvandring i bygge- og anleggssektoren, og resultatene viser tilsvarende fortrenningseffekter av innvandring, om enn i et noe mindre i omfang. Effektene er nesten like for innenlandske arbeidstakere med lav utdanning og tidligere ankomne innvandrere, noe som indikerer at det er en høy grad av substitusjon mellom disse gruppene. Studien viser også at en økt innvandrерandel på 1 pst. gir økt overgang til velferdsytelser på bortimot 0,2 prosentpoeng for innenlandske arbeidstakere. Effekten er sterkest for de med lavest utdanning. Dette indikerer at de norske arbeidstakerne som blir fortrenget på arbeidsmarkedet, i noen grad blir skjøvet over på velferdsytelser.

Virkningen på arbeidsledigheten samlet sett vil avhenge av flere mekanismer som dels virker mot hverandre. På den ene siden vil innvandringen være klart størst til de yrker og geografiske områder der det er knapphet på arbeidskraft, siden det er her det er lettest å finne jobb. Røed og Schøne (2013) finner også at innvandrere er mobile og at de i større grad enn norskfødte påvirkes av regional variasjon i lønn og arbeidsledighet. Dette gir mindre mistilpasning i arbeidsmarkedet, noe som isolert sett vil bidra til lavere arbeidsledighet samlet sett.

Det er imidlertid også mekanismer i motsatt retning. Innvandrere har høyere risiko for å bli arbeidsledige bl.a. pga. forskjeller i språk, kvalifikasjoner og kultur, og dette vil også bidra til høyere arbeidsledighet totalt. Stadig ny innvandring kan også gjøre det vanskelig å komme i jobb for allerede bosatte individer med svak arbeidstilknytning både norske og tidligere innvandrere, fordi arbeidsgivere kan foretrekke nye arbeidsinnvandrere fremfor allerede

bosatte med lavere produktivitet. Dette samstemmer med studier om viser at innvandring i særlig grad rammer lønn og sysselsetting for tidligere innvandrere og personer med lav utdanning eller lønn, jf. omtale over.

6.4 Virkninger av lønnsdannelsen på arbeidsinnvandring

Hittil har vi sett på hvordan arbeidsinnvandring påvirker lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet i Norge. Det vil imidlertid også være virkninger motsatt vei ved at lønnsdannelsen i Norge kan påvirke omfanget og sammensetningen av arbeidsinnvandringen.

Det høye lønnsnivået i Norge i forhold til andre vesteuropeiske land gjør Norge til et attraktivt land for arbeidsinnvandrere. I tillegg er Norge blant de landene med høyest kjøpekraft for innbyggere blant OECD-landene. Målt i Fastlands-BNP per innbygger var det kun i Luxemburg, Sveits og USA at innbyggerne hadde høyere kjøpekraft enn i Norge i 2011. Når arbeidsledigheten i tillegg er høy i mange europeiske land, og EØS-området har en befolkning som er omtrent 100 ganger større enn Norge, er det grunn til å regne med at svært mange vil ønske å jobbe i Norge dersom de får mulighet til det. Tidligere innvandrere til Norge vil ofte fungere som «brohoder» for mer innvandring, ved at de gir informasjon til potensielle innvandrere og kan være viktige kontaktpunkter i Norge (Friberg m.fl., 2013). For eksempel vil innvandrerne som kan norsk eller engelsk, kunne opptre som bindeledd mellom arbeidsgiver og andre utenlandske arbeidere som har mindre språkkunnskaper, og de kan bistå i rekrutteringen av nye arbeidsinnvandrere gjennom sine nettverk i hjemlandet.

Dette taler for at den sentrale begrensningen på arbeidsinnvandringen er innvandrernes jobbmuligheter i Norge. Innvandrere med høy kompetanse har i mange tilfeller mindre å tjene på å komme til Norge fordi lønnsforskjellene er mindre i Norge og fordi de kan ha gode jobbmuligheter i eget eller andre land. Men i mange land er jobbmulighetene mye dårligere og lønnsnivået betydelig lavere enn i Norge også for høyt utdannet arbeidskraft, slik at det også blant disse vil være mange som ville ønske å få en jobb i Norge. I tillegg åpner regelverket for at arbeidstakere kan søke og arbeidsgivere kan hente arbeidskraft med høy kompetanse også fra land utenfor EØS-området, jf. boks 6.4. De senere årene har det vært en økt tilstrømning av innvandrere fra sør-europeiske land som søker etter arbeid, hvor andelen med høyere utdanning trolig er høyere enn blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Antall arbeidssøkere fra de søreuropeiske landene, dvs. Hellas, Italia, Portugal, Slovenia og Spania, er imidlertid fortsatt svært lavt, og mindre enn en tidel av registrerte arbeidssøkere fra EU10-landene i 2012.

Innvandrerens jobbmuligheter i Norge vil også avhenge av om private og offentlige arbeidsgivere finner den ønskede arbeidskraft og kompetanse blant allerede bosatte arbeidstakere. Innvandringen vil dermed også avhenge av utdanningssystemet og de unges valg i samsvar med arbeidsmarkedets behov.

En viktig faktor for innvandrernes jobbmuligheter i Norge er hvilken lønn norske bedrifter må betale for arbeidskraften. I Norge er det ingen allmenn minstelønnsordning, slik at bedrifter som ikke er bundet av en tariffavtale i utgangspunktet har anledning til å fastsette lønnen fritt. Tariffavtalene kan imidlertid i praksis bli fulgt også av uorganiserte bedrifter.

I noen bransjer (for tiden jordbruk, byggeplasser, renhold og skips- og verftsindustrien) er tariffavtalen blitt allmenngjort, noe som grovt sett innebærer at minstelønnsatsen i tariffavtalen gjelder som minstelønn for arbeidstakere i bransjen, bortsett fra innen renhold der det er normallønnsavtaler. Minstelønnen vil kunne gjøre det mindre lønnsomt å ansette

Boks 6.4 Regler for arbeidsmigrasjon

EØS-borgere og rett til arbeid

EØS-avtalen gir EØS-borgere rett til å ferdes fritt mellom EØS-landene. Retten til fri bevegelse gjelder for alle typer arbeidskraft innenfor EØS-området og gir EØS-borgere og deres familiemedlemmer rett til å komme til Norge og arbeide her i inntil tre måneder.

EØS-borgere som ønsker å oppholde seg her utover tre måneder, må ha et oppholdsgrunnlag (arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, tjenesteyter, råde over tilstrekkelige midler til å forsørge seg selv og eventuelle medfølgende familiemedlemmer eller student) og registrere seg hos politiet eller ved et servicesenter for utenlandske arbeidstakere. Kravet til oppholdsgrunnlaget er ment å sikre at EØS-borgeren i hovedsak kan finansiere sitt eget opphold, enten ved lønnsarbeid eller ved andre finansielle kilder. EØS-borgere kan få varig oppholdsrett etter 5 års sammenhengende lovlig opphold.

Nordiske borgere kan fritt bo og arbeide i Norge og er unntatt fra kravet om registrering.

Arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS-området

Borgere fra land utenfor EØS-området må som hovedregel ha oppholdstillatelse for å kunne arbeide i Norge. Oppholdstillatelse kan gis til arbeidstakere som har arbeidsgiver i Norge, og til tjenesteytere. Følgende vilkår må være oppfylt: (i) Det foreligger et konkret arbeidstilbud på norske lønns- og arbeidsvilkår, som hovedregel tilbud om heltidsarbeid/et konkret tilbud om oppdrag, (ii) søkeren er fylt 18 år, (iii) søkeren er faglærte (dvs. har fullført utdanning på minst treårig videregående skoles nivå, har fagbrev eller har fullført utdanning fra universitet eller høyskole) og (iv) søkerens kompetanse anses relevant for stillingen/oppdraget.

arbeidsinnvandrere, noe som kan begrense tilbudet av jobber. Trolig vil også minstelønnen føre til at arbeidsgiverne blir strengere i sine krav til arbeidsinnvandrerne når det gjelder kompetanse, yrkeserfaring og produktivitet. Men siden norske arbeidstakere vanligvis tjener mer enn minstelønnsatsen og det i flere bransjer og yrker er vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert norsk arbeidskraft, vil arbeidsinnvandrerne fortsatt være attraktive for bedriftene. Allmenngjorte minstelønnsatser for faglærte på byggeplasser utgjør ifølge NHO om lag 87 pst. av gjennomsnittlig grunnlønn for faglærte i byggeoverenskomsten som omfatter rundt 2/3 av bygg- og anleggsnæringen i NHO-området. I verkstedsoverenskomsten utgjør minstelønnsatsen for fagarbeidere om lag 77 pst. av gjennomsnittlig grunnlønn i bransjen. I renholdsbransjen utgjør de allmenngjorte satsene 98 pst. av gjennomsnittlig lønn i bransjen.

6.5 Virkninger av lover og regler for arbeidsmobilitet på lønnsdannelsen

Lover og regler for arbeidskraftmobilitet og tiltak mot sosial dumping som f.eks. allmenngjorte tariffbestemmelser, innføringen av vikarbyrådirektivet og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO-94), er med på å regulere lønns- og arbeidsvilkår i områder med omfattende innvandring.²⁸ Flere studier har vist at det i enkelte bransjer og

²⁸ For tredjelandsborgere er det krav om at disse skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen (utlendingsloven). Det finnes ingen tilsvarende bestemmelser for arbeidsinnvandrere fra EØS-land.

næringer er mange arbeidstakere som har lavere lønn enn minstesatsene i tariffavtalen (jf. Econ Pöyry, 2010; Friberg og Tyldum, 2007; Friberg og Eldring, 2011; Eldring m.fl., 2011). Dette indikerer at allmenngjøringsinstituttet vil bidra til å øke lønningene. Høyere lønninger for arbeidsinnvandrere vil som nevnt over, trolig føre til mindre arbeidsinnvandring fordi høyere lønn gjør det mindre lønnsomt å ansette dem. For allerede bosatt arbeidskraft, norske og tidligere innvandrere, vil det være motstridende virkninger. Jobbmulighetene kan øke for lokal arbeidskraft som konkurrerer om jobbene mot arbeidsinnvandrere som får høyere lønn pga. allmenngjøringen, men hvis minstesatsene settes for høyt kan det også ramme lokal arbeidskraft. Økte lønnskostnader for bedriftene på grunn av allmenngjøring kan også føre til at de reduserer sin virksomhet. Det kan igjen føre til redusert etterspørsel etter komplementær, lokal arbeidskraft.

Allmenngjøring av tariffbestemmelser bidrar til å motvirke presset i retning av økte lønnsforskjeller. Innvandrerne vil tjene mer per time, og avstanden mellom de utenlandske og innenlandske arbeidstakere vil derfor minke. Dette kan bidra til å minske økonomisk ulikhet i Norge.

Allmenngjøringsinstituttet kan som nevnt over ha betydning for legitimiteten til frontfagsmodellen, både ved å styrke gjennomslaget for tariffavtalene og ved å motvirke at arbeidsinnvandringen innebærer sterkt press nedover på lønningene i deler av arbeidsmarkedet med stort innslag av arbeidsinnvandring. Frontfagsmodellen bygger på at lønningene i store områder av arbeidsmarkedet endres noenlunde i takt, slik at relative lønninger er nokså stabile over tid. Dersom omfattende arbeidsinnvandring trekker ned lønningene i noen områder eller næringer, vil denne stabiliteten kunne rokkes. Dette kan svekke troverdigheten til frontfagsmodellen. Med allmenngjorte minstelønnssetninger som sikrer arbeidsinnvandrerne en avlønning mer på linje med innenlandske arbeidstakere, vil bedriftene i og utenfor frontfaget i større grad stå overfor de samme betingelsene på arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandring vil likevel kunne bidra til å løse opp i flaskehals og dempe presset på lønningene i perioder med høy aktivitet, bl.a. innen frontfaget. Det kan også bidra til å dempe lønnsveksten generelt i økonomien.

Allmenngjøringen innebærer at arbeidsinnvandrere er sikret visse lønns- og arbeidsvilkår uten at de trenger å være organisert i en fagforening eller arbeide i en bedrift med tariffavtale. Dette kan gjøre det mindre attraktivt å være organisert, noe som kan føre til en lavere organisasjonsgrad og svekke fagforeningenes innflytelse i lønnsforhandlingene. På den annen side vil allmenngjøring innebære at gjennomslaget for fagforeningenes tariffavtaler blir større. Allmenngjøring vil dessuten bidra til å begrense konkurransen for det organiserte arbeidslivet fra bedrifter med lavere lønn, noe som kan styrke sysselsettingen i organiserte bedrifter. Den samlede virkningen av allmenngjøring på organisasjonsgraden er dermed uvisst.

6.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av arbeidsinnvandring

Innvandringen til Norge har økt markert etter EØS-utvidelsen i 2004. Dette har økt produksjonskapasiteten i norsk økonomi og bidratt til økt verdiskaping i landet. Samtidig har det blitt flere å dele verdiskapingen på.

Norge er tilknyttet et felles europeisk arbeidsmarked gjennom EØS-avtalen, slik at innbyggere innen EØS-området fritt kan søke arbeid i Norge. Arbeidsinnvandringen blir dermed bestemt ved det antall personer som finner jobb hos en arbeidsgiver i Norge. Myndighetene har derfor ingen virkemidler som direkte styrer omfanget og sammensetningen av arbeidsinnvandringen fra dette området. Derimot vil økonomisk politikk generelt og tiltak rettet mot arbeidsmarkedet spesielt likevel indirekte kunne ha betydelig virkning på arbeidsinnvandringen til Norge.

I utgangspunktet vil arbeidsinnvandringen skje i det omfang de direkte involverte parter, dvs. arbeidsinnvandrere og arbeidsgiver, ser seg tjent med. Arbeidsinnvandrerene tar sikte på en jobb i Norge med betydelig høyere lønn enn det han eller hun ville fått i eget land. Innvandrerne og en eventuell familie får også etter hvert rettigheter og jobbmuligheter i Norge som materielt sett normalt vil være betydelig bedre enn det innvandrerne ville fått i eget land. Det kan imidlertid være betydelige informasjonsproblemer slik at noen innvandrere kan få mye dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det de regnet med. Arbeidsgiver kan få ønsket arbeidskraft til en lav lønn der alternativet kanskje var ingen arbeidstaker, evt. at bedriften måtte betale betydelig høyere lønn for lokal arbeidskraft.

Arbeidsinnvandringen har også andre viktige konsekvenser for andre parter enn de direkte involverte, herunder:

- Bedriften som ansetter innvandrere vil få økt sin produksjon. Dette har gitt verdifull verdiskaping i Norge, f.eks. innen bygg og anlegg og helse- og omsorgssektoren, og det har bidratt til at vi har kunnet beholde industribedrifter rettet mot eksportmarkedet. Disse bedriftene gir jobber til lokal arbeidskraft og det gir skatteinntekter til det offentlige.
- Flaskehalsproblemer i deler av arbeidsmarkedet er blitt dempet, noe som ellers ville ha gitt høyere lønns- og prisvekst, særlig i de mest berørte næringene.
- Økt arbeidsinnvandring gir økt konkurranse om jobbene for allerede bosatte arbeidstakere. Bedrifter med vanlig norsk lønnsnivå vil også møte økende konkurranse fra bedrifter med innvandret arbeidskraft og lavere lønninger. Det holder lønnsveksten nede og det kan føre til at allerede bosatte arbeidstakere ikke får jobb, enten fordi lønnsnivået er høyere for disse arbeidstakerne eller fordi de er dårligere kvalifisert. Studier viser bl.a. at unge arbeidstakere fra Sverige i betydelig grad fortrenger norske arbeidstakere i hotell og restaurantbransjen.
- Arbeidsinnvandrerne og eventuell familie vil ha en videre yrkeskarriere i Norge med andre jobber og der de betaler skatt, samtidig som de også får trygde- og andre rettigheter i Norge.
- Økt konsentrasjon av innvandrere i enkeltbransjer kan føre til økt segregering og skjeve inntektsfordeling.
- Produktiviteten i økonomien kan bli påvirket. Den kan bli trukket ned på grunn av problemer med språk og andre kvalifikasjoner, og ved at lave lønninger som vrir langtidstilpasningen mellom arbeidskraft og kapital i retning av mer arbeidsintensive aktiviteter, indirekte vil redusere produktiviteten. I tillegg kan den økte tilgangen på relativt rimeligere arbeidskraft gjøre det enklere for lavproduktive virksomheter å drive videre, noe som også vil trekke ned produktiviteten i økonomien. Hvis lønningene i disse bransjene etter hvert normaliseres, kan det presse fram et større behov for omstillinger. På den annen side kan innvandrere ha med seg kompetanse og kunnskap fra hjemlandet som bedriften kan dra nytte av. Dette vil bidra til å øke produktiviteten.
- Arbeidsinnvandrerens hjemland mister arbeidskraft, noe som kan være en ulempe for landet. Selv om hjemlandet ofte har mye arbeidskraft, er det gjerne unge og velkvalifiserte individer som drar. Imidlertid har flere land trolig opplevd redusert arbeidsledighet som følge av migrasjon, samt at arbeidsinnvandrere kan være nyttige

kontaktpunkter for sitt hjemland mot et rikere land som Norge, og arbeidsinnvandrere kan også sende penger tilbake til hjemlandet.

For Norge som mottakerland, er det viktig om konsekvensene for andre parter enn de som er direkte involvert, er positive eller negative. I en situasjon med lav ledighet i Norge er det rimelig å anta at for innvandrere som kommer og forblir i bra jobber, vil også de indirekte konsekvensene være fordelaktige for oss. Derimot vil det være mer problematisk hvis arbeidsinnvandreren får en jobb på bekostning av en arbeidstaker som allerede er bosatt her, eller hvis arbeidsinnvandreren etter hvert faller ut av arbeidsmarkedet. Flere av de empiriske studiene vist til ovenfor finner slike effekter, både at arbeidsinnvandring kan fortrenge allerede bosatte fra arbeidsmarkedet og at arbeidsinnvandrere kan ha høyere risiko for å bli arbeidsledig.

Arbeidsinnvandringen har også statsfinansielle virkninger (Holmøy og Strøm, 2012, 2013; Holmøy og Stølen, 2012). Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, er gjerne i de mest yrkesaktive aldersgruppene og derfor har de høyere sysselsettingsandel enn befolkningen for øvrig. Sammensetningen av arbeidsinnvandrere som kommer til Norge har dermed så langt vært gunstig for offentlige finanser. Mange vil nok også bli her i begrenset tid som arbeidstakere, for så å dra tilbake til sitt hjemland. Imidlertid vil personer som kommer til Norge for å arbeide, i de fleste tilfeller ha krav på de samme velferdsordningene og trygderettighetene som norske arbeidstakere. Av spesiell betydning er ordninger som krever kort opptjeningstid i Norge, bl.a. dagpenger, jf. beskrivelse av dette regelverket i boks 6.5. Dårligere arbeidsmarked etter finanskrisen har også rammet arbeidsinnvandrere mer enn resten av befolkningen, og sysselsettingsandelen blant bosatte innvandrere fra EU10-landene er nå betydelig lavere enn for samme aldersgrupper i resten av befolkningen med en differanse på 8,5 prosentpoeng for aldersgruppene 25-39 og 40-54 år i 4. kvartal 2012. Studier av tidligere arbeidsinnvandring tyder også på lavere sysselsettingsandeler på lengre sikt, men det er for tidlig å si i hvilken grad dette også vil gjelde for disse innvandrergruppene (Bratsberg m.fl., 2013). En annen konsekvens av innvandring er at befolkningen øker slik at inntektene fra naturressurser og Statens pensjonsfond vil bli fordelt på flere. I tillegg fører økt befolkning til økte utgifter til utbygging av offentlig infrastruktur.

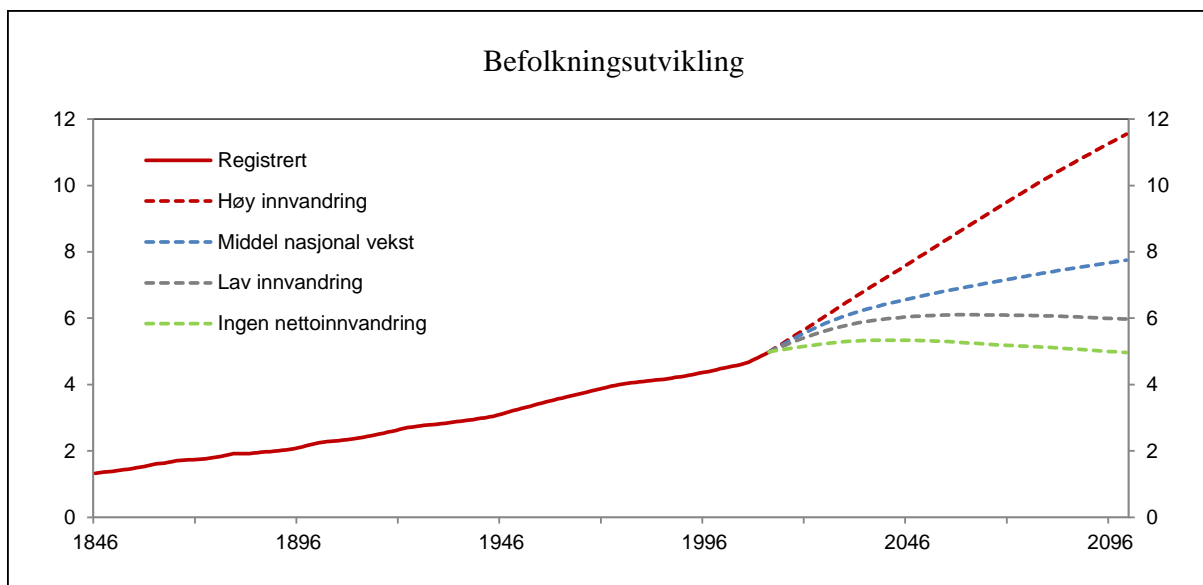
Makroøkonomisk stabilitet

Arbeidsinnvandringen har også en rekke makroøkonomiske virkninger som kan ha betydning for stabiliteten i norsk økonomi:

- Arbeidsinnvandring har en stabiliserende effekt ved at innvandring kan dempe presset i norsk økonomi i en situasjon med høy aktivitet og mangel på arbeidskraft. Veksten under høykonjunkturen før finanskrisen ville trolig utløst et sterkere lønns- og prispress dersom kapasiteten ikke hadde blitt utvidet gjennom høy innvandring. I tider der det er vanskeligere å få jobb i Norge er det grunn til å tro at arbeidsinnvandringen vil dempes noe, slik vi så etter finanskrisen. Slik sett kan økte muligheter for inn- og utvandring ha gitt norsk økonomi en ny type automatisk stabilisator.
- Arbeidsinnvandring kan også ha destabiliserende virkninger ved at økt behov for realkapital, som boliger og annen infrastruktur, kan gi sterke etterspørseffekter. Arbeidsinnvandring kan dermed bli selvforsterkende ved at økt etterspørsel knyttet til økte investeringsbehov igjen fører til mer arbeidsinnvandring (Statistisk sentralbyrå, 2013).

- En annen mulig destabiliserende effekt er at usikkerheten om fremtidig sysselsetting og befolkning blir større, som illustrert ved det store spennet i befolkningsprognosene fra Statistisk sentralbyrå, jf. figur 6.5.²⁹ Dermed kan det bli større risiko for å gjøre feil ved investeringsbeslutninger om ulike typer realkapital. Det kan bygges for få eller for mange boliger, for lite eller for mye infrastruktur, transportsystemer med for liten eller for stor kapasitet osv. For eksempel kan boligmangel gi høy boligbygging og stigende boligpriser. Hvis veksten faller og arbeidsinnvandrere flytter hjem igjen, kan vi så få et kraftig fall. Prisene vil på denne måten kunne variere mer enn det vi er vant med. Slike kilder til ustabilitet vil bli større hvis innvandringsstrømmene varierer mye (Statistisk sentralbyrå, 2013).
- Vi kan få en betydelig innvandring også når det ikke er press i norsk økonomi pga. stor inntektsforskjell mellom Norge og mange land i EØS-området, høy ledighet i disse landene (i hvert fall nå) og tatt i betraktning hvor folkerike de er sammenlignet med Norge. Nye innvandrere kan utkonkurrere lokal arbeidskraft og dermed forårsake økt langtidsledighet og økt likevektsledighet ved at allerede bosatte arbeidstakere får vansker med å komme i jobb. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å få ned ledigheten.
- Arbeidsinnvandringen har også betydning for penge- og finanspolitikken. I en sterk konjunkturoppgang vil økt arbeidsinnvandring bidra til å holde lønns- og prisveksten nede. Dermed kan det bli mindre behov for å heve renten for å motvirke økt inflasjon. Likevel kan pressproblemer bygge seg opp i bolig- og eiendomsmarkedene, som i neste omgang kan true realøkonomisk og finansiell stabilitet. Utfordringene for pengepolitikken endres derfor som følge av et mer fleksibelt arbeidsmarked.
- Økt arbeidsinnvandring gir også et høyere underliggende skatteinngang, som gjerne slår ut i økt offentlig pengebruk eller reduserte skattesatser, som igjen kan bidra til økt etterspørsel og økt innvandring. Dersom arbeidsinnvandringen skulle snu, noe som kan skje ved et økonomisk tilbakeslag, kan det vise seg at trendveksten i sysselsettingen og dermed også det underliggende skattenivået igjen må nedjusteres. Irland opplevde en slik utvikling etter den internasjonale finanskrisen og det oppstod et stort strukturelt underskudd i statsfinansene. Også i finanspolitikken gir således arbeidsinnvandringen nye utfordringer.
- Arbeidsinnvandring kan føre til at stabiliseringspolitikken i mindre grad enn tidligere vil påvirke sysselsettingen til de som bor i Norge, fordi endringen i etterspørselen også vil rette seg mot arbeidskraft fra utlandet. Ekspansiv økonomisk politikk vil derfor bli mindre egnet til å øke sysselsettingen blant utsatte grupper og tiltak for disse må derfor gjennomføres med mer målrettede tiltak.

²⁹ Statistisk sentralbyrå anslår innvandringen fram til 2100 gjennom en modell som tar hensyn til ulik utvikling i det relative inntektsnivået i Norge og andre land, samt forskjeller i arbeidsledigheten og spesielle begivenheter som kan ha effekt på innvandring (f.eks. utvidelsen av EØS-området i 2004). For mer om forutsetningene bak de ulike framskrivningene og modellen se Brunborg og Texmon (2011).



Figur 6.5 Folketallet i Norge. Registrert 1850-2012 og framskrevet 2013-2100. Millioner mennesker¹

¹ Høy innvandring innebærer en nettoinnvandring på om lag 30 000 personer i året fra 2013 til 2100, og middelalternativet innebærer en nettoinnvandring på om lag 8 000 personer i året. Til sammenligning var nettoinnvandringen i 2012 lik 47 000 personer. For dødelighet og andre faktorer er kurvene basert på middelalternativene til SSB (for mer se Bruborg og Texmon, 2011).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den samlede effekten på stabiliteten i norsk økonomi vil bl.a. avhenge av hvilke impulser økonomien blir utsatt for, hvordan arbeidsinnvandringen reagerer og hvilken politikk som føres. I situasjoner med en betydelig, men midlertidig økning i behovet for arbeidskraft vil det f.eks. kunne være bedre med tjenesteimport enn økt bosetting ettersom tjenesteimport i større grad kan la seg reversere. På den annen side kan økt korttidsinnvandring skape utfordringer i kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår, noe som kan gjøre det vanskeligere for innvandrerne å sikre sine rettigheter. Økt bruk av tjenesteimport kan dermed også skape langsiktige utfordringer for arbeidslivsstandard og lønnsdannelse.

Nivået på korttidsinnvandringen vil være vanskelig å styre direkte, bl.a. fordi offentlig sektor må forholde seg til et anbudsregelverk som gjør det forbudt å diskriminere innenlandske bedrifter. Mulighetene for utenlandske bedrifter vil bl.a. bli påvirket av i hvilken grad det tilrettelegges for store, samlede tilbud. Andre ordninger som allmenngjøring og iverksettelsen av Vikarbyrådirektivet, samt samspillet mellom disse, har også betydning.

Vikarbyrådirektivet påvirker i første rekke sammensetningen av tjenesteimport ved at innleie blir dyrere enn entrepriser. Allmenngjøring vil derimot gi et minstelønnsnivå for alle arbeidstakere i bransjen og dermed minke forskjellene mellom de ulike tilsetningsformene.

Allmenngjøring og andre tiltak mot uheldige konsekvenser av arbeidsinnvandring

For Norge vil det være ønskelig med tiltak rettet mot arbeidsinnvandring og arbeidsmarkedet mer generelt som minsker omfanget av negative virkninger som fortrengning og arbeidsledighet. Tiltakene mot sosial dumping må bl.a. sees i lys av dette. For det første vil svært lav lønn til en arbeidsinnvandrer innebære at innvandreren egen fordel ved innvandringen er liten. Innvandrere vil likevel kunne akseptere svært dårlige arbeidsbetingelser fordi alternativet i hjemlandet ofte er dårlig og fordi innvandringen til Norge gir andre rettigheter og muligheter i Norge for innvandreren og eventuell familie. For

det andre vil svært lav lønn også kunne være en indikasjon på at konsekvensene for andre parter vil være uheldige. Jo lavere lønn arbeidsinnvandreren mottar, desto større sannsynlighet er det for at innvandreren utkonkurrerer lokal arbeidskraft og virksomheter som har ansatt slik arbeidskraft. Lavere lønn innebærer at det også vil være lønnsomt å ansette i jobber med lav produktivitet fordi lønnen likevel er lavere enn verdiskapingen. Hvis lønnen er lav nok, vil det også kunne være lønnsomt å ansette innvandrere med svært lav produktivitet og dårlige språkkunnskaper. Slike jobber vil også kunne innebære dårlige muligheter til videre læring og dermed være uheldig for videre yrkeskarriere. Personer med lav lønn og små utsikter til videre karriere vil trolig også ha større tilbøyelighet til senere å gå over på en trygdeordning, f.eks. dersom det kommer nedgangstider i økonomien.

Allmenngjøring av tariffavtaler kan være et viktig tiltak for å forhindre at innvandrerne kommer i jobber med svært lav lønn, og dermed forhindre innvandring som kan ha betydelige uheldige konsekvenser. Men allmenngjøringsinstituttet kan også innebære nye problemstillinger. I områder med god avtaledekning vil allmenngjøring forhindre uheldig lavlønnskonkurransen med et relativt lite inngrep i arbeidsmarkedet. I områder med liten avtaledekning vil derimot allmenngjøring innebære et større inngrep, som også vil ha betydning for lønnsnivået i uorganiserte bedrifter med norsk arbeidskraft. Et annet moment er at allmenngjøring i utgangspunktet er et midlertidig inngrep, men det virker lite sannsynlig at lavlønnskonkurransen fra nye innvandrere er et midlertidig fenomen. Et tredje moment er at allmenngjøring nå brukes i fire bransjer, samtidig som det også er omfattende innvandring i enkelte bransjer uten allmenngjøring. I disse bransjene er det i liten grad effektive virkemidler for å forhindre svært lav lønn for innvandrere. Eldring m.fl. (2011) skriver at det er mange indikasjoner på sosial dumping også i andre bransjer. Et fjerde moment er at et vilkår for å kunne vedta allmenngjøring av en tariffavtale er at utenlandske arbeidstakere i virkeområdet for tariffavtalen har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske. Dermed vil loven ikke kunne brukes hvis omfattende arbeidsinnvandring fører til svært lav lønn for alle arbeidstakere i virkeområdet for tariffavtalen, både norske og utenlandske, eller hvis lavlønnskonkurransen driver ut all norsk arbeidskraft. Eldring m.fl. (2011) peker på at også andre tiltak mot sosial dumping er viktige. Blant annet mener de at arbeidstilsynet har en viktig funksjon i å kontrollere at gjeldende regelverk blir fulgt, slik at useriøse bedrifter som omgår eller bryter regelverket ikke utkonkurrerer virksomheter som holder seg innenfor gjeldende regelverk.

Velferdspolitik

Brochmannutvalget har i NOU 2011:7 Velferd og migrasjon en bred drøfting av innvandring og velferdspolitikken, jf. boks 6.1. Brochmannutvalget peker på at økende migrasjon bl.a. utfordrer velferdsmodellen ved at innvandrere som gruppe har lavere sysselsetting enn andre og ved mulighetene for å eksportere velferdsytelser til andre land med til dels betydelig lavere kostnadsnivå og mindre kontrollmuligheter. Brochmannutvalget ser da på innvandring generelt og ikke spesielt på arbeidsinnvandring bl.a. fra EØS-området som det legges mest vekt på her. Brochmannutvalget mener videre at bærekraften i den norske velferdsmodellen best kan ivaretas gjennom en sterkere vekt på aktivisering i de eksisterende velferdsordningene for alle, både norskfødte og innvandrere. Aktivisering er innarbeidet i flere ytelser, men Brochmannutvalget mener at dette kan gjennomføres mer konsekvent i de helserelevante ytelsene, overgangsstønadene, samt i sosialhjelp. Et slikt alternativ kan representere en dreining fra rene inntektsoverføringer til mer systematisk satsing på aktivisering i form av kvalifisering og tilpasset arbeid, i kombinasjon med arbeidsrettede lønnstilskudd og større bruk av graderte ytelser knyttet til helserelevante stønadsbehov. Brochmannutvalget skriver også at dette i utgangspunktet kan framstå som en stor og

potensielt kostbar reform, og at den derfor vil måtte skje gradvis og først og fremst rettet mot nye stønadmottakere.

En ytterligere utfordring i velferdspolitikken knyttet til innvandring er at innvandringen blir større jo mer attraktivt det blir å komme hit. En arbeids- og velferdspolitik som gjør det lettere for innvandrere å komme i arbeid, vil dermed også bidra til mer innvandring. Dersom aktiviseringstiltakene ikke er for kostbare og jobbene innebærer reell verdiskaping, vil dette være lønnsomt også for Norge. Hvis derimot aktiviseringen i større grad er basert på offentlig støtte med begrenset verdiskaping, vil den økonomiske kostnaden av en omfattende ordning kunne bli meget stor. Friberg m.fl. (2013) skriver at «vilkårene for lønnsdannelse og velferdsytelser ikke bare må avstemmes mot hverandre for å sikre at «arbeid lønner seg», men at utformingen av tiltak på disse feltene må ses i lys av hvilke effekter de vil ha på tilbudet av og etterspørselen etter ulike typer innenlandsk arbeidskraft.»

6.7 Utvalgets vurderinger

Arbeidsinnvandringen følger som en konsekvens av det felles europeiske arbeidsmarkedet og at det går så mye bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Det er grunn til å regne med at det også i årene fremover vil være mange europeere som ønsker å komme til Norge for å søke arbeid. Det materielle velstandsnivået er betydelig høyere i Norge, og tidligere innvandrere vil fungere som brohoder for videre innvandring. Trolig vil det være høy arbeidsledighet i mange europeiske land i lang tid fremover. I tillegg er befolkningen i EØS-området omtrent 100 ganger større enn den norske, slik at en svært liten andel av EØS-befolkningen blir mange for et lite land som Norge. Det er derfor grunn til å regne med at omfanget av innvandringen i lang tid i stor grad vil bli bestemt av mulighetene for innvandrere til å få jobb i Norge.

Sammenlignet med andre land er lønnsforskjellene i Norge relativt små og velferdssystemet godt. Derfor vil jobb i Norge økonomisk sett være meget gunstig for arbeidstakere med lav utdanning. Innvandrere med høy kompetanse har i mange tilfeller mindre å tjene på å komme til Norge, fordi lønnsforskjellene er mindre i Norge og fordi de kan ha gode jobbmuligheter i eget eller andre land. Men i mange land er jobbmulighetene mye dårligere og lønnsnivået betydelig lavere enn i Norge også for høyt utdannet arbeidskraft, slik at det også blant disse vil være mange som ville ønske å få en jobb i Norge.

Arbeidsinnvandringen har gitt Norge *tilgang på arbeidskraft* i næringer der knappheten har vært stor, som bl.a. i bygg- og anlegg og helse- og omsorg. Dette har dempet flaskehalsproblemer i enkelt næringer i perioder med stor aktivitet i økonomien, og dermed også dempet presset på lønningene både i disse næringene og i økonomien samlet. Arbeidsinnvandring har også gitt muligheter for virksomheter til å hente spesielt kvalifiserte arbeidstakere fra andre land.

Men arbeidsinnvandringen innebærer også *viktige utfordringer*. Gevinsten ved arbeidsinnvandringen, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger av at innvandrerne kommer og forblir i produktive jobber. Arbeidsinnvandrere er særlig utsatt for å miste jobben ved økonomiske tilbakeslag, fordi de gjerne har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og har dårligere språkkunnskaper. Empiriske studier tyder på at ny arbeidsinnvandring til en viss grad utkonkurrerer lokal arbeidskraft, både norske arbeidstakere og tidligere arbeidsinnvandrere. Arbeidstakere med liten kompetanse er særlig utsatt. Reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere har vært betydelig lavere enn i næringer med lite bruk av utenlandsk arbeidskraft. Det skyldes både at arbeidsinnvandrere ofte har lavere lønninger og dermed trekker gjennomsnittet ned, men også at lønnsveksten i disse næringene mer generelt er blitt dempet.

Boks 6.5 Dagpengerettigheter innen EØS-området

Arbeidsinnvandreres rett til dagpenger

For at en utlending som er arbeidstaker i Norge og blir arbeidsledig skal ha rett til dagpenger, må vedkommende (i) være medlem i folketrygden (bosatt i Norge), (ii) ha fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 1,5 G i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst 3 G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene (kvalifikasjonskravet), (iii) være reell arbeidssøker, (iv) ha fått redusert arbeidstiden sin med minst 50 pst. og (v) oppholde seg i Norge. Dersom kvalifikasjonskravet ikke er oppfylt, kan utlendinger som er EØS-borgere få overført rettigheter som er opparbeidet i et annet EØS-land, jf. under.

I utgangspunktet kan utlendinger motta dagpenger like lenge som nordmenn. Dvs. 104 uker dersom arbeidsinntekten i siste avsluttede kalenderår, eller gjennomsnittet av de tre siste, var på minst 2 G, eller 52 uker ved lavere arbeidsinntekt.

Det er et vilkår for rett til dagpenger at man har tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet. Med arbeidsinntekt regnes bare lønn for arbeid utført i annens tjeneste, i eget aksjeselskap eller som frilanser som er innberettet til ligningsmyndighetene som lønn under de alminnelige lønnskodene i lønns- og trekkoppgaven. Selvstendig næringsdrivende har som hovedregel ikke krav på arbeidsledighetstrygd.

For å kunne få dagpenger må en være reell arbeidssøker, dvs. være villig og i stand til å ta ethvert arbeid, hvor som helst i Norge, uavhengig av om det er på heltid eller deltid. EØS-borgere og nordiske borgere har i utgangspunktet rett til å ta arbeid hvor som helst i Norge, og de vil dermed kunne fylle dette kravet.

Overførte rettigheter fra et annet EØS-land

EØS-borgere som blir ledige fra et arbeid i Norge, kan få overført rettigheter opparbeidet i et annet EØS-land når disse rettighetene kvalifiserer for dagpenger i Norge. Personer som har blitt helt ledig fra et arbeid i et annet EØS-land, kan få dagpenger fra Norge dersom de var bosatt i Norge under dette arbeidsforholdet. Personer som vender tilbake til Norge etter å ha arbeidet i et annet nordisk land, kan også på visse vilkår få overført opptjente rettigheter til dagpenger til Norge.

Arbeidsperioder utført i andre EØS-land som gir rett til dagpenger, kan likestilles med arbeidsinntekt ved vurdering av om vilkårene for rett til dagpenger er oppfylt. Kvalifikasjonskravet anses oppfylt når det kan dokumenteres at søkeren har hatt fulltidsarbeid i minst 16 uker siste avsluttede kalenderår eller 32 uker i løpet av de tre siste avsluttede kalenderår før søknad om dagpenger settes fram.

Eksport av dagpenger til annet EØS-land – tre måneder

Ordningen med eksport av dagpenger gjelder alle EØS-borgere. For å kunne benytte seg av ordningen med å kunne beholde norske dagpenger i inntil tre måneder mens man søker arbeid i andre EØS-land må vedkommende (i) være statsborger i et EØS-land, (ii) være helt arbeidsledig, (iii) ha stått tilmeldt NAV-kontoret som reell arbeidssøker og mottatt dagpenger i minst fire uker før avreise og (iv) ha rett til dagpenger (eller avklaringspenger i påvente av arbeid) i meldeperioden.

Det er kun anledning til å søke arbeid utenfor Norge med dagpenger *én gang per dagpengeperiode*. Det er et krav om at slike dagpengemottakerne skal melde seg som arbeidssøkere i det landet de reiser til og følge aktivitetskravene som gjelder der.

Politiske myndigheter har ingen direkte virkemidler til å styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land. Men samtidig er det klart at politiske og administrative beslutninger på ulike områder kan ha vesentlig betydning for arbeidsinnvandringen, både når det gjelder omfang og sammensetning. Derfor er det viktig at beslutningstakerne også tar slike virkninger med i sine vurderinger. Myndighetene bør bruke tilgjengelig handlingsrom og virkemidler for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig.

Tiltak som er iverksatt mot *sosial dumping*, må sees i lys av målet om å få arbeidsinnvandringen til å fungere godt. Arbeidsinnvandrere har gjennomgående lavere lønn enn norske arbeidstakere. Men hvis lønns- og arbeidsbetingelsene blir for dårlige, vil konsekvensene av innvandringen kunne bli negative. Innvanderens egen gevinst ved jobben blir liten, samtidig som risikoen blir større for at lokale arbeidstakere og virksomheter som i stor grad bruker lokal arbeidskraft, blir utkonkurrert. Dette vil også kunne føre til økte inntektsforskjeller og større sosial ulikhet. Også for bedrifter kan en slik lavlønnskonkurranse om arbeidskraft være lite ønskelig. Det har blitt iverksatt flere tiltak mot sosial dumping, som innføring av id-kort i flere næringer, krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakter og bransjeprogrammer for å fremme seriøsitet i særlig utsatte bransjer.

Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger innen de bransjer der allmenngjøring er blitt vedtatt. Dette bidrar trolig til at arbeidsinnvandringen fungerer bedre både for Norge og for innvandrere som finner arbeid. Ettersom stort omfang av lavlønnskonkurranse i enkelte næringer også kan svekke troverdigheten til frontfagsmodellen, kan allmenngjøringsinstituttet medvirke til å bevare legitimiteten til denne modellen. Jobbmulighetene kan øke for lokal arbeidskraft som konkurrerer om jobbene mot arbeidsinnvandrere som får høyere lønn pga. allmenngjøringen, men hvis minstesatsene settes for høyt kan det også ramme lokal arbeidskraft. Allmenngjøringen kan også trekke opp kostnadsnivået for enkelte virksomheter. Allmenngjøringsinstituttet slik det fungerer i dag har også begrensninger. Allmenngjøring er i utgangspunktet et midlertidig inngrep, men det virker lite sannsynlig at lavlønnskonkurransen fra nye innvandrere er et midlertidig fenomen. Allmenngjøring er nå i bruk i fire bransjer, men det er mange arbeidsinnvandrere med svært lave lønninger også i andre bransjer. I disse bransjene er det i liten grad effektive virkemidler for å forhindre svært lav lønn for innvandrere. Utvalget mener det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse på områder med betydelig innvandring i lang tid framover. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende.

Det er etter utvalgets mening også viktig med gode *kontrollordninger*. Arbeidstilsynet bør sikres tilstrekkelige ressurser slik at de kan kontrollere om gjeldende regelverk blir fulgt. Erfaringer viser at det i en del virksomheter forekommer kritikkverdige forhold langs flere dimensjoner. Det er derfor viktig med et godt samarbeid med andre relevante instanser som politi, skatteetaten, tollvesenet mv. Blant annet vil det være aktuelt med felles kontroller. Kontroller kan motvirke at useriøse bedrifter utkonkurrerer andre virksomheter ved å omgå eller bryte regelverket, og vil også kunne bidra til å redusere omfanget av svart arbeid. Statlig kontrollvirksomhet kan imidlertid ikke erstatte rollen et organisert arbeidsliv med et virksomt tillitsvalgtapparat kan utøve for å motvirke sosial dumping i utsatte bransjer.

Enkelte sektorer har særskilte problemer med å få tak i arbeidskraft. Dette gjelder bl.a. helse- og omsorgssektoren, som har relativt høyt omfang av deltidsarbeid. Problemet har delvis blitt avhjulpet med arbeidsinnvandring, men det er samtidig viktig at man ikke svekker innsatsen for å øke arbeidstilbudet fra de allerede bosatte, gjennom økt omfang av heltid og redusert helserelatert fravær. Økt omfang av heltid og redusert sykefravær vil være viktig framover både av hensyn til tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, til arbeidstakerne selv, og av hensyn til offentlige finanser og muligheten til å videreføre et høyt velferdsnivå.

Bemanningselskapene har vært viktig for den økte innvandringen de siste årene gjennom utleie og andre rekrutteringsmekanismer. Denne bransjen har spilt en viktig rolle for å tilrettelegge for arbeidsinnvandring. Men bemanningselskapenes rolle innebærer også utfordringer. Isolert sett er bemanningsbyråene tjent med økt arbeidsinnvandring, mer eller mindre uavhengig av hvordan dette virker på det norske arbeidsmarkedet. Innvandrere ansatt gjennom bl.a. bemanningsbyråer er mer utsatt for å bli arbeidsledige enn andre, samtidig som det er det offentlige som må bære deler av kostnadene for usikkerheten som følger med den økte fleksibiliteten som bemanningselskaper gir bedriftene (Friberg m.fl., 2013). Økt innslag av arbeidsutleie har også gjort arbeidslivsstrukturene mer komplisert. Det kan påvirke lønnsdannelsen så vel som arbeidslivsrelasjonene mer generelt. Det er etter utvalgets mening viktig å følge med på utviklingen etter iverksettelsen av Vikarbyrådirektivet og de tiltak som ble innført av regjeringen Stoltenberg II for etterlevelse av likebehandlingsprinsippet (handlingsplanene mot sosial dumping).

Arbeidsinnvandringen har også *statsfinansielle virkninger*. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, er gjerne i de mest arbeidsdyktige aldersgruppene, noe som er gunstig for offentlige finanser. Imidlertid er sysselsettingsandelene blant bosatte innvandrere fra de nye EØS-landene i Sentral- og Øst-Europa nå lavere enn for samme aldersgrupper i resten av befolkningen. Ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, vil trolig bidra til at de innvandrere som kommer, i større grad blir værende i jobb og derfor er mindre tilbøyelige til å gå over på trygdeordninger. Det vil redusere risikoen for økt trygdetilbøyelighet som svekker statsfinansene.

For å dempe presset fra innvandring på de norske velferdsordningene foreslo Brochmannutvalget å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, og pekte særlig på helserelevante ytelser, overgangsstøtten til enslige forsørgere og økonomisk stønad til livsopphold i denne sammenhengen. Utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Norge har et relativt høyt omfang av helserelevante utgifter for personer i yrkesaktiv alder, til tross for økende levealder. Etter utvalgets mening er det viktig med trygdeordninger som gir insentiv til å jobbe, både for de som allerede er i Norge og for innvandrere.

Utvalget mener at hensynet til å holde arbeidsinnvandrere i arbeid må vektlegges i arbeidsmarkedspolitikken. Ved utforming av politikken må en imidlertid også ta hensyn til at en strategi som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, også kan bidra til mer innvandring.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere, som forretningsmessig tjenesteyting og hotell- og restaurantbransjen, vært langt svakere enn i næringer med mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft, jf. figur 6.4 og Nordbø (2013). Lavere lønnsvekst henger i stor grad sammen med at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn de norske arbeidstakerne, og dermed trekker gjennomsnittslønnen ned. Innvandringen kan også ha bidratt til å dempe lønnsveksten for andre arbeidstakere. Den observerte lønnsutviklingen vil imidlertid også påvirkes av andre faktorer som ikke er knyttet til innvandring, som andre sammensetningseffekter (se TBU, 2013), herunder større bruk av ung arbeidskraft med lav ansiennitet og høy turnover.

Arbeidsinnvandringen har ulike *virkninger på stabiliteten i økonomien*. I høykonjunkturer vil innvandringen isolert sett avhjelpe flaskehalser, og dermed dempe lønns- og prisveksten. Men høy innvandring i en høykonjunktur kan også bidra til økt investeringsbehov, særlig i boligmarkedet, noe som kan forsterke høykonjunkturer. Dette kan gi betydelig sårbarhet hvis konjunkturerne snur, der en kan risikere overkapasitet og økt arbeidsledighet. Dette innebærer at kraftige konjunkturoppganger kan være problematisk selv om det ikke slår ut i høy lønns-

og prisvekst. I situasjoner med en midlertidig, men betydelig økning i behovet for arbeidskraft, vil det kunne være bedre med tjenesteimport, snarere enn regulær arbeidsinnvandring, siden tjenesteimporten i større grad kan la seg reversere. Dette vil imidlertid være vanskelig å styre direkte, da det i liten grad er tilgjengelige virkemidler til å styre innvandringen på en slik måte. Trolig vil likevel ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, både redusere tilbøyeligheten til trygdeytelser og bidra til at vi kan få kvalifiserte og produktive arbeidsinnvandrere, samtidig som dette også vil redusere svingninger i innvandringsstrømmene og sårbarheten for norsk økonomi. Det kan også bidra til at økt etterspørsel etter arbeidskraft i større grad slår ut i bedre muligheter til å få allerede bosatte arbeidssøkere i jobb, slik at knapphet på arbeidskraft ikke bare slår ut i økt arbeidsinnvandring. Et utdanningssystem tilpasset arbeidsmarkedets behov kan også virke dempende på arbeidsinnvandringen. En annen mulig destabiliserende effekt av et høyt nivå på arbeidsinnvandringen er at usikkerheten om fremtidig sysselsetting og befolkning blir større, som illustrert ved det store spennet i befolkningsprognosene fra Statistisk sentralbyrå. Dermed kan det bli større usikkerhet rundt investeringsbehovet og økt risiko for å gjøre feil ved investeringsbeslutninger.

Arbeidsinnvandringen kan også gi nye utfordringer for *penge- og finanspolitikken*. I en sterk konjunkturoppgang vil økt arbeidsinnvandring bidra til å holde lønns- og prisveksten nede. Dette reduserer behovet for å heve renten for å motvirke økt inflasjon. Likevel kan pressproblemer bygge seg opp i bolig- og eiendomsmarkedene, og dette kan i neste omgang true realøkonomisk og finansiell stabilitet. Økt arbeidsinnvandring gir også høyere underliggende vekst i skatteinntektene, noe som gjerne slår ut i økte offentlige utgifter eller reduserte skattesatser, som igjen kan bidra til økt etterspørsel og økt innvandring. Dersom arbeidsinnvandringen skulle snu, noe som kan skje ved et økonomisk tilbakeslag, kan det vise seg at trendveksten i sysselsettingen og den underliggende veksten i skatteinntektene igjen vil kunne svekkes. Stabiliseringspolitikken kan dessuten bli mindre effektiv til å påvirke sysselsettingen til de arbeidstakerne som bor i Norge, fordi endringen i etterspørselen også vil rette seg mot arbeidskraft fra utlandet. Ekspansiv økonomisk politikk vil derfor bli mindre egnet til å øke sysselsettingen blant utsatte grupper, og tiltak for disse må derfor målrettes i større grad.

I Norge er *statistikken om innvandring dels mangelfull*, både når det gjelder arbeidsmarkedstilknytning og lønnsforhold. Dette gjør det vanskelig å tallfeste og evaluere hvordan innvandrere tilpasser seg, og hvilke forhold de lever og arbeider under. Utvalget ser at det hadde vært fordelaktig med bedre og hyppigere tallgrunnlag på disse områdene, slik at man kan øke kunnskapen om innvandring gjennom statistikk og empirisk basert forskning. Bedre og hyppigere statistikk om innvandring vil også gi nyttig informasjon om utviklingen i arbeidsmarkedet og økonomien.

Det «grenseløse arbeidsmarkedet» i Europa har gitt både nye muligheter og nye utfordringer for norsk økonomi. Utenlandske individer kan jobbe i Norge som direkte ansatte i norske virksomheter, som innleid arbeidskraft, som ansatte i utenlandske bedrifter som yter tjenester her, eller som selvstendig næringsdrivende som selger sin arbeidskraft til virksomheter i Norge. For arbeidsgiverne kan det være lønnsomt å bruke de billigste alternativene, som innebærer de laveste kostnadene for virksomhetene. Dette kan imidlertid undergrave ordninger som motvirker lavlønnskonkurranse, og dermed føre til sterkere fortrenkning av bosatte arbeidstakere, både norskfødte og tidligere innvandrere, og ramme virksomheter med vanlig norsk lønnsnivå. Det vil videre etter utvalgets mening være behov for stadig forskning og evaluering av hvordan ulike ordninger rettet mot innvandrere fungerer og vilje til å endre regelverk og ordninger som ikke fungerer så godt.

7 Produktivitetsvekst og omstillinger

Det høye nivået på BNP per innbygger for Fastlands-Norge har først og fremst sammenheng med høy verdiskaping per arbeidet time. Den høye avkastningen av arbeidsinnsats skyldes en kombinasjon av høye priser på produktene vi eksporterer og relativt høy produktivitet. Til tross for høy sysselsetting og lav ledighet er arbeidsinnsatsen målt ved antall timeverk per innbygger på linje med gjennomsnittet for EU. Det skyldes i stor grad at gjennomsnittlig arbeidstid er lav i Norge, bl.a. fordi mange arbeider deltid.

Økt innsats av kapital bidrar vanligvis til økt avkastning av arbeidsinnsatsen. Vekst i total faktorproduktivitet (TFP) fanger opp vekst i verdiskapingen som ikke kan forklares ved økt innsats av kapital og arbeidskraft. Slik produktivitetsvekst er gjerne knyttet til teknologisk framgang, økt kvalitet på arbeidskraften og endret organisering både internt i og mellom virksomheter. For å få fullt utbytte av teknologisk framgang må arbeidsstokken ha kompetanse til å ta den nye teknologien i bruk. Det er også viktig med institusjoner som bidrar til at det lønner seg å utvikle og ta i bruk ny kunnskap, ny teknologi og nye organisasjons- og samarbeidsformer. Stor grad av tillit til samfunnets institusjoner og til andre innbyggere bidrar til en produktiv økonomi ved å lette samhandling og redusere kostnader knyttet til å sikre seg mot uheldige utfall.

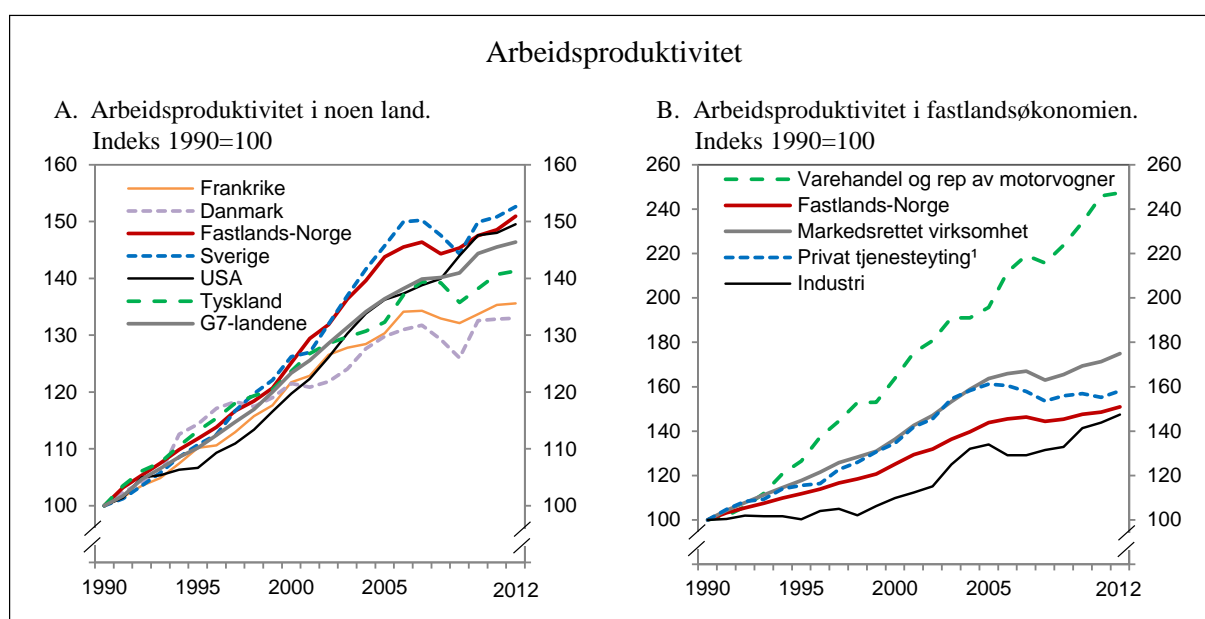
Økonomier som vokser raskt og har lav arbeidsledighet over tid, er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å håndtere omstillinger, dvs. at ressurser kanaliseres dit de kaster mest av seg og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Det er derfor viktig at de generelle rammebetingelsene i økonomien gir virksomheter og arbeidstakere insentiver til å foreta samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillinger. I denne sammenhengen er arbeidsmarkedets funksjonsmåte og lønnsdannelsen av stor betydning.

For samfunnet som helhet gir høy vekst i arbeidsproduktiviteten rom for god vekst i reallønninger, det trygger arbeidsplasser, og det er en viktig forutsetning for velstand og vekst. I konkurranseutsatt sektor er forholdet mellom veksten i arbeidsproduktiviteten og lønnsvekst avgjørende for den enkelte bedriftens overlevelse. Høy produktivitetsvekst i skjermet privat sektor gir lavere prisvekst, og dermed mulighet for bedre reallønnsutvikling for alle, i tillegg til at det gir konkurranseutsatt sektor lavere kostnader gjennom produktinnsats. I offentlig sektor betyr produktivitetsutviklingen mye for kvaliteten på og omfanget av det offentlige tjenestetilbudet for gitt skattenivå. Kvaliteten i tjenestetilbudet i offentlig sektor har også betydning for produktivitetsveksten i privat sektor.

Produktiviteten vil påvirkes av politikktiltak på mange ulike områder, bl.a. utdannings- og forskningspolitikken, utformingen av skattesystemet, konkurransepolitikken og organiseringen av offentlig sektor. I tråd med utvalgets mandat har vi lagt vekt på å drøfte samspillet mellom lønnsdannelsen i økonomien og produktiviteten. I avsnitt 7.1 gir vi en kort oversikt over utviklingen i produktivitetsveksten i Norge og andre land siden 1990, og peker på mulige årsaker til at veksten i arbeidsproduktiviteten har falt de senere årene. Avsnitt 7.2 drøfter sammenhengen mellom veksten i produktivitet og reallønninger. Samtidig som produktivitetsvekst er et viktig premiss for lønnsveksten, vil et godt system for lønnsdannelsen kunne bidra til å øke produktiviteten. Dette er tema for avsnitt 7.3. Videre drøftes produktivitet i offentlig sektor (7.4), samt mulige sammenhenger mellom produktivitet og ulike ansettelsesformer (7.5). Deretter følger en drøfting av hva frontfagsmodellen betyr for hvor fleksibel lønnsdannelsen er mellom ulike geografiske områder (7.6), og hva frontfagsmodellen betyr for omstillingsevnen i økonomien (7.7). Utvalgets vurderinger avslutter kapitlet.

7.1 Utviklingen i arbeidsproduktiviteten i Norge

Etter en periode med nokså lav vekst på 1980-tallet økte veksten i arbeidsproduktiviteten, målt ved bruttoprodukt i faste priser per timeverk, i fastlandsøkonomien betydelig på 1990-tallet. Produktivitetsveksten holdt seg relativt høy fram til midten av 2000-tallet, jf. figur 7.1. Strukturendringer og teknologisk framgang ga viktige bidrag til den høye produktivitetsveksten, bl.a. innenfor varehandel og finansiell tjenesteyting. Framvekst og bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) skjøt fart på 1980-tallet og økte videre utover på 1990-tallet. Samtidig ble nye selskapsstrukturer med større konsern og kjeder etablert. Det ble også gjennomført en rekke strukturreformer, med deregulering av bl.a. elektrisitetssektoren. Skattereformen i 1992 la vekt på en effektiv selskapsbeskatning, med brede skattegrunnlag og likebehandling av investeringer, organisasjonsformer og finansieringskilder. Velfungerende institusjoner er en grunnleggende forutsetning for langvarig økonomisk vekst. Her kommer Norge godt ut, jf. boks 7.1.



Figur 7.1 Arbeidsproduktiviteten, målt ved bruttoprodukt i faste priser per timeverk

¹ Definert som finansiell tjenesteyting og tjenesteyting ellers.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Fra midten av forrige tiår gikk veksten i produktiviteten ned, både i norsk økonomi og hos de fleste av våre handelspartnere. Dette må ses i sammenheng med konjunkturelle forhold. Ved slutten av en høykonjunktur er mye av produksjonskapasiteten utnyttet, og ytterligere økning er krevende. I starten av et tilbakeslag, som under finanskrisen, faller ofte produksjonen mer enn sysselsettingen fordi mange bedrifter velger å holde på ansatte i påvente av bedre tider. Dermed faller produktivitetsveksten. Et slikt forløp har vi sett i mange europeiske land de siste årene. Amerikanske bedrifter var raskere med å nedbemanne i kjølvannet av finanskrisen. Dermed holdt produktivitetsveksten seg bedre oppe i USA. Motstykket var en raskere oppgang i arbeidsledigheten.

En annen årsak til lavere produktivitetsvekst er trolig at veksten i kapitalbeholdningen per timeverk i fastlandsøkonomien har vært noe lavere etter 2004 enn gjennom de første årene av 2000-tallet. Lavere vekst i kapitalbeholdning per timeverk må ses i sammenheng med at fastlandsbedriftene har vært varsomme med nye investeringer etter finanskrisen, bl.a. som

Boks 7.1 Vekstfremmende institusjoner og rammebetingelser

En stabil økonomisk utvikling, et velfungerende arbeidsliv og effektive markeder gir viktige bidrag til god utnyttelse av ressursene i et land. Rammeverket for den økonomiske politikken, grad av åpenhet mot internasjonale markeder, effektive nasjonale markeder, et effektivt og forutsigbart skattesystem og et velfungerende rettssystem med god håndheving av blant annet eiendomsrettigheter framstår som sentralt. I land med store naturressurser er godt utviklede institusjoner spesielt viktige. Uten slike kan mye krefter bli brukt i kamp om ressursene i stedet for å utvikle levedyktige næringer (Mehlum m.fl. 2006).

En rekke indikatorer brukes for å måle slike faktorer. Verdensbankens Doing business-indikator rangerer 185 land etter hvor godt forholdene ligger til rette for næringsvirksomhet. Norge kommer på 6. plass på denne rangeringen for 2013. Siden Verdensbanken startet å lage indeksen i 2004, har Norge ligget blant de ti beste landene. Også i mange andre internasjonale rangeringer kommer Norge godt ut, jf. tabell 7.1. Vi er blant annet åpne overfor internasjonal handel og oppfattes å ha liten grad av korrupsjon i offentlig sektor.

Tabell 7.1 Indikatorer for vekstfremmende institusjoner¹

Indikator	Rangering
Legatum: Prosperity	1 av 142
Verdensbanken: Doing business	6 av 185
Transparency international: Oppfatninger om korrupsjon	7 av 176
Verdensbanken: Åpenhet overfor internasjonal handel	8 av 125
World Economic Forum: Global konkurransekraft	15 av 144

¹ Legatum instituttet er et partipolitisk uavhengig institutt i London. Indeksen deres veier sammen det de kaller ingredienser for velstand: økonomi, entreprenørskap, styresett, utdanning, helse, sikkerhet, personlig frihet og sosial kapital. Tall fra 2012. Verdensbankens *Doing business*-indeks vurderer eiendomsregistrering, strømforsyning, kontrakhåndheving, konkurs- og avviklingsordninger, håndtering av byggetillatelse, tilgang på kreditt og hvor enkelt det er å starte virksomhet. Tall fra 2013. *Transparency international* måler respondentenes oppfatninger av korrupsjon i offentlig sektor. Tall fra 2012. Verdensbankens indeks for *åpenhet overfor internasjonal handel* er en sammenveing av tollsatser. Tall fra 2009. *World Economic Forum* veier sammen institusjoner, infrastruktur, makroøkonomi, helse, grunnutdanning, høyere utdanning, varemarkeder, arbeidsmarkeder, finansmarkeder, tilgang til og bruk av ny teknologi ("technological readiness"), markedsstørrelse, næringslivsmodenhet ("business sophistication") og innovasjon. Tall fra 2012.

følge av usikre økonomiske utsikter. Videre har økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land bidratt til å gjøre noen typer arbeidskraft billigere enn den ellers ville vært.

Økt tilgang på billig arbeidskraft har gitt rom for en sterkere vekst i næringer med relativt lav produktivitet og lønnssevne.

Siden 1990-tallet har produktivitetsveksten i markedsrettet virksomhet vært høyere enn for fastlandsøkonomien samlet. Også for markedsrettet virksomhet avtok produktivitetsveksten markert fra midten av forrige tiår, særlig innenfor tjenesteyting. Produktivitetsveksten innenfor varehandel har imidlertid fortsatt vært sterk.

Boks 7.2 Utfordringer knyttet til å måle produktivitetens utviklingen

Produktivitet angir hvor mye som produseres med en gitt mengde ressurser. Det teoretisk mest korrekte målet på produktivitetsvekst er veksten i total faktorproduktivitet (TFP), dvs. den veksten i verdiskapingen (bruttoproduktet) som ikke kan forklares ved økt ressursinnsats. Men fordi bruk av ulike former for kapital er vanskelig å måle nøyaktig, er det vanlig å bruke arbeidskraftproduktiviteten, målt ved bruttoprodukt per timeverk. For å fjerne virkningen av prisendringer, benytter man bruttoproduktet målt i faste, dvs. konstante priser.

For mange produkter vil det være utfordringer knyttet til å skjelne mellom prisendring og volumendring. Dette skyldes bl.a. at vi ønsker å korrigere for kvalitetsendringer. En datamaskin til 5000 kroner i dag er i liten grad sammenliknbar med en maskin til samme pris for ti år siden. Den reelle prisen på en datamaskin med gitt kvalitet har dermed falt dramatisk. For mange produkter kan det være vanskelig å finne objektive kriterier for hvorvidt og hvor mye kvaliteten har endret seg over tid. Det kan for eksempel være vanskelig å sammenligne kvaliteten på en oljeplattform produsert i dag med en plattform til samme pris produsert for ti år siden.

Det er internasjonale retningslinjer for beregning av fastpristall i nasjonalregnskapet, bl.a. for å sikre at tallene kan sammenlignes mellom land. Kvaliteten på datagrunnlaget varierer imidlertid mellom land, noe som kan gi usikkerhet ved sammenligning av produktivitetsvekst mellom land. Slike sammenlikninger vil også bli påvirket av forskjeller i næringsstruktur og/eller produktsammensetning, og av kortsiktige konjunktuelle svingninger som ikke er sammenfallende på tvers av landegrensene.

Problemene med å måle produktiviteten kan være særlig store i offentlig sektor, fordi produktene ikke omsettes i et marked. I mangel på markedspriser blir produksjonen definert som summen av kostnadene ved å drive virksomhetene, definert som driftskostnader, lønnskostnader, kapitalslit og netto produksjonsskatter. Bruttoproduktet i offentlig sektor blir dermed summen av lønnskostnader, kapitalslit og netto produksjonsskatter. Metoden innebærer at det ikke regnes med noen avkastning på kapitalen i offentlig sektor.

Internasjonalt arbeides det med å utvikle metoder for å beregne produktiviteten i de offentlige tjenestene. Statistisk sentralbyrå har de siste årene beregnet volumtall for individrettede tjenester i helse og utdanning, slik at nasjonalregnskapet kan gi et bedre bilde av veksten i produktiviteten for disse tjenestene. For perioden 2001-2011 anslås produktivitetsveksten i offentlig forvaltning til ½ pst. per år i nasjonalregnskapet, som er nær det som tidligere ble lagt til grunn som en beregningsteknisk forutsetning. Det foreligger imidlertid fortsatt ikke tall for produksjonen i offentlig sektor hvor det er justert for kvaliteten på tjenestene som ytes. De tallene for produktivitet i offentlig forvaltning som framkommer i nasjonalregnskapet, bør dermed brukes med varsomhet.

Etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi har tiltatt etter finanskrisen, har også veksten i produktiviteten i markedsrettet virksomhet tatt seg noe opp igjen. Foreløpige nasjonalregnskapstall for 2012 viste litt høyere vekst i produktiviteten, selv om veksten fortsatt er noe lavere enn historisk gjennomsnitt.

En grundigere gjennomgang av produktivitetsveksten i Norge ligger utenfor utvalgets mandat. Regjeringen har varslet at den vil sette ned en produktivitetskommisjon som vil se nærmere på dette.

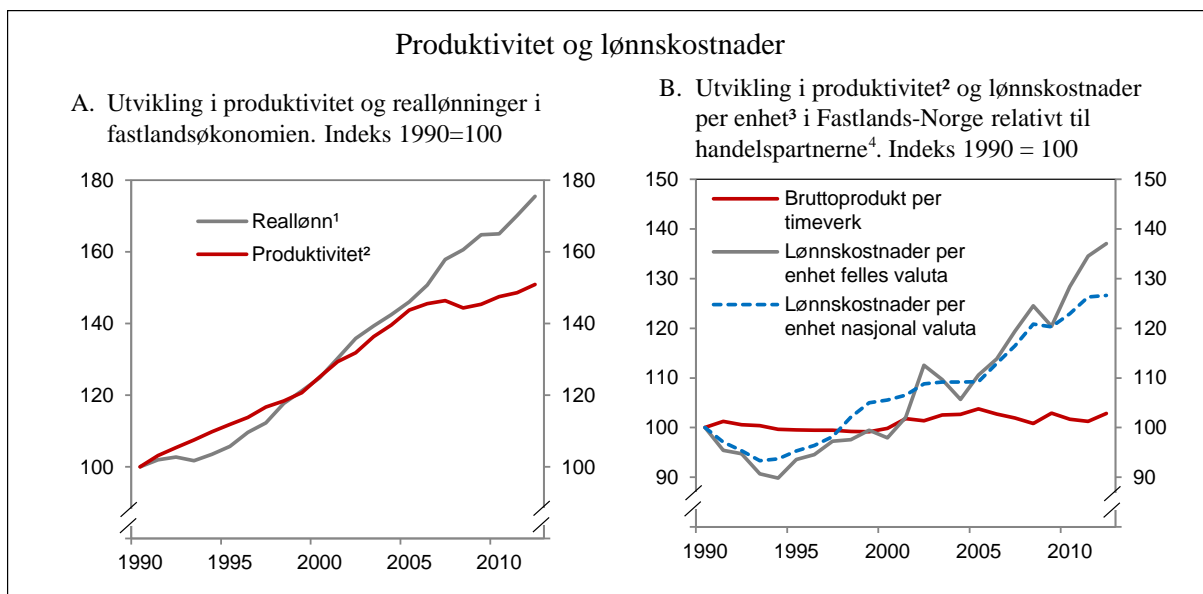
7.2 Produktivitetsvekst og rommet for reallønnsvekst

Veksten i verdiskapingen i en bedrift eller næring avhenger både av produktivitetsveksten og endringer i relative priser. For eksempel har antall hårklipp per arbeidstime i frisørbransjen i liten grad endret seg. Hvorvidt kvaliteten har økt, er det vanskelig å finne gode mål på. Prisen på hårklipp har imidlertid økt sammenlignet med andre priser, slik at både verdiskapingen og lønnsevnen i frisørbransjen har økt om lag i takt med andre bransjer.

Landets samlede vekst i verdiskapingen avhenger av samlet produktivitetsvekst og endringer i bytteforholdet med utlandet, dvs. utviklingen i eksportpriser sammenlignet med importpriser. Norge har opplevd en meget sterk bytteforholdsgevinst de siste 10-15 årene, jf. omtale i kapittel 5. På verdensmarkedet er prisene på ulike varer bestemt av tilbud og etterspørsel. Hvis den internasjonale produktivitetsveksten i produksjonen av en gitt vare er høy, vil økt tilbud av varen presse verdensmarkedsprisen nedover sammenlignet med andre varer. Denne sammenhengen blir bl.a. trukket fram av den danske produktivitetskommisjonen. Den internasjonale produktivitetsveksten i landbruket er klart lavere enn f.eks. i informasjons- og kommunikasjonsteknologi, samtidig som prisene på landbruksvarer har holdt seg godt oppe. Sverige som produserer mye IKT-varer, har hatt høy produktivitetsvekst, men også betydelig fall i prisene på sine eksportvarer sammenlignet med andre varer. Danmark, som er spesialisert i matvareproduksjon, har hatt en gunstig prisutvikling på sine eksportvarer og er dermed bedre stilt enn produktivitetsveksten isolert sett kunne tyde på (Produktivitetskommissionen 2013a).

Dette illustrerer at bytteforholdsgevinster er helt reelle gevinster for et land. Den gode utviklingen i Norges bytteforhold overfor utlandet skyldes i noen grad lav prisvekst over lengre tid på viktige konsumvarer som klær og elektronikk. Den viktigste årsaken til vår bytteforholdsgevinst siden årtusenskiftet er imidlertid den sterke økningen i oljeprisen.

Bytteforholdsgevinstene har bidratt til at vi siden årtusenskiftet har opplevd en langt høyere vekst i reallønningene enn veksten i produktiviteten, jfr. figur 7.2A. Lønnsveksten i Norge har vært høy i internasjonal sammenheng, bl.a. på grunn av bytteforholdsgevinstene og at arbeidsledigheten har vært betydelig lavere i Norge enn hos våre handelspartnere. Samtidig har produktivitetsveksten bare vært noe høyere enn hos våre handelspartnere siden årtusenskiftet. Lønnskostnadene per produserte enhet har dermed økt markert i perioden, jf. figur 7.2B. Dette er imidlertid en indikator som er vanskelig å tolke, fordi forskjeller i nærings- og produktsammensetning innebærer at det vil være forskjeller i det underliggende potensialet for produktivitetsvekst i ulike land og fordi det er vanskelig å skille mellom prisendringer og endringer i volum. Dersom prisveksten overvurderes fordi man ikke greier å ta hensyn til kvalitetsforbedringer, ville dette innebære en tilsvarende undervurdering av veksten i volum, og dermed også en tilsvarende undervurdering av produktivitetsveksten. Den gunstige prisutviklingen kan isolert sett tyde på at norsk næringsliv i større grad produserer produkter, bl.a. råvarer, med mindre potensial for produktivitetsvekst enn for eksempel Sverige.



Figur 7.2 Produktivitet og lønnskostnader

¹Lønnskostnader per time deflatert med KPI.

²Bruttoprodukt per time i faste priser.

³ Lønnskostnader for økonomien totalt tillagt imputert verdi på "lønnskostnader knyttet til arbeidsinnsats for selvstendige" delt på fastpristall for BNP i basisverdi. Fastlandsøkonomien relativt til handelspartnerne i felles valuta. For Norge er tallene basert på nasjonalregnskapstall publisert 20. august 2013.

⁴ Handelsvektet gjennomsnitt. Vektene for 1997 er benyttet for årene 1990-1997.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, OECD og egne beregninger.

En annen metode for å sammenligne utviklingen i avkastningen per arbeidstime i Norge med utviklingen i andre land er å se på tall for bruttonasjonalproduktet (BNP) per innbygger målt i kjøpekraft. Da får vi tatt med forskjeller i prisutvikling på produkter produsert i Norge sammenlignet med produkter produsert i utlandet, noe vi ikke gjør når vi ser på bruttoproduktet målt i faste priser. Som vist i kapittel 5 har bytteforholdsgevinster bidratt til at produksjonen per innbygger har økt kraftig de siste tiårene, og i 2012 var BNP per innbygger i Norge hele 80 prosent høyere enn OECD-gjennomsnittet. Fastlands-Norge lå nær 20 prosent over OECD-gjennomsnittet.

Et mål på om lønnsveksten har vært for høy, er utviklingen i lønnsandelen, dvs. den delen av verdiskapingen som tilfaller arbeidskraften. For Fastlands-Norge totalt har denne endret seg lite over tid, og utviklingen siden 2000 har ikke avvirket vesentlig fra utviklingen hos gjennomsnittet av våre handelspartnere. En lavere lønnsvekst i Norge ville økt kapitalens andel av den samlede verdiskapingen. Avviket mellom reallønnsvekst og produktivitetsvekst kan likevel innebære en risiko for norsk økonomi og sysselsetting. Lønnsnivået kan ha blitt for høyt for bransjer der vi ikke har hatt fordel av bytteforholdsgevinstene, slik at vi over tid vil miste for mange konkurranseutsatte virksomheter. Og hvis bytteforholdsgevinstene skulle snu, vil det også legge press på lønnsomheten og lønningene i norsk næringsliv, jf. omtale i kapittel 4.

7.3 Lønnsdannelse, produktivitet og koordinering

Samtidig som produktivitetsvekst er et viktig premiss for lønnsveksten, har lønnsdannelsen betydning for bruken av arbeidskraft og produktivitetsnivået. Derfor er det viktig å organisere lønnsdannelsen slik at den bidrar til god bruk av arbeidskraften og stadig økende produktivitet.

I en frikonkurransøkonomi bestemmes lønningene for ulike typer arbeidskraft ved likevekt i markedet mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Da vil lønnsforskjellene mellom ulike typer arbeidskraft skyldes forskjeller i arbeidstakernes produktivitet eller mellom jobbenes karakteristika. Arbeidstakere som er mer produktive, for eksempel pga. en bestemt utdanning eller lang erfaring, vil få høyere lønn enn mindre produktive arbeidstakere. På samme måte vil mindre attraktive jobber, som for eksempel nattarbeid eller risikabelt arbeid, innebære høyere lønn enn andre jobber som ikke har de samme ulemper, men som ellers har de samme oppgavene. I en likevekt vil derfor arbeidstakere med samme kvalifikasjoner motta samme lønn uansett hvilken bedrift de jobber i, så lenge jobbene ellers er like attraktive. Hvis det er knapphet på en type arbeidskraft, vil lønnen for denne typen arbeidskraft øke, noe som vil bidra til at flere ønsker å skaffe seg denne typen kvalifikasjoner.

En frikonkurransøkonomi innebærer slik sett noen viktige fordeler. Den legger til rette for en god bruk av arbeidskraften, fordi arbeidstakerne jobber i de bedriftene der innsatsen gir høyest økonomisk avkastning. Forskjeller i lønningene mellom ulike typer arbeidskraft vil gi signaler om knapphet og overskudd av de ulike typene, slik at arbeidstakere kan utdanne seg/omstille seg til de yrkene der det er størst behov. Men det er også viktige ulemper. Stadige endringer i tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft vil kunne gi betydelige endringer i lønningene og større lønnsforskjeller, noe som vil innebære stor usikkerhet for arbeidstakerne.

Et viktig formål med organisering i arbeidsmarkedet er å sikre mer stabilitet i lønningene over tid enn det en frikonkurransøkonomi eller et uregulert arbeidsmarked gjør. Det er til fordel for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Lønnsforhandlinger på lokalt nivå vil også innebære et element av fordeling av verdiskapingen, ved at lønningene gjerne blir høyere i mer lønnsomme virksomheter. Lokal lønnsfastsettelse kan dermed bidra til økt motivasjon og innsats, både hos den enkelte arbeidstaker og for arbeidstakerne kollektivt. Bedriftene kan aktivt bruke lønningene til å rekruttere, motivere og beholde arbeidstakere.

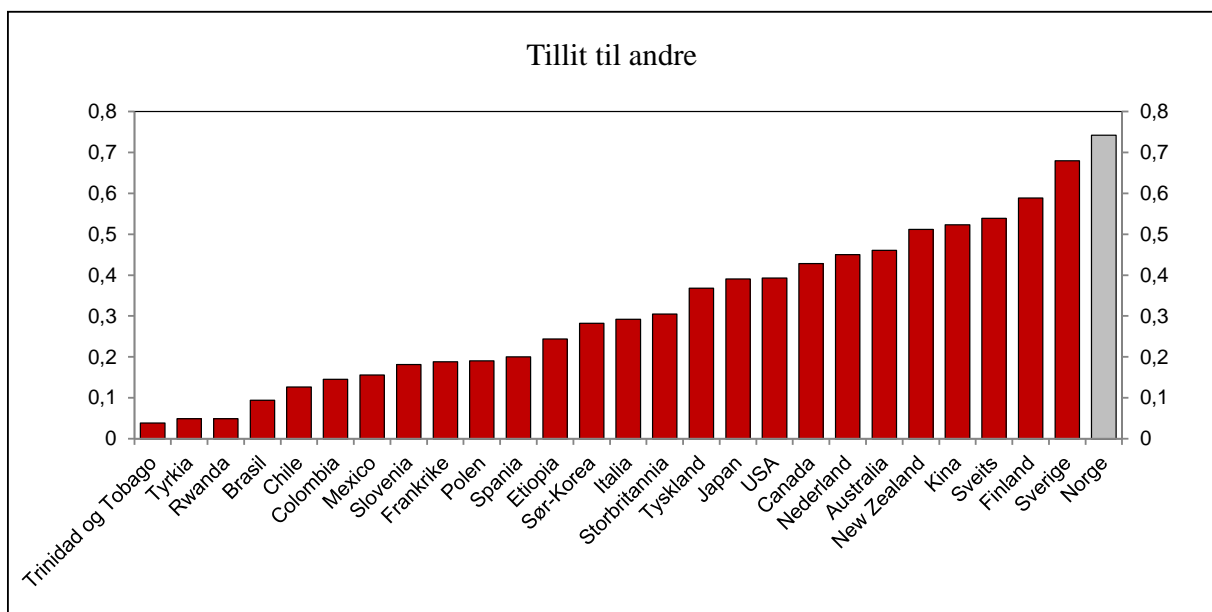
Uten koordinering vil lokal lønnsfastsettelse kunne medføre betydelige forskjeller i lønningene mellom ulike bedrifter, for den samme type arbeidskraft. Noen slike forskjeller kan være effektive (Holden 1998, Moene og Wallerstein 1997). Hvis en bedrift for eksempel har særlig høye opplæringskostnader, kan det være effektivt både for bedriften og samfunnet at bedriften har et høyere lønnsnivå og dermed holder bedre på de ansatte. Andre typer lønnsforskjeller vil derimot kunne innebære et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Lønningene kan for eksempel ligge høyere i en bedrift fordi den høster en ressursrente som dels tilfaller arbeidstakerne. Høyere lønnsnivå innebærer at bedriftene bruker mindre arbeidskraft, slik at naturressursene utnyttes mindre enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

En annen ulempe ved ukoordinert lønnsfastsettelse er at det kan gi for sterkt lønnspress. Hvis arbeidstakerne står sterkt i forhandlingene i sine ulike virksomheter eller forbund, vil de kunne presse opp lønningene mer enn produktivitetsutviklingen gir grunnlag for. Bedrifter som har betydelig grad av markedsmakt vil da sette høye priser for å kunne dekke de høye lønnskostnadene. Dette kan lede til en situasjon med høy lønns- og prisvekst, og ved et inflasjonsmål vil sentralbanken måtte heve renten for å få ned inflasjonen. Resultatet kan bli høy ledighet uten noen gevinst i form av høyere reallønn. Det sentrale formålet med

koordinering om en mer moderat nominell lønnsutvikling er at partene i arbeidslivet skal unngå en slik «alles kamp mot alle».

Koordinert lønnsdannelse går ofte sammen med små lønnsforskjeller, jf. omtale i kapittel 3. Koordinert lønnsdannelse og små lønnsforskjeller innebærer gjerne mindre premiering av innsats, både i det enkelte arbeidsforhold og når det gjelder investeringer i utdanning. Koordinert lønnsdannelse og små lønnsforskjeller kan derfor føre til at arbeidstakerne velger mindre utdanning enn det en avveining mellom økt produktivitet og investeringskostnader skulle tilsi. Dette motvirkes i Norge av offentlig finansiering av kostnader knyttet til høyere utdanning og gunstig studiefinansiering i form av stipend og billige lån. I tillegg er det i høyproduktive samfunn som det norske, oftere et krav til utdanning for i det hele tatt å få en jobb. Det øker insentivene til å utdanne seg.

Et høyt lønnsnivå og koordinering mellom bedrifter stiller krav til produktivitetsveksten. Hvis det er nødvendig med høy lønnsvekst for å holde på ønsket kompetanse, samtidig som mulighetene for å øke produktprisene er begrenset, må den enkelte bedrift lykkes i å øke produktiviteten for å unngå å måtte legge ned. Det gir insentiver til å investere i arbeidsbesparende kapital og forbedre produksjonsprosessene. I tillegg bidrar koordinering til likere lønn i bedrifter og sektorer som benytter samme type arbeidskraft, også om de har ulik produktivitet. Denne lønnen blir for høy for virksomheter med lav produktivitet, mens høyproduktive virksomheter kan bli svært lønnsomme fordi arbeidskraftkostnadene er relativt sett lave. Det gir insentiver til investeringer og modernisering og leder til avskalling av virksomheter med lav produktivitet.



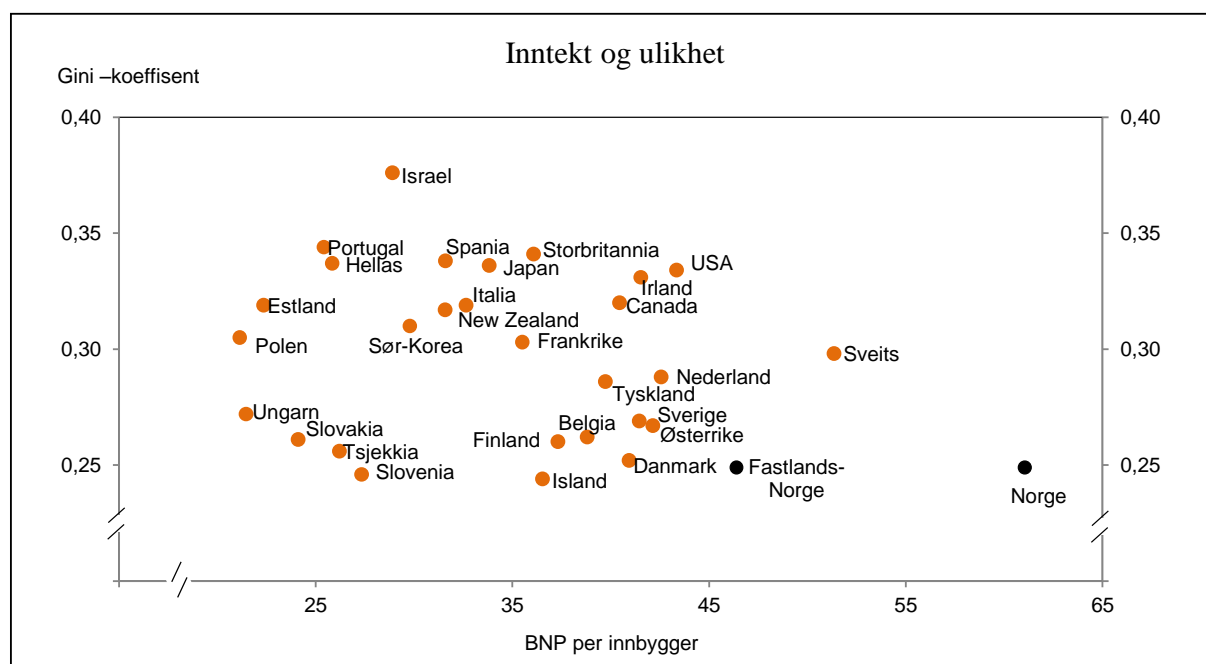
Figur 7.3 Andel av befolkningen som svarer "Folk flest er til å stole på". Utvalgte land. 2005-2008

Kilde: World Values Survey.

Ved å kombinere koordinering med både sentral og lokal lønnsdannelse, kan en i noen grad oppnå fordelene ved alle typer lønnsdannelse. Koordinering av lønnsdannelsen kan dempe lønnspresset og begrense lønnsforskjellene, samtidig som tilstrekkelig lokal fleksibilitet kan gi virksomhetene redskaper til å rekruttere, motivere og beholde arbeidskraften.

Hvilke mekanismer som fremmer produktivitet, vil kunne være ulikt for en enkelt virksomhet og for samfunnet som helhet. For den enkelte virksomhet vil en viktig kilde til høy produktivitet være å lykkes med å tiltrekke seg de mest produktive arbeidstakerne. Det kan være gjennom å vri arbeidsstokken i retning av høyere utdannede eller ved å tilby lønninger eller andre goder for å tiltrekke seg og beholde høyt motiverte og innsatsvillige enkeltpersoner. Det kan imidlertid bidra til at mindre produktive arbeidstakere blir skjøvet ut av arbeidsmarkedet og over på trygdeordninger. En slik utvikling vil riktig nok gi høy produktivitet per utført arbeidstime, men samtidig svekke samlet velstand og utfordre bærekraften i offentlige velferdsordninger og offentlige finanser. På samfunnsnivå er det derfor svært viktig å utnytte hele det tilgjengelige arbeidstilbudet best mulig.

Koordinert lønnsdannelse og små lønnsforskjeller er en del av den mer omfattende nordiske samfunnsmodellen som legger stor vekt på små forskjeller og samarbeid mellom grupper i samfunnet. Putnam (1995) er blant forskerne som har pekt på at dette sammen med en relativt flat og demokratisk bedriftskultur, bidrar til tillit mellom enkeltpersoner, mellom ansatte og ledelse og til myndighetene. Ikke i noe land i verden er det flere som svarer at folk flest er til å stole på enn i Norge, jf. figur 7.3. Denne sosiale kapitalen er vanskelig å måle, men bidrar trolig betydelig til en effektiv økonomi.



Figur 7.4 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient med inntektstall fra 2010 eller siste tilgjengelige år. Inntektsnivå i 2011 målt ved BNP per innbygger i 1000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert.

¹ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet.

Kilde: OECD.

Norge, Sverige og USA har hatt en relativt god produktivitetsutvikling de siste tjue årene, mens veksten har vært klart svakere i f.eks. Danmark. De skandinaviske landene har alle en jevn inntektsfordeling sammenlignet med andre land, mens USA er blant landene i OECD med størst inntektsforskjeller. USA har svært desentraliserte lønnsforhandlinger, mens systemene i Sverige og Danmark ligner mer på det norske, jf. omtale i kapittel 3. Det er derfor ikke noe entydig bilde av hva som gir høy produktivitetsvekst. De norske erfaringene viser at jevn fordeling og høy velstand har latt seg forene, jf. figur 7.4.

7.4 Produktivitet i offentlig sektor

Sysselsettingen i offentlig forvaltning utgjør drøyt 30 pst. av samlet sysselsetting i Norge. Jo mer effektivt man greier å bruke disse ressursene, desto bedre blir det offentlige tjenestetilbudet for gitt skattenivå. Kravene til høy produktivitetsvekst i offentlig sektor skjerpes ytterligere av at endringer i befolkningssammensetningen ventes å øke behovene for mange tjenester som i dag produseres i offentlig sektor. Det gjelder framfor alt helse- og omsorgstjenester.

I private markeder med høy konkurranse vil virksomheter som ikke tilbyr de varene og tjenestene kundene ønsker, miste kunder. Bruker de mer ressurser enn andre virksomheter uten å levere særskilt gode produkter, vil lønnsomheten svekkes. Siden lønnsomhet normalt er hovedformålet for private virksomheter, vil hensynet til lønnsomheten gjerne bidra til lave kostnader og god effektivitet.

Hensynet til lønnsomhet er ikke en drivkraft for økt produktivitet i offentlig sektor. Det er også betydelig forskjeller mellom store deler av offentlig og privat sektor når det gjelder virksomhetenes karakter, for eksempel mellom offentlig administrasjon og private virksomheter som selger i et marked. Sammen med en del andre forskjeller i rammevilkårene mellom offentlig og privat sektor skaper dette særskilte utfordringer for produktivitetsveksten.

Den danske produktivitetskommissjonen (Produktivitetskommissionen 2013b) oppsummerer disse andre forskjellene i rammevilkår som

- Kompleks bunnlinje
- Politiske mål
- Kompleks organisering
- Geografiske forpliktelser
- Avtaler og lønssystemer

I offentlig sektor har en gjerne mer kompliserte målsettinger enn det private virksomheter har. Dette kan gjøre det vanskeligere å oppnå effektiv drift enn om økonomisk overskudd er den overordnede målsettingen. Ved å utarbeide detaljerte mål for virksomheten kan man få bedre oppmerksomhet om virksomhetens mål, men det kan også innebære uheldige vridninger hvis de detaljerte målene ikke er i godt samsvar med de reelle målene for virksomheten. Det kan f.eks. føre til at virksomhetene legger for stor vekt på elementer som er enkle å måle og undervurderer andre. Dette kan tale for at virksomhetene i større grad bør måles på om de når de overordnede målene, og at detaljerte mål bare bør brukes til å belyse om de overordnede målene nås. En annen tilnærming er å styre virksomhetene gjennom prosesskrav, dvs. at det settes detaljerte krav til hvordan virksomhetene skal utføre sine aktiviteter. Denne type detaljkontroll kan imidlertid gjøre det mer krevende å bruke ressursene på en god måte.

For å styre uten bruk av markedssignaler trengs det god kunnskap om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater. Tallgrunnlaget i Norge er bedre enn i mange andre land

bl.a. gjennom SSBs systemer Kostra og StatRes. Det er imidlertid vanskelig å utarbeide god statistikk for produktiviteten i offentlig sektor. Spesielt vanskelig er det å måle hva som produseres, herunder kvaliteten på tjenestene.

På mange områder arbeides det med å utvikle nye indikatorer for ressursbruk og resultater. Indikatorene kan brukes til å beregne effektiviteten i ulike sektorer og identifisere de mest effektive enhetene. Selv om de beregnede effektivitetsforskjellene også kan inneholde virkningen av andre faktorer, kan studiene være nyttige som utgangspunkt for tiltak for å bedre kostnadseffektiviteten. Norge kan også lære mye om mulige produktivitetsforbedringer gjennom internasjonale sammenlikninger, bl.a. brukes informasjon fra OECDs PISA- og andre undersøkelser til å identifisere forbedringsområder i utdanningssektoren. Det er også mulig å bruke eksperimenter i større grad, dvs. at man bevisst forsøker ulike organiseringsmetoder i en periode, for så i ettertid å sammenligne resultatene.

Produksjonen i offentlig sektor er på mange områder arbeidsintensiv, noe som gjerne innebærer mindre muligheter til automatisering enn i vareproduksjon. Det gjelder uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi. Likevel er det mulig å ta i bruk ny teknologi og smartere organisasjonsformer på mange områder. Et godt eksempel er effektiviseringen av skatteadministrasjonen. Tall fra OECD viser at innkrevingskostnadene per skattekrone i Norge har falt fra 0,7 pst. i 2005 til 0,5 pst. i 2009, mens gjennomsnittet i OECD var på 1,0 pst.

Forenkling og avbyråkratisering har vært et mål i mange reformprosesser i offentlig sektor. Samtidig betyr de komplekse målsettingene og mangelen på markedskontroll at mange lover, retningslinjer og rapporteringer isolert sett framstår som godt begrunnet. Ofte er de rettet inn mot å hindre feil og uheldige enkeltsaker eller forsøker å innføre konkurransemekanismer uten et marked. Summen kan likevel være et *for* byråkratisk system. Siktemålet må være en god avveining mellom kontroll og likebehandling på den ene siden og effektiv drift på den andre. Begge deler er viktige hensyn.

Lønnsfastsettelsen i offentlig sektor, særlig i staten, er også betydelig mer sentralisert enn i privat sektor. Samtidig er ikke produktivitetsvekst en forutsetning for å bevare arbeidsplassene slik det vil være i virksomheter som er utsatt for sterk konkurranse. Det begrenser ledelsens muligheter til å koble lønn, kompetanse og prestasjoner. I hovedavtalen i offentlig sektor er det heller ingen eksplisitte formålserklæringer som understreker betydningen av samarbeid mellom partene om produktivitetsfremmende arbeid, slik dette er i hovedavtalene der NHO-, Virke- og Spekter er part på arbeidsgiversiden. Produktivitet er imidlertid omtalt i hovedtariffavtalene i offentlig sektor. Det er viktig at partene i offentlig sektor sentralt og lokalt viderefører og styrker arbeidet for bedre produktivitet og kvalitet i det offentlige tjenestetilbudet. Også lønnsoppgjørene i offentlig sektor bør bidra til dette.

7.5 Deltid, midlertidige ansettelses og produktivitet

Mange ulike karakteristika påvirker den enkeltes produktivitet. Én mulig kilde til ulik produktivitet er ulik arbeidstid. Gjennomsnittlig arbeidstid er lav i Norge. Normalarbeidstiden for heltidsansatte er lavere enn gjennomsnittet i OECD, men på linje med andre vesteuropeiske land. Vi har også mer fravær knyttet til bl.a. permisjoner og sykefravær enn mange andre land, noe som må ses i sammenheng med høyere sysselsetting blant kvinner og eldre og bedre kompensasjonsordninger.

Deltidsandelen er også noe høyere enn OECD-gjennomsnittet. I 2012 jobbet 20 pst. av de sysselsatte i Norge deltid (definert som under 30 timer per uke), mot 17 pst. i OECD-området (OECD 2013). For kvinner er tallene hhv. 30 pst. og 26 pst. Variasjonene mellom OECD-

landene er store. I Nederland jobber over 37 pst. av alle sysselsatte og hele 60 pst. av kvinnene deltid. I Polen jobber 8 pst. deltid. Deltid er omtrent like utbredt i Danmark (19 pst.) som i Norge, men mindre vanlig i Sverige (14 pst.). Pensjonsreformen og uførereformen sikter mot at det skal bli enklere å kombinere pensjon og arbeid. Det vil kunne øke det samlede arbeidstilbudet, men også gjøre deltid mer utbredt.

Lønnen til deltidsansatte per heltidsekvivalent som andel av heltidsansattes lønn, varierte i 2012 fra om lag 70 pst. for ansatte i finanstjenester til 92 pst. for kommuner og fylkeskommuner, med et gjennomsnitt for alle på om lag 81 pst. (NOU 2013:7). Forskjeller i lønninger vil i mange tilfeller avspeile forskjeller i produktivitet. Lønnstall er imidlertid lite egnet til å belyse forskjeller mellom gruppen heltidsansatte og gruppen deltidsansatte i produktivitet per time for ellers like arbeidstakere. Forskjellen i lønn mellom hel- og deltidsansatte knytter seg blant annet til faktorer som yrke, stilling, utdanning og alder. For eksempel er deltidsansatte i varehandel relativt unge og jobber i lavere stillinger enn heltidsansatte. I skoleverket derimot er deltidsansatte og heltidsansatte mer like i alder og utdanning. Også andre forhold kan virke inn, for eksempel at deltidsansatte i enkelte områder stort sett har høyere turnover enn heltidsansatte. Det er jevnt over lite innslag av individuell lønnsfastsettelse blant deltidsansatte i organiserte bedrifter. Deltidsansatte i et tariffområde kommer inn under overenskomstens/tariffavtalens lønnsbestemmelser, og lønnen følger heltidsansattes lønn.

Arbeidstiden kan ha en rekke ulike virkninger på produktiviteten. Økonomisk teori om humankapital tilsier at deltidsansatte kan være mindre produktive enn heltidsansatte, bl.a. fordi kortere arbeidstid gir mindre læring, og kan bidra til å redusere kontinuiteten i arbeidsprosessene. I tillegg kan den enkeltes evne og motivasjon til å bidra til produktivitetsfremmende endringer bli svekket. På virksomhetsnivå kan lav gjennomsnittlig arbeidstid bety at man må bruke mye ressurser på å ansette og organisere flere ansatte.

Samtidig indikerer andre studier at bruk av deltid kan gi økt produktivitet, for eksempel der åpningstidene overstiger en full arbeidsuke eller etterspørselen varierer mye over dagen (Nelen m. fl. 2011). I noen tilfeller vil deltidsstillinger gi arbeidsgiver større spillerom for å tilpasse bruken av arbeidskraft til behovet. For noen arbeidstakere kan lang arbeidstid føre til at arbeidstakeren blir sliten fysisk og/eller psykisk, noe som vil være belastende og svekke produktiviteten. Den optimale arbeidstiden fra et produktivitetsperspektiv vil trolig variere både mellom næringer og enkeltpersoner.

For midlertidige ansettelser er det også effekter som trekker i ulike retninger. Innleie kan lette midlertidige behov for spesialkompetanse og avhjelpe flaskehalsen i produksjonen. I tillegg kan den enkelte virksomhet lettere tilpasse arbeidsstokken fleksibelt og unngå å bli sittende med kompetanse den ikke får benyttet. For arbeidstaker kan midlertidig ansettelse i flere tilfeller tjene som inngangsport til arbeidslivet. Lærlingeplasser og stipendiatstillinger er eksempler på midlertidige stillinger som har til hensikt å gi arbeidstakeren økt kompetanse. I andre tilfeller kan derimot midlertidig tilsetning gi arbeidstaker svakere insentiver til å lære, og arbeidsgiver svakere insentiver til å drive opplæring enn ved fast tilsetning. Det kan ha en negativ virkning på produktiviteten. Mindre erfaring og kontinuitet kan også redusere arbeidstakernes bidrag til produktivitetsfremmende endringer. Hvis omfanget av midlertidig tilsetning blir for stort, vil det kunne svekke grunnlaget for den tilliten og de gode samarbeidsrelasjonene som særpreger norsk arbeidsliv. Omfanget av midlertidig ansettelser som vil være gunstig fra et produktivitetsperspektiv, vil derfor variere betydelig mellom næringer og virksomheter.

7.6 Geografisk fleksibilitet

Holden II-utvalget pekte på at det er viktig at det er tilstrekkelig geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen. De geografiske variasjonene i lønningene er vesentlig større i privat sektor enn i offentlig sektor, med høyest lønninger i de mest sentrale områdene. Geografiske forskjeller i lønn også i offentlig sektor kan være nødvendig for å rekruttere og holde på kvalifisert arbeidskraft i noen områder, særlig i sentrale strøk. Samtidig bør en unngå at offentlig sektor blir lønnsledende i noen områder. Hvis offentlig sektor blir lønnsledende i enkelte områder, vil det bidra til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter i disse områdene. I sentrale områder kan misnøye med de relative lønningene blant arbeidstakere i offentlig sektor bidra til for høy turnover og lavere produktivitet. Lave relative lønninger kan også gjøre det vanskelig å oppnå oppslutning om moderasjon. Dette kan tilsi at partene i lønnsoppgjørene i offentlig sektor bør kunne tilpasse profilen i lønnsoppgjørene der det differensieres mellom ulike virksomheter også ut fra geografiske hensyn.

Etter at Holden II-utvalget la fram sin vurdering ble det i KS-området i 2002 enighet om et nytt lønssystem der drøyt 10 pst. av stillingene har fått all lønn fastsatt lokalt, uten konfliktrett, jf. kapittel 3. Dette legger til rette for at lønnsfastsettelsen i større grad kan tilpasses lokale forhold.

Fevang m.fl. (2008) undersøker om staten og/eller kommunesektoren er lønnsledende for visse stillinger og/eller i visse geografiske områder. Problemstillingen er belyst ved analyse av lønnsdata fra mer enn 1,2 millioner arbeidstakere og ved intervju med ledere og personalansvarlige i offentlige og private virksomheter. I tillegg drøfter rapporten hvilke mekanismer som kan ligge bak, hvordan det påvirker rekrutteringen til privat sektor, og på hvilken måte staten og kommunene konkurrerer om samme type arbeidskraft. Forfatternes hovedkonklusjoner er at privat sektor er lønnsledende for en "normalarbeidstaker". Sektorens lønnslederposisjon er sterkest for arbeidstakere med høy utdanning, lang yrkeserfaring og/eller høy lønn. Kommunene og staten er lønnsledere for noen grupper med lav lønn, lav utdanning og kort yrkeserfaring. Privat sektor løfter lønnstaket i fordelingen av lønn i den norske arbeidsstyrken, mens kommunene og staten løfter lønngulvet. Når de deler opp etter sentralitet, finner de at staten bidrar til å heve lønngulvet i alle typer kommuner, mens helseforetakene bidrar til å heve lønnstaket i de minst og middels sentrale kommunene. De finner ikke belegg for at lønnsnivået i offentlig sektor er så høyt at det skaper rekrutteringsproblemer for privat sektor, heller ikke for enkeltgrupper.

7.7 Omstillinger i økonomien og frontfagsmodellen

Omstillinger og god allokering av arbeidskraften er viktig for å sikre en effektiv økonomi. En viktig drivkraft for produktivitetsvekst er at mer effektive bedrifter utkonkurrerer mindre effektive bedrifter. I privat sektor har bl.a. oppbyggingen av oljevirkomheten ført til store endringer i næringsstrukturen. En framtidig nedtrapping av oljevirkomheten vil trolig gjøre det samme. Framskrivninger av norsk økonomi indikerer også at behovet for helse- og omsorgstjenester vil øke betydelig framover. Det er derfor et sentralt mål at organiseringen av samfunnet gir tilstrekkelig rom for slike omstillinger.

Det er store bruttostrømmer av arbeidstakere som går inn og ut av arbeidsmarkedet og mellom ulike jobber og næringer. Det er hele tiden også et stort antall både nyetableringer og nedleggelse av bedrifter i økonomien. Ifølge SSBs foretaksstatistikk ble det i 2012 etablert drøyt 51 100 foretak. Det utgjør nesten 14 pst. av eksisterende foretak per 1. januar 2012. Det ble etablert flest foretak innenfor bygge- og anleggsvirkomhet, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og varehandel. Om lag fire av ti nyetablerte foretak i 2012 var innenfor disse næringene. I 2011 ble det lagt ned om lag 52 100 foretak. De samme næringene dominerte

også her. Bedriftsnedleggelse er ikke i seg selv et faresignal dersom andre bedrifter starter opp og ekspanderer i tilstrekkelig grad. Rask reallokering av arbeidskraft dit den kaster mer av seg, kan gi viktige bidrag til produktivitets- og velstandsvekst.

Regelverket for permitteringer er viktig for reallokering av arbeidskraft. Regelverket skal bidra til å redusere faren for at levedyktige bedrifter går over ende som følge av kortsiktig svekket etterspørsel, og å unngå at ansatte mister en jobb de med relativt stor sannsynlighet vil kunne fortsette i når konjunktorene bedres. Samtidig skal det ikke forsinke nødvendig omstilling, eller brukes til å flytte kostnadene ved lovfestede rettigheter fra arbeidsgivere til staten. Tilsvarende skal arbeidsmarkedstiltak bidra til å gjøre arbeidstakere bedre kvalifisert for arbeidslivet, men ikke forsinke overgangen til det vanlige arbeidslivet. Både permitteringsregelverk og omfang og innretning på arbeidsmarkedstiltak må vurderes opp mot den aktuelle konjunktursituasjonen.

Lønn er viktig for å kunne tiltrekke egnet arbeidskraft og for å kunne holde på kvalifiserte arbeidstakere. Ved å tilby høyere lønn vil arbeidsgivere gjerne kunne få flere jobbsøkere, slik at det blir enklere og raskere å få ansatt arbeidstakere med rette kvalifikasjoner. Hvis det er betydelig knapphet på en type arbeidskraft, kan det være nødvendig med en viss økning i lønnen for å tiltrekke mer arbeidskraft med riktig kompetanse.

Frontfagsmodellen innebærer at den prosentvise lønnsveksten normalt skal være omtrent den samme for store arbeidstakergrupper. Frontfagsmodellen innebærer derfor ingen automatikk i høyere lønnsvekst for grupper som det er økende behov for i arbeidslivet. Ledige stillinger vil imidlertid i seg selv bidra til å tiltrekke arbeidskraft til sektorer med økende behov for arbeidskraft. Mindre lønnsomme virksomheter må derimot redusere sysselsettingen. Når det er lettere å finne jobb med noen typer utdanning og i noen sektorer enn i andre, vil det bidra til at folk i større grad søker seg mot disse.

Frontfagsmodellen åpner også for fleksibilitet i lønnsfastsettelsen innad i de ulike sektorene. Modellen innebærer ikke at profilen i lønnsoppgjøret i frontfaget eller andre sektorer skal overføres til etterfølgende sektorer. Det er derfor mulig å endre lønnsprofilen mellom ulike grupper innenfor de ulike forhandlingsområdene selv om den gjennomsnittlige lønnsveksten holdes fast.

Det er også en viss fleksibilitet i den samlede lønnsveksten innenfor et forhandlingsområde. Lønningene fastsettes gjennom forhandlinger mellom partene. Det kan være vanskelig å forhindre at lønnsveksten blir noe høyere i områder med særlig stramt arbeidsmarked. For store eller vedvarende forskjeller mellom ulike sektorer kan imidlertid skape problemer for rekrutteringen av arbeidskraft i sektorene som blir hengende etter, og undergrave troverdigheten til frontfagsmodellen.

Også innen statlig sektor er det mulig for enkelte virksomheter å bruke av egne budsjettmidler for å beholde og rekruttere arbeidstakere. Adgangen er regulert i Hovedtariffavtalen, og en arbeidsgiver kan kun bruke lønn til å rekruttere og beholde hvis den aktuelle situasjonen faller inn under en av hjemlene i avtalen. I de såkalte skolepakkene i 2000 og 2001 ble lærerne gitt økt lønn mot å øke undervisningstiden. Imidlertid har undervisningspersonell i de senere år hatt en noe lavere lønnsvekst enn gjennomsnittlig lønnsvekst ellers i kommunal sektor.

Lav ledighet og forholdsvis høy produktivitetsvekst over tid indikerer at omstillingsevnen i Norge har vært og er relativt god. Det er også større grad av mobilitet mellom de lokale arbeidsmarkedene i Norge enn i mange andre land i Europa, noe som trolig kan bidra til å forklare at det er relativt små forskjeller i arbeidsledigheten mellom ulike regioner i Norge (Huuttunen m.fl., 2009). Den regionale mobiliteten er høyere for kvinner enn for menn, høyere for unge enn for eldre, og høyere for dem med lang utdanning enn dem med kort

utdanning. Samtidig påviser bl.a. Rege m.fl. (2009) markant økt uføretrygding i etterkant av bedriftsnedleggelse og nedbemanning, noe som kan indikere lavere mobilitet for enkelte grupper.

7.8 Utvalgets vurderinger

Mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er den viktigste kilden til vedvarende velstandsvekst. Avdempingen av produktivitetsveksten de siste årene gir derfor grunn til oppmerksomhet. Denne avdempingen er samtidig et trekk vi deler med mange andre land, og den må sees i sammenheng med konjunkturelle forhold, lavere vekst i kapitalbeholdning per timeverk i etterkant av finanskrisen og økt tilgang på rimelig arbeidskraft. En grundig gjennomgang av årsaker til avdempingen og tiltak for høyere produktivitetsvekst ligger utenfor dette utvalgets mandat, og bør utredes nærmere av produktivitetskommissjonen som Regjeringen har varslet at den vil nedsette. I tråd med mandatet har dette utvalget konsentrert seg om sammenhengen mellom lønnsdannelse og produktivitet.

Gunstig utvikling i bytteforholdet etter årtusenskiftet har bidratt til at lønnsveksten i Norge har holdt seg oppe til tross for avdempingen i produktivitetsveksten. Den gunstige utviklingen i relative priser har også bidratt til høy vekst i BNP per innbygger i Norge, sammenlignet med andre OECD-land. Samtidig er fordelingen av faktorinntekt mellom arbeidskraft og kapital i Fastlands-Norge lite endret. Avviket mellom reallønnsvekst og produktivitetsvekst kan likevel innebære en usikkerhet for norsk økonomi og sysselsetting, særlig dersom bytteforholdsgevinstene skulle bli reversert.

Økt produktivitet og effektivitet må tilstrebes i alle sektorer, selv om frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i økonomien over tid bestemmes av vekst i priser og produktivitet i konkurranseutsatt sektor. God produktivitetsutvikling i privat skjermet sektor er avgjørende for lav prisvekst og dermed for utvikling i kjøpekraften. I offentlig sektor betyr produktivitetsutviklingen mye for kvaliteten på og omfanget av det offentlige tjenestetilbudet for gitt skattenivå. Kvaliteten i tjenestetilbudet i offentlig sektor har også betydning for produktivitetsveksten i privat sektor. God produktivitetsvekst i offentlig sektor er særlig viktig for å kunne videreføre gode offentlige velferdsordninger i tiårene framover, når aldringen av befolkningen legger press på offentlige finanser.

Et høyt lønnskostnadsnivå og koordinert lønnsdannelse stiller krav til produktivitetsveksten i bedriftene. Høye lønninger gir sterke insentiver til å investere i arbeidsbesparende kapital og forbedre produksjonsprosessene. Koordinering i lønnsdannelsen bidrar til likere lønn i bedrifter og sektorer som benytter samme type arbeidskraft, også om bedriftene har ulik produktivitet. Det gir insentiver til investeringer og modernisering, og leder til avskalling av virksomheter med lav produktivitet.

Ved å kombinere koordinering med både sentral og lokal lønnsdannelse, kan en i noen grad oppnå fordelene ved alle typer lønnsdannelse. Koordinering av lønnsdannelsen kan dempe lønnspresset og begrense lønnsforskjellene, samtidig som tilstrekkelig lokal fleksibilitet kan gi virksomhetene redskaper til å rekruttere, motivere og beholde arbeidskraften.

I privat sektor er det gjerne nær sammenheng mellom produktivitetsveksten og lønnsveksten. Høyere produktivitetsvekst i den enkelte virksomhet gir rom for høyere lønnsvekst. Også i offentlig sektor er det viktig at lønnsoppgjørene brukes med sikte på å bedre tjenestetilbudet og øke effektiviteten. I hovedavtalene i offentlig sektor er det ingen eksplisitte formålsforklaringer som understreker betydningen av samarbeid mellom partene om produktivitetsfremmende arbeid, slik det er i hovedavtalene der NHO, Virke og Spekter er part på arbeidsgiversiden. Det er gjennomgående større geografiske forskjeller i lønningene i

privat sektor enn i offentlig sektor. Privat sektors lønnslederposisjon er sterkest for arbeidstakere med høy utdanning, lang yrkeserfaring og/eller høy lønn. Kommunene og staten er lønnsledere for noen grupper med lav lønn, lav utdanning og kort yrkeserfaring. Det er viktig at det er tilstrekkelig fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor til at det offentlige kan beholde og rekruttere kvalifisert arbeidskraft i områder med sterk konkurranse fra private arbeidsgivere. Samtidig må man unngå at det offentlige blir lønnsledende for enkelte områder eller yrkesgrupper. Konkurransen om å rekruttere og beholde arbeidskraft for private bedrifter kommer først og fremst fra andre private bedrifter, og i liten grad fra offentlig sektor. For kommunene og staten kommer konkurransen om å rekruttere og beholde arbeidskraft både fra andre offentlige virksomheter og fra privat sektor.

Frontfagsmodellen innebærer en viss rigiditet og styring, ved at lønnsveksten skal være om lag den samme i store områder av økonomien. Likevel er det viktig at det er rom for å bruke lønnsdannelsen med sikte på nødvendige omstillinger i arbeidslivet, og for å legge til rette for gode tjenester og høy produktivitet. Det innebærer bl.a. at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer, men derimot bestemmes i den enkelte sektor ut fra forholdene i sektoren.

8 Noen viktige utfordringer i lønnsdannelsen

En velfungerende lønnsdannelse er viktig for en fortsatt god utvikling i norsk økonomi. Lønnsdannelsen skal bidra til en effektiv anvendelse av arbeidskraften, og til en rimelig fordeling mellom både lønnstakere og kapitaleiere og mellom ulike grupper lønnstakere. Norsk økonomi er produktiv sammenliknet med andre land, samtidig som inntektsfordelingen er blant de jevneste i Europa. Det tyder på at lønnsdannelsen har fungert godt.

Samtidig kan sentrale utviklingstrekk i økonomien utfordre lønnsdannelsen. I kapittel 3 er det bl.a. pekt på at avtakende organisasjonsgrad i organisasjoner med sentral samordning, endringer i nærings sammensetningen i økonomien, økt internasjonalisering i næringslivet og økt innvandring kan utfordre koordineringen i arbeidslivet. Det høye lønnsnivået i Norge sammenliknet med våre handelspartnere innebærer også en utfordring for lønnsdannelsen. I dette kapitlet drøftes det først om frontfagsmodellen er egnet til å møte en slik utfordring. Deretter, i avsnitt 8.2, ses det nærmere på frontfagsmodellen og inntektsfordelingen mellom ulike grupper i økonomien, før ulike sider ved konflikter i arbeidslivet blir drøftet i avsnitt 8.3.

8.1 Frontfagsmodellen og frontfagets sammensetning

8.1.1 Frontfagsmodellen

Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor danner en norm for lønnsveksten ellers i økonomien. En viktig hensikt med frontfagsmodellen er å sikre at lønnsveksten i økonomien er på et nivå som konkurranseutsatt sektor kan leve med. Den relativt høye lønnsveksten det siste tiåret, og et klart høyere lønnsnivå enn våre handelspartnere, har ført til spørsmål om frontfagsmodellen fungerer etter hensikten.

Den høye reallønnsveksten i Norge etter årtusenskiftet skyldes først og fremst den gunstige utviklingen i norsk økonomi. Veksten har vært høy i disse årene og arbeidsledigheten lav. Det har vært knapphet på arbeidskraft i flere sektorer. En kraftig oppgang i oljeprisen og høy lønnsomhet og økende aktivitet i oljesektoren har vært viktige drivere bak denne utviklingen, jf. nærmere omtale i kapittel 5. I en slik situasjon er det grunn til å tro at vi ville fått et økt press på lønningene også med andre modeller for lønnsfastsettelsen. Utviklingen i lønningene reflekterer at arbeidstakerne har fått ta del i de inntektene den gunstige prisutviklingen på olje og andre råvarer som vi eksporterer har gitt. Ved å bidra til en jevn inntektsfordeling, både mellom kapitaleiere og lønnstakerne og mellom ulike lønnstakergrupper, kan frontfagsmodellen ha medvirket til at flere har fått tatt del i bytteforholdsgevinsten som Norge har fått. Også i flere andre råvareeksporterende land, som Australia, Canada og New Zealand, har betydelige bytteforholdsgevinster ført til en gunstig kjøpekraftsutvikling for lønnstakere.

Selv om det aller meste av lønnstilleggene i Norge blir fastsatt på lokalt nivå, innebærer frontfagsmodellen en utstrakt koordinering ved at lønnsveksten i frontfaget er retningsgivende for lønnsveksten ellers i økonomien. Koordineringen skjer både sentralt og lokalt. Tariffavtalene er viktige her, og en oppslutning om organisasjonene og tariffavtalene er derfor helt grunnleggende for å nå målene for inntektspolitikken. Koordinering skjer også gjennom uformelle kanaler både sentralt og lokalt gjennom de systemene som er bygget opp rundt lønnsforhandlingene. En rekke internasjonale studier tyder på at sysselsettingen gjennomgående er høyere, og arbeidsledigheten lavere i land med koordinert lønnsdannelse enn i land uten en slik koordinering. Koordinering og sentralisering i lønnsfastsettelsen innebærer også mindre lønnsforskjeller enn i land med kun desentralisert lønnsfastsettelse, jf. kapittel 3.

Det er bred tilslutning til frontfagsmodellen i Norge. Organisasjonsstrukturen i det norske arbeidslivet, i tillegg til tradisjoner og holdninger, innebærer at fullstendig ukoordinert lønnsdannelse er en lite realistisk løsning i Norge. En slik modell ville ført til større lønnsforskjeller enn det vi er vant til. I en situasjon med en stor skjermet sektor, herunder en stor offentlig sektor, ville dessuten en ukoordinert lønnsforhandlingsmodell kunne føre til at den mer skjermede delen av økonomien ble lønnsledende. Det kunne lede til at kostnadsnivået kunne stige enda mer. Forbundsvis oppgjør uten koordinering er en modell for lønnsdannelse som i andre land har gitt lav sysselsetting og høy ledighet, jf. omtale i kapittel 3.

Mens en bedring i bytteforholdet har gitt rom for høy reallønnsvekst i lang tid, vil en situasjon der det er behov for å redusere forskjellene i lønnskostnadsnivået mellom Norge og handelspartnerne, uten å gå veien om høy arbeidsledighet, gjøre det nødvendig med en rask respons i lønnsdannelsen. Studier viser at reallønnsfleksibiliteten i Norge er relativt høy sammenliknet med mange andre land (Clar m.fl., 2007). Det er grunn til å tro at frontfagsmodellen og høy grad av koordinering i lønnsoppgjørene bidrar til dette.

Men siden nominelle lønninger normalt er lite fleksible nedover, vil det uansett kunne ta flere år å justere reallønnen til et nivå som er mer på linje med det som er forenlig med lavere priser på viktige eksportprodukter. En svakere krone vil kunne dempe utslagene for næringslivet av et fall i oljeprisen, slik vi så i 2008/2009. Svakere krone vil kunne føre til økte priser på importerte konsumvarer og til lavere kjøpekraft blant husholdningene. En varig forbedring i konkurranseevnen er da avhengig av at dette ikke kompenseres ved høyere nominelle lønnstillegg i de etterfølgende oppgjørene. En koordinering og en felles virkelighetsforståelse blant partene i arbeidslivet og myndighetene vil være særlig viktig i en prosess der det relative kostnadsnivået må ned. Det vil også være viktig at virksomhetene omstiller seg, bl.a. ved å se etter nye produkter og markeder.

8.1.2 Frontfagets sammensetning

Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatte virksomheter skal gjelde som en norm for øvrige forhandlingsområder. Dette ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatte virksomheter forhandler først (det såkalte frontfaget), og at resultatet fra dette oppgjøret danner en norm for andre avtaleområder. Sammensetningen av frontfaget kan endres over tid, og den avhenger av om det er et forbundsvist hovedoppgjør eller et mellomoppgjør.

Ved forbundsvis oppgjør er det forhandlingene mellom Norsk Industri og Fellesforbundet om revisjon av Industriooverenskomsten, tidligere Verkstedoverenskomsten, som utgjør frontfaget. Denne avtalen har derfor en sentral posisjon i frontfagsmodellen og inntektsoppgjørene. I Industriooverenskomsten endres minstelønnssetninger og det gis tillegg på satsene. Tilleggene har i stor grad direkte gjennomslag i en rekke andre forhandlingsområder i privat sektor. Senere føres det lokale forhandlinger i bedriftene basert på de fire avtalte kriteriene; bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I Industriooverenskomsten er det i tillegg et femte kriterium om bedriftens aktuelle arbeidskraftsituasjon. Tilleggene som gis vil variere fra bedrift til bedrift.

Ved mellomoppgjør og samordnede oppgjør forhandler NHO og LO for hele området samlet. Funksjonærene i industrien forhandler i all hovedsak lokalt, enten individuelt eller kollektivt. Funksjonærene utgjør om lag 45 pst. av sysselsettingen og 55 pst. av lønnsmassen i industrien. Også for funksjonærene vil størrelsen på de sentrale tilleggene i Industriooverenskomsten og de fire kriteriene være viktige føringer for forhandlingene.

I 2003 ga Kontaktutvalget en felles erklæring om at det var den samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt i de næringer som er utsatt for konkurranse fra utlandet, som må være normgivende for de rammer som forhandles i de øvrige oppgjørene. Kontaktutvalget bygget sin erklæring på NOU 2003: 13 Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden II-utvalget). Kontaktutvalgets vurdering innebærer at det er den samlede lønnsveksten i industrien, for både arbeidere og funksjonærer, som skal danne normen for etterfølgende oppgjør. I ettertid fremkommer denne lønnsveksten i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), ved lønnsveksten i NHO-bedrifter samlet.

Siden det er forhandlingene om Industriooverenskomsten som innleder oppgjøret ved forbundsvise oppgjør, har sammensetningen av denne overenskomsten stor betydning for lønnsdannelsen. Det er de relevante parter og bedrifter som avgjør hvilke deler av arbeidslivet som til enhver tid inngår i de sentrale frontfagsforhandlingene. For den enkelte landsforening eller bedrift kan det være både fordeler og ulemper ved å være en del av frontfaget. Fordelene er primært knyttet til at det gir innflytelse på lønnsutviklingen. Samtidig kan risikoen for å komme i konflikt øke. I tillegg er det et inntrykk hos partene i frontfaget at de som forhandler etter frontfaget, legger resultatet i frontfaget til grunn og at det så stilles krav om noe ut over det. Resultatet fra frontfaget anses dermed som et gulv, noe som i så fall kan innebære at arbeidstakerne i frontfaget kommer dårligere ut.

Det forbundsvise oppgjøret i 2012 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri omfattet om lag 29 000 medlemmer av Fellesforbundet. Oppgjøret mellom YS/Parat og Norsk Industri omfattet knapt 2 000 medlemmer i YS. En tredel av alle industriarbeidere i NHO-bedrifter omfattes nå av Industriooverenskomsten. Verkstedoverenskomsten utgjør over 90 pst. av Industriooverenskomsten og er således fortsatt dominerende i de forbundsvise frontfagsforhandlingene.

En kan argumentere for at en overenskomst som omfatter om lag 30 000 arbeidstakere, eller en tredel av alle industriarbeidere i NHO-bedrifter, er relativt lite, og at et mer omfattende oppgjør ville hatt større tyngde. Oppgjøret i frontfaget har imidlertid stor gjennomslagskraft i resten av NHO-systemet, og ellers i privat og offentlig sektor. Videre er det lønnsveksten i industrien samlet som skal være normgivende for lønnsveksten i andre områder.

Et viktigere spørsmål er om bedriftene som omfattes av Industriooverenskomsten er representative for konkurranseutsatt sektor, og derfor bidrar til at lønnsveksten i økonomien er i samsvar med hva konkurranseutsatt sektor kan tåle. Ifølge Eika m.fl. (2013) er om lag en tredel av de sysselsatte i Industriooverenskomsten innen ikke-stedbundne næringer, drøyt en tredel innen leverandørvirksomhet til petroleumssektoren, om lag en femdel i skjermede næringer, og en mindre del i andre ressursbaserte konkurranseutsatte næringer. I fastlandsbaserte konkurranseutsatte næringer samlet sett står ikke-stedbundne næringer for omtrent en tredel av sysselsettingen, leverandørvirksomhet er i underkant av en tredel, og andre ressursbaserte næringer en drøy tredel. Sysselsettingsandelen er dermed om lag den samme for ikke-stedbundne næringer, som ut fra hovedkursteorien er den viktigste typen næringer i denne sammenheng. Selv om leverandørvirksomheten utgjør en noe større del av Industriooverenskomsten, og andre ressursbaserte næringer utgjør en mindre del, er Industriooverenskomsten likevel rimelig representativ for fastlandsbasert konkurranseutsatt sektor.

Oljesektorens betydning for lønnsveksten har fått stor oppmerksomhet. Tabell 8.1 viser veksten i timelønnskostnadene i ulike næringer i perioden 1997-2012. På 2000-tallet har veksten i timelønnskostnadene vært klart høyest i leverandørvirksomheten. I øvrige sektorer har det vært en ganske parallell lønnsutvikling, med unntak av råvarebaserte næringer utenom

petroleum, som har hatt en noe lavere lønnsvekst. Som vist i avsnitt 4.3, er den sterke lønnsveksten i leverandørvirksomheten delvis knyttet til høyere lønnsvekst i næringen Tjenester i tilknytning til utvinning. Lønnsveksten ble imidlertid først og fremst trukket opp av at sysselsettingen i denne næringen har økt svært kraftig, samtidig som lønnsnivået er spesielt høyt her.

Tabell 8.1 Lønnskostnad per time. Prosentvis vekst fra året før

	1971- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2012
Ressursbaserte næringer utenom petroleum	12,8	9,1	4,3	4,3
Leverandørvirksomhet	13,3	9,3	4,6	5,8
Ikke-stedbundne næringer utenom utenriks sjøfart	13,1	9,1	4,5	4,7
Skjermet markedsrettet virksomhet	12,9	9,4	4,6	4,6
Offentlig forvaltning	12,6	9,0	4,5	5,0
Samlet for Norge	11,9	8,8	4,5	5,5
<i>Memo:</i>				
Næringsvirksomhet ¹ Norges handelspartnere, målt i NOK				2,2

¹ Hele økonomien utenom offentlig virksomhet. Tallene avviker noe fra tall for årslønnsvekst som TBU oppgir, bl.a. ved at indirekte lønnskostnader til bl.a. pensjon er inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

For konkurranseutsatt virksomhet som ikke har fordel av naturressurser, er det et problem hvis høyere lønnsvekst i leverandørvirksomheten bidrar til å trekke opp lønnsveksten ellers i økonomien. Lønnsvekst som bygger på tapping av oljeformuen, vil ikke kunne vedvare. Dette taler isolert sett for at oljerelatert virksomhet ikke bør inngå i frontfaget. Det er imidlertid også argumenter i motsatt retning. I en vurdering av hvilke bedrifter som bør inngå i det forhandlingsområdet som innleder lønnsoppgjøret, må en også ta hensyn til hva som vil fungere som en troverdig norm for lønnsfastsettelsen i Norge over tid. Dersom man skulle designe frontfaget med sikte på å oppnå lav lønnsvekst, ved bare å inkludere virksomheter med presset lønnsomhet, kunne man risikere at lønnsveksten der ble for lav til å kunne fungere som en norm for resten av arbeidsmarkedet. Det ville undergrave frontfagsmodellen. Den gjennomgående gode lønnsomheten i fastlandsbaserte ikke-stedbundne næringer de senere årene taler for at disse virksomhetene i hovedsak har tålt det høye kostnadsnivået gjennom denne perioden.

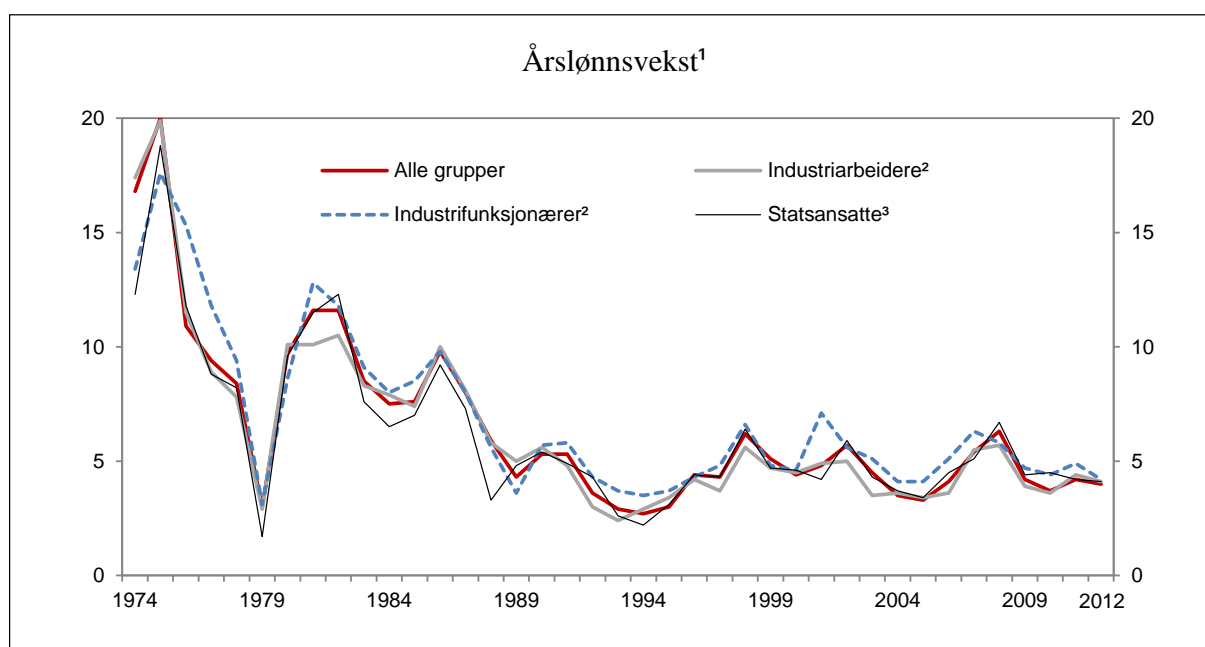
Leverandørindustrien møter nå økende internasjonal konkurranse fra virksomheter i land med lavere kostnadsnivå, og det kan tale for lavere lønnsvekst i denne næringen i årene framover. Leverandørnæringen er dessuten i økende grad også eksportorientert, noe som isolert sett taler for at den bør inngå i frontfaget. Også organisasjonsmessige forhold og tradisjon gir gode grunner til å videreføre det nåværende frontfaget.

Sammensetningen av frontfaget er ikke statisk, men vil kunne endre seg når det skjer endringer i næringsstrukturen i norsk økonomi. Petroleumsvirksomheten vil etter hvert avta i betydning. Etter hvert som andre næringer i økende grad blir utsatt for internasjonal konkurranse, vil dette også kunne påvirke hvilke områder som inngår i frontfaget. Samtidig er det lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien totalt som skal være normgivende for lønnsveksten ellers i økonomien.

8.1.3 Nærmere om lønnsveksten i frontfaget som norm

Et viktig spørsmål er hvordan en skal forstå den normgivende rollen til frontfaget. Den samlede lønnsveksten i frontfaget presenteres fra enkelte hold som et gulv for lønnsveksten, mens andre fremstiller det som et tak, dvs. at lønnsveksten i andre sektorer ikke skal overstige det som frontfaget får.

I henhold til frontfagsmodellen skal den samlede lønnsveksten i frontfaget verken være et gulv eller et tak, men en norm som skal sikre at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor over tid er retningsgivende for andre sektorer. Hensikten med frontfagsmodellen er å sikre en lønnsvekst som reflekterer lønnsevnene i konkurranseutsatt næringsliv, og at lønnsutviklingen i andre områder over tid følger denne utviklingen, jf. omtale i kapittel 3. I det enkelte år kan ulike forhold føre til visse forskjeller i lønnsveksten mellom ulike sektorer, men over tid skal lønnsveksten være noenlunde den samme i alle de store sektorene. Det har den i stor grad vært i Norge, jf. figur 8.1. Det er imidlertid frontfagets ramme som er normgivende, og ikke frontfagets profil eller eventuelle sosiale reformer. Profilen må kunne tilpasses de ulike tariffområdenes ulike utfordringer.



Figur 8.1 Stor grad av sammenfall i årslønnsveksten mellom forhandlingsområder i perioden 1973 – 2012¹

¹ Lønn per heltidsansatt for industriefunksjonærer i perioden 1974-2001. Lønn per årsverk ellers.

² Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard. Sammenlignet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i disse tidsseriene. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013:7.

³ Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

LO og NHO ble enige om følgende protokoll i Riksmeklers møtebok i mellomoppgjøret for 2013: ”Partene er enige om betydningen av at alle grupper respekterer de rammer som det er enighet om i den koordinerte lønnsdannelsen. Dersom grupper vedvarende får høyere lønnsvekst enn andre, kan dette undergrave mulighetene for koordinering. Blant annet kan lønnsutviklingen for grupper med markedsmakt påvirke den generelle lønnsutviklingen på en uheldig måte. Partene forutsetter at den samlede årslønnsveksten som avtales sentralt og lokalt

skal være normgivende både for ledere og andre grupper arbeidstakere i bedriften og arbeidsmarkedet ellers.” Den samme formuleringen ble tatt inn i flere andre protokoller under lønnsoppgjøret i 2013, noe som styrker frontfagsmodellens legitimitet.

Et kompliserende element er at det er en viss usikkerhet om hva den samlede årslønnsveksten i frontfaget vil bli. Tariffoppgjøret i frontfaget gir et presist tall for tariff tilleggene for arbeiderne: Man vet størrelsen på det generelle tillegget, lavlønnstillegg og eventuelle nye eller forbedrede velferdsordninger. Derimot har man ikke sikker kunnskap om lokale tillegg som ligger frem i tid. I områder med lokal forhandlingsrett vil forhandlingene på den enkelte bedrift ta utgangspunkt i de fire kriteriene; økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. I Industriooverenskomsten inngår det også et femte kriterium, bedriftens aktuelle arbeidskraftsituasjon. I tillegg forhandler også funksjonærene lokalt, enten kollektivt eller individuelt. Bare en mindre del av funksjonærene omfattes av tariffavtaler med LO- og YS-forbund og har bidrag fra sentrale avtaler. Funksjonærene utgjør om lag 45 pst. av alle ansatte i industrien, og om lag 55 pst. av lønnsmassen, slik at lønnsveksten her har stor betydning for den samlede lønnsveksten. Over tid betyr dette at bare om lag 15 pst. av den samlede årslønnsveksten for arbeidere og funksjonærer blir gitt sentralt. Men ettersom overhenget fra året før utgjør en betydelig del av årslønnsveksten, vil normalt om lag halvparten av årslønnsveksten være kjent ved avslutningen av de sentrale forhandlingene. TBU sikrer transparens om dette.

Når en så stor andel av årslønnsveksten i industrien bestemmes lokalt, er det viktig med utstrakt koordinering for å sikre at det er en god sammenheng mellom den økonomiske virkelighetsforståelsen på begge nivåer. I LO ivaretas koordineringen bl.a. gjennom at representantskapet vedtar retningslinjer for tariffpolitikken overfor arbeidsmarkedet samlet. Dette følges opp ved at LO i privat sektor som hovedorganisasjon fører forhandlingene eller ved at LO gjennom sitt styre (sekretariat) foretar en samordning når det er forbundsvis oppgjør. Det virker også koordinerende at alle avtaler og streiker skal godkjennes av LO som hovedorganisasjon. I NHO-systemet skjer dette blant annet gjennom NHOs forhandlingsfullmakt, som vedtas av NHOs representantskap med utgangspunkt i situasjonen for konkurranseutsatt næringsliv på basis av grunnlaget for inntektsoppgjørene (TBU), utviklingen i makroøkonomien generelt, NHOs bedriftsundersøkelser (økonomibarometeret), samt hele bredden av NHOs medlemsmasse som representantskapet representerer. Etter at de sentrale forhandlingene er avsluttet blir NHOs bedrifter grundig orientert om den makroøkonomiske situasjonen slik den er beskrevet i fullmakten og resultatet av forhandlingene.

For at frontfagsmodellen skal kunne fungere, må partene i de påfølgende oppgjørene kunne ta utgangspunkt i et troverdig anslag på den samlede årslønnsveksten i frontfaget. NHO, i forståelse med LO, har vanligvis gitt en uttalelse om hva årslønnsveksten for arbeiderne i frontfaget etter deres mening ligger an til å bli. I 2013 innebar protokolltilførselen som nevnt at denne rammen også skulle gjelde for funksjonærer. Det vil imidlertid alltid være en viss usikkerhet ved slike anslag. Selv om de lokale oppgjørene tar utgangspunkt i en felles virkelighetsforståelse og resultatet fra de sentrale frontfagsforhandlingene, blir resultatet likevel bestemt lokalt basert på de fire kriterier, og vil derfor også variere fra bedrift til bedrift. Det kan også skje endringer i økonomien som påvirker de lokale tilleggene. Uttalelsene fra partene generelt i oppgjøret må også ses i lys av at de har vært part i det fremforhandlede resultatet og at de er opptatt av hvordan det blir mottatt blant medlemmene, særlig hvis oppgjøret skal til uravstemning. Partene i oppgjøret kan også være bekymret for at anslaget på rammen fra det sentrale frontfaget vil kunne fungere som et gulv for de lokale tilleggene eller medføre lønnsspiraler via etterfølgende oppgjør.

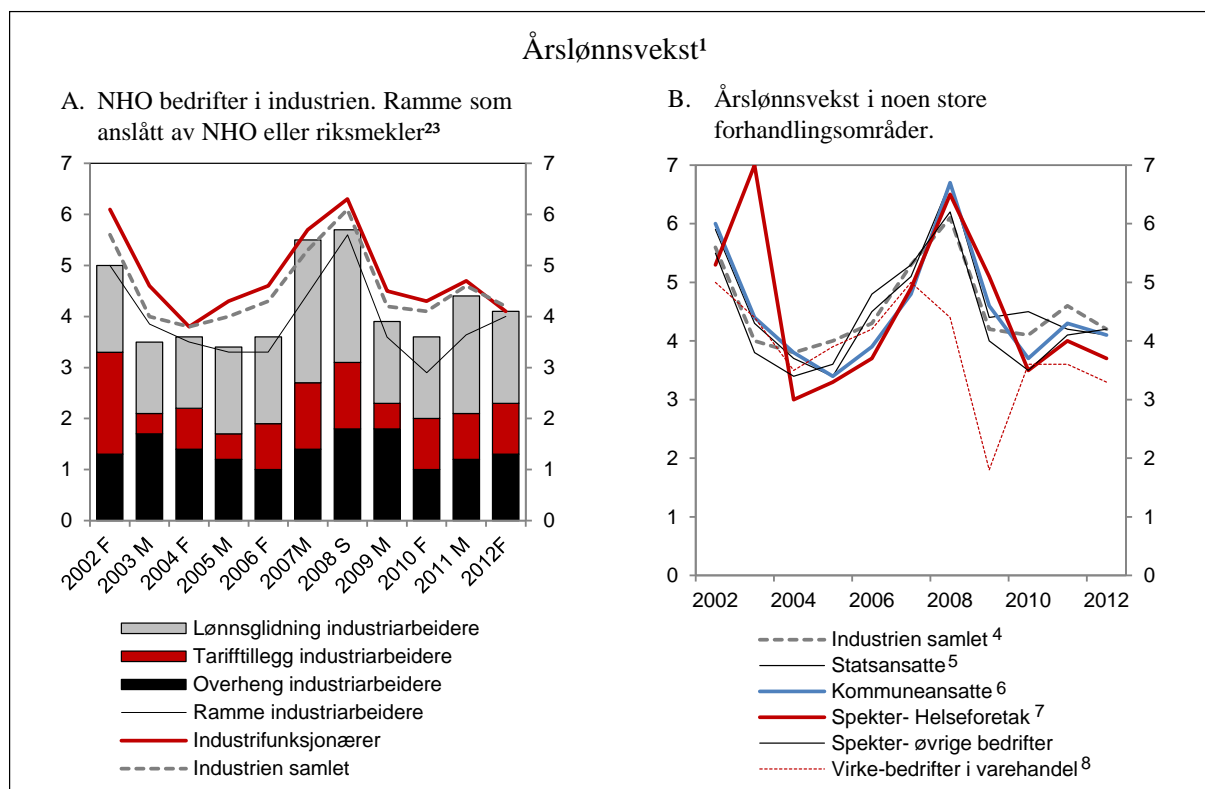
Usikkerheten om den samlede rammen i frontfaget har bidratt til å komplisere forhandlingene ved enkelte anledninger, bl.a. i kommunene i 2010 og i staten og kommunene i 2012.

Figur 8.2A viser årslønnsveksten i NHO-bedrifter i industrien samlet, for henholdsvis arbeiderne og funksjonærer og anslag for hva resultatet i frontfagsforhandlingene anslås å innebære for årslønnsveksten til arbeiderne i frontfaget samme år. Anslaget er gitt av arbeidsgiversiden, bortsett fra i 2004, 2006 og 2010, da Riksmekler kommuniserte rammen. Figuren viser at anslått årslønnsvekst i 2003 lå over resultatet for industriarbeiderne. Dette kan ha sammenheng med den markerte styrkingen av kronen i 2002 og en svak økonomisk utvikling våren 2003, og at bedriftene dermed ga lavere lønnsvekst enn forventet. I årene etter 2004 har anslagene ligget på undersiden, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at norsk økonomi i flere av disse årene har vært gjennom en kraftig oppgangsperiode, der lønnsomheten har vært god og arbeidsmarkedet stramt i mange næringer. I figuren ser vi videre at funksjonærene hele tiden har hatt høyere lønnsvekst enn arbeiderne, med unntak av i 2012 da de hadde samme lønnsvekst.

Figur 8.2B viser årslønnsveksten i industrien sammenlignet med noen andre forhandlingsområder. Lønnsveksten i staten og i kommunene har stort sett vært nokså lik lønnsveksten i industrien i alt. Systemomlegging og strukturelle forhold har bidratt til avvik for Spekter-Helse og Virke i enkelte år. Både forløp og innhold i de ulike tariffoppgjørene vil avvike fra hverandre fra ett år til et annet. Det gjelder også hvorvidt det blir en forhandlingsløsning eller en meklingsløsning.

Et viktig spørsmål er hvordan usikkerheten om lønnsveksten i frontfaget kan håndteres slik at de etterfølgende lønnsoppgjørene kan skje på en best mulig måte, og slik at man unngår konflikt eller systematiske skjevheter. En nærliggende tilnærming vil være å beregne lønnsveksten med en antakelse om at resultatet i de lokale forhandlingene for både arbeidere og funksjonærer vil bli i tråd med det de har blitt de siste årene. Et problem med dette er at lønnsveksten da blir tilbakeskuende og ikke nødvendigvis fanger opp hvilken lønnsvekst dagens økonomiske situasjon genererer. For eksempel har funksjonærene over flere tiår hatt høyere lønnsvekst enn arbeiderne. Teknologisk utvikling og økt globalisering har ført til en relativt høy etterspørsel etter arbeidskraft med høy utdanning (IMF, 2007). På 2000-tallet kan høyere lønnsvekst for funksjonærene også henge sammen med knapphet på bl.a. ingeniører, og at arbeidere i noe større grad enn funksjonærer har konkurrert med billigere arbeidskraft i Kina og andre lavkostland. Men hvis man legger til grunn at funksjonærene også framover vil få en høyere lønnsvekst enn arbeiderne, vil dette kunne bli selvoppfyllende ved at det bidrar til å trekke opp lønnsveksten både hos funksjonærene og i andre forhandlingsområder som forhandler senere på året. En slik antakelse ville derfor kunne gi høyere lønnsvekst enn det frontfagsmodellen i utgangspunktet burde gi. I 2012 ble lønnsveksten i industrien den samme for arbeidere og funksjonærer. Hvis det blir slik også framover, vil problemet med en uheldig spiral som beskrevet over reduseres.

Dette understreker at det bør legges tilstrekkelig vekt på utsiktene for den økonomiske utviklingen framover når det skal lages et anslag for årslønnsveksten i frontfaget i forhandlingsåret. Et troverdig anslag på årslønnsveksten i industrien må bygge på resultatet fra frontfagsoppgjøret, erfaringene fra den lokale lønnsfastsettelsen i de senere år, og det bør tas tilstrekkelig hensyn til utsiktene framover, slik at man fanger opp mulige endringer i den økonomiske utviklingen. I denne vurderingen vil informasjon fra bedriftene selv og anslag om den makroøkonomiske utviklingen fra sentrale prognosemiljøer være viktige bidrag. Ved at slik informasjon og prognoser drøftes gjennom TBU i forkant av lønnsoppgjørene, kan det gi grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning. Ved store endringer i de økonomiske utsiktene er det dessuten naturlig at regjeringen og partene møtes i Kontaktutvalget, slik det ble gjort høsten 2008. Kontaktutvalget møtes også rutinemessig i forkant av lønnsoppgjørene.



Figur 8.2 Vekst i årslønn i noen forhandlingsområder og anslått vekst for arbeidere i industrien¹

¹ Lønn per årsverk. Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard for industrien og Virke-bedrifter i varehandel. Sammenlignet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i disse tidsseriene. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013:7.

² M= Mellomoppgjør F= forbundsvise oppgjør S = samordnede oppgjør.

³ Ramme som anslått av Riksmekler i 2004, 2006 og 2010 og av NHO øvrige år. Ramme er basert på sentrale tillegg, overheng og anslått glidning.

⁴ NHO bedrifter.

⁵ Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

⁶ Omfatter ansatte i kommunene, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer. Fram til 2005 er Oslo kommune ikke inkludert.

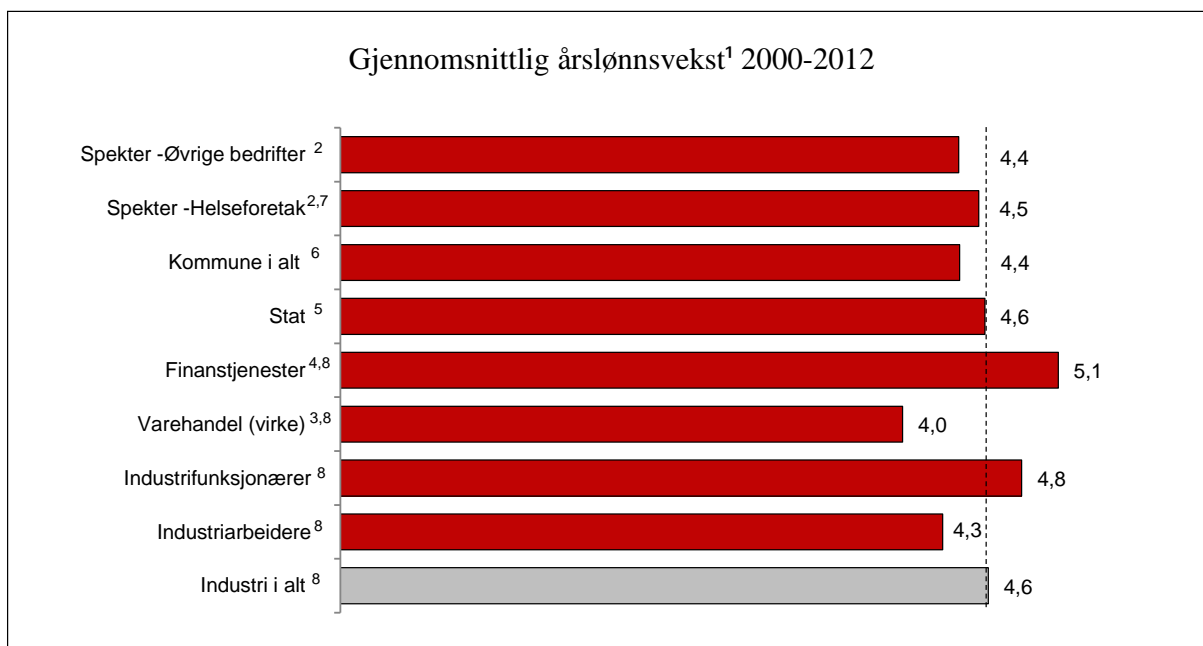
⁷ Høy lønnsvekst Spekter – Helseforetak i 2003 hadde sammenheng med systemomlegging av legeoppgjøret. Nærmere omtale er gitt i NOU 2004:14.

⁸ Lønnsveksttallene er for heltidsansatte. For varehandel bidrar bruddet trolig til å trekke ned lønnsveksten betydelig i 2009.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og NHO.

En slik koordinering og implementering av frontfagsmodellen vil også bidra til en tilpasning til et lavere kostnadsnivå hvis det skulle oppstå behov for å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen. Utfordringene i lønnsdannelsen kan bli betydelige i en tid med behov for lave lønnstillegg. Koordinerte oppgjør, utstrakt samarbeid og en felles virkelighetsforståelse blant alle involverte parter er særlig viktig i en slik prosess. Det er også viktig med tilstrekkelig fleksibilitet i lønnsdannelsen for å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften.

Ved stor uenighet om anslaget for den samlede årslønnsveksten i frontfaget er det mulig for partene å avtale at eventuelle feilaktige anslag kan tas hensyn til i forhandlingene i de etterfølgende årene. En slik ordning kan være hensiktsmessig i en situasjon der det er særlig usikkerhet eller uenighet om anslaget. I så fall vil det være naturlig å utforme den symmetrisk.



Figur 8.3 Utviklingen i årslønnsvekst i noen forhandlingsområder. Gjennomsnittlig årslønnsvekst¹ 2000-2012

¹ Lønn per årsverk.

² Gjennomsnittlig årlig vekst 2002-2012.

³ Årslønnsveksttallene er for heltidsansatte.

⁴ Forretnings- og sparebanker og forsikringsvirksomhet, som omfatter noen flere grupper enn forhandlingsområdet bank og forsikring. Årslønnsveksttallene er for heltidsansatte. Bortsett fra i 2009 og 2012 trakk bonusutbetalinger opp lønnsveksten i perioden 2005-2012 i finanstjenester. For finanstjenester reflekterer den høye lønnsveksten bl.a. særlig høy lønnsvekst for enkelte grupper og sammensettingseffekter.

⁵ Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

⁶ Omfatter ansatte i kommunene, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer. Fram til 2005 er Oslo kommune ikke inkludert. Fra og med 2004 omfatter tallene også stillinger med hovedsakelig lokal lønnsdannelse og undervisningsstillinger med hovedsakelig sentral lønnsdannelse.

⁷ Beregnet på Spekters tallmateriale til 2009. Fra 2010 beregnet på tallmateriale fra Statistisk sentralbyrå.

⁸ Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard. Sammenlignet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i tidsserien. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013:7. For varehandel bidrar bruddet trolig til å trekke ned lønnsveksten betydelig i 2009.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

En fare med slike ordninger er imidlertid at de kan føre til manglende fleksibilitet, og vanskeliggjøre tilpasning til endringer i realøkonomiske forhold. Eventuelle ulikheter i lønnsutviklingen de siste årene mellom ulike sektorer vil normalt uansett være et av flere elementer som vurderes i forbindelse med lønnsoppgjørene hvert år. Frontfagsmodellen vil derfor ikke innebære at lønnsveksten er nøyaktig den samme i de ulike forhandlingsområdene i hvert enkelt år, men snarere at lønnsveksten over tid skal være om lag den samme. Historien gir grunn til tillit til dette, jf. bl.a. figur 8.3.

Ved forbundsvise forhandlinger i LO-NHO-området følger forbundsvise forhandlinger i andre overenskomster i industrien og andre sektorer etter at frontfagsforhandlingene er ferdige. Også stat og kommune, som har avtaleutløp en måned senere enn Industriooverenskomsten, følger nokså tett etter.

Statsoppgjøret har en særlig viktig rolle i lønnsdannelsen, siden dette er det første oppgjøret der hele rammen blir fastlagt i sentrale forhandlinger. Oppgjøret i staten tjener som en viktig referanse for flere forhandlingsområder som kommer etter staten. Først og fremst gjelder det kommunene, men også for virksomheter i Spekter-området og for lokale forhandlinger i privat sektor, herunder for funksjonærene.

God informasjon om lønnsveksten er viktig i vurderingen av lønnsdannelsen. For å bedre fange opp lønnsutviklingen samlet og for viktige undergrupper gjennom året, vil det være ønskelig med hyppigere rapporteringer om lønnsstatistikk. Innføringen av A-ordningen i 2015 vil etter alt å dømme på sikt gi bedre kvalitet og hyppigere oppdaterte tall for lønnsutviklingen.³⁰ I en overgangsperiode vil det imidlertid også gi utfordringer med hensyn til tolkning av tallen, ettersom endring i innrapporteringen vil måtte medføre et brudd i statistikken.

8.1.4 Lønnsendringer som skyldes sammensetningen av sysselsettingen

Lønnsutviklingen for de ulike forhandlingsområdene kan påvirkes av flere forhold ut over det som følger direkte av oppgjørene, som f.eks. endring i kvalifikasjoner og utdanning blant arbeidstakerne, endringer i stillingsstrukturer, forskyvninger i timeverkene mellom bransjer og bedrifter med ulikt lønnsnivå, endret omfang av skiftarbeid eller andre former for endringer i sammensetningen av arbeidsstyrken.

Fra 2004 og til og med 2. kvartal 2008 var det en sterk økning i sysselsettingen, bl.a. av unge arbeidstakere i aldersgruppen 15-24 år. Det var også sterk økning i arbeidsinnvandringen. Disse endringene i sysselsettingen kan ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) ha bidratt til å trekke veksten ned i gjennomsnittslønnen. Lavere lønnsvekst i de berørte næringene kan reflektere nye arbeidstakere med lavere lønn, mens lønnsutviklingen for arbeidskraft som har vært i jobb i hele perioden, kan ha vært lik med lønnsutviklingen i frontfaget.

I perioder med stagnasjon i økonomien og nedgang i sysselsettingen, som det var i enkelte bransjer/næringer fra 2008 til 2009, kan effekten være motsatt ved at andelen yngre arbeidstakere og arbeidsinnvandrere blir redusert. I tillegg kan bortfall av virksomheter ha betydning. For eksempel kan et tilbakeslag i frontfaget som særlig fører til redusert sysselsetting blant arbeidstakere med lav lønn, føre til at gjennomsnittslønnen øker, selv uten at noen enkeltindivider får høyere lønn.

³⁰ A-ordningen er en ny felles ordning for innrapportering av ansettelses- og inntektsopplysninger fra arbeidsgivere og andre opplysningspliktige som trer i kraft 1. januar 2015.

Andre eksempler på endringer i sammensetningen av arbeidstakere er utviklingen i antallet arbeidere og funksjonærer i industrien. Funksjonærer har et høyere lønnsnivå enn arbeidere i industrien i NHO-området. Siden andelen funksjonærer har økt de senere årene, har det bidratt til en økning i gjennomsnittslønnen for industrien under ett.

Innen frontfaget har mange arbeidstakere fått bedre lønnsbetingelser de senere årene fordi de har fått oppgaver og arbeidsbetingelser knyttet opp til oljenæringen. Dette har isolert sett bidratt til å trekke opp den samlede lønnsveksten i frontfaget.

Innen handelsnæringen har høy grad av turnover blant de ansatte, mange skoleungdommer og studenter, og et betydelig innslag av arbeidsinnvandring bidratt til å holde veksten i gjennomsnittslønnen nede. I statistikken gir dette seg utslag i lavere lønnsglidning enn ellers. Lønnsveksten for en som er ansatt i handelsnæringen over flere år vil imidlertid være mer i tråd med lønnsveksten ellers i økonomien, og høyere enn gjennomsnittet for området.

I PROBA (2012) er det sett nærmere på virkningen av endringer i sysselsettingens sammensetning for lønnsutviklingen. Det er sett på hvordan samlet lønnsvekst blir påvirket av samtidige endringer i sysselsettingens sammensetning etter bl.a. alder, innvandringskjennetegn, fullført utdanning, yrke, regioner, små/store bedrifter og etter andelen deltidsansatte. Ifølge rapporten bidro dette til at lønnsveksten i perioden fra 2003 til 2010 i gjennomsnitt ble 0,4 prosentpoeng høyere per år enn den ellers ville blitt for økonomien som helhet. Det er ifølge analysen samvariasjon mellom yrke (yrkesfelt) og utdanningslengde. Styrken til utdanningslengde som forklaringsfaktor avtar når yrke er med. Opplysninger om yrke er bare delvis med fra 2003. I offentlig forvaltning kommer dataene fra personalregistre som bruker stillingskoder og ikke yrkeskoder. Effekten har ifølge rapporten vært størst i industrien og for helse- og sosialpersonell, i noe mindre grad i finansnæringen, bygge- og anleggsvirksomheten og helseforetakene, og en liten, ingen eller negativ effekt i varehandelen, det statlige og det kommunale tariffområdet og for undervisningspersonell. I rapporten til PROBA sies det at analysen ikke fanger opp alle elementer bak variasjon i lønn, som for eksempel betydningen av individuelle prestasjoner og arbeidsmotivasjon samt variasjon i lønnsomhet og lønnsevne mellom enkeltbedrifter innen ulike yrker og næringer.

De ulike sektorene konkurrerer om den samme arbeidskraften, noe som i hovedkursteorien innebærer at lønnsveksten skal være om lag den samme i alle sektorer. Ut fra dette resonnementet vil det være riktig å justere lønnsveksten i ulike sektorer for endringer i sammensetningen av arbeidskraften.

I praksis vil det være vanskeligere å justere for endringer i sammensetningen i ulike sektorer. Lønnsprofilen over tid kan være ulik i ulike sektorer, og lønnsforskjellene mellom ulike typer arbeidskraft kan variere mellom sektorer. Det kan også være relevant om ny arbeidskraft med høyere utdanning overtar de samme jobbene som mindre utdannet arbeidskraft hadde før, eller om den nye arbeidskraften også får og er i stand til å utføre nye arbeidsoppgaver. Dersom man skal få et riktig bilde av lønnsutviklingen i ulike sektorer, vil det likevel være nødvendig å identifisere betydningen av endringer i sammensetningen av arbeidskraften i ulike sektorer.

Selv om det ideelt sett er lønnsutviklingen korrigert for strukturelle endringer i sammensetningen av arbeidskraften som bør sammenlignes, kan det være vanskelig å fastslå virkningen av slike strukturelle endringer i de løpende lønnsoppgjørene. Derfor er det trolig mest relevant å vurdere slike strukturelle endringer når man i ettertid ser hva lønnsveksten har vært i ulike områder, og det er i første rekke aktuelt ved betydelige endringer som gir store utslag. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har en viktig rolle for å belyse slike forhold så langt dette er mulig.

8.1.5 Lønn og lønnskostnader

Frontfagsmodellen tar utgangspunkt i at lønnskostnadene for konkurranseutsatt sektor vil være tilpasset inntjeningen i sektoren. Samtidig sier modellen at lønnsutviklingen skal være lik i store sektorer i økonomien, slik at konkurranseutsatt sektor skal kunne konkurrere om arbeidskraften. Dette betyr at både lønnskostnadene og lønningene er viktige.

Ved sammenlikninger av oppgjørene i privat og offentlig sektor blir som oftest årslønn og veksten i denne benyttet. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) oppgir imidlertid også utviklingen i timelønnskostnader. Det er flere kilder til avvik mellom disse størrelsene. I årslønnen inngår alle direkte lønselementer og tillegg, unntatt overtidstillegg, naturallønn og sluttvederlag. Ved beregning av årslønn forutsettes det at det gis full lønn under fravær, som ferie, sykefravær og permisjoner som betales av arbeidsgiver. Timelønnskostnader omfatter direkte og indirekte lønnskostnader per utførte timeverk, herunder overtidsgodtgjørelse, arbeidsgiveravgift og faktiske og beregnede pensjonsutgifter. Antall utførte timeverk regnes eksklusive fravær, som for eksempel ferie, permisjon og sykefravær. Endringer i disse vil dermed påvirke timelønnskostnadene, men ikke årslønnen.

Både årslønns- og timelønnsbegrepet har derfor svakheter ved beregning av lønnsveksten. Årslønnen blir ikke justert for endringer i ferie og arbeidstid, og veksten i årslønnen vil derfor gi et misvisende bilde av endringen i de reelle lønnskostnadene for bedriftene når det skjer slike endringer. Endringer i timelønnskostnadene fanger både opp permanente endringer som skyldes økt timelønn og årlig variasjon knyttet til antall arbeidsdager i året og sykefravær. Et bedre mål på den underliggende endringen i timelønnskostnadene ville en få dersom en ikke tok med virkningen av årlig variasjon i antall arbeidsdager og i sykefraværet.

Arbeidstiden reguleres i dag på ulike nivåer; i arbeidsmiljøloven, i landsomfattende sentrale tariffavtaler, i lokale tariffavtaler og i individuelle avtaler. Både sentralt og lokalt er det f.eks. blitt avtalt arbeidstidsforkortelser med bibehold av uendret årslønn. Endringene kan være generelle arbeidstidsforkortelser og/eller mer næringsspesifikke endringer i arbeidstidsordninger, skiftordninger og tilhørende lønselementer. Arbeidstidsforkortelser vil normalt øke timelønnskostnadene i virksomhetene det gjelder. I slike tilfeller vil som nevnt årslønnsveksten gi et misvisende bilde av den reelle veksten i timelønnskostnadene.

Enkelte arbeidstidsordninger krever at arbeidsplaner og avtaler om gjennomsnittsberegning skal godkjennes av fagforeninger. Dette kan gi forhandlingsarenaer utenfor lønnsoppgjørene. Det er mangelfull informasjon om hvilke konsekvenser disse ordningene har for lønnsdannelsen til de gruppene det gjelder, eller for produktivitetsutviklingen i de aktuelle virksomhetene. Regjeringen har varslet at den vil nedsette et arbeidstidsutvalg (etter modell fra skift-/turnusutvalget) for å utrede hvordan arbeidskraften kan tas i bruk best mulig i de kommende tiårene.

Den største indirekte lønnskostnaden i Norge er arbeidsgivers utgifter til pensjon for de ansatte. Kostnaden varierer mye mellom bedrifter og over tid, avhengig av hvordan pensjonsordningene er innrettet i den enkelte virksomhet. I enkelte tilfeller kan de samlede kostnadene komme opp mot 40 pst. av utbetalt lønn hvis arbeidsgiveravgift, innskudd/premie til tjenstepensjonsordning og eventuelt til avtalefestet pensjon medregnes.

Arbeidsgiveravgiften vil, bortsett fra noen geografiske forskjeller, slå likt ut for ulike virksomheter og sektorer. Det er større forskjeller i pensjon og arbeidstid, noe som innebærer at timelønnskostnader vil variere mellom virksomheter og sektorer både hva gjelder nivå og endring over tid, selv om årslønnen og årslønnsveksten skulle være lik. Dette har bl.a. sammenheng med at pensjonssystemene og forpliktelsene er forskjellige mellom ulike virksomheter og sektorer.

Offentlig sektor samt enkelte private virksomheter med til sammen om lag 300 000 ansatte, har ytelsesbasert pensjon. I de private kollektive pensjonsordningene har det skjedd store endringer de siste tiårene, dels som følge av at kostnadene i de ytelsesbaserte ordningene har økt vesentlig grunnet lav rente, økt levealder, og en betydelig underfondering, og dels som følge av tilpasning til ny folketrygd. Lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft i 2006. Endringene medvirker til at bedrifter legger om pensjonsordningene, slik at innskuddspensjonsordningene har økt i omfang, mens omfanget av ytelsesbaserte ordninger har falt (Veland og Hippe, 2013). Høytlønnede har hatt mer å tape på avvikling av ytelsespensjon enn arbeidere, slik disse ordningene har vært utformet.

Ved sammenlikning av utviklingen i lønninger og lønnskostnader og av lønnskostnader mellom sektorer er det i tillegg viktig å være klar over at tallene påvirkes av at virksomhetene i privat sektor, staten, helseforetakene og i kommuneforvaltningen benytter forskjellige regnskapsprinsipper, særlig i føringen av pensjonskostnader. Tallene er derfor ikke direkte sammenliknbare og må tolkes med forsiktighet. Det er viktig at utviklingen i pensjoner og pensjonskostnader blir godt beskrevet i statistikk og annet datagrunnlag.

Deloitte (2012) beregnet lønnskostnader inkludert faste og variable tillegg, bonus og pensjonskostnader, i tillegg til ordinær lønn per time, for noen utvalgte stillinger med krav til høyskoleutdanning i noen virksomheter i ulike sektorer. Ifølge beregningene kan kostnader knyttet til pensjon og faste og variable tillegg være betydelige. Ved sammenlikning av lønnsnivå inkl. pensjon og tillegg vil offentlig ansatte i de fleste tilfeller komme relativt sett bedre ut enn om man sammenlikner årslønn alene. Dette gjelder trolig særlig for de med lønn på et lavere og middels nivå.

I rapporten til TBU fra mars 2013 (NOU 2013:7) er lønnskostnader per årsverk og per timeverk sammenliknet mellom offentlig forvaltning og industrien. I 2006 og 2007 var lønnskostnadene per årsverk i offentlig forvaltning om lag 92 pst. av industriens, en nedgang fra 98 pst. i 2003. Etter 2007 har lønnskostnadene i offentlig forvaltning økt og var i 2012 ett prosentpoeng under nivået i industrien. Ettersom det er ulikt antall utførte timer bak årsverkene i ulike næringer, er det også relevant å se på lønnskostnader per timeverk. Lønnskostnader per timeverk er høyere i offentlig forvaltning enn i industrien. Det relative forholdstallet har også økt siden 2006, og i 2012 var lønnskostnadene per time i offentlig forvaltning vel 10 pst. høyere enn i industrien. Dette kan bl.a. skyldes at pensjonskostnadene per timeverk har økt mer i offentlig forvaltning enn i industrien, men ulike metoder for å beregne pensjonskostnadene i privat og offentlig sektor gjør slike anslag usikre.

I lønnsforhandlingene er det som nevnt først og fremst årslønnsveksten som sammenliknes. Frontfagsmodellen innebærer en sterk tendens til samme årslønnsvekst for alle arbeidstakergrupper. For arbeidsgivere er det imidlertid de samlede lønnskostnadene som teller. Også for arbeidstakere er andre betingelser enn årslønnsveksten viktig, herunder arbeidstidsbestemmelser og pensjonsbetingelser, jf. over. Arbeidstakergrupper med en sterk forhandlingsposisjon vil kunne oppnå forbedringer av arbeidsforholdene, som kortere arbeidstid eller bedre pensjonsbetingelser, uten at dette slår ut i høyere vekst i årslønnen. Tilsvarende vil andre arbeidstakergrupper kunne risikere forverring av arbeidsforholdene, som dårligere pensjonsbetingelser, uten at dette slår ut i lavere årslønnsvekst. Ifølge frontfagsmodellen er det endringen i de samlede lønnskostnadene, inklusive endringer i arbeidsvilkår, som bør være den samme i alle sektorer, og ikke veksten i årslønnen.

Når det skjer endringer i organisering, sosiale reformer, arbeidstidsbestemmelser eller pensjonsbetingelser, bør man etterstrebe at virkningen på inntekt for arbeidstaker og kostnader for arbeidsgiver synliggjøres. En bør også ta hensyn til slike forhold ved sammenlikning av inntektsutviklingen over tid og ved sammenlikning av inntektsnivå mellom

ulike sektorer. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Statistisk sentralbyrå har en sentral rolle i denne sammenhengen.

Det vil imidlertid være vanskelig å fange opp alle slike forhold i de løpende lønnsoppgjørene. Etter utvalgets mening bør årslønnsveksten fortsatt være den viktigste referansen som ligger til grunn for partene når de forhandler i de årlige lønnsforhandlingene.

Holden II-utvalget (NOU 2003:13) pekte på at ulike sosiale reformer ofte har vært sentrale forhandlingstemaer i inntektsoppgjørene. Slike reformer øker arbeidskraftkostnadene på samme måte som lønnstillegg. Slike reformer har som regel blitt forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå, og deretter blitt tatt inn i oppgjørene i de øvrige tariffområdene. Det er viktig at kostnader ved slike sosiale reformer blir synliggjort. Hensikten med frontfagsmodellen er imidlertid å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, slik som profil og gjennomføring av sosiale reformer, skal bestemmes alene gjennom oppgjørene i frontfaget.

8.2 Fordeling av lønn mellom ulike grupper arbeidstakere

Utvikling i lønnsfordelingen samlet

Koordinering i lønnsoppgjørene bidrar til en jevn inntektsfordeling, og i Norge er frontfagsmodellen viktig for dette. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i ulike forhandlingsområder skal være om lag den samme over tid, men partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen på ulike grupper innen forhandlingsområdene, jf. omtale i kapittel 7.

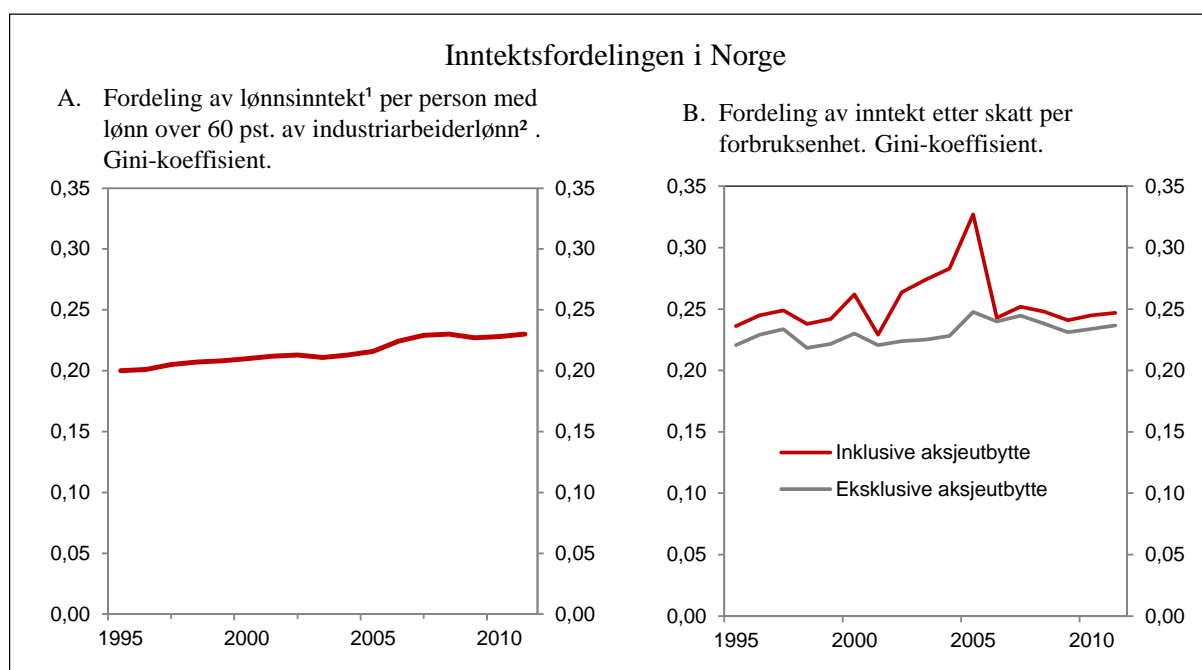
I et internasjonalt perspektiv er inntektsfordelingen i Norge svært jevn. Det skyldes først og fremst et jevnt lønnsnivå, men også en høy yrkesdeltakelse samt at skatter, godt utbygde overføringsordninger og tilbudet av gratis offentlige velferdstjenester virker utjevne. Ifølge tall fra Eurostat for 2010 er inntektsfordelingen i Norge målt ved husholdningsinntekt per forbruksenhet jevnest i Europa.

Internasjonalt har økt globalisering bidratt til likere inntektsfordeling på tvers av land (Milanovic, 2012). Hundretalls millioner av mennesker er blitt løftet ut av fattigdom. Samtidig har imidlertid nasjonale inntektsforskjeller økt. Studier viser også at økt handel kombinert med den teknologiske utviklingen har ført til en relativt høyere etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft, noe som har bidratt til å forsterke ulikheter internt i land (IMF, 2007)). Ifølge OECD (2013) har det fra 1995 til rundt 2010 skjedd en viss konvergens mellom OECD-landene ved at ulikheten er blitt mindre i de land som tidligere hadde størst ulikhet, mens ulikheten har økt i landene med minst ulikhet. I Norge har spredningen i den samlede lønnsfordelingen økt noe fra 2000 til 2010. Dette reflekteres ved en liten oppgang i Gini-koeffisienten i denne perioden, jf. figur 8.3A³¹. Oppgangen er imidlertid mindre enn i de fleste andre land, jf. OECD (2013). Det er flere forhold som kan påvirke lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet, som endringer i etterspørsel og tilbud av ulike typer arbeidskraft, normative og sosiale endringer i samfunnet og ulikheter i kompetanse og produktivitet hos den enkelte

³¹ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. En instruktiv egenskap ved Gini-koeffisienten er at hvis man ganger den med to, får man den forventede prosentuelle forskjellen mellom to tilfeldig valgte personer i befolkningen. En Gini-koeffisient på 0,20 innebærer dermed at den forventede forskjellen i inntekt mellom to tilfeldig valgte personer er 40 pst. av gjennomsnittsinntekten.

arbeidstaker. Ifølge Dale-Olsen og Misje Nilsen (2009) skyldes økt lønnsbredning i Norge siden 1999 trolig bl.a. økt lønnsomhet i bedriftene og økt stramhet i arbeidsmarkedet³².

For å kunne sammenlikne inntekter til forskjellige typer husholdninger, er det vanlig å justere husholdningsinntekten ved hjelp av forbruksvekter. Forbruksvektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler når det gjelder flere goder. Målt ved utviklingen i Gini-koeffisienten for inntekt etter skatt per forbruksenhet har inntektsulikhetene i Norge vært relativt stabile siden 2000, jf. figur 8.5B. Dette er særlig tydelig når vi ser på inntekter utenom aksjeutbytte. En svak tendens til økende ulikhet ser ut til å ha stoppet opp i perioden etter 2005. Den store endringen i Gini-koeffisienten basert på registrert samlet inntekt i 2005 har sammenheng med at skatteyttere tok ut ekstra mye utbytte før innføring av utbytteskatt i 2006.



Figur 8.4 En jevn inntektsfordeling i Norge

¹ Lønnsdefinisjonen er hentet fra selvangivelsesregisteret. Dette innebærer at bl.a. overtid, arbeidsledighetstrygd og enkelte naturallytelser er inkludert.

² Dette tilsvarer en grense på 235 080 kroner i 2011.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Utvikling i lønn fordelt på sektor og utdanning

En jevn inntektsfordeling er en av styrkene ved den norske lønnsdannelsen, og trolig også en forutsetning for den koordinerte lønnsfastsettelsen. Samtidig kan en ulik utvikling mellom ulike sektorer føre til spenninger og økt risiko for konflikter, jf. NOU 2000:21 (Holden I-utvalget). Stor misnøye hos enkeltgrupper vil kunne få en undergravende effekt for

³²Figur 8.5A inkluderer bare personer med inntekt over 60 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, og den tar ikke hensyn til bl.a. næringsinntekter og kapitalinntekter, samt omfordelinger gjennom skattesystemet.

frontfagsmodellen. Dette har også ført til press om å gi lønnsloft til enkeltgrupper utenfor rammen. Dette understreker betydningen av prioriteringer innenfor rammen.

I de såkalte skolepakkene i 2000 og 2001 fikk lærerne økt lønn mot å øke undervisningstiden. Undervisningspersonale i kommunal sektor har imidlertid i årene etter i gjennomsnitt hatt en lavere lønnsvekst enn frontfaget samlet og de øvrige kommunalt ansatte med sentral lønnsdannelse, og dette har utliknet skolepakkene fra 2000 og 2001. For perioden 2003-2012 har gjennomsnittlig årslønnsvekst for undervisningspersonale i kommunal sektor vært 4,0 pst.

I staten er det fire selvstendige hovedtariffavtaler, én med hver av hovedsammenslutningene. Avtalene er likelydende for alle hovedsammenslutningene. I kommunesektoren er det også en likelydende hovedtariffavtale for alle hovedsammenslutningene, men innenfor avtalen er det ulike forhandlingsalternativer som er tilpasset ulike gruppers særtrekk.

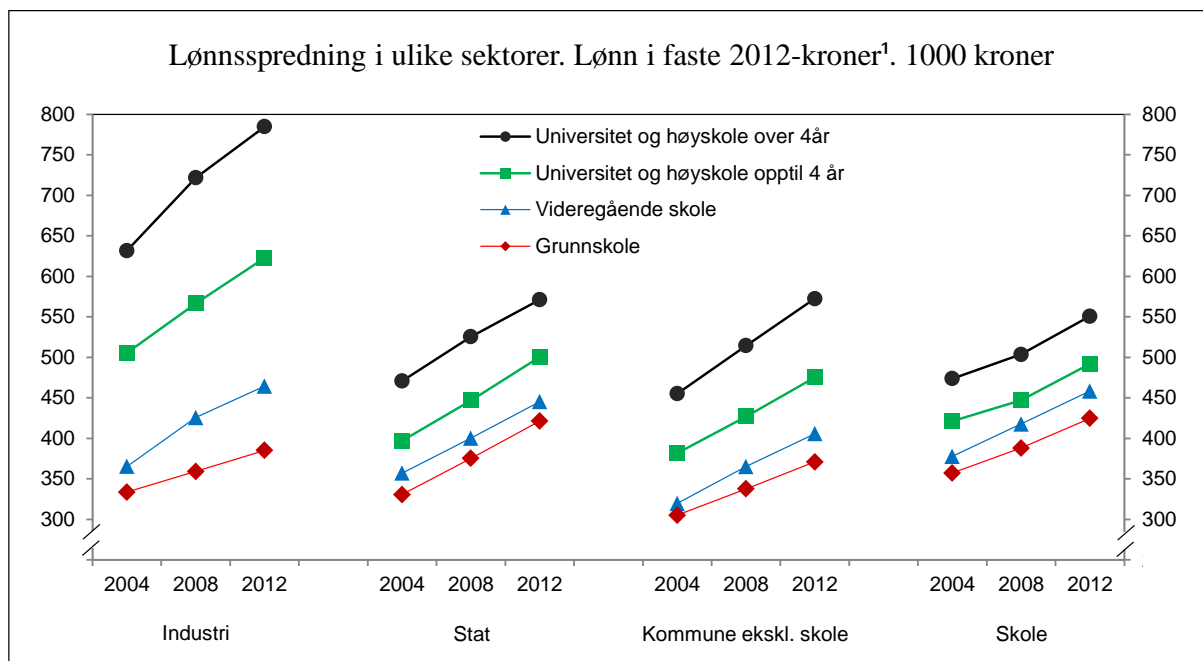
Tilnærmet all lønnsvekst i staten avtales sentralt. Dette kan innebære større utfordringer med hensyn til prioritering av en gitt lønnsramme, ettersom den skal fordeles mellom arbeidstakere i mange ulike stillingskategorier og i ulike virksomheter. Sammensetningen av arbeidstakere innenfor stat og kommunene er svært ulik. Staten har en høy andel med høy akademisk utdanning, mens kommunene har en svært høy andel lavtlønte med lav utdanning. I en rekke år har fordelingen i staten og kommunene hatt en lavlønsprofil. I tillegg er likelønn blitt prioritert i flere år for å løfte gjennomsnittslønnen blant kvinner. En vertikalt orientert avtalestruktur og den lønnsprofilen som er valgt i oppgjørene med en betydelig andel til sentrale tillegg, har bidratt til en jevnere og mer sammenpresset lønnsstruktur i offentlig enn i privat sektor. Særlig har denne virkningen blitt fremtredende i kommunal sektor, der lavlønsprofilen legger beslag på en vesentlig del av den sentrale rammen i tariffoppgjørene.

Arbeidstakerne med lavest utdanning har siden 2000 hatt en klart lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet, til tross for at det har vært en lavlønsprofil i mange av avtalene som er inngått. Dette gjelder i mindre grad innen offentlig sektor, der utstrakt bruk av kronetillegg har bidratt til å redusere lønnsforskjellene. Samlet har ansatte med universitets- og høyskoleutdanning opp til og med, eller lengre enn 4 år, hatt en lønnsutvikling om lag som gjennomsnittet i økonomien. I offentlig sektor har imidlertid kronetillegg bidratt til at ansatte med høyere utdanning har hatt en svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet.

Ifølge en undersøkelse som Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2011/12 har innvandrere isolert sett trukket ned lønnsveksten og lønnsnivået for lønnstakere med universitets- eller høyskoleutdanning, særlig for de med utdanning over 4 år.³³ Virkningen er større i privat sektor enn i offentlig sektor. I industrien førte dette til en reduksjon i beregnet gjennomsnittlig lønnsnivå på 2,5 pst. i 2012 for denne gruppen.³⁴

³³Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2011/12 en spørreundersøkelse blant bosatte innvandrere som ikke hadde noen registrert utdanning i registeret over Befolkningens høyeste utdanningsnivå. I lønnsstatistikken for 2012 ble de registrert etter sin utdanningslengde, mens de tidligere var registrert med uoppgitt utdanning. Den forrige undersøkelsen ble gjennomført i 1999.

³⁴ Denne lavere lønnsveksten fra 1999 til 2012 i industrien for gruppene med lengst utdanning ble synliggjort i statistikken først i 2012, men virkningen har i realiteten vært fordelt på alle årene i perioden.



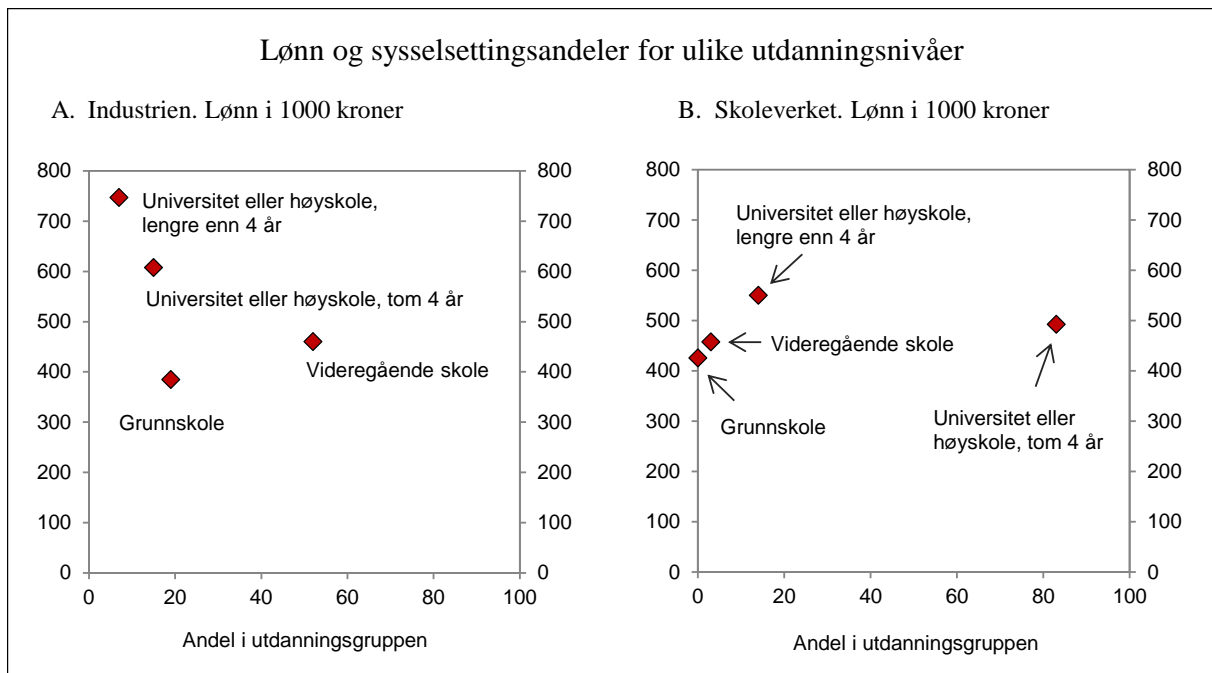
Figur 8.5 Større lønnsspredning i privat enn i offentlig sektor

¹Deflatert med konsumprisindeksen

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Lønnsspredningen er større i privat enn i offentlig sektor, jf. figur 8.5. Forskjellen i lønnsspredning etter utdanning er blitt forsterket det siste tiåret. Fra 2004 til 2012 økte spredningen i lønn i industrien målt med hvor mye høyere lønn ansatte med mer enn 4 års høyere utdanning har i forhold til ansatte med bare grunnskole, fra 89 pst. til 104 pst.³⁵ For statsansatte gikk lønnsspredningen målt på denne måten noe ned i samme periode, mens det var en svak økning for de kommuneansatte. I en sammenlikning mellom sektorer er det viktig å være oppmerksom på store ulikheter i virksomhetenes karakter knyttet til organisering, arbeidsstokkens sammensetning og til hva som produseres. I privat sektor utgjør de høyt utdannede en mindre del av de ansatte enn de gjør i offentlig sektor, jf. figur 8.6, og de er i større grad i lederstillinger.

³⁵ Utdanningsstatistikken i TBU går tilbake til 2004.



Figur 8.6 Lønn og sysselsettingsandeler for ulike utdanningsnivåer

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Ved tolkning av slike sammenlikninger er det også relevant at mange arbeidstakere med høyere utdanning har såkalt «særlig uavhengig stilling», der arbeidstiden er uregulert og at en ikke har overtidsgodtgjøring. Disse arbeidstakerne blir vanligvis i stedet kompensert ved å ha en noe høyere årslønn. I den grad arbeidstakere i denne kategorien jobber mye, vil dermed timelønnskostnaden gå ned. Slike stillinger er utbredt både i statlig sektor og privat sektor.

I 2000 var den relative lønnen for lønnstakere med høyere utdanning i Norge blant de laveste i OECD (OECD, 2012). Dette må også ses i sammenheng med at studiefinansieringen varierer betydelig mellom land. Mens de fleste studietilbud i Norge er gratis, kan kostnadene ved å ta høyere utdanning være svært høye i andre land. Også i Sverige og Danmark er den relative lønnen for høyt utdannede arbeidstakere forholdsvis lav. Mindre lønnsforskjeller i Norge har bl.a. vist seg ved at lønnsnivået til industriarbeidere i Norge har vært langt høyere enn lønnsnivået til industriarbeidere hos våre handelspartnere i EU, mens tilsvarende forskjell for funksjonærer har vært langt mindre. Utviklingen de siste årene kan imidlertid tyde på at lønningene til funksjonærer i Norge har økt mer sammenliknet med funksjonærer i utlandet enn det som har vært tilfelle for arbeidere. Dette har ført til at lønnsspredningen i industrien i Norge har nærmet seg handelspartnere.

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Likestillingsloven slår fast at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnsstatistikken gir ikke grunnlag for å tro at kvinner og menn i samme yrke har forskjellig lønn. Forskjeller i yrkesdeltakelse, bransje-/sektortilknytning, utdanning, arbeidserfaring og kompetanse innebærer likevel at menn i gjennomsnitt har høyere lønn enn kvinner. Kvinner og menn er i bransjer med ulik lønnsevne og avtaledekning, og de har ulike stillinger på arbeidsplassene. Kvinner med høy utdanning er mer tilbøyelig til å jobbe i offentlig sektor enn menn med høy utdanning. Menn er sterkt overrepresentert på de aller høyeste inntektsnivåene, slik at kjønnsforskjellen i medianlønnen er betydelig mindre enn forskjellen i gjennomsnittslønnen, jf. tabell 8.2.

Spørsmålet om likelønn ble drøftet av Likelønnskommisjonen i 2008 (NOU 2008:6). Kommisjonen skriver bl.a. at frontfagsmodellen verken øker eller reduserer forskjeller i lønn mellom kjønn. Kommisjonen viser til at forskjeller i gjennomsnittlig lønn i stor grad har sammenheng med at kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor i gjennomsnitt har lavere lønn enn tilsvarende mer mannsdominerte yrkesgrupper i privat sektor med samme utdanningslengde. I rapporten vises det også til analyser som sier at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er størst i tariffområder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retningsgivende enn andre områder, som finansnæringen.

Likelønn har vært et sentralt tema i flere lønnsoppgjør siden Likelønnskommisjonen la fram sin rapport. I 2010 ble oppgjøret gitt en likelønnsprofil i de fleste forhandlingsområder for å løfte kvinners lønn sammenliknet med menns, og også i årene etter dette har dette hensynet blitt vektlagt. Lønnsoppgjørene har dessuten i mange år hatt en lavlønnsprofil i flere områder, noe som i gjennomsnitt har gavnet kvinner både i privat og kommunal sektor. I staten er det menn i de lavest lønnede stillingene. Statistikk over forskjeller i lønn mellom kvinner og menn viser at lønnsforskjellene har gått noe ned i de fleste sektorer på 2000-tallet (NOU 2013:7). Samlet sett kan dette tyde på at prioriteringene ved lønnsoppgjørene har bidratt til å begrense lønnsforskjellene mellom menn og kvinner.

Tabell 8.2 Kvinners gjennomsnittslønn per dato i forhold til menns¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	20083	2009	2010	2011	2012
Gjennomsnittslønn for heltidsansatte	85,5	85,5	86	86,2	86,6	86,8	86,8	86,5	87,1	86,3	86,7	87,2	87,2	88,3
Gjennomsnittslønn per årsverk ²	83,5	83,3	83,9	84,3	84,7	84,7	84,6	84,3	85	83,9	84,7	85	85,3	86,5
Median lønn for heltidsansatte ³	90,8	90,2	90,3	90,7	91,5	91,4	91,8	91,2	92,1	91,2	91,8	92,9	92,9	94,2

¹ Månedslønn per september/oktober/desember.

² Heltids- og deltidsansatte hvor deltidsansatte er omgjort til heltidsekvivalenter.

³ Medianlønnen er lønnsnivået til den personen som er midt i fordelingen, dvs. like mange personer har høyere som lavere lønn.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Lederlønn

Det tekniske beregningsutvalget presenterer tall for lønnsutviklingen for toppledere i offentlig sektor, samt for ledere i foretak utenom offentlig forvaltning og helseforetakene (NOU 2013:7). Statistikken dekker perioden fra 2004 til 2012.

For toppledere i offentlig forvaltning har lønnsveksten i perioden fra 2004 til 2012 i gjennomsnitt vært sterkere enn for lønnstakere i alt. Lønnsveksten for toppledere var 5,8 pst. per år mens lønnsveksten for lønnstakere i alt var 4,4 pst. For ledere i foretak utenom offentlig forvaltning og helseforetakene har lønnsveksten variert mer fra år til år enn blant lønnstakere, men over perioden fra 2004 til 2011 har lønnsveksten blant ledere vært om lag på linje eller noe lavere enn for lønnstakere i alt. Lønnsveksten for lønnstakere i alt var i gjennomsnitt 4,5 pst. per år i perioden 2004-2011, mens lønnsveksten for administrerende direktører var 4,4 pst. og for ledere av små foretak 3,7 pst.

8.3 Konflikter

Lønnsoppgjør innebærer ofte komplekse forhandlinger der mange ulike forhold spiller inn. Det kan derfor ofte være vanskelig å komme til enighet. Konflikter i arbeidslivet fører likevel med seg store kostnader, både for de involverte parter, for tredjeparter og for samfunnet. Det institusjonelle rammeverket bør derfor legge til rette for at konflikter unngås eller at kostnadene blir lavest mulig om de oppstår. I tillegg til partene selv, har Riksmekler en viktig rolle i denne sammenhengen. Hvis partene ikke kommer til enighet i forhandlingene, skal de gå til riksmekleren før en konflikt blir utløst.

Riksmekleren brukes mye i Norge. Antallet avtaler som kommer til mekling, har vært nokså stabilt over lang tid, med unntak av i mellomoppgjør der omfanget av avtalerevisjoner som har endt i mekling, har gått ned i årene etter 2000. I Stokke (2001) ble det anslått at rundt én av fem tariffrevisjoner kom til mekling rundt årtusenskiftet. Med bakgrunn i antall meklinger de senere årene og at antall tariffavtaler i privat sektor har gått ned, synes dette fortsatt å være et rimelig estimat. Når meklingsinstituttet brukes så mye, er det en indikasjon på at det er en viktig del av rammeverket. Samtidig er det ønskelig at partene tilstreber å komme fram til en løsning uten bruk av mekling. Tabell 8.3 viser antall meklinger i perioden 1980 - 2012.

Antall streiker har vært lavere de siste 12-14 årene sammenliknet med de foregående tiårene, til tross for at relativt få (2 av 7) av hovedoppgjørene har vært gjennomført samordnet (i 2000, da det ble fremforhandlet fire flere feriedager, og 2008 i forbindelse med tilpasning av AFP til pensjonsreformen). De senere årene har det vært få arbeidskonflikter i forbindelse med mellomoppgjørene. Færre konflikter kan ha sammenheng med en gunstig konjunkturutvikling og sterk reallønnsvekst i store deler av denne perioden. I produksjonsbedriftene har produksjonsmessige endringer med knappere tidsmarginer og lite lagerhold ført til at kostnadene ved konflikt inntreffer raskere enn før, og at de oppleves som tyngre for arbeidsgiverne. Dette kan også ha medvirket til reduksjon i antall arbeidskonflikter. Figur 8.7 viser tall for streikeomfang i perioden 1992-2012.

Tabell 8.3 Antall avtaler som kommer til mekling

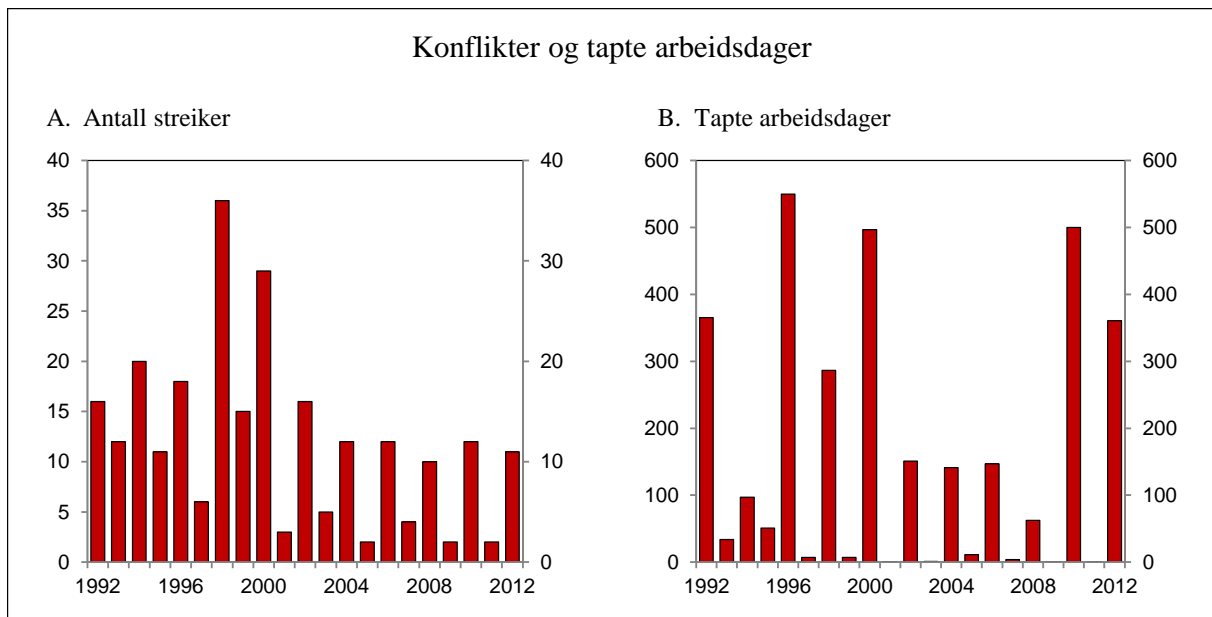
År	Antall saker		År	Antall saker		År	Antall saker	År	Antall saker		
1980	105	S	1990	105	S	2000	69	S	2010	97	F
1981	41		1991	43		2001	26		2011	28	
1982	138	F	1992	92	S	2002	125	F	2012	91	F
1983	79		1993	38		2003	27				
1984	179	F	1994	114	F	2004	126	F			
1985	35		1995	37		2005	14				
1986	123	F	1996	92	F	2006	117	F			
1987	25		1997	45		2007	17				
1988	36	S/L	1998	134	F	2008	43	S			
1989	45		1999	39		2009	33				
I snitt ¹	116,2			107,4			96				
I snitt ²	45			40,4			23,4				

S = samordnet, F = forbundsvist, L = lønnslov

¹ Hovedoppgjør.

² Mellomoppgjør.

Kilde: Riksmekler.



Figur 8.7 Antall konflikter og tapte arbeidsdager. 1992 - 2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.7B viser antall tapte dager som følge av streik i perioden 1992-2012 og tabell 8.4 gir en oversikt over streiker og tapte arbeidsdager tilbake til 1950. Antall tapte dager varierer mye mellom år. I perioden 2000-2009 sto konfliktene i 2000 for opp mot halvparten av de tapte arbeidsdagene. Videre på 2000-tallet var det relativt mange tapte dager og involverte arbeidstakere som følge av streiker i 2010 og 2012. En viktig forklaring var at det var relativt omfattende streiker i kommunal sektor i 2010, og i kommunene og staten i 2012. Disse streikene involverte alle eller nesten alle organisasjonene, og sto for anslagsvis 3/4 av de tapte arbeidsdagene i perioden 2007-2012. I 2010 var det også omfattende konflikter i byggevirksomheten.

Årsakene til streiker varierer over tid og mellom forhandlingsområder. Mange streiker kan også ha mer sammensatte formål. Bakgrunnen for streiker kan avhenge av særtrekk ved både aktivitet og tariffavtaler i de ulike områdene. Det kan også være forskjeller mellom offentlig og privat sektor. I staten kan for eksempel likelydende tariffavtaler for alle hovedsammenslutningene gjøre forhandlingene mer komplekse, ved at ulike deler av avtalene kan være å foretrekke for noen, men gjøre forhandlingene mer krevende for andre. Generelt vil slike vertikalt orienterte avtaler gjøre utfordringene større med hensyn til hvordan en gitt ramme skal fordeles mellom ulike grupper arbeidstakere. Denne utfordringen er bl.a. kommet til syne gjennom krav om at lønnsnivåer for sammenliknbare grupper skal sammenlignes på tvers av sektorer, og at slike sammenlikninger skal danne grunnlag for prioriteringene i staten. Denne utfordringen påvirkes også av de endringer i organisasjonslandskapet som har skjedd de senere årene, der vertikalt organiserte organisasjoner taper terreng sammenlignet med de organisasjonene som har medlemmer horisontalt etter fag eller utdanning.

I offentlig sektor er sammenhengen mellom arbeidstakernes lønn og jobbsikkerhet og hvor godt virksomheten fungerer samlet sett, svakere enn i privat sektor. Lønns og arbeidsvilkår i offentlige virksomheter blir i større grad bestemt politisk enn i private bedrifter, og streiker i offentlig sektor kan derfor i større grad enn i privat sektor indirekte også være rettet mot de politiske myndighetene. I noen grad kan dette forklare at andelen arbeidstakere som blir tatt ut i en streik gjerne er betydelig lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. Samtidig kan slike streiker vare lenger. Seip og Stokke (2011) har sett på streiker som har oppstått på norske

sykehus, og finner at i tillegg til at streiker har vært rettet mot arbeidsgiver, har det også vært politiske motiver bak enkelte av dem, for eksempel ved å kreve at regjeringen skal bidra med ekstra midler eller regulerende tiltak.

Bakgrunnen for noen streiker på 2000-tallet har vært:

- En del av streikene ble utløst som følge av uenighet om lønn, mens andre var knyttet til temaer som sosial dumping, arbeidstid og pensjon.³⁶ I konflikten mellom LO og NHO i 2000-oppgjøret var bl.a. den femte ferieuken ett av flere elementer. Partene anbefalte et meklingsforslag, men det var dissens i LOs forhandlingsutvalg. Forslaget ble forkastet i uravstemningen og det ble streik. Etter seks dager ble meklingen gjenopptatt og et nytt meklingsforslag ble anbefalt av partene og senere vedtatt i uravstemning.
- I 2002 var det konflikt i hotell- og restaurantvirksomhet, i hovedsak som følge av uenighet om de økonomiske betingelsene. Samme år ble det konflikt blant journalister som ønsket å opprettholde sin ekstra ferie sammenlignet med andre arbeidstakergrupper da den femte ferieuken ble innført i 2000.
- I 2004 var det flere konflikter, bl.a. en langvarig konflikt i heisfaget etter krav fra arbeidstakersiden om å få inn bestemmelser i avtalen som skulle sikre utenlandske arbeidstakere samme lønns- og arbeidsbetingelser som norske arbeidstakere. Streiken ble først avsluttet i 2005 ved tvungen lønnsnemnd. I 2004 var det også konflikt innen bryggeriene knyttet til innleiebestemmelser av arbeidsinnvandrere. Konflikten mellom Virke (daværende HSH) og Transportarbeiderforbundene i LO og YS dreide seg om et krav om ekstra tariffestet lønnstillegg som uorganiserte ikke skulle få. Kravet lå innenfor rammen for oppgjøret, men ble avvist på prinsipielt grunnlag.
- I 2006 ble det streik i byggfagene etter uenighet om akkordtariffen for tømmerfaget, mens krav om å få forhandlingsrett om tjenestepensjoner og personalforsikringer utløste streik blant forsikringsansatte samme år. Varsel om opptrapping av streiken og lockout fra arbeidsgiversiden i banker og forsikringsselskaper førte til at konflikten ble løst ved tvungen lønnsnemnd. I staten streiket Akademikerne dette året, der det ble stilt krav om en mer desentralisert lønnsdannelse. Streiken ble avsluttet ved tvungen lønnsnemnd.
- I 2008 var det streik i kommunesektoren knyttet til fordeling av midlene bl.a. mellom utdanningsgrupper.
- Konflikten i 2010 i byggfagene skyldtes at det ikke ble enighet om minstelønnsatser og tiltak mot sosial dumping. Det ble også streik innen spedisjon (godsterminaler) om ulike typer krav knyttet til bruk av ekstern arbeidskraft. Lavlønnsområdene renhold og vektere streiket for et lønnsloft, og konfliktene ble avsluttet ved henholdsvis forhandlinger og frivillig mekling. I oppgjøret i 2010 ble det også brudd og streik i kommunene, der det var uenighet dels om den økonomiske rammen og dels om fordelingen av rammen. I 2010 var også likelønn et sentralt tema.

³⁶ Dette avsnittet gir ikke en uttømmende gjennomgang av streikene på 2000-tallet.

- I 2012 var det konflikt i petroleumsnæringen, der et hovedkrav var tariffesting av retten til å gå av med full pensjon ved fylte 62 år som ble stanset ble tvunget lønnsnemnd. Pensjonskravet ble ikke tatt til følge av Rikslønnsnemnda. Det var streik i denne næringen også i flere tidligere år på 2000-tallet. I 2012 var det også streik i offentlig sektor, som omtales under.

Lockout (utestenging) er en arbeidskamp der en arbeidsgiver hindrer ansatte fra å jobbe. Det skilles gjerne mellom aktiv og passiv lockout. Aktiv lockout innebærer at arbeidsgiver utløser konflikten med sin lockout. Dette er sjelden i norsk arbeidsliv etter storkonflikten i 1986 (Stokke m.fl, 2013). Derimot har det vært en tendens til økende bruk av passiv lockout, der arbeidsgiver svarer på et streikevarsel eller en igangsatt streik ved å utvide konflikten. I 2004 skjedde dette både i transportarbeiderstreiken og ved streiken i Nordsjøen, og i 2012 igjen ved streiken i Nordsjøen. Ved begge streikene i Nordsjøen la regjeringen fram forslag om tvungen lønnsnemnd. Det samme skjedde da Norsk Rederiforbund i 2004 trappet opp en langvarig konflikt i riggoppgjøret gjennom å varsle full lockout. Konflikten med heismontører i 2005 endte også med tvungen lønnsnemnd, etter gradvis opptrapping av konflikten på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Også konflikten i finansnæringen i 2006 ble stoppet med lønnsnemnd etter at arbeidsgiverne hadde varslet full lockout i bankene. Her var arbeidsgiversidens begrunnelse for å trappe opp konflikten at streiken medførte konkurransevridning til fordel for de bankene som ikke var tatt ut i streik.

I offentlig sektor og i helseforetakene er det ikke vanlig å benytte lockout. I Danmark brukte arbeidsgivere i stat og kommune i 2013 aktiv lockout for å presse fram endringer i lærernes arbeidstidsavtaler.

Sammenliknet med andre land er antall konflikter i Norge forholdsvis lavt. Fordi konfliktene i Norge stort sett oppstår i forbindelse med tariffrevisjonene, blir de imidlertid gjerne relativt store i omfang. Figur 8.8 viser omfanget av tapte arbeidsdager som følge av konflikt i Norge og landene i EU. Det er flere tapte arbeidsdager i Norge enn for eksempel i Sverige i denne perioden, men færre enn bl.a. i Danmark og Finland. Slike sammenlikninger må imidlertid tolkes med forsiktighet ettersom enkelthendelser kan påvirke tallene betydelig. Ifølge OECD (2004) er det lite som tyder på at det er en sammenheng mellom graden av kollektive forhandlinger i et land og hyppigheten av streiker.

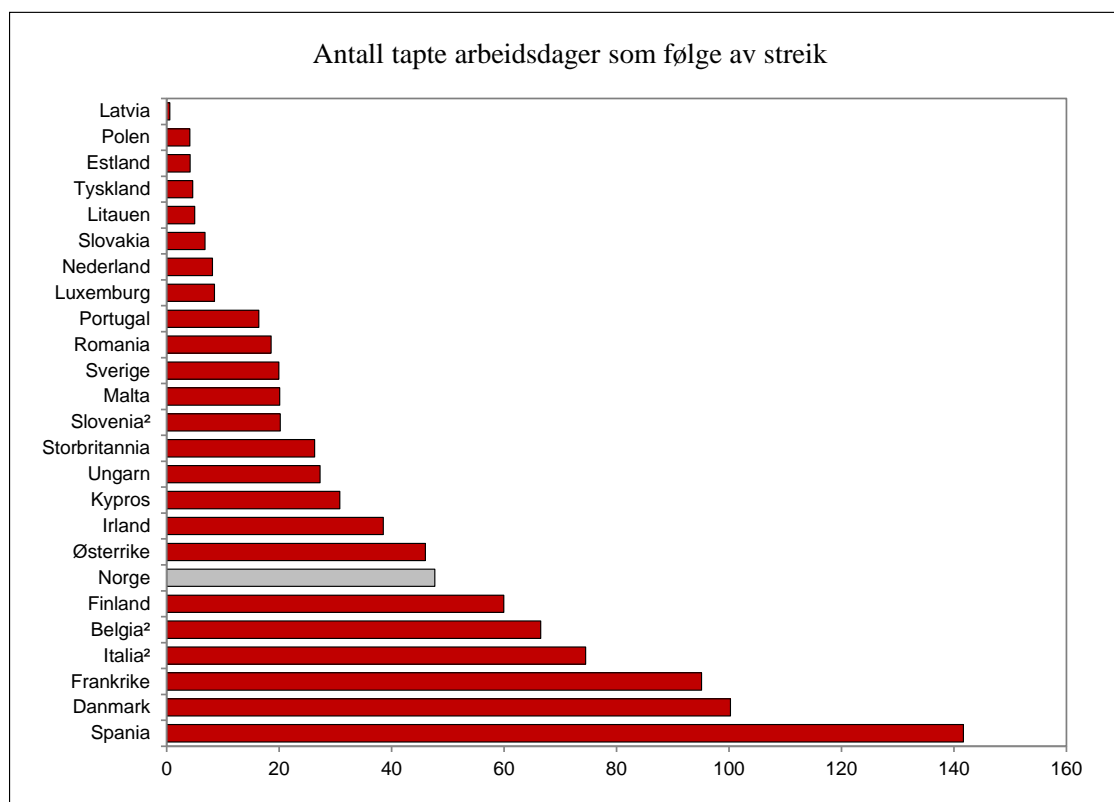
Tabell 8.4 Arbeidskonflikter i Norge, sammendrag 1950-2012

	Antall konflikter	Involverte arbeidstagere	Tapte arbeidsdager
1950-1959	281	106 425	1 554 124
1960-1969	81	39 182	788 328
1970-1979	155	65 895	643 597
1980-1989	159	273 660	1 734 203
1990-1999	157	213 671	1 539 013
2000-2009	95	156 969	1 014 561
Etter 2000:			
2001-2006	50	49562	451291
2007-2012	41	122390	927880

Kilder: Statistisk sentralbyrå og NOU 2001:14.

Riksmeklers oppgave er å mekle i interessetvister mellom partene i arbeidslivet, dvs. tvister om opprettelse eller revisjon av tariffavtaler. Hovedoppgaven er å forsøke å oppnå enighet mellom aktuelle parter, slik at konflikt unngås eller begrenses og arbeidsfreden bevares. Riksmekler legger i sine meklingsforslag stor vekt på lønnsrammen som er blitt fremforhandlet i de tariffavtaler som allerede er inngått. Dette bidrar til koordineringen av oppgjørene. Det er imidlertid ikke uten videre gode argumenter for at Riksmekler også skal legge samme profil til grunn. Behovene i de ulike tariffavtaleområdene kan være forskjellige, og da kan det være fornuftig med ulik fordeling av lønnsrammene. Dette vil også kunne bidra til å redusere sannsynligheten for konflikt.

Bruken av tvungen lønnsnemnd har avtatt etter år 2000 sammenliknet med tidligere år. Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtaler som er inngått på det området som den aktuelle tvist befinner seg på. Disse avgjørelsene har støttet opp under at rammene for lønnsveksten har fulgt fra frontfaget. NOU 2001:14 (Stabel-utvalget) pekte på at norske myndigheter har blitt mer restriktive med å bruke tvungen lønnsnemnd, bl.a. fordi bruken av lønnsnemnd i enkelte tilfeller har vært i strid med ILO-konvensjoner Norge har sluttet seg til. Inngrep med tvungen lønnsnemnd kan også svekke forhandlingssystemet, ved at partene kan skyve ansvaret for konflikten over på myndighetene.



Figur 8.8 Antall tapte arbeidsdager som følge av streik per 1000 sysselsatte i EU. Gjennomsnitt 2000-2009¹

¹ Belgia, Tyskland, Østerrike, Latvia og Litauen mangler tall for 2009. Frankrike, Portugal, Luxemburg og Slovenia mangler tall for 2008 og 2009.

² Tall for Belgia, Italia og Slovenia undervurderer trolig antall streiker betydelig ettersom de kun inkluderer enkelte sektorer i økonomien.

Kilde: European Industrial relations observatory on-line (Eira).

I 2012 endte hovedoppgjøret i staten i streik for tre av fire hovedsammenslutninger – LO Stat, YS Stat og Unio. Bruddet i staten ble fulgt av en omfattende streik også i kommunal sektor.

Akademikerne iverksatte ikke konflikt. Etter vel én uke ble de streikende parter i statsoppgjøret enige om frivillig mekling som ble gjennomført parallelt med Akademikernes fortsatte mekling. Riksmekler la fram et forslag til løsning som LO Stat og YS Stat anbefalte og Akademikerne aksepterte, mens Unio streiket ytterligere én uke før de gikk med på å gå til frivillig lønnsnemnd. Førrige gang det var en tilsvarende streik i staten var i 1984. Bruddet i staten skyldtes i stor grad uenighet om anslaget for lønnsveksten i frontfaget i industrien. Det ble ikke kommunisert et anslag om hva resultatet kunne bety for lønnsveksten til industriarbeiderne ved presentasjon av meklingsresultatet i frontfaget. I Revidert nasjonalbudsjett ble det presentert et anslag for samlet lønnsvekst i 2012 som flere blant partene på arbeidstakersiden anså å være for lavt. Arbeidstakerorganisasjonene som streiket mente at det anslaget som lå til grunn for statens tilbud var for lavt, og under det som ville bli resultatet i industrien samlet. Det ble også trukket fram at industrifunksjonærer gjennomgående har et høyere lønnsnivå enn sammenliknbare grupper i offentlig sektor.

Resultatet i staten er normalt normgivende for kommunene, og streiken i kommunesektoren i 2012 var en direkte konsekvens av streiken i staten. Da det ikke ble noe resultat i staten, var det også vanskelig å komme til enighet i kommuneoppgjøret. Etter at det ble en løsning i statsoppgjøret, gikk det kort tid før også kommuneoppgjøret kom i havn med omtrent samme resultat. Dette tyder på en uheldig organisering. Ved slike sekvensielle forhandlinger bør det vurderes om man bør ta en pause i forhandlingene framfor å gå i streik.

Streik i offentlig sektor innebærer ikke samme økonomiske tap for arbeidsgiver som man ser i andre sektorer. Samtidig er risikoen mindre for arbeidstaker, ved at arbeidsplassen ikke trues i samme grad som kan være tilfelle i privat sektor. Ved streik i offentlig sektor kan dessuten tredjeparter rammes særlig hardt. Lønnsnemnd kan også være mer aktuelt i offentlig enn i privat sektor, fordi det oftere er snakk om streiker som kan sette liv og helse eller andre vitale samfunnsinteresser i fare. Likevel viser erfaringer at tvungen lønnsnemnd ikke brukes ofte, verken i staten eller i kommunesektoren.

Frie lønnsforhandlinger vil alltid måtte innebære en risiko for at streik kan inntreffe, fordi faren for streik er en viktig drivkraft for å få partene til enighet i forhandlingene. Belastningen på tredjepart innebærer likevel at det hviler et stort ansvar på partene i å unngå konflikt. Riksmekler har også et ansvar for å bidra til at konflikt unngås gjennom sin funksjon som tilrettelegger for fortsatt dialog. Forhandlingsystemene bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt.

Usikkerheten om hva som er et troverdig anslag for den samlede årslønnsveksten i industrien vil variere. Det er viktig at partene i påfølgende oppgjør ikke lar usikkerhet og uenighet om anslaget slå ut i en arbeidskonflikt. Ved uenighet om et slikt anslag, er det mulig å avtale at man tar hensyn til et feilaktig anslag i forhandlingene i de påfølgende årene. En mer formalisert etterreguleringsordning vil imidlertid kunne vanskeliggjøre tilpasninger ved endringer i realøkonomiske forhold. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten over tid skal være om lag den samme i ulike forhandlingsområder, og utvalget mener historien gir grunn til å ha tillit til dette.

Antall konflikter og tapte arbeidsdager har samlet sett gått ned på 2000-tallet. Dette har trolig delvis sammenheng med at bytteforholdsgevinster for Norge har ført til høy reallønnsvekst i store deler av denne perioden. Å holde konfliktnivået nede kan bli mer krevende i perioder med mindre rom for reallønnsvekst. Det vil da være viktig med godt samarbeid og en felles virkelighetsforståelse blant alle involverte parter i lønnsoppgjørene. Å bidra til en slik felles virkelighetsforståelse er et sentralt siktemål for det inntektspolitiske samarbeidet. Både organisasjonene og myndighetene har et ansvar for å bidra til dette.

Vedlegg

Vedlegg 1. Hovedkursteorien og frontfagsmodellen

En sentral del av det norske systemet for lønnsdannelse er at frontfaget forhandler først og danner en norm for de øvrige oppgjørene. Frontfagsmodellen er inspirert av hovedkursteorien som ble formulert av Aukrust m.fl. på 1960-tallet. I dette vedlegget presenteres hovedkursteorien og hvordan den står seg i dag. De to første tiårene etter andre verdenskrig var i Norge preget av lav ledighet og høy økonomisk vekst. På 1960-tallet ble en oppmerksom på at den gode økonomiske utviklingen kunne svekkes av inflasjon og tap av konkurransevne. Det ble derfor viktig å få kontroll med lønns- og prisutviklingen. Den økonomiske politikken ble brukt til å jevne ut så vel oppgangs- som nedgangskonjunkturer. Virkemidler som prisregulering ble også brukt, og det ble diskutert hvilke institusjoner som måtte til for å få pris- og lønnsveksten under kontroll (Nymoen, 2012).

I 1966 ble det nedsatt et utvalg ledet av Odd Aukrust som fikk i oppdrag å skrive et notat som forklarte den norske pris- og lønnsdannelsen. Notatet skulle leveres til kontaktutvalgsmøtet i forkant av inntektsoppgjørene, og det beskrev en modell som Aukrust kalte for Den norske modellen (Aukrust (1977)), men som også er blitt kalt Hovedkursteorien og Aukrustmodellen.

Et sentralt element i hovedkursteorien er skillet mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. Konkurranseutsatt sektor (k-sektor) består av bedrifter som produserer produkter som kan eksporteres/importeres, og som derfor konkurrerer med utenlandske virksomheter. I modellen antas det at prisen på disse produktene blir bestemt på verdensmarkedet. I skjermet sektor (s-sektor) kan produktene ikke eksporteres eller importeres, slik at bedriftene her ikke har utenlandske konkurrenter. Dersom det innenlandske kostnadsnivået øker, kan bedriftene i s-sektor følgelig la dette slå ut i økte priser. Inndelingen av økonomien i to sektorer gir interessant innsikt, men den er også en klar forenkling av virkeligheten. I de fleste næringer finnes det virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, selv om omfanget av dette varierer kraftig mellom ulike næringer. Se kapittel 4.1 for en nærmere drøfting av dette.

Hovedkursteorien beskriver flere sentrale mekanismer som legger føringer på lønns- og prisutviklingen. I utgangspunktet er dette beskrivelser som gjelder uansett hvordan lønnsdannelsen er organisert. En mekanisme er knyttet til hvordan lønnsomheten i k-sektor opprettholdes over tid. Hvis lønnsomheten i k-sektor er lav, slik at eiere og investorer får lavere avkastning på sin kapital enn det de kan oppnå ellers i økonomien, vil investeringsnivået falle. Det vil igjen føre til mindre etterspørsel etter arbeidskraft, slik at sysselsettingen avtar og arbeidsledigheten øker. Lønnsveksten vil da etter hvert falle slik at lønnsomheten øker og investeringsnivået igjen stiger. Og motsatt, hvis lønnsomheten er særlig høy, vil det bli mangel på arbeidskraft og lønnsveksten vil stige slik at lønnsomheten faller. Over tid vil dermed lønnsomheten og kapitalavkastningen ligge nær et normalnivå.

En annen mekanisme i hovedkursteorien følger av at de to sektorene konkurrerer om den samme arbeidskraften. Lønnsnivåene kan være forskjellige i de to sektorene hvis arbeidsoppgavene er ulike, men hvis denne lønnsforskjellen skal opprettholdes på lengre sikt, må lønnsveksten over tid være like høy i de to sektorene. Hvis lønnsveksten er lavere i én sektor, vil denne sektoren tape i kampen om arbeidskraften, og etter hvert vil det måtte føre til høyere lønnsvekst i denne sektoren.

Hovedkursteorien ble utviklet under et regime med faste valutakurser. Valutakursen fungerte da som nominelt anker for aktørene i økonomien. Under denne forutsetningen gir modellen

følgende løsning for lønnsveksten i økonomien (en mer presis beskrivelse er gitt i boks 1), som gjerne omtales som *hovedkursen for lønnsveksten*:

$$\begin{aligned} \text{Lønnsvekst} &= \text{prisvekst på norske produkter i verdensmarkedet} \\ &+ \text{produktivitetsvekst i k-sektor} \end{aligned}$$

Hovedkursen for lønnsveksten innebærer dermed at lønnsveksten blir bestemt av summen av prisvekst og produktivitetsvekst for konkurranseutsatt sektor. Både høyere prisvekst og høyere produktivitetsvekst gir økt lønnsomhet, og det vil igjen slå ut i høyere lønnsvekst. Siden lønnsveksten er lik i de to sektorene, betyr dette at også lønnsveksten i s-sektor følger hovedkursen. Hvis hovedkursen følges også i utlandet, og produktivitetsveksten i k-sektor i utlandet er den samme som i Norge, blir lønnsveksten i Norge lik lønnsveksten i utlandet. Derimot kan vi ha høyere lønnsvekst enn i utlandet hvis produktivitetsveksten i norsk k-sektor er høyere enn i utlandet. Vi kan også ha høyere lønnsvekst enn i utlandet dersom vi produserer andre typer k-produkter enn våre handelspartnere, og de k-produkter som vi produserer (eksporten), har høyere prisvekst enn de k-produktene som våre handelspartnere produserer.

Virkningen av høyere produktivitetsvekst på inflasjonen avhenger av i hvilken sektor endringen skjer. Hvis produktivitetsveksten øker i k-sektor, vil dette føre til høyere lønnsvekst i k-sektor, som smitter over til s-sektor. Økt lønnsvekst i s-sektor vil slå ut i høyere prisvekst på s-produkter, og dermed til noe høyere inflasjon. Lønnsveksten vil likevel stige mer enn inflasjonen, slik at reallønnsveksten øker.

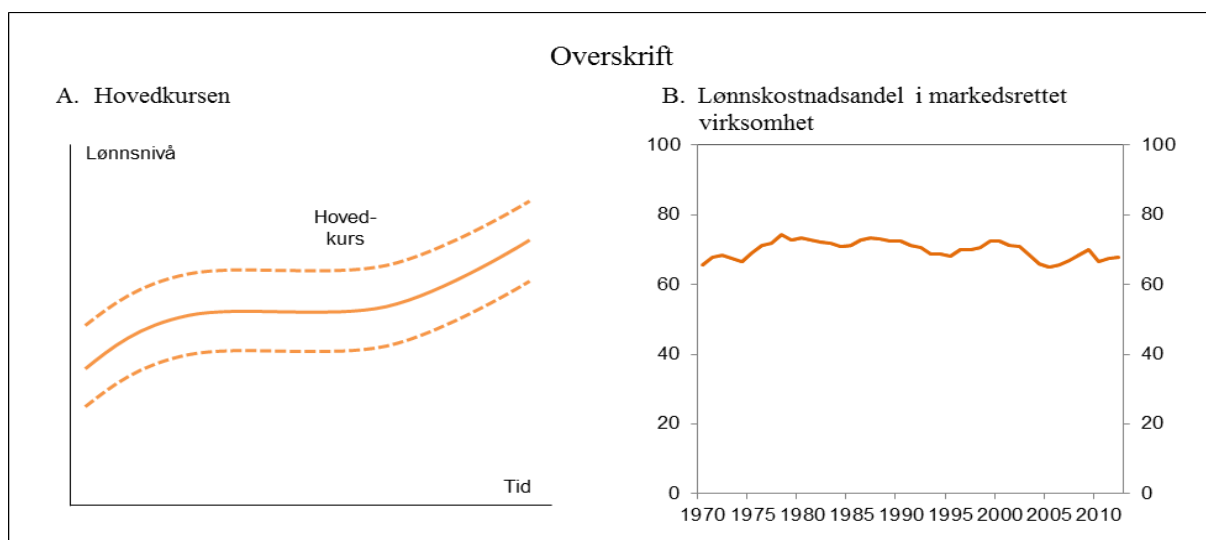
Derimot vil en økning i produktivitetsveksten i s-sektor ikke påvirke lønnsveksten fordi den følger av lønnsveksten i k-sektor. Dermed vil høyere produktivitetsvekst i s-sektor gi lavere vekst i kostnadene i denne sektoren, slik at prisveksten blir noe lavere. Også i dette tilfellet vil dermed reallønnsveksten øke.

Avvik fra hovedkursen

I hovedkursteorien er det kapitalinntekten som andel av totale faktorinntekter som skal anta et normalnivå over tid. Aukrust (1977) sier ingenting om hva dette normalnivået skal være, men han ble inspirert av at dette forholdstallet hadde holdt seg nokså stabilt på 1950- og 1960-tallet. Stabiliteten over tid forhindrer likevel ikke at det er kortsiktige svingninger. Aukrust observerte at kapitalavkastningen typisk svingte med konjunktorene, og han snakket om en korridor som lønnsveksten ville variere innenfor jf. figur 3.6.

Som nevnt over er det flere mekanismer som vil kunne bidra til at avvik fra hovedkursen reverseres. Hvis lønningene ligger under hovedkursnivået, vil lønnsomheten i k-sektor være relativt høy, og vi vil ha en god kostnadmessig konkurranseevne. Etterspørselen etter arbeidskraft vil øke, og sammen med den høye lønnsomheten vil dette normalt føre til økte lønnstillegg. Dermed vil lønningene nærme seg hovedkursnivået, og konkurranseevnen nærmer seg sitt normalnivå. Tilsvarende vil lønninger over hovedkursnivået innebære dårligere lønnsomhet i k-sektor og dårligere konkurranseevne. Det vil slå ut i lavere etterspørsel etter arbeidskraft, som vil føre til lavere lønnstillegg, slik at lønningene nærmer seg hovedkursnivået.

Figur A.1 Hovedkursen



Kilder: Utklipp fra Aukrust (1977) og Statistisk sentralbyrå.

I moderne makroøkonomisk teori kan utfallet av lønnsforhandlinger modelleres som en forhandlingslikevekt mellom to parter som forhandler om lønn. Arbeidsgiver ønsker å maksimere profitt, mens arbeidstaker vil ønske å maksimere en nyttefunksjon som avhenger av reallønn og arbeidsledighet. Nymoen (2012 b) viser at likevekten i slike forhandlinger er i overensstemmelse med hovedkursteorien.

Hvordan påvirkes modellen av de endringer som har skjedd?

Siden årtusenskiftet har flere av forutsetningene for hovedkursteorien blitt endret. I 2001 ble det innført et eksplisitt inflasjonsmål for pengepolitikken. Samtidig startet vi å fase inn oljepenger i norsk økonomi i tråd med handlingsregelen. Bytteforholdet med utlandet har bedret seg markert gjennom perioden, og oljesektorens betydning for norsk økonomi har økt. Nedenfor vil vi se på hvordan disse endringene påvirker sammenhengene i hovedkursteorien. Først gis en teoretisk gjennomgang av hovedkursen ved et inflasjonsmål, og deretter knyttes dette mer konkret til utviklingen i norsk økonomi.

Inflasjonsmål for pengepolitikken

Aukrust fremstilte hovedkursteorien med forutsetningen om fast valutakurs, men de samme grunnleggende sammenhengene i hovedkursteorien gjelder også med inflasjonsmål og flytende valutakurs, jf. NOU 2003:13 Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden II-utvalget). For å sikre en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor, må kapitalavkastningen i sektoren være på et tilfredsstillende nivå. Det betyr at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Konkurransen om arbeidskraften innebærer som før at lønnsveksten vil være den samme også i s-sektor. Det vil derfor fortsatt være konkurranseutsatt sektor som har en førende rolle for lønnsfastsettelsen, for å sikre en balansert utvikling av økonomien, med tilstrekkelig god konkurranseevne og lav ledighet. Men nytt pengepolitisk regime vil også innebære at noen nye mekanismer får betydning.

For det første innebærer et inflasjonsmål at valutakursen blir en mer løpende kilde til endring i konkurranseevnen. Erfaringene viser at valutakursen kan variere betydelig. Dette kan gi store

utslag i konkurranseevnen målt ved lønnskostnader målt i felles valuta, og dermed også store utslag i lønnsomheten i k-sektor. Svak konkurranseevne kan skyldes at kronen har styrket seg, og behøver derfor ikke være knyttet til at lønnsveksten har vært for høy.

For det andre innebærer et inflasjonsmål at pengepolitikken kan få en stabiliserende rolle i konjunkturutviklingen. Dersom innenlandsk etterspørsel blir for høy eller for lav, vil sentralbanken bruke renten for å stabilisere etterspørselen. Det vil også kunne gjøre det lettere å stabilisere lønnsveksten. Pengepolitikken kan også bidra til å dempe virkningene av svingninger i kronekursen. Sterk krone vil føre til lavere importprisvekst, og dermed lavere inflasjon. Sentralbanken vil da vanligvis senke renten for å motvirke at inflasjonen blir for lav, noe som normalt vil redusere etterspørselen etter kroner i valutamarkedet, og dermed motvirke styrkingen av kronen.

For det tredje kan sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne bli mindre direkte med inflasjonsmål og flytende valutakurs enn med fast valutakurs. En endring i lønnsveksten vil ikke ha noen automatisk virkning på konkurranseevnen, fordi valutakursen jo også kan endres. På den annen side vil virkningen av lønnsveksten på konkurranseevnen normalt være sterkere ved inflasjonsmål enn den er ved fast valutakurs, fordi den direkte virkningen vanligvis blir forsterket gjennom endring i kronekursen. Hvis lønnsveksten blir for høy, vil sentralbanken vanligvis heve renten for å motvirke økt inflasjon. Høyere rente fører i sin tur vanligvis til at kronekursen styrkes. Dermed vil konkurranseevnen kunne svekkes gjennom to kanaler, dvs. både ved økt lønnsnivå i kroner og ved en styrking av kronekursen. Tilsvarende vil virkningen av lavere lønnsvekst vanligvis bli forsterket gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Dette innebærer at betydningen av lønnsveksten for konkurranseevnen kan bli vel så sterk ved flytende valutakurs som ved fast.

Samlet sett må vi likevel regne med at det kan være betydelige svingninger i konkurranseevnen med et inflasjonsmål, først og fremst som følge av svingninger i kronekursen. I perioder der kronen er sterk vil dette slå ut i et høyt kostnadsnivå og svak konkurranseevne. Riktignok vil det være flere korrigerende mekanismer, men det vil kunne ta tid før disse får full virkning. Sterk krone vil gi lav lønnsomhet i k-sektor, som igjen vil føre til lavere lønnsvekst. Men siden valutakursendringene kan være så store, er det på kort sikt begrenset hvor mye som kan kompenseres med lavere lønnsvekst. Sterk krone vil også føre til lav inflasjon, slik at sentralbanken senker renten, noe som vanligvis fører til at kronen svekkes. Men siden sentralbanken også må ta hensyn til virkningen av renteendringer på produksjon, sysselsetting og finansiell stabilitet, og fordi virkningen av renten på kronekursen er ustabil, kan svingningene i kronekursen vare over lengre tid. Heller ikke denne korrigerende mekanismen vil dermed kunne forhindre vedvarende svingninger i konkurranseevnen.

Også noen av de langsiktige sammenhengene blir noe modifisert ved flytende valutakurs og inflasjonsmål.³⁷ En sentral forskjell er at hvis inflasjonen i gjennomsnitt skal være lik inflasjonsmålet på lang sikt³⁸, er det valutakursen som må tilpasse seg. Hvis inflasjonen, målt ved veksten i konsumprisene, er lavere enn målet, vil sentralbanken holde styringsrenten lav for å få opp inflasjonen. Lav rente vil vanligvis føre til redusert etterspørsel etter kroner, slik

³⁷ Boks 1.1 gir en mer presis beskrivelse av langtidsløsningene for lønnsvekst og valutakurs under fast og flytende valutakurs.

³⁸ Selv om sentralbanken hele tiden styrer mot at inflasjonen skal bli lik inflasjonsmålet, forsøker banken ikke å kompensere for avvik ved å ha avvik i motsatt retning i senere år. Det bidrar til at gjennomsnittlig inflasjon kan avvike noe fra inflasjonsmålet også på relativt lang sikt.

at kronekursen svekkes. Svakere krone vil føre til at importprisene stiger, noe som igjen fører til at inflasjonen øker mot målet. Tilsvarende vil sentralbanken sette en høy rente hvis inflasjonen er høyere enn målet. Det vil føre til sterkere kronekurs og dermed også lavere inflasjon.

Generelt innebærer dette at hvis et land på lang sikt har høyere inflasjonsmål enn sine handelspartnere, vil dette slå ut i tilsvarende høyere vekst i alle nominelle størrelser. Lønns- og prisveksten blir høyere, og valutakursen svekkes tilsvarende, slik at verken reallønnsveksten eller konkurransevnen blir påvirket på lang sikt.

Ved et inflasjonsmål vil det være den gjennomsnittlige produktivitetsveksten i hele økonomien som har betydning for lønnsveksten. Høyere produktivitetsvekst bidrar til lavere prisvekst, som igjen gir rom for høyere nominell lønnsvekst. Dermed blir det også høyere reallønnsvekst.

De økonomiske mekanismene som fører til høyere reallønnsvekst vil avhenge av om produktivitetsveksten øker i k-sektor eller s-sektor. Høyere produktivitetsvekst i k-sektor vil føre til bedre lønnsomhet i denne sektoren. Det vil føre til høyere lønnsvekst i k-sektor, og siden k-sektor er lønnsledende, vil det drar opp lønnsveksten i resten av økonomien. Høyere lønnsvekst i s-sektor vil føre til høyere prisvekst der, slik at inflasjonen øker. Sentralbanken vil da heve renten for å forhindre at inflasjonen blir for høy, og det vil normalt føre til at kronen styrkes. Sterkere krone innebærer at importprisene reduseres, slik at inflasjonen kommer tilbake til målet.

Høyere produktivitetsvekst i s-sektor fører derimot til lavere prisvekst i denne sektoren, slik at inflasjonen reduseres. Sentralbanken vil sette en lavere rente, og det vil normalt føre til at kronen svekkes. Svakere krone fører til høyere lønnsomhet i k-sektor, slik at lønnsveksten øker i hele økonomien. Inflasjonen øker tilbake til målet, dels fordi kronesvekkelsen gir høyere importpriser, og dels fordi høyere lønnsvekst gir økt prisvekst i s-sektor.

På lang sikt blir sammenligningen med lønnsveksten i utlandet omtrent som ved fast valutakurs. Dersom vi har samme inflasjonsmål som i utlandet, produktivitetsveksten i økonomien er den samme som i utlandet, og prisveksten er den samme på våre k-produkter som på k-produkter i utlandet, vil lønnsveksten på lang sikt også måtte bli den samme. I en slik situasjon vil valutakursen være stabil over tid, og da må lønnsveksten være den samme som i utlandet for at kapitalavkastningen i k-sektor ikke skal bli for lav. Men dersom vi har høyere produktivitetsvekst i hele økonomien enn i utlandet, kan vi også ha tilsvarende høyere lønnsvekst enn i utlandet. Vi kan også ha høyere lønnsvekst enn i utlandet hvis prisveksten på våre k-produkter er høyere enn prisveksten på k-produkter i utlandet, dvs. at bytteforholdet med utlandet forbedres.

Nærmere om handlingsregelen og bruk av oljepenger

Samtidig med at pengepolitikken ble lagt om i 2001, ble handlingsregelen for finanspolitikken innført. I NOU 2003: 13 (Holden II-utvalgets rapport) er det vist hvordan handlingsregelen rent analytisk kan passes inn i hovedkursteorien. Handlingsregelen er en plan for økt bruk av oljeinntekter i økonomien, og da den ble innført i 2001, regnet man med at den ville føre til en svekkelse av konkurransevnen til k-sektor. Tanken bak er at økt bruk av oljeinntekter vil innebære økt etterspørsel etter alle typer produkter, både fra import og fra varer og tjenester som produseres av s-sektor i Norge. Det vil gi et økt behov for arbeidskraft i s-sektor, og kamp om arbeidskraften vil føre til høyere lønnsvekst. Høyere lønnsvekst vil svekke lønnsomheten i k-sektor, og de minst produktive bedriftene i k-sektor vil legges ned, mens andre bedrifter i k-sektor kan flytte deler av sin virksomhet til land med lavere kostnader.

Dermed frigjøres arbeidskraft i k-sektor som kan ta de ledige jobbene i s-sektor. Handlingsregelen bidrar til at bruken av oljepenger økes gradvis, i takt med forventet avkastning av Statens pensjonsfond utland. Det som ikke brukes, spares i fondet, som investeres utenfor Norge. Handlingsregelen og pensjonsfondet bidrar til å begrense den underliggende svekkelsen i konkurranseevnen og til å stabilisere valutamarkedet.

Forventningen om en viss svekkelse av konkurranseevnen bidro også til at man valgte et noe høyere inflasjonsmål enn hos våre handelspartnere. Med et noe høyere inflasjonsmål ble det rom for noe høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne, og dermed kunne svekkelsen av konkurranseevnen skje ved en stabil valutakurs. I boks 1.1 gis en nærmere beskrivelse av denne og andre mekanismer bak en svekkelse av konkurranseevnen.

Den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen til Norge etter 2004 har bidratt til å tilføre arbeidskraft til s-sektor uten å måtte hente den fra k-sektor. Det har bidratt til å redusere kostnadspresset i norsk økonomi i denne perioden, men det kan også ha skapt press i andre markeder, og særlig i boligmarkedet. Arbeidsinnvandring er nærmere omtalt i kapittel 6. I kapittel 5 er sammenhengen mellom oljevirkosomheten og den økonomiske utviklingen drøftet nærmere.

Nærmere om endring i bytteforholdet

Siden årtusenskiftet har bytteforholdet med utlandet bedret seg kraftig. Prisen på olje har økt som følge av sterk etterspørsel i Kina og andre framvoksende økonomier. Prisene på andre viktige norske eksportprodukter som metaller og raffinerte oljeprodukter har også økt betydelig siden årtusenskiftet, og det samme har prisene på eksport av finans- og forretningstjenester og diverse tjenester til oljevirkosomheten. Samtidig har vi vridd vår import mot Kina og andre lavkostland som har gitt svært lav vekst i importprisene. Oljeprisen har holdt seg høy også etter utbruddet av den internasjonale finanskrisen i 2008, mens prisene på bl.a. metaller har falt noe tilbake. Bytteforholdet utenom olje var i 2012 fortsatt nær 10 pst. høyere enn i 2000.

I tråd med rammeverket for hovedkursteorien som beskrevet over, har bedringen i bytteforholdet bidratt til at veksten i reallønnen har vært høyere enn veksten i produktiviteten, og langt høyere enn lønnsveksten i andre land. Bytteforholdet kan imidlertid også endres i motsatt retning. I en slik situasjon vil det trolig være behov for en betydelig forbedring av den kostnadmessige konkurranseevnen, noe som vil innebære at lønnsveksten må være lavere enn hos våre handelspartnere i lengre tid, jf. nærmere omtale i kapittel 5. En svakere nominell krone vil kunne gjøre det lettere å oppnå et lavere kostnadsnivå, fordi mindre av tilpasningen må skje gjennom reduksjon i lønnsveksten.

Oljesektorens økte betydning

Norsk økonomi og lønnsdannelse har over flere år blitt kraftig påvirket av framveksten av petroleumssektoren. En betydelig del av norsk næringsliv er enten direkte eller indirekte knyttet til petroleumsvirkosomheten. Ikke minst har norske bedrifter økt sine leveranser til oljetilknyttet virksomhet i andre land. Økningen i oljetilknyttet virksomhet kan påvirke konkurranseevnen gjennom to ulike kanaler. For det første vil økningen i aktiviteten gi økt behov for arbeidskraft, noe som kan føre til høyere lønnsvekst og svekket konkurranseevne, på samme måte som ved økt bruk av oljepenger. For det andre kan den betydelige økningen i oljeprisen gi særlig høy lønnsomhet og dermed høy lønnsvekst i oljetilknyttet virksomhet. Hvis dette leder til høyere lønnsvekst som trekker opp lønnsveksten ellers i økonomien, vil også dette føre til en svekkelse av konkurranseevnen.

I boks 1.1 har vi sett på et stilisert eksempel som illustrerer den siste kanalen, der lønnsveksten i frontfaget blir bestemt som et gjennomsnitt av den lønnsveksten som ville gitt konstant kapitalandel i leverandørvirksomhet, og den lønnsveksten som ville gitt konstant kapitalandel i tradisjonell k-sektor. Lønnsveksten blir dermed høyere, jo større andel leverandørvirksomheten utgjør av den totale virksomheten, og jo høyere lønnsomheten er i leverandørvirksomheten. I dette eksemplet vil høyere oljepriser som fører til økt lønnsomhet i leverandørvirksomheten også føre til svekket konkurranseevne. Svekkelsen av konkurranseevnen blir sterkere jo større leverandørvirksomheten er, og jo mer oljeprisen øker.

I boks 1.1 har vi også sett på et tilfelle der kronekursen styrkes av en eller annen årsak, som kan være høyere oljepris, men som ikke behøver å være dette. Sterkere krone vil føre til at prisen på norske k-produkter faller i norske kroner. Hvis lønnsveksten ikke reduseres tilsvarende, vil vi få en svekkelse av konkurranseevnen.

I praksis skyldes svekkelsen av konkurranseevnen trolig en kombinasjon av alle faktorene som tas opp i boks 1.1. En bedring i bytteforholdet, særlig som følge av økt oljepris, har bidratt til økt aktivitet i oljevirksomheten og økte inntekter til staten. Innfasing av oljeinntekter har ført til høyere etterspørsel i norsk økonomi. Lønnsveksten er blitt drevet opp, og den minst produktive delen av k-sektor er blitt lagt ned. Den økte oljeaktiviteten har også hatt en tilsvarende virkning, ved at etterspørselen etter arbeidskraft har økt, lønnsveksten er blitt drevet opp, og den minst produktive delen av tradisjonell k-sektor er blitt lagt ned. Trolig har også høyere lønnsveksten i oljetilknyttet virksomhet drevet opp lønnsveksten mer direkte, ved at denne virksomheten inngår som en del av frontfaget. Endelig har kronekursen styrket seg i perioder, noe som også gir direkte utslag i en svekkelse av konkurranseevnen.

Lang sikt

På lang sikt vil reallønnsutviklingen i norsk økonomi måtte følge veksten i produktiviteten. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet vil utgjøre en liten del av økonomien når vi ser mange år framover i tid. På lang sikt er det vanskelig å tenke seg at en stadig økning i omfanget av oljetilknyttet virksomhet, eller særlig høy lønnsomhet i denne virksomheten, skal kunne bidra til fortsatt høyere lønnsvekst. Det virker også lite realistisk å regne med at en stadig skal kunne hente ut nye bytteforholdsgevinster.

Likevel vil det kunne være lange perioder der reallønnsveksten er høyere eller lavere enn produktiviteitsveksten, og høyere eller lavere enn reallønnsveksten i utlandet. Som vi har sett over, kan dette skyldes særskilte trekk ved norsk økonomi. Det kan også skyldes at konjunkturelle svingninger i produksjon og sysselsetting gir varierende press på lønninger og priser.

Boks A.1 Hovedkursteorien

Modellen kan skrives som et system av fem likninger. Små bokstaver viser naturlig logaritme og den greske bokstaven delta, Δ , viser endring, slik at Δx er tilnærmet lik prosentvis endring i variabelen X .

$$\Delta p_k = \Delta p_{k,u} + \Delta v \quad (1)$$

$$\Delta p_i = \Delta p_{i,u} + \Delta v \quad (2)$$

$$\Delta w = \Delta p_k + \Delta z_k \quad (3)$$

$$\Delta p_s = \Delta w - \Delta z_s \quad (4)$$

$$\pi = \alpha * \Delta p_i + (1 - \alpha) * \Delta p_s \quad (5)$$

Likning (1) sier at prisveksten på k-produkter målt i norske kroner, Δp_k , er lik prisveksten på k-produkter i utenlandsk valuta, $\Delta p_{k,u}$, pluss endringen i den nominelle valutakursen, Δv , der et positivt endringstall innebærer en nominell svekkelse av kronen. Likning (2) gir den tilsvarende ligningen for prisveksten på importerte konsumvarer. Vi antar her at vi produserer andre k-produkter enn dem vi konsumerer selv, slik at all vår produksjon av k-produkter selges på eksportmarkedet, og vårt konsum av slike produkter importeres i sin helhet. Likning (3) sier at nominell lønnsvekst Δw er lik summen av prisveksten i k-sektor Δp_k og produktivitetsveksten i k-sektor Δz_k . Lønnsveksten følger altså hovedkursen, slik at kapitalandelen i k-sektor er konstant. Siden vi ikke har en fotskrift for sektor innebærer det at vi har pålagt at lønnsveksten er den samme i begge sektorer. Likning (4) sier at prisveksten i s-sektor følger av veksten i lønnskostnadene, som er gitt ved lønnsveksten minus produktivitetsveksten. Likning (5) sier at inflasjonen π er en veiet sum av prisveksten på importerte konsumvarer og prisveksten i skjermet sektor, der α er vekten til importerte konsumvarer i konsumprisindeksen.

Modellen har fem likninger og kan dermed bestemme verdien på fem variable, som vi betegner som endogene variable. Fire av disse variablene gjelder uavhengig av valutakursregime: $\Delta p_k, \Delta p_i, \Delta w, \Delta p_s$. Ved fast valutakurs har vi at $\Delta v = 0$, og innenlandsk inflasjon π er den femte endogene variabelen, dvs. som blir bestemt i modellen. Ved flytende kurs og inflasjonsmål er innenlandsk inflasjon bestemt ved inflasjonsmålet $\pi_{mål}$, og det er endringen i valutakursen Δv som er endogen.

Fast valutakurs

Ved å sette likning (1) inn i likning (3) blir langsiktsløsningen for utviklingen i lønnskostnadene følgende:

$$\Delta w = \Delta p_{k,u} + \Delta z_k \quad (6)$$

Lønnskostnadsveksten blir altså gitt ved summen av prisveksten på k-produkter på verdensmarkedet og produktivitetsveksten i k-sektor (hovedkursen). Ved å sette inn løsningen for lønnskostnadsveksten (6), Δw , i likning (4) kommer vi fram til en løsning for prisveksten på produkter som selges i skjermet sektor, Δp_s . Ved å sette både denne løsningen og ligningen for prisveksten på importerte konsumvarer (2), Δp_i , inn i likning (5) blir langtidsløsningen for inflasjonen:

$$\pi = \alpha * \Delta p_{i,u} + (1 - \alpha) * \Delta p_{k,u} + (1 - \alpha) * (\Delta z_k - \Delta z_s). \quad (7)$$

Inflasjonen blir med andre ord bestemt av importert inflasjon, prisvekst på k-produkter på verdensmarkedet og differansen mellom produktivitetsveksten i k-sektor og s-sektor. Hvis det antas at de samme relasjoner gjelder for våre handelspartnere, vil forskjellen mellom lønnsveksten i Norge og hos våre handelspartnere (vist ved fotskrift H) fra likning (6) være gitt ved:

$$\Delta w - \Delta w_H = \Delta p_{k,u} - \Delta p_{k,H} + \Delta z_k - \Delta z_{k,H} \quad (8)$$

Dvs. at forskjellen i lønnsvekst blir bestemt av forskjellen i prisvekst på eksportprodukter og forskjellen i produktivitetsvekst i konkurranseutsatt sektor.

Flytende valutakurs og inflasjonsmål

Når valutakursen er endogen, vil prisveksten på produkter som produseres i konkurranseutsatt virksomhet og prisveksten på importerte varer ikke lenger bestemmes direkte av prisveksten ute. Prisveksten på disse produktene i norske kroner vil også avhenge av utviklingen i valutakursen. For å finne en løsning for lønnskostnadsveksten settes likning (1) inn i likning (3), og likning (2) benyttes som uttrykk for valutakursendringen, Δv . Lønnskostnadsveksten kan da uttrykkes ved:

$$\Delta w = \Delta p_{k,u} + (\Delta p_i - \Delta p_{i,u}) + \Delta z_k \quad (9)$$

Her er imidlertid lønnskostnadsveksten avhengig av prisveksten på importerte produkter, Δp_i , som er endogen. Vi finner et uttrykk for Δp_i , fra likning (5), og bruker dette i likning (9). Deretter setter vi inn for Δp_s ved å bruke likning (4), slik at vi finner en løsning for lønnskostnadsveksten som kun er avhengig av eksogene variabler:

$$\Delta w = \pi_{mål} + \alpha * (\Delta p_{k,u} - \Delta p_{i,u}) + \alpha * \Delta z_k + (1 - \alpha) * \Delta z_s \quad (10)$$

Lønnsveksten følger altså av inflasjonsmålet, med tillegg for differansen mellom prisveksten på våre k-produkter og importen, og et gjennomsnitt av produktivitetsveksten i k-sektor og s-sektor.

Langtidsløsningen for valutakursen kan utledes ved å løse for valutakursen i likning (2), Δv , og deretter sette inn uttrykket for prisene på importerte produkter fra likning (5), Δp_i , uttrykket for prisveksten på produkter produsert i skjermet sektor fra likning (4), Δp_s , og løsningen for lønnskostnadsveksten i likning (10), Δw . Da blir løsningen for utviklingen i valutakursen følgende:

$$\Delta v = \pi_{mål} - [(1 - \alpha) * \Delta p_{k,u} + \alpha * \Delta p_{i,u}] - (1 - \alpha)(\Delta z_k - \Delta z_s) \quad (11)$$

Endringen i valutakursen følger altså av inflasjonsmålet, med fradrag for gjennomsnittlig prisvekst på våre k-produkter og importen, i utenlandsk valuta, og for differansen mellom produktivitetsveksten i k-sektor og s-sektor. Også her kan vi utlede forskjellen i lønnsvekst ved å anta at de samme relasjoner gjelder hos våre handelspartnere:

$$\Delta w - \Delta w_H = \pi_{mål} - \pi_{mål,H} + \alpha * (\Delta p_{k,u} - \Delta p_{i,u}) + \Delta z - \Delta z_H \quad (12)$$

Her er $\Delta z = \alpha * \Delta z_k + (1 - \alpha) * \Delta z_s$ gjennomsnittlig produktivitetsvekst i økonomien (og tilsvarende for våre handelspartnere). Vi har her antatt at det ikke er noen forskjell på eksport- og importprisveksten for våre handelspartnere (siden handelspartnerne består av mange land som eksporterer og importerer mange ulike varer). (12) innebærer at forskjellen i lønnsvekst blir bestemt av forskjellen i inflasjonsmål, forskjellen i eksport- og importprisvekst i Norge, målt i utenlandsk valuta, og forskjellen i gjennomsnittlig produktivitetsvekst mellom Norge og handelspartnerne.

Svekket konkurranseevne i hovedkursteorien

Svekket konkurranseevne avspeiler at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor er høyere enn hovedkursen. I ligning (12) bruker vi Δk til å betegne svekkelsen i konkurranseevnen, slik at lønnsveksten i k-sektor er gitt ved

$$\Delta w = \Delta p_k + \Delta z_k + \Delta k \quad (13)$$

Svekkelsen av konkurranseevnen kan ha ulike årsaker og bli drevet gjennom ulike mekanismer. Vi ser her på tre ulike mekanismer. En mekanisme er knyttet til økt innfasing av oljeinntekter, som vil føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft og dermed høyere lønnsvekst, som beskrevet i hovedteksten. Høyere lønnsvekst gir en svekkelse av konkurranseevne slik at deler av k-sektor legges ned.

En annen mekanisme er at oljetilknyttet virksomhet, inklusiv leverandørvirksomhet, inngår som en del av frontfaget, og at høy lønnsvekst i denne virksomheten dermed driver opp lønnsveksten i hele økonomien. Hvis vi antar at lønnsveksten i det samlede frontfaget blir bestemt ved et gjennomsnitt av det som gir konstant kapitalandel i oljevirksomheten og det som gir konstant kapitalandel i resten av frontfaget, har vi at lønnsveksten i økonomien er gitt ved

$$\Delta w = \beta * (\Delta p_o + \Delta z_o) + (1 - \beta) * (\Delta p_k + \Delta z_k) \quad (14)$$

der fotskrift β indikerer oljetilknyttet virksomhet, og β er den andel som oljetilknyttet virksomhet utgjør av summen av oljetilknyttet virksomhet og tradisjonell k-sektor. Kombinert med ligning (13) får vi at

$$\Delta k = \beta * (\Delta p_o - \Delta p_k + \Delta z_o - \Delta z_k) \quad (15)$$

Svekkelsen av konkurranseevnen vil dermed avhenge av størrelsen på oljetilknyttet virksomhet (β) og forskjellen i pris- og produktivitetsvekst mellom oljetilknyttet virksomhet og vanlig k-sektor. Jo større oljetilknyttet virksomhet er, og jo høyere prisveksten er i denne virksomheten, desto høyere blir lønnsveksten, og desto større blir svekkelsen av konkurranseevnen.

En tredje mekanisme er at valutakursen styrkes av en annen ytre årsak som ikke er med i modellen. En kronestyrking innebærer at Δv i ligning (1) er betydelig mindre enn null, noe som igjen fører til at prisen på k-produkter målt i norske kroner også reduseres kraftig, dvs. at Δp_k er betydelig mindre enn null. Hvis dette ikke fører til en tilsvarende reduksjon i nominell lønnsvekst, vil det føre til at konkurranseevnen svekkes.

Uavhengig av hva som er årsaken til svekkelsen i konkurranseevnen vist i ligning (12), blir løsningen på modellen under inflasjonsmål nå gitt ved:

$$\Delta w = \pi_{m\hat{a}l} + \alpha * (\Delta p_{k,u} - \Delta p_{i,u}) + \alpha * (\Delta z_k + \Delta k) + (1 - \alpha) * \Delta z_s \quad (16)$$

$$\Delta v = \pi_{m\hat{a}l} - [(1 - \alpha) * \Delta p_{k,u} + \alpha * \Delta p_{i,u}] - (1 - \alpha)(\Delta z_k + \Delta k - \Delta z_s) \quad (17)$$

Svekkelsen av konkurranseevnen skjer dels ved at nominell lønnsvekst er høyere (en α -del) og dels ved at kronekursen styrkes (en $(1-\alpha)$ -del). Forskjellen i lønnsvekst mot handelspartnerne blir nå

$$\Delta w - \Delta w_H = \pi_{m\hat{a}l} - \pi_{m\hat{a}l,H} + \alpha * (\Delta p_{k,u} - \Delta p_{i,u}) + \Delta z - \Delta z_H + \alpha * \Delta k \quad (18)$$

Lønnsveksten er høyere enn hos våre handelspartnere hvis vi har et høyere inflasjonsmål, hvis prisveksten på våre k-produkter er høyere enn veksten i importprisen, hvis produktivitetsveksten i Norge er høyere enn hos våre handelspartnere, eller hvis vår konkurranseevne svekkes.

Vedlegg 2. Tidslinje for noen viktige utviklingstrekk av betydning for lønnsdannelsen siden 1962

1962	Kontaktutvalget etablert.
1967	Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) ble oppnevnt for første gang.
1974-78	Kombinerte inntektsoppgjør. Vedtak i Stortinget om opptrappingsplan for jordbruksinntekter som fastla at bøndene i gjennomsnitt skulle nå opp i samme lønn pr årsverk som industriarbeidere.
1978-80	Pris- og lønnsstopp.
1981-87	Staten bidrar i disse årene med subsidier og skatteletter i inntektsoppgjørene .
1988	Innføring av AFP.
1988-90	Midlertidig lov om inntekts- og utbyttestopp for perioden 29. februar 1988 til 22. april 1988. Lov om inntekts- og utbytteregulering for perioden 22. april 1988 til 31. mars 1989. Lov om inntekts- og utbytteregulering for perioden 1. april 1989 til 31. mars 1990.
1992	Kleppeutvalget (NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene).
1993	Lov om allmenngjøring av tariffavtaler.
1992-1997	Solidaritetsalternativet (basert på Kleppeutvalget, se bl.a. St.meld nr. 1 (1992-93), Nasjonalbudsjettet 2003 og St.meld. nr. 4 (1992.93) Langtidsprogrammet 1993-97).
1999	Utvivelse av Kontaktutvalget og TBU med YS, Akademikerne og Akademikernes Fellesorganisasjon på arbeidstakersiden og med Virke og KS på arbeidsgiversiden.
1999	Artzenutvalget (NOU 1999:14 Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999).
2000	Holden I-utvalget (NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping).
2001	Stabelutvalget (NOU 2001:14 Vårens vakreste eventyr...?)
2001	Handlingsregel for budsjettpolitikken og inflasjonsmål i pengepolitikken innført.
2002	Fristilling av vel 10 pst. av stillingene i KS-området. Disse fikk forhandle lokalt uten konfliktrett. Resten av de ansatte i KS-området ble overført til et minstelønnsystem.
2002	Utvivelse av Kontaktutvalget og TBU med Unio og Arbeidsgiverforeningen Spekter som nye medlemmer.
2003	Holden II-utvalget (NOU 2003:13 Konkurranseutvalget, lønnsdannelse og kronekurs).

2003	Enighet i Kontaktutvalget om at industrien samlet, dvs. inkludert funksjonærene, skal danne frontfaget.
2004	Utvidelse av TBU med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som statens sentrale arbeidsgiver. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 1. januar 2014).
2004-	Første vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler.

Vedlegg 3. Store tariffavtaler etter næring/sektor

Næring/sektor	Tariffavtale	Forbund/forening	Arbeidsgiver-organisasjon	Forhandlingsnivå og omfang	Lønnsdannelse	Antall ansatte som omfattes
Industrien	Industrioverenskomsten ¹	LO/Fellesforbundet	NHO/Norsk Industri	Forbundsvist, arbeidere	Minstelønn	35-40 000
Bygg- og anleggsvirksomhet	Fellesoverenskomsten for byggfag	LO/Fellesforbundet	NHO/Byggenæringens Landsforening	Forbundsvist, arbeidere	Minstelønn	Om lag 40 000
Varehandel	Landsoverenskomsten med bransjeavtaler	Handel og Kontor	Virke	Forbundsvist, funksjonærer	Minstelønn	Om lag 45 000
Samferdsel	Overenskomst for Posten	LO/Stat	Spekter	Sentralt mellom LO/Stat og Spekter. Lokalt mellom forbundene og ledelsen. Vertikalt	Minstelønn	Om lag 15 000
	Bussbransjeavtalen	LO/NTF og YS/YTF	NHO/NHO Transport	Forbundsvist, arbeidere	Normallønn	Om lag 10 000 (8 500 årsverk)
Hotell- og restaurantvirksomhet	Riksavtalen for hotell- og restaurant	LO/Fellesforbundet	NHO/NHO Reiseliv	Forbundsvist, arbeidere	Normallønn	25-30 000

Finanstjenester	Sentralavtalen for finansnæringen	Finansforbundet, Postkom	Finans Norge	Sentralt, vertikalt	Minstelønn	Om lag 25 000
Staten	Hovedtariffavtalene i staten	Hovedsammenslutningene i staten	FAD	Sentralt, vertikalt	Normallønn	Om lag 148 000
Kommuner og fylkeskommuner, ekskl. Oslo kommune	Hovedtariffavtalen, kap 4 (stillinger med hovedsakelig sentral lønnsdannelse)	Forhandlingssammenslutninger i KS-området	KS	Sentralt, vertikalt	Minstelønn	Om lag 376 000
	Hovedtariffavtalen, kap 3 og 5 (stillinger med lokal lønnsdannelse)			Lokalt. Ledere og akademikere.	Uten lønnssetser.	Om lag 43 000
De statlig eide helseforetakene	Overenskomst for Norsk Sykepleierforbund	Norsk Sykepleierforbund	Spekter	Sentralt forbundsvist, vertikalt	Minstelønn	Om lag 36 000
	Overenskomst for LO-forbund	Forbundene i LO Stat				
	Overenskomst for YS-forbund	Forbundene i YS-Spekter				
	Overenskomst Akademikerne helse	Foreningene i Akademikerne helse		Sentralt, forbundsvist og lokalt. Omfatter akademikerforeningene	Normallønn/minstelønn/uten lønnssetser.	Om lag 17 200 i overenskomst området helse

NHO-området	«Hovedavtalen»/ Tekna	Tekna, Akademikerne	NHO/tilsluttede landsforeninger	Lokalt, funksjonærer Vertikalt	Uten lønnsatser	Om lag 13 000 (antall medlemmer)
NHO-området	Overenskomst NITO	NITO	NHO/tilsluttede landsforeninger	Lokalt, funksjonærer Vertikalt	Uten lønnsatser	Om lag 16 000 (antall medlemmer)

¹ Om lag 2 500 av de som er omfattet av Industriooverenskomsten er ansatte i byggebedrifter.

Referanser

- Angrist, J. D. og Kugler, A. D. (2003) Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on eu natives. *The Economic Journal*, 113(448): 302-331.
- Arbeidstilsynet (2013) Årsrapport 2013, Trondheim.
- Aukrust, O. (1977) Inflation in the Open Economy. An Norwegian Model. I: Klein, L. B. og Sâlant, W. S. red. *World Wide Inflation. Theory and Recent Experience*. Washington D.C., Brookings.
- Berge, C. (2011) Blir korttidsinnvandrere i Norge? Økonomiske analyser 2/2011.
- Bjørnland, H. og Thorsrud, L. A. (2013a) Bloom or Gloom: Examining the Dutch disease in a two-speed economy. Camp Working Paper Series No 6/2013, BI.
- Bjørnland, H. og Thorsrud, L. A. (2013b) Kronikk i Dagens næringsliv 5. september 2013, og intervju med Anne Kari Haug i samme avis.
- Brander, A. S., Brekke, H. og Naug, B. E. (2013) Hvordan vil omsetningen i norske bedrifter bli påvirket av et fall i oljeprisen. Aktuell kommentar fra Norges Bank 4/2013.
- Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012) Immigration and wages: evidence from construction. *The Economic Journal*, 122(565): 1177-1205.
- Bratsberg, B. og Raaum, O. (2013) Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Sammfunnsøkonomen* 3:2013.
- Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M. og Schøne, P. (2013 kommer) Immigration Wage Impact by Origin, *Scandinavian Journal of Economics*.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2010) When minority labor migrants meet the welfare state. *Journal of Labor Economics*, 28(3): 633-676.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2013 kommer) Immigrants, labor market performance, and social insurance.
- Brekke, I., Røed, M. og Schøne, P. (2013) Påvirker innvandring investeringen i utdanning? Søkelys på arbeidslivet, nr.3 2013.
- Brunborg, H. og Texmon, I. (2011) Befolkningsframskrivning 2011-2100: Modell og forutsetninger. Økonomiske analyser 4/2011, Statistisk sentralbyrå
- Calmfors L. og Driffill J. (1988) Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance. *Economic Policy*, No. 6, 1988.
- Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, D., Naylor, R. og Visser, J. (2001) The future of collective bargaining in Europe. I: Boeri, T., Brugiavini, A. and Calmfors, L. red *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford, Oxford University Press.
- Card, D. (2009) Immigration and Inequality. *American Economic Review*, 99(2): 1-21.

- Cappelen, Å., Choudhry, R. og Eika, T. (1996) Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993. Sosiale og økonomiske studier nr. 93, Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, Å., Eika, T. og Prestmo, J. B. (2013) Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse. Framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk. Rapporter 59/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Clar M., Dreger C og Ramos R. (2007) Wage Flexibility and Labour Market Institutions: A Meta-Analysis. Discussion Paper Series IZA DP No. 2581.
- D'Amuri, F. og Giovanni, P. (2011) Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe. NBER Working Paper No. 17139.
- Dale-Olsen H. og Misje Nilsen K. (2009) Lønnsspredning, lederlønninger og andre topplønninger i det norske arbeidsmarkedet. IFS-rapport 2009:4.
- Deloitte (2012) Kartlegging av lønnsselementer hos utvalgte virksomheter organisert av Arbeidsgiverforeningen Spekter og Norsk Industri.
- Dustmann, C., Fabbri, F. og Preston, I. P. (2005) The Impact of Immigration on the British Labour Market. *The Economic Journal*, 115(507): 324-341.
- Econ Pöyry (2010) Allmenngjøring av tariffavtaler, sluttrapport. Econ-rapport nr. 2010-002.
- Eichengreen, B. & Poonam, G. (2013) The real exchange rate and export growth. Are services different? Policy Research Working Paper Series 6629, The World Bank.
- Eika, T., Prestmo, J. og Tveter, E. (2010a) Ringvirkninger fra petroleumsvirksomheten – Hvilke næringer leverer? Rapporter 8/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Eika, T. og Martinussen, M. S. (2013) Virkninger av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger 2003-2012. Rapporter 57/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Eika, T., Strøm, B. & Cappelen, Å. (2013) Konkurransetsatte næringer i Norge. Rapporter Statistisk sentralbyrå 58/2013.
- Eldring, L. og Alsos, K. (2012) European Minimum Wage: A Nordic Outlook. Fafo-rapport 2012:16.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, K. (2011) Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Fafo- rapport 2011:09.
- Europakommisjonen (2013) Fact finding analysis on the impact on Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence. European Commission, 2013.
- Evju, S. (2012) Minstelønn eller allmenngjøring – eller ...? Nasjonal konferanse om trepartssamarbeid og sosial dumping, Oslo 21. september 2012 [internett]. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/pages/38028980/Notat_Stein_Evju.pdf.
- Fjose, S., Gulbrandsen, M. U. & Holmen, R. B. (2013) Olje- og gassnæringens betydning for arbeidsplasser og skatt i Norge og Nord-Norge. Menon publikasjon nr 4/2013.

- Friberg, J. H. og Djuve, A. B. (2013 kommer) Temporary staffing as a new migration industry in Norway – Implication for mobility and incorporation.
- Friberg, J. H., Dølvik, J. E. og Eldring, L. (2013) Arbeidsmigrasjon til Norge fra Øst- og Sentral-Europa. Temanotat Forskningsrådet.
- Friberg, J. H. og Eldring, L. (2011) Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden. Fafo-rapport 2011:27.
- Friberg, J. H. og Tyldum, G. , red. (2007) Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet. Fafo-rapport 2007:27.
- Fæhn, T., Hagem, C., Lindholt, L., Mæland, S. og Rosendahl, K. E. (2013) *Climate policies in a fossil fuel producing country: Demand versus supply side policies*. Discussion Papers No. 747, Statistisk sentralbyrå.
- Fevang, E., Strøm, S. & Sæther, E. M. (2008) Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? En sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor. Frisch-senteret Rapport 1/2008.
- Glitz, J. (2012) The Labor Market Impact of Immigration: A Quasi-Experiment Exploiting Immigrant Location Rules in Germany. *Journal of Labor Economics*, 30(1): 175-213.
- Gottfries, N. (2010) Fungerer den svenska lönebildningen? I Att skapa arbeten: löner, anställningsskydd och konkurrens Vedlegg 5-7 til Långtidsutredningen 2011, Stockholm: Fritzes. 7-120.
- Grünfeld, L. A., Holmen, R. B., Wifstad, K. & Gulbrandsen, M. U. (2013) Måling av konkurransevne i norsk industri og næringsliv ellers. Menon publikasjon nr. 24/2013.
- Hayter S. red (2011) *The Role Of Collective Bargaining In The Global Economy Negotiating for Social Justice*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Hernes, G. (2006) Den norske mikromodellen: Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Fafo-notat 2006:25.
- Hervik, A., Oterhals, O., Bergem, B. G. og Johannessen, G. (2009) Status for maritime næringer gjennom finanskrisen. Molde: Møreforskning Molde.
- Heum, P. (2013) Vekst og internasjonalisering i norske storforetak. Arbeidsnotat nr 39/2013 fra SNF
- Holden, S. (1998) Inntektspolitikken – hvordan virker den og hva kan oppnås? Finansdepartementet, Arbeidsnotat 29.
- Holmøy, E. og Strøm, B. (2012) Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring. Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og Strøm, B. (2013) Gjør innvandring det lettere å finansiere velferdsstaten? Økonomiske analyser 3/2012.
- Holmøy, E. og Stølen, N. M. (2012) Økonomiske konsekvenser av innvandring – Oversikt over relevante forsknings- og utredningslitteratur. Notat, Statistisk sentralbyrå.

- Huuttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. (2009) Bedriftsnedleggelse, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi.
- IMF (2007) World Economic Outlook 2007.
- Inglehart R. og Baker W. E. (2000) Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, 65(1), s. 19-51.
- Isachsen, A. J., red. (2002) Hva gjør oljepengene med oss? Cappelen forlag.
- Johansen, P.R. og Eika, T. (2000) Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet. Vedlegg 11 i NOU 2000:1 (En strategi for sysselsetting og verdiskaping).
- Kollektivavtal och arbetsmarknad Norden (2013) Översättning av sammanfattningen i en rapport från arbetsmarknadens parter i Island, Mai 2013 [internett]. Tilgjengelig fra: http://www.sa.is/files/Kollektivavtal%20och%20arbetsmarknad%20Norden_1615570553.pdf.
- Løken, E., Stokke, T. Aa. og Nergaard, K. (2013) Labour Relations in Norway. Fafo-rapport 2013:09.
- Manacorda, M., Manning, A. og Wadsworth, J. (2012) The impact of immigration on the structure of wages: theory and evidence from Britain. *Journal of European Economic Association*, 10(1): 120-151.
- Mehlum, H., Moene, K.O. & Torvik, R. (2006) Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116, 1-20.
- Mellbye, C., Fjose, S. og Jakobsen, E. W. (2012) Internasjonalisering av offshoreleverandørindustri 2011 – øker omsetning og blir med global. MENON.
- Milanovic, B. (2012) Global Income Inequality by the Numbers: In History and Now -An Overview. World Bank Policy Research Working Paper 6259.
- Moene, K.O. & Wallerstein, M. (1997) Pay Inequality. *Journal of Labor Economics* 15, 3, 403-430.
- Mork, K.A. (2013) Etter oljen. Utfordringer for norsk økonomi, Working Paper Series 2/2013, BI.
- Nelen, A., De Grip, A. & Fouarge, D. (2011) Is Part-Time Employment Beneficial for Firm Productivity? IZA Discussion Papers nr. 5423.
- Nergaard, K. og Stokke, T. Aa. (2006) Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005. Fafo-rapport 2006:518.
- Nergaard, K. og Stokke, T. Aa. (2010) Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Fafo-rapport 2010:47.
- Neumark, D. og Wascher, W. (2007) Minimum wages and employment. NBER Working Papers 12663, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Nordbø, E. W. (2013) Arbeidsinnvandring og lønn. Norges Bank Staff Memo 5/2013.
- NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden I-utvalget).

- NOU 2003:13 Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden II-utvalget).
- NOU 2008:6 Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn.
- NOU 2011:7 Velferd og migrasjon
- NOU 2013:7 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.
- Nunziata, L. (2001) Institutions and Wage Determination: A Multi-Country Approach. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67(4), s. 435-466.
- Nymoen, R. (2012b) Introductory dynamic macroeconomics. Oslo, Department of Economics, University of Oslo. Paper
- Nymoen, R. (2013) Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda mfl.
- OECD (2004) Society at a Glance 2004, OECD Publishing.
- OECD (2006) Employment Outlook 2006, OECD Publishing.
- OECD (2013) Economic Outlook 2013, OECD Publishing.
- OECD (2012) Indicator A8 What are the earnings premiums from education?. In *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2012a) Economic Survey Germany, OECD Publishing.
- OECD (2012b) Employment Outlook 2012, OECD Publishing.
- Ottaviano, G. I. P. og Peri, G. (2012) Rethinking the effect of immigration on wages. *Journal of European Economic Association*, 10(1): 152-197.
- PROBA samfunnsanalyse (2012) Har endringer i sammensetningen av sysselsettingen påvirket lønnsutviklingen? Rapport til Arbeidsdepartementet 2012.
- Produktivitetskommissionen (2013a) Danmarks produktivitet – hvor er problemene? www.produktivitetskommissionen.dk.
- Produktivitetskommissionen (2013b) Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemene? www.produktivitetskommissionen.dk.
- Putnam, R. D. (1995): Bowling Alone America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6, 1, 65–78.
- Rege, M., Telle, K. & Votruba, M. (2009) The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association*, 7, 4, 754-785.
- Reiersen, J. (2012) Arbeidsgiverne og den nordiske modellen. *Magma* 4/2012, s. 32-41.
- Rødseth A. (2000) Konkurransetsette og skjerma næringer, vedlegg 8 i NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden I-utvalget).
- Røed, M. og Schøne, P. (2012) Does immigration increase labour market flexibility? *Labour Economics*. 19(4): 527-540.

- Seip, Å. A. og Stokke T. Aa. (2011) Streik ved norske sykehus. Fafo-rapport (2011:15).
- Statistisk sentralbyrå (2013) Økonomisk utsyn over året 2012. Økonomiske analyser nr. 1/2013.
- Statistisk sentralbyrå (2013) Økonomiske analyser 1/2013. Økonomisk utsyn over året 2012. St. meld. nr. 18, 2007-2008, Arbeidsinnvandring.
- Stokke T. Aa. (2001) Bakgrunnsnotat til NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr . . .? (Stabelutvalget).
- Stokke T. Aa., Nergaard K. og Evju, S. (2013) *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*. Oslo, Universitetsforlaget.
- TBU (2013) Etter inntektsoppgjørene 2013. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, juni 2013.
- Toke S. A. og Tzannatos, Z. (2008) Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review. *Industrial Relations Journal*, 39(4).
- Trygstad S. C. og Vennesland T. E. (2012) Medbestemmelse – har eierskap betydning? FAFO-rapport 2012:58.
- Visser, J. (2011) Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010 (ICTWSS), Version 3.0, May, <http://www.uva-aias.net/208>.
- Ulstein, H., Iversen, L.M. & Grünfeld. L. Logistikknæringens samfunnsmessige betydning. Menon publikasjon nr 3/2012.
- Veland, G. og Hippe J. M. (2013) Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet. Fafo-rapport 2013:19.
- Winge, Stig (2012) Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere. Kompass nr. 2, 2012.
- World Value Surveys (2008), Value Surveys wave 2005-2008.
- Ødegård, A. M. og Andersen, R. K. (2011) Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri. Fafo-notat 2011:21
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. og Eldring, L. (2007) Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS – konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser. Fafo-rapport. Oslo: Fafo.