



STEINAR HOLDEN
Professor, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi

Det inntektspolitiske samarbeidet og koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge. Få andre land har høyere sysselsetting og lavere ledighet. Samtidig er verdiskapingen høy, inntektsfordelingen jevn og reallønnsveksten har vært meget bra. Det høye kostnadsnivået er likevel en utfordring for norsk økonomi, skriver det regjeringsoppnevnte utvalget som leverte sin innstilling 3. desember i fjor (NOU 2013: 13).

INNLEDNING

Det var flere grunner til at utvalget ble nedsatt. Selv om den såkalte frontfagsmodellen, der konkurranseutsatt sektor angir rammen for lønnsveksten ellers økonomien, i lang tid har ligget til grunn for lønnsdannelsen i Norge, har det vært ulike syn om hvordan modellen har fungert og bør fungere. Fra flere organisasjoner var det derfor ytre ønske om at et nytt utvalg skulle drøfte hvordan lønnsdannelsen fungerte, og eventuelt foreslå mulige endringer. Også fra næringslivet og annet hold var det blitt stilt spørsmål om modellen fortsatt var egnet, blant annet fordi kostnadsnivået i Norge hadde steget betydelig over flere år, og i 2012 var nesten 70 prosent over nivået i EU, målt ved timelønnskostnader for industrien i felles valuta. Et relatert spørsmål var om frontfagsmodellen fører til for høy lønnsvekst i en «oljedopet» økonomi, ved at Industrieroverenskomsten, som innleder lønnsoppgjørene og dermed utgjør selve frontfaget, inneholder for mye oljerelatert virksomhet.

¹ Takk til Jo Thori Lind, Arent Skjæveland og Yngvar Tveit for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

Utvalget fikk som mandat å vurdere erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de 12 årene som hadde gått siden handlingsregelen for finanspolitikken og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført, samt å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover. Mandatet nevnte fire slike utfordringer, knyttet til:

- Høy lønnsvekst og høyt kostnadsnivå
- Voksende petroleumsnæring med høy lønnsvekst
- Økt arbeidsinnvandring fra EU etter 2004
- Et fall i produktivitsveksten de senere årene

Utvalget besto av representanter for alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet (LO, Unio, YS, Akademikerne, NHO, KS, Virke, Spekter) – de fleste sjeføkonomer e.l., samt fra Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet. I tillegg var det to uavhengige eksperter, Brita Bye fra Statistisk sentralbyrå og undertegnede, som også var leder for utvalget. Utvalgets innstilling var enstemmig. I denne kommentaren vil jeg redegjøre for noen av hovedpunktene i utredningen.

LØNNSDANNELSE OG KOSTNADSNIVÅ

Utvalg som dette blir gjerne nedsatt i krisetider, der en har behov for en ny eller revidert strategi for å komme ut av krisen. Slik var det ikke denne gang. Som nevnt innledningsvis har norsk økonomi et gjennomgående godt tiår bak seg, til tross for den internasjonale finanskrisen som i noen grad også rammet Norge. Den gode utviklingen henger særlig sammen med store bytteforholdsgevinster. Olje- og gassprisene har steget markert siden årtusensskiftet som følge av sterk etterspørsel fra Kina og andre framvoksende økonomier, samtidig som vi har hatt fordel av stadig økende import fra lavprisland som Kina. Samlet sett har lønnsdannelsen fungert bra i perioden. Riktig nok har kostnadsnivået steget mye, men dette henger i stor grad sammen med en kraftig forbedring av bytteforholdet og et relativt stramt arbeidsmarked. I en slik situasjon er det grunn til å tro at også andre systemer for lønnsdannelse ville gitt relativt høy lønnsvekst. Samtidig innebærer lønnsveksten at mange har fått glede av fordelene ved bytteforholdsgevinsten og det høye produktivitetsnivået. Lønnsveksten har likevel ikke vært høyere enn at lønnsomheten i næringslivet gjennomgående har vært god det siste tiåret. Arbeidsledigheten har holdt seg lav, og mye lavere enn i de aller fleste andre land.

Oljeinntektene og avkastningen fra Pensjonsfondet innebærer at vi trenger en betydelig mindre konkurranseutsatt sektor enn vi ellers måtte hatt. Langsiktige beregninger utført i Statistisk sentralbyrå på oppdrag for utvalget (Cappelen m.fl., 2013) viser at Norge kan ha langsiktig balanse i handelen selv om handelsbalansen utenom olje og gass viser et underskudd på rundt ti prosent i flere tiår fremover. At konkurranseutsatt sektor ikke behøver å være så stor, innebærer trolig at vi også på lang sikt kan ha et noe høyere kostnadsnivå enn andre land, fordi vi i større grad kan nøye oss med eksportvirksomhet på områder der vi har naturgitte fortrinn, nisjeprodukter eller et særlig høyt produktivitetsnivå. Et høyt kostnadsnivå innebærer likevel en betydelig sårbarhet. Det blir vanskeligere å tiltrekke seg ny virksomhet, og bedrifter som flytter ut kan bli vanskelig å få tilbake om det skulle bli behov for det.

Teknologisk utvikling og økende internasjonalisering innebærer at stadig flere deler av næringslivet møter internasjonal konkurranse. I flere tjenesteytende næringer ser vi økende konkurranse fra utlandet og en klar økning i importen. I den senere tid har vi også sett flere eksempler på norske bedrifter som flytter mange arbeidsplasser til de baltiske land, der lønningene er mye lavere samtidig som utdanningsnivået er godt. Over tid kan dette innebære at stadig flere virksomheter rammes av et høyt norsk kostnadsnivå, noe som gjør oss gradvis mer sårbare om ikke

kostnadsforskjellen reduseres. Fortsatt store inntekter fra oljesektoren og store overskudd i driftsregnskapet bidrar til å tilsløre virkningen av denne utviklingen på utenriksøkonomien. Dette innebærer en fare for at en nedbygging av konkurranseutsatte virksomheter kan gå for langt uten at varsellampene begynner å lyse.

Gjennom 2013 skjedde det en kraftig svekkelse av kronen, og dermed en betydelig forbedring av konkurransevnen overfor utlandet. Det er vanskelig å vurdere hva som vil være et opprettholdbart kostnadsnivå fremover. For å redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor, mener utvalget at den kostnadsmessige konkurransevnen ikke bør svekkes ytterligere. På lengre sikt må den trolig forbedres, særlig dersom oljeprisen skulle falle betydelig. Konkurransevnen er ikke noe som kan styres direkte verken av partene i arbeidslivet eller av myndighetene, men lønnsdannelsen vil likevel ha stor betydning. En moderat lønnsvekst vil bidra til bedre konkurransevne både direkte, og indirekte gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Merk at dette ikke nødvendigvis behøver å innebære at vi må ha like lav eller lavere nominell lønnsvekst enn våre handelspartnere. Inflasjonsmålet er noe høyere i Norge, 2,5 prosent mot under 2 prosent i EU-området, noe som også taler for noe høyere nominell lønnsvekst i Norge. Som illustrert det siste året kan konkurransevnen bedres gjennom svakere kronekurs, og moderat lønnsvekst vil normalt bidra til dette.

FRONTFAGSMODELLEN

Utvalget slår fast at det er lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer samlet som skal være normgivende for lønnsveksten i resten av økonomien. Videre konkluderer utvalget med at det ikke er behov for å endre sammensetningen av hvem som skal inngå i frontfaget. Selv om lønnsveksten i leverandørvirksomhet til oljenæringen har vært klart høyere enn lønnsveksten ellers i industrien, må det også tas hensyn til hva som vil kunne fungere som en troverdig norm for lønnsveksten ellers i økonomien. Dersom frontfaget skulle designes med sikte på å oppnå lav lønnsvekst, ville det innebære en risiko for at lønnsveksten ble for lav til å kunne fungere som en norm for resten av arbeidsmarkedet. Industriovertrenskomsten er dessuten rimelig representativ for fastlandsbasert konkurranseutsatt sektor samlet sett, selv om den har en viss overvekt av leverandørvirksomhet. I tillegg møter leverandørbedrifter nå økende internasjonal konkurranse, noe som taler mot at lønnsveksten vil fortsette å være høyere i leverandørbedrifter enn ellers i økonomien.

Utvalget har flere forslag om mindre endringer i frontfagsmodellen med sikte på å få den til å fungere bedre. Et stadig tilbakevendende problem ved gjennomføringen lønnsoppgjørene har vært at man ikke kjenner til hva den samlede lønnsveksten i frontfaget er i forhandlingsåret. Dette skyldes at en stor del av lønnsveksten i frontfaget følger av lokale forhandlinger, og derfor ikke vil være avklart når andre områder skal forhandle. Andre forhandlingsområder som skal følge normen fra frontfaget, må derfor basere seg på et anslag for den samlede årslønnsveksten i industrien. Utvalget anbefaler derfor at NHO, i forståelse med LO, skal gi et troverdig anslag for den samlede rammen for oppgjøret, inklusiv resultatet fra de lokale forhandlingene. I tidligere år har det vanligvis bare vært gitt anslag for den rammen for arbeidere, mens funksjonærene, som historisk har hatt høyere lønnsvekst, ikke har vært inkludert. Unntaket var i 2013, der NHO ga et anslag som også inkluderte funksjonærene.

Et anslag som også inkluderer funksjonærene styrker frontfagsmodellen ved at anslaget dermed blir mer relevant for andre forhandlingsområder, og dermed kan ha større gjennomslagskraft. Samtidig innebærer det at NHO også må gjøre en innsats for å bidra til at lønnsveksten for funksjonærene faktisk kommer innenfor denne rammen. Hvis den samlede lønnsveksten vedvarende overstiger den anslåtte rammen, vil det svekke den normgivende virkningen av frontfaget.

Utvalget understreker videre at et troverdig anslag på lønnsveksten må ta tilstrekkelig hensyn til de økonomiske utsiktene framover. Tidligere har anslag for lønnsglidningen hatt en tendens til å være bakoverskuende, noe som vil være uheldig dersom økonomien endres. Utvalget peker på at ved at informasjon og prognoser drøftes i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene TBU i forkant av lønnsforhandlingene vil det bidra til en felles virkelighetsoppfatning om utsiktene framover blant partene. Statsoppgjøret spiller også en viktig rolle i lønnsdannelsen, fordi det er det første oppgjøret der hele rammen blir fastlagt i sentrale forhandlinger. Dermed vil oppgjøret i staten gi en viktig referanse for andre forhandlingsområder som kommer etterpå.

Streikene i offentlig sektor i 2012 viste hvor viktig det er med et slikt felles utgangspunkt blant partene. I dette oppgjøret ble det ikke kommunisert et omforent anslag for lønnsveksten til arbeiderne, og anslaget på samlet lønnsvekst som ble gitt i Revidert nasjonalbudsjett ble oppfattet som for lavt blant arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidstakerorganisasjonene som streiket, mente dermed

at det anslaget som lå til grunn for statens tilbud var for lavt. Utvalget konkluderer at partene i et lønnsoppgjør ikke bør la usikkerhet og uenighet om anslaget slå ut i en arbeidskonflikt, og at det er mulig å avtale at man tar hensyn til et feilaktig anslag i påfølgende år. I kommuneoppgjøret var streiken en direkte konsekvens av streiken i staten, fordi resultatet i statsoppgjøret vanligvis er normgivende for kommunene. Utvalget peker på at dette tyder på uheldig organisering, og at man i slike situasjoner bør vurdere å ta en pause i forhandlingene framfor å gå til streik.

PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

Petroleumssektorens betydning for norsk økonomi har vært gradvis økende siden vi fant olje for drøyt fire tiår siden. I takt med den kraftige oljeprisøkningen etter årtusenskiftet har impulsene mot resten av økonomien vært betydelige, dels ved økt etterspørsel rettet mot fastlandsøkonomien knyttet til økte investeringer og produktinnsats, og dels knyttet til økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. I en utredning fra Statistisk sentralbyrå som er utført for utvalget (Eika og Martinussen, 2013), er det anslått at økningen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og bruken av oljepenger i perioden 2002 til 2012 har ført til en økning i det norske lønnskostnadsnivået med 12–13 prosent målt i utenlandsk valuta. En femdel av økningen i BNP for Fastlands-Norge kan også tilskrives disse to impulsene.

Den sterke virkningen av økt petroleumsaktivitet illustrerer at vi også må forvente negative virkninger av en framtidig nedtrapping. På oppdrag fra utvalget har Statistisk sentralbyrå gjort slike beregninger for norsk økonomi frem til 2040 (Cappelen m. fl., 2013). Beregningene viser at hvis nedtrappingen skjer gradvis, vil virkningen på fastlandsøkonomien delvis kunne bli motvirket av en gradvis økt bruk av oljeinntekter på statsbudsjettet, i takt med økningen i Pensjonsfondet i hvert fall i perioden fram til rundt 2030. En slik gunstig utvikling forutsetter imidlertid en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntekter. I en periode der høye oljeinntekter gjør at Pensjonsfondet vokser raskt, blir det derfor viktig å vise tilbakeholdenhet med å øke bruken av oljeinntekter opp mot fireprosentbanen. Utvalget mener derfor at det er positivt at oljepengebruken i den nåværende økonomiske situasjonen med rask vekst i fondet er blitt holdt i underkant av 3 prosent av fondskapitalen.

Utvalget peker også på at siden aktiviteten i petroleumsvirksomheten forventes å ligge på et høyt nivå i noen år fremover, for så å falle, vil en forskyvning i tid av deler av virksomheten isolert sett kunne bidra til en jevnere

utvikling og dermed dempe kommende negative impulser. Denne omtalen er hilst med glede av miljøbevegelsen og enkelte politikere, mens representanter for oljesektoren og andre politikere fremhever at det er store kostnader ved reguleringstiltak og utsettelser av petroleumsutvinningen. Også utvalget skriver at å stoppe eller utsette aktivitet på felt som allerede er i drift vil kunne innebære betydelige kostnader, mens kostnadene trolig vil være mindre ved å utsette åpning av nye områder.

ARBEIDSINNVANDRING

Utvalget har også drøftet virkningene av den økte arbeidsinnvandringen bl.a. fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. EØS-området har en befolkning som er omtrent 100 ganger større enn Norges befolkning, og når arbeidsledigheten er betydelig høyere og lønnsnivået gjennomgående betydelig lavere i disse landene, er det grunn til å regne med at det er svært mange som vil ønske å jobbe i Norge hvis de får anledning til dette. Innvandringen skjer nå i høyt tempo, med en nettoinnvandring på 47 000 personer i 2012. Til sammenligning innebærer høy innvandringsalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsprognose, som gir en befolkning på nær 12 millioner i 2100, en årlig nettoinnvandring på 30 000.

Utvalget peker på at politiske myndigheter ikke har noen direkte virkemidler for å styre innvandringen fra EØS-land. Det tilgjengelige handlingsrommet må likevel brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig. Selv om arbeidsinnvandring bidrar til at vi som forbrukere har fordel av billige tjenester på mange områder, er samfunnet som helhet lite tjent med betydelig arbeidsinnvandring til svært lave lønninger. Lavt lønnsnivå går sammen med lavproduktive jobber og økende inntektsforskjeller. Dersom stadig nye arbeidsinnvandrere kan utkonkurrere allerede bosatt arbeidskraft – norske og tidligere innvandrere – gjennom lavere lønninger, kan det bli vanskelig å opprettholde et høyt sysselsettingsnivå. Velferden i Norge avhenger av andelen av befolkningen som er i jobb, og gevinsten ved arbeidsinnvandring, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, er derfor knyttet til om innvandrerne kommer og forblir i produktive jobber. Utvalget slår fast at det er viktig med ordninger som motvirker sosial dumping og lavlønnskonkurranse på områder med betydelig innvandring i lang tid framover. Allmenngjøringsinstituttet, som innebærer at den statlig oppnevnte Tariffnemnda kan fastsette at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere i et fag, spiller her en viktig rolle, selv om det også kan innebære problematiske sider. Ved inngangen til 2014 gjelder allmenngjøring i fire

bransjer, landbruk, byggeplasser, skips- og verftsindustrien samt renhold, men det er mange innvandrere med lave lønninger også i andre bransjer. Gode kontrollordninger under Arbeidstilsynet og andre relevante instanser som politiet og skatteetaten, og godt samspill mellom instansene, er også viktig for å få arbeidsinnvandringen til å fungere på en god måte.

Arbeidsinnvandringen har også betydning for andre politikkområder. Utvalget trekker bl.a. fram arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmannutvalget), som avga sin rapport i 2011, foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, og utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Trygdeordninger må gi insentiver til å jobbe, både for innvandrere og de som allerede er bosatt i Norge. En utfordring i arbeidsmarkedspolitikken, er at en politikk som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, i seg selv kan bidra til å øke innvandringen. Hvis aktiviseringstiltak innebærer betydelig offentlig støtte og begrenset verdiskaping, vil den økonomiske kostnaden av en omfattende ordning bli meget stor.

Stabiliteten i økonomien kan også bli påvirket av arbeidsinnvandringen. I penge- og finanspolitikken kan det bli vanskeligere å vurdere konjunktursituasjonen. Arbeidsinnvandring kan motvirke kapasitetsskranke i høykonjunkturer, men samtidig bidra til å forsterke konjunkturbevegelsene, særlig i boligmarkedet. Dette kan øke sårbarheten hvis konjunktorene 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 redusere sårbarheten for norsk økonomi.

LØNNSDANNELSE OG PRODUKTIVITET

Mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er den viktigste kilden til vedvarende velstandsvekst. I tråd med mandatet har utvalget likevel avgrenset oppmerksomheten på dette området til sammenhengen mellom lønnsdannelse og produktivitet, mens det vises til den varslede produktivitetskommissjonen for en bredere drøfting av tiltak for høyere produktivitetsvekst.

Utvalget peker på at økt produktivitet og effektivitet må tilstrebes i alle sektorer. Frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i økonomien over tid bestemmes av vekst i priser og produktivitet i konkurranseutsatt sektor, og i

privat sektor er det gjerne nær sammenheng mellom pris- og produktivitsveksten og lønnsveksten. Høyere produktivitsvekst i den enkelte virksomhet gir rom for høyere lønnsvekst. Utvalget konkluderer med at 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 formåls-erklæringer som understreker betydningen av samarbeid mellom partene om produktivitsfremmende arbeid, slik det er i hovedavtalene der NHO, Virke og Spekter er part på arbeidsgiversiden.

Et høyt lønnskostnadsnivå og koordinert lønnsdannelse stiller krav til produktivitsveksten i bedriftene. Høye lønninger gir sterke insentiver til å investere i arbeids- besparende kapital og forbedre produksjonsprosessene. Koordinering i lønnsdannelsen bidrar til likere lønn i bedrifter og sektorer som benytter samme type arbeids- kraft, også om bedriftene har ulik produktivitet. Det gir insentiver til investeringer og modernisering, og leder til avskalling av virksomheter med lav produktivitet. Så lenge sysselsettingen samlet sett er høy, slik den i hovedsak er i Norge, vil dette også bidra til høyere produktivitet i øko- nomien samlet sett.

AVSLUTNING

Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til at norsk økonomi har klart seg så bra gjennom mange år. Få andre land har høyere sysselsetting, lavere ledighet og jevnere inntektsfordeling enn Norge. Men vi har også vært heldige som har sett stigende priser på det vi selger og fallende priser på det vi kjøper. Vi kan ikke ta for gitt at utviklingen vil være like lys framover, Vi vet at petroleumsvirksom- heten etter hvert vil trappes ned, og hvis oljeprisen skulle falle kan dette skje raskere. Det vil kunne ramme norske arbeidsplasser hardt. Det vil i så fall også sette lønnsdan- nelsen og det inntektspolitiske samarbeidet på prøve. Utvalget mener at en koordinert lønnsdannelse og en fel- les virkelighetsforståelse er et godt utgangspunkt til å møte disse utfordringene.

REFERANSER

Cappelen, Å., T. Eika og J.B. Prestmo (2013). Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse. Framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk. Rapporter 59/2013. Statistisk sentralbyrå.

Eika, T. og M.S. Martinussen (2013). Virkninger av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger 2003–2012. Rapporter 57/2013, Statistisk sentralbyrå.

NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2013/nou-2013-13.html?id=747181>