

Finansdepartementet

Vår ref.:  
TEADeres ref.:  
[Navn]

15. april 2024

## Hørings svar NOU 2023:30 Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi

*Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 107 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.*

Vi viser til at NOU 2023:30 ble sendt på offentlig høring 17. januar 2024.

Utvalget ble gitt et omfattende mandat og har vurdert utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen. Utvalget ble i mandatet også bedt om å drøfte hvordan frontfagsmodellen skal praktiseres. Utvalget har ikke samlet seg om en felles forståelse av frontfagsmodellen eller hvordan frontfagsmodellen bør praktiseres. Hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden har ulike synspunkter og vurderinger. Det er åpenbart fra Akademikernes og UNIOs særmerknad at hovedkonklusjonene fra utvalget ikke er omforente.

Tekna stiller seg fullt ut bak Akademikernes vurderinger framsatt i særmerknaden. Det var en helt nødvendig merknad. Tekna gir i denne høringsuttalelsen våre egne vurderinger av utredningen med vekt på de delene som handler om lønnsdannelsen

### Lønnsdannelsen må understøtte høyere produktivitet

Utvalgets vurderinger er lite konkrete. Hovedkonklusjonen framstår som at frontfagsmodellen bør videreføres siden den fungerer fint og vil løse utfordringene vi står ovenfor. Vi mener utvalgets vurdering er svakt fundert og savner konkrete analyser av lønnsdannelsen. Utvalget skiller ikke klart mellom makroøkonomiske modeller for lønnsdannelsen og lønnsdannelsen slik den foregår i praksis. Tekna kan ikke se at utvalget har gjort reelle vurderinger av lønnsdannelsen basert på mikroøkonomiske analyser. Vi mener det er nødvendig med mikrodata for å analysere hvordan lønnsdannelsen fungerer. Det blir for enkelt å trekke slutninger om lønnsdannelsen ut fra den makroøkonomiske utviklingen i Norge.

Tekna er enig med utvalget i at det har vært en god utvikling i norsk økonomi over tid. Det er imidlertid svært utfordrende at det knapt har vært reallønnsvekst i Norge de 10 siste årene. Nasjonalregnskapet viser at årslønnsveksten har vært på 3,2 pst. mens årsprisveksten har vært på 3,0 pst. i gjennomsnitt fra 2013 til 2023. Selv om uforutsett høy prisvekst de to siste årene har trukket reallønnsveksten ned, er 0,2 pst. årlig reallønnsvekst veldig langt unna det som kan forventes ut fra normal produktivitetsvekst. I Perspektivmeldingen fra 2021 anslo Finansdepartementet timeverksproduktiviteten til 1,3 pst. som langsiktig gjennomsnitt, riktignok ned fra 2,1 pst. som er målt for perioden 1971 til 2019. Utforming av pensjonssystemet i folketrygden bygger på om lag tilsvarende forventninger, og forutsetter at produktivitetsveksten gir grunnlag for årlig reallønnsvekst på 1,5 pst.

Det er bred faglig enighet om at produktivitetsvekst er grunnlaget for reallønnsvekst på lang sikt. Den oppdaterte Hovedkursteorien med inflasjonsmål for pengepolitikken leder fram til at det er den gjennomsnittlige produktivitetsveksten i hele økonomien som har betydning for lønnsveksten<sup>1</sup>. I utvalgets mandat pekes det på svak produktivitetsvekst og omstillingsbehov som noen av de sentrale langsiktige utfordringene. Tekna mener utvalget burde gått inn i disse problemstillingene med formål å identifisere hva som kan forbedres for at lønnsdannelsen i størst mulig grad underbygger høy produktivitetsvekst i hele økonomien. Utvalget holder seg imidlertid på et overordnet abstraksjonsnivå til lønnsdannelsen og foretar ikke analyser av hvordan lønnsdannelsen kan bidra til høyere produktivitetsvekst. Det er en klar svakhet ved utredningen.

### Arbeidsmarkedene må fungere

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Tekna mener velfungerende arbeidsmarkeder er en forutsetning for effektiv bruk av arbeidskraften. Lønn må respondere på tilbud og etterspørsel og bidra til at arbeidstakerne trekkes til bransjer og virksomheter der deres kompetanse skaper høyest verdi for samfunnet. Det er særlig viktig når det er stor knapphet arbeidskraft.

Tekna mener lokal kollektiv lønnsdannelse legger til rette for at virksomhetene kan bruke lønn som aktivt virkemiddel får å nå sine mål, samtidig som virksomhetenes kompetansebehov fanges opp i arbeidsmarkedet slik at arbeidskraften finner veien dit hvor den skaper størst verdier. Lokal kollektiv lønnsdannelse innebærer at lønnsveksten forhandles kollektivt lokalt i virksomhetene samtidig som lønnsfastsettelsen er individuell.

Offentlig sektor konkurrerer med private bedrifter om den samme arbeidskraften. Det er viktig at lønningene i offentlig sektor er koplet på privat sektor gjennom felles arbeidsmarked dersom offentlig sektor skal kunne beholde og rekruttere den arbeidskraften som er nødvendig for å løse oppgavene de er gitt. Lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor er så

---

<sup>1</sup> NOU 2013:13 vedlegg 1.

store at offentlige virksomheter sliter med dekke behovet for personer med høyere utdanning generelt og teknisk-naturvitenskapelig utdanning spesielt.

Teknas lønnsstatistikk viser at medlemmer med seniorkompetanse har om lag 30 pst. lavere lønn dersom de arbeider i offentlig sektor sammenliknet med privat sektor, i gjennomsnitt. De to siste årene har vi målt en gjennomsnittlig lønnsendring på 23 pst. for de som bytter jobb fra offentlig til privat sektor. De som bytter fra offentlig til privat sektor er typisk de med kort til mellomlang erfaring.

Teknisk beregningsutvalg (TBU) rapporter hvert år lønnsnivå etter utdanningslengde i de såkalte forhandlingsområdene. Lønnsnivå etter utdanningslengde vises tilsvarende i figur 8.17 i frontfagsmodellutvalgets rapport. Det er noen slående og stabile lønnsrelasjoner som vises. Lønnsnivået i staten er høyere enn i industrien for arbeidstakere med kort utdanning, samtidig som staten og kommunene har klart lavest lønnsnivå for arbeidstakere med lang utdanning. For arbeidstakere med lang høyere utdanning er lønnsnivået i staten om lag 22 pst. lavere enn i industrien<sup>2</sup>.

Den sammenpressede lønnsfordelingen etter utdanning i offentlig sektor gir ulike problembeskrivelser på rekrutteringsutfordringer avhengig av utdanningsnivå. Å legge til rette for at konkurranseutsatte bedrifter kan konkurrere om arbeidskraften med skjermede virksomheter er et viktig argument for en frontfagsmodell, forutsatt at det er ønskelig med økt eller uendret omfang på konkurranseutsatt sektor. Vi legger til grunn at de store lønnsnivåforskjellene mellom offentlig og privat sektor for personer med lang høyere utdanning betyr at hensynet til konkurranseutsatt næringsliv ikke kan være et argument mot en mer markedsrettet lønn i offentlig sektor der behovene lokalt er styrende.

Tekna mener frontfagsmodellen har blitt brukt til å redusere offentlig sektors evne til å konkurrere om arbeidskraften. Når offentlige arbeidsgivere ikke klarer å konkurrere om arbeidskraften med arbeidsgivere i privat sektor, vil det svekke kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet og offentlig sektors evne til å understøtte vekst i privat sektor framover. Frontfagsmodellutvalgets rapport overfokuserer på årlig lønnsvekst mellom ulike grupper og områder i arbeidsmarkedet. Overfokusering på årlig lønnsvekst bidrar til rigiditeter mot nødvendige endringer i relative lønninger og reduserer offentlig sektors evne til å løse utfordringer knyttet til nye og endrede kompetansebehov. Det er ventelig forskjellene i lønnsnivå som er mest sentral for konkurransen om arbeidskraften.

#### Lønnsdannelsen i konkurranseutsatt næringsliv må avklares lokalt

Tekna mener lønnsevnen i konkurranseutsatte bedrifter utgjør grunnlaget for lønnsveksten. Det er det Hovedkursteorien og dermed også frontfagsmodellen handler om. Det prinsipielle skillet i en frontfagsmodell går mellom

---

<sup>2</sup> Teknisk beregningsutvalg (TBU) februar 2024

konkurransetsatte bedrifter på den ene siden og skjermede deler av økonomien som offentlig sektor på den andre siden. Det bakenforliggende hensynet er å sikre nødvendig konkurranseevne til konkurranseutsatte bedrifter, og dermed et tilstrekkelig nivå på konkurranseutsatt sektor samlet sett. Lønnsvekst med utgangspunkt i lønnsevnen bidrar til at de ansatte tar del i verdiskapingen i bedriftene, samtidig som det gir skjermede deler av økonomien markedsbaserte lønns signaler.

Tekna mener lønnsdannelse i tråd med de hensyn frontfagsmodellen er ment å ivareta, forutsetter at situasjonen lokalt i bedriftene legges til grunn for lønnsveksten lokalt. Teknas tariffavtaler i privat sektor har lokal kollektiv lønnsdannelse som grunnleggende prinsipp. I Hovedavtalen mellom NHO og Tekna skal den lokale kollektive lønnsdannelsen baseres på de fire kriteriene som er: bedriftens økonomi, produktivitet, konkurranseevne og framtidsutsikter. Det betyr at lønnsevnen skal avklares gjennom prøving av de fire kriterier.

Selv om noen fagforeninger og sammenslutninger forhandler lønn på sentralt nivå, er det lokalt i bedriftene lønnsveksten i all hovedsak blir bestemt. For NHO-området i industrien er det sentrale bidrag til lønnsveksten 2 pst. for industrifunksjonærer og 21 pst. for industriarbeidere de siste 10 årene i gjennomsnitt<sup>3</sup>.

Dette Holdenutvalget mener som forrige Holdenutvalg<sup>4</sup> at årslønnsveksten i industrien bør anslås siden lønnsveksten ikke er avklart når sentrale forhandlinger i «frontfaget» er avsluttet. Dette utvalgets flertall mener i tillegg at anslått årslønnsvekst bør være førende for de lokale forhandlingene innenfor «frontfaget». Det er i alle fall slik vi oppfatter vurderingspunkt fire av de totalt 16 vurderingene som framsettes i kapittel 2. Tekna tar sterk avstand fra flertallets synspunkt og viser til at Akademikerne i sin merknad bl.a. uttaler følgende:

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

Etter Teknas syn er det viktigere at de avvik som er i lønnsevnen ute i bedriftene fra anslaget som er gitt, framkommer som avvik i TBU sin rapport enn at en skal inn og styre lønnsveksten i bedriftene med hensikt at anslaget skal treffe. Det vil heller svekke frontfagsmodellens funksjon og legitimitet.

---

<sup>3</sup> Teknisk Beregningsutvalg februar 2024 figur 5.2.

<sup>4</sup> NOU 2013:13.

Tekna reagerer på at utvalgets flertall gjennom sitt syn heller ikke respekterer de tariffavtalene som gjelder. Tekna mener uavhengig av dette at det ikke vil være mulig å praktisere frontfagsmodellen uten at det skjer en vurdering av lønnsevnen lokalt i bedriftene. Bedriftenes økonomiske situasjon varierer, og det er ikke mulig å peke på ett tall som dekkende for ulike bedrifters lønnsevne. Det er nettopp derfor bidraget fra sentralt avtalte tillegg utgjør en liten del av lønnsveksten slik statistikken viser. Lønnsveksten må avklares lokalt for at lønnsveksten kan tilpasses lønnsevnen og for at intensjonen med en frontfagsmodell kan ivaretas. Det er helt sentralt å skille mellom konkurranseutsatt næringsliv og skjermede virksomheter i frontfagsmodellen. Konkurranseutsatte bedrifter må bidra til å avklare lønnsevnen i konkurranseutsatt næringsliv ved at lønnsveksten tilpasses situasjonen lokalt.

De siste 10 årene har anslått årslønnsvekst i industrien en gjennomsnittlig årlig prognosefeil på 9 pst<sup>5</sup>. Det er krevende å vurdere i hvilken grad den lokale lønnsdannelsen virker godt nok ut fra størrelsen på gjennomsnittlig årlig prognosefeil. Det er indikasjoner på at den årslønnsveksten NHO anslår undervurderer endringer i industribedriftenes økonomiske situasjon. Anslaget overvurderte lønnsveksten etter oljeprisfallet i 2014 og har undervurdert lønnsveksten i tre år på rad fra og med pandemiåret. Når en legger til grunn at prognoser generelt virker tilbake på det de anslår, er det sterke holdepunkter for at anslått årslønnsvekst for NHO-området i industrien har bommet kraftig og undervurdert lønnsevnen i bedriftene for årene 2020 til 2022.

Tekna mener det er helt naturlig at prognoser ikke treffer. Det gjelder selvfølgelig også for anslått årslønnsvekst i industrien. Anslaget gjelder jo det som blir resultatet av et stort antall forhandlinger og beslutninger lokalt i bedriftene. Det bør heller ikke vurderes som et problem at anslaget ikke treffer, det må forventes, og som påpekt er den årlige prognosefeilen 9 pst. i gjennomsnitt. Tekna mener utvalget burde framsnakket den lokale kollektive lønnsdannelsen som en viktig del av jobben med å avklare lønnsevnen i bedriftene. Utvalgets flertall velger derimot å problematisere det som skjer lokalt når anslaget bommer på den gjennomsnittlige lønnsevnen i bedriftene. Det kan vi ikke akseptere. Det er lønnsevnen i bedriftene som må være styrende for lønnsveksten, ikke anslaget.

Selv om lønnsveksten de siste årene har vært høyere enn anslått har bedriftseiernes andel av verdiskapingen i industrien økt betydelig. Lønnsandelen i industrien har falt ned til 73,8 pst. i 2022 og videre ned til 71,6 pst. i 2023, fra et nivå over 80 pst. hvert år fra 2014 til 2021<sup>6</sup>. Det underbygger at lønnsveksten har vært for lav i industrien.

Det viktigste målet på lønnsvekst i Norge er trolig årslønnsveksten fra Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskap. Årslønnsvekst i nasjonalregnskapet dekker for det første alle lønnstakere i de bedriftene som inngår i

---

<sup>5</sup> Målt som gjennomsnittlig absolutt prosentavvik i anslaget fra faktisk årslønnsvekst.

<sup>6</sup> Teknisk beregningsutvalg februar 2024, tabell 9.6.

produksjonsavgrensningen for Norge<sup>7</sup>. Årslønnsvekst i nasjonalregnskapet er for det andre den lønnsveksten som bestemmer reguleringen av grunnbeløpet i folketrygden, og dermed regulering av hele trygde og pensjonssystemet i Norge i tillegg til en rekke andre størrelser.

De siste ti årene har årslønnsveksten fra nasjonalregnskapet vært klart høyere enn årslønnsveksten i NHO-området i industrien. Fra 2013 til 2023 har årslønnsveksten i NHO-området i industrien vært 34,2 pst., konsumprisindeksen har økt 34,9 pst., mens årslønnsveksten ifølge nasjonalregnskapet har vært på 37,4 pst.

At årslønnsveksten for økonomien samlet har vært høyere enn årslønnsveksten i NHO-området i industrien leder fram til spørsmålet om lønnsveksten i det organiserte arbeidslivet er lavere enn lønnsveksten der organisasjonsgraden er lav. Frontfagsmodellutvalget er opptatt av økt organisasjonsgrad og høy tariffavtaledekning. Det er viktig for ordnede arbeidsforhold og for å styrke den norske samarbeidsmodellen. Tekna arbeider for økt organisering og økt tariffavtaledekning hver eneste dag. Det er imidlertid utfordrende dersom det er slik at anslått lønnsvekst i industrien bidrar til å trekke lønnsveksten ned der organisasjonsgraden er høy sammenliknet med andre deler av økonomien. Dette er en problemstilling som bør undersøkes nærmere. Tallgrunnlaget er mangelfullt, og vi mener SSB burde utarbeide et mer helhetlig statistikkgrunnlag som utfyller Teknisk beregningsutvalg som dekker de såkalt store forhandlingsområdene.

Frontfagsmodellutvalget drøfter sammensetningen av frontfaget. Det er nå lønnsveksten i NHO-området i industrien som er i fokus og derfor anslås. Utvalget anbefaler ikke endringer på tross av at stadig flere næringer står ovenfor konkurranse fra utlandet. For eksempel vises det til at faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og transport utenom utenriks sjøfart er klassifisert som konkurranseutsatte næringer av SSB. Til sammen har disse næringene klart flere sysselsatte enn det er i industrien. Utvalgets argument for å fokusere på industrien synes å være knyttet til praktiske forhold. Tekna mener det må være konkurranseutsatt næringsliv som samlet sett utgjør frontfaget og at det derfor bør utarbeides lønnsstatistikk for konkurranseutsatt næringsliv samlet. Vi mener det er naturlig om SSB utarbeider et slikt tallgrunnlag som kan utfylle TBUs tall for NHO-området i industrien.

Avslutningsvis vil vi påpeke at det er svært viktig for den norske samarbeidsmodellen at ulike fagforeninger kan ivareta sine medlemmers interesser og at ulike tariffavtaler må kunne virke side om side. Ulike fagforeninger vil naturlig ha ulike interesser. Det er derfor forunderlig at frontfagsmodellutvalget tar opp en rekke politiske spørsmål og fremmer synspunkter knyttet til moderasjon, prioritering, fordeling og markedssyn som må betraktes som partsinnlegg.

---

<sup>7</sup> Se utfyllende omtale i TBU februar 2024, vedlegg 2.

Tekna mener det ikke kan sees bort fra at det er et arbeidsmarked der ute og at lønn må respondere på tilbud og etterspørsel. Lønnsdannelsen kan ikke styres av beslutninger tatt av sentrale parter. Frontfagsmodellen kan ikke legge begrensninger på bruk av lønn som virkemiddel i konkurransen om arbeidskraften.

Med vennlig hilsen



Line Henriette Holten  
generalsekretær