

Frontfagsmodellutvalget
v/ leder Steinar Holden
c/o Økonomiavdelingen,
Finansdepartementet

05.10.2023

NITOs innspill til utvalg om utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi i lys av nye utviklingstrekk (Frontfagsmodellutvalget)

NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon – er landets største organisasjon for ingeniører og teknologer med over 105 000 medlemmer og følger Frontfagsmodellutvalgets arbeid med interesse.

NITO er opptatt av at norsk næringsliv og norske virksomheter er konkurransedyktige. Partene i arbeidslivet må bidra til at bedriftenes konkurranseevne styrkes nasjonalt og internasjonalt, samtidig som arbeidstakerne sikres en rimelig andel av verdiskapingen.

NITO ønsker med dette å komme med våre innspill til utvalgets arbeid. NITO vil fokusere på utviklingstrekk i lønnsdannelsen lokalt og sentralt.

Del I: Utviklingstrekk i lokal lønnsdannelse

NITO mener lokal lønnsfastsettelse best ivaretar den enkelte virksomhets konkurransesituasjon og lønnsevne. En slik modell er godt tilpasset konkurransesituasjonen, arbeidsmarkedet og bedriftenes lønnsevne. NITOs lønnspolitikk bygger derfor på **lokal** lønnsfastsettelse som det viktigste virkemiddelet for lønnsutvikling for våre medlemmer. NITO ønsker en modell som er fleksibel nok til å kunne skape reell medbestemmelse i den enkelte virksomhet og en reell dynamikk i lønnsdannelsen lokalt.

Sentral ramme i lokale forhandlinger

En økende andel av NITOs tillitsvalgte melder om at arbeidsgiver anvender resultatet av frontfagsforhandlingene som en fasit for lønnsoppgjøret i virksomheten. Det settes mao likhetstegn mellom lønnsrammen i frontfagsoppgjøret **sentralt** og oppgjøret i virksomheten lokalt. NITO mener frontfagsmodellen ikke gir grunnlag for slik bruk av frontfagsrammen.

Det framgår av Holden III-rapporten ([NOU 2013:13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi](#)) at lokal lønnsdannelse i øvrige forhandlingsområder utenfor frontfaget aggregeres til en beregnet sentral lønnsvekst i disse områdene. Samlet over tid forholder den sentrale lønnsveksten seg til frontfaget som en norm. Slik sett, står det i rapporten, er ikke lokal

lønnsvækst upåvirket av sentrale forhandlinger, men det er rom for lokale vurderinger. Slike vurderinger har partene gjort over tid i henhold til tariffavtalte kriterier. Holden III sier at frontfaget skal ha en viss betydning:

«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.» (s. 141)

Slik oppleves det ikke, en rekke steder. Det som skulle være en samlet norm over tid for andre tariffområder oppleves å ha blitt årvis fasit i den enkelte virksomhet. Betydningen av de tariffavtalte kriterier utvannes og de lokale vurderingene innsnevres. Dette er ikke i tråd med intensjonen i frontfagsmodellen og heller ikke i tråd med intensjonen i tariffavtalene partene har inngått med hverandre.

Dette skjer til tross for at NHO, i forståelse med LO, i sine vurderinger av årlige rammer presiserer at oppgjøret ikke er bestemmende for forhandlinger i enkeltbedrifter eller områder. Dette framkommer på følgende måte i anslaget fra NHO i forståelse med LO for 2023:

«Anslått bidrag fra glidningen uttrykker et gjennomsnitt, og er ikke bestemmende for forhandlinger i enkeltbedrifter, der resultatet kan bli høyere eller lavere. Lokale lønnsforhandlinger skal baseres på de fire kriterier, bedriftens økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne.»

Når resultatet av frontfagsforhandlingene blir mer bestemmende for forhandlingsresultatene i virksomhetene enn kriterier fastsatt i tariffavtalene, vil lønnsvæksten ikke lenger tilflyte ansatte i de virksomheter som er mest lønnsomme innenfor forskjellige forhandlingsområder.

På sikt svekkes forhandlingsretten for fagforeningene lokalt. Hvis det ikke er reelle utslag av økonomisk handlingsrom i den enkelte virksomhet, er det vanskeligere for tillitsvalgte å begrunne og forsvare resultatet av forhandlingene overfor medlemmene.

NITO mener det er forholdene som påvirker konkurranseevnen lokalt som må være styrende. I lokale forhandlinger ønsker NITO å unngå sentral styring eller påvirkning fra myndigheter eller de sentrale partene i arbeidslivet. Bedriftenes lønnskostnader er et av flere forhold som påvirker bedriftenes konkurranseevne.

I virksomheter som legger frontfagsrammen til grunn lokalt, men som i realiteten har høyere lønnsevne, må det forventes at lønnsvæksten i økende grad vil skje utenom lokale forhandlinger. Det vil medføre økt mobilitet for arbeidstakere som ønsker å sikre seg selv økt del av verdiskapingen - og mindre lojalitet til den enkelte arbeidsplass. Den gjensidige lojaliteten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker har historisk vært et konkurransefortrinn for norske virksomheter.

For NITO er det avgjørende at det gjennomføres reelle, lokale forhandlinger om lønn, basert på avtalte kriterier. Tillitsvalgte tar hensyn til bedriftens økonomi. Går det godt, skal medlemmene ha sin del av verdiskapingen, selv om det blir høyere enn frontfaget. Går virksomheten dårlig, blir lønnsoppgjørene tilsvarende dårligere.

- NITO ber om Frontfagsmodellutvalgets vurdering av hvilken vekt frontfagsrammen har, og skal ha framover, i lokale oppgjør – vis-a-vis tariffavtalte kriterier for lønnsdannelsen.

Når det har vært økt oppmerksomhet på frontfagsrammen i lokale forhandlinger, har en konsekvens av dette vært økende uenighet i lokale forhandlinger knyttet til verdiberegninger av sentral og lokal ramme.

Sentral lønnsvekst beregnes gjerne som vekst i årlig gjennomsnitt gjennom året over de forskjellige områder. Lønnsveksten i det enkelte lokale oppgjør beregnes gjerne som et øyeblikksbilde, med varierende oppmerksomhet på de strukturelle endringene som påvirker sentral ramme. Det er krevende for partene lokalt å diskutere overføringsverdien av elementer som glidning og overheng fra de sentrale beregningene inn i det lokale oppgjøret.

Del II: utfordringer i sentral lønnsdanning – offentlig sektor og likelønn

Offentlig sektor

Den kollektive lønnsmoderasjon som implisitt ligger i frontfagsmodellen skal blant annet sikre at konkurranseutsatt sektor ikke blir utkonkurrert i kampen om arbeidskraften. NITO er bekymret for at frontfagsmodellen mangler evne til å løse arbeidskraftbehov i offentlig sektor.

Anslaget for frontfagsoppgjøret legger kanskje aller størst føringer for de etterfølgende oppgjørene i offentlig sektor. Dette gjelder både der lønnsdannelsen skjer sentralt, men også der den skjer lokalt, som for visse grupper i kommunesektoren og i Spekterområdet. I de store, sentrale oppgjørene med sentral lønnsdanning, for eksempel for statsansatte, er det lang tradisjon for at rammen er identisk med anslaget for frontfaget. Dette bidrar etter NITOs oppfatning til for lite fleksibilitet i lønnsdannelsen.

Hvis frontfaget er ment å være normgivende over tid, viser praktiseringen at den heller blir en fasit og både gulv og tak for rammene i offentlig sektor. På denne måten reduseres forhandlingsinstituttet til en ren fordelingsmekanisme, der det ikke gis rom for løsninger som eksempelvis kan svare ut rekrutteringsutfordringer i de offentlige områdene. De senere årene har vi også sett at anslaget for frontfaget har vist seg å være for lavt når rapportene fra TBU kommer året etter. Likevel har det i liten grad vært aksept for å kompensere offentlig sektor for dette i påfølgende lønnsoppgjør.

Også der lønnsdannelsen skjer lokalt i offentlig sektor danner anslaget for frontfaget i stor grad et tak for hva som er mulig å framforhandle som resultat ute i virksomhetene, uavhengig av virksomhetenes behov. For NITOs del er dette aller mest framtreddende innen Spekterområdet/ helseforetakene, men vi ser også samme tendens når det forhandles lokalt i medhold av kapittel 3 og 5 i KS-området. Her relateres forhandlingene i tillegg ofte til «etterfølgende sektorvis frontfag». NSF har forhandlet først i helseforetak, mens kapittel 4-resultatet i KS «tolkes» i etterfølgende lokale oppgjør i kapittel 3 og 5.

For offentlig sektor bør ivaretagelse av samfunnsoppdraget vektlegges. Det vil si evnen til å yte service, og til å oppfylle behov i allmennhetens interesse. Historiske betraktninger om trygge arbeidsplasser og gunstige pensjons-, arbeidstids- og velferdsordninger er ikke lenger like gyldige. Nye generasjoner opplever konkurranse med eksterne leverandører av offentlige tjenester og innskrenkninger i velferdsordninger, slik som pensjonsreformen. NITO opplever at frontfagets

legitimitet i offentlig sektor er svekket som følge av slike mekanismer. NITO mener lønnsnivået i offentlig sektor bør løftes slik at gapet til andre sektorer blir mindre.

Likelønnsbetraktninger

Frontfagsmodellen har vist seg å sementere lønnsrelasjoner ut fra historiske sammenhenger. Den gir ingen løsning for vedvarende yrkesbaserte kjønnsforskjeller, eller for ansatte som sakker akterut på grunn av lav mobilitet i yrkesgruppene, og lite rom for belønning for ekstra innsats - for eksempel under pandemi.

Det er et paradoks at kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor som sykepleiere, bioingeniører og lærere på grunn av frontfagsmodellen aldri kan forvente at deres særlige innsats under krisetid eller pandemi vil gi ekstra lønnsmessig uttelling – ettersom slike år nærmest per definisjon vil gi dårlige lønnsoppgjør i frontfaget.

En [undersøkelse om lønnsgapet](#) i Norge fra SSB i 2023 benytter en Eurostat-metode (Oaxaca-Blinder-dekomponering) for å tallfeste årsaker til kjønnsforskjeller i lønnsnivå. Undersøkelsen er fulgt opp i [etterfølgende analyse](#).

I beskrivelsen av undersøkelsen heter det på SSBs sider:

«Arbeidsmarkedet i Norge er kjønnsdelt også ved at mange yrker er kvinnedominerte, mens andre yrker er spesielt mannsdominerte. De typisk kvinnedominerte yrkene er i stor grad i offentlig sektor, som forklarer et lavere lønnsnivå.»

Undersøkelsen tallfester forskjeller mellom yrkesgrupper som langt på vei har sammenlignbare kvalifikasjonskrav og belastning i arbeidslivet. Forskjeller tilskrives blant annet at enkelte yrker er kvinnedominerte, dvs. at det hovedsakelig arbeider kvinner i disse yrkene.

Menn og kvinners rett til lik lønn for likt arbeid i samme virksomhet er gitt vern i lovgivning. Det er ikke etablert tilsvarende vern for retten til lik lønn for samme type arbeid på tvers av yrkesgrupper eller samfunnsmessige områder. Det kan tenkes at det henger igjen verdivurderinger knyttet til kvinners arbeid som i dag hører fortiden til.

NITO ba i november 2022 regjeringen om å nedsette en ny likelønnskommisjon for å se nærmere på årsakene til både lønnsforskjeller mellom kjønnene og kjønnsdeling i arbeidsmarkedet, og foreslå tiltak. NITO mener en slik kommisjonen kunne bidratt til å identifisere treffsikre tiltak og komplettere systemene for lønnsdannelse. Regjeringen pekte i sitt avslag på vårt initiativ til arbeidet i Frontfagsmodellutvalget og Lavtlønnsutvalget.

- NITO ber derfor Frontfagsmodellutvalget åpne modellen for å justere skjevheter i lønnsnivået mellom grupper, slik at partene kan avtale å justere dokumentert kjønnsbaserte skjevheter mellom manns- og kvinnedominerte yrkesgrupper med større grad av frihet fra frontfagsrammen.

Del III: utfordringer i sentral lønnsdannelse – modellens fundament

NITO har i tillegg betraktninger rundt modellens fundament. Hovedkursteorien til Aukrust er fundamentert på statistiske og matematiske sammenhenger i økonomien på 1950- og '60-tallet.

På de fleste områder er det skjedd gjennomgripende endringer i økonomiske rammebetingelser og næringsmessige driftsmønstre. Forskjellige utvalg har over tid presentert oppdatert statistikk, men det er lenge siden det er foretatt grunnleggende undersøkelser som viser om de underliggende statistiske sammenhengene opptrer i samme form som tidligere. Det vil kunne vise om det er rom for justeringer til dagens økonomiske virkelighet.

- Frontfagsutvalget bør vurdere behov for forskning som kan oppdatere Aukrusts hovedkursteori.

NITO ønsker å framheve elementer som det kan være relevant å få belyst:

Sikres en andel av verdiskapingen?

Med inflasjonstakten de siste årene har prisveksten spist opp de siste ti årenes lønnsvekst. Det er bekymringsfullt. Frontfagsmodellen skal sikre både eier- og arbeidstakersiden en andel av verdiskapingen.

I henhold til hovedkursteorien er lønnskostnadene i skjermet sektor en stabil andel av verdiskapingen. Lønnsmoderasjon gir lavere priser, som styrker kjøpekraft og konkurranseevne. Men i en stabil andel ligger også en forutsetning om inflasjonsdempende moderasjon i profitt, utbytte og lederlønninger.

Lønnsmoderasjon håndheves gjennom Rikslønnsnemndas avgjørelser. Det påvirker forutgående forhandlinger mellom partene og er et effektivt virkemiddel for at lønna ikke blir for høy. Det finnes ingen tilsvarende mekanisme for moderasjon på eiersiden. Det finnes derimot indikasjoner på gradvis økende ulikhet i Norge.

Teknisk beregningsutvalg angir at lønnskostnadsandelen er stabil over tid. Andelen ses opp mot virksomhetenes driftsresultat. Med moderne forretningsstrategier for å fasilitere vekst og verdikninger for virksomheter og eiere vil det være interessant å undersøke om driftsresultat i 1965 og 2023 er sammenlignbare statistiske størrelser, og om forutsetningen om en fast arbeidstakerandel holder stand.

Det er økende krav til egenkapitalavkastning som virkemiddel for å sikre mest mulig gunstig finansiering, i globaliserte markeder. Under slike forhold kan det være at virksomhetene i frontfaget ikke finner rom for reallønnsvekst selv om det går godt. Vi stiller spørsmål ved om lønnsmoderasjon gir grunnlag for at eierne tar ut ekstra profitt på noen områder – og på nye måter. I så fall svikter forutsetningen om at lønnsmoderasjon tas igjen som kjøpekraft.

- Frontfagsmodellutvalget bør vurdere om trenden med manglende reallønnsutvikling må forventes å vedvare.

Forebygge inflasjon

Frontfagsmodellen skal forebygge lønns- og prisspiraler.

I dag har inflasjonen funnet veien inn i norsk økonomi blant annet gjennom krig i Ukraina og økte energipriser, eskalerende handelshindringer og etterdønninger av covid. Også kvantitative lettelser i

USA og EU kan ha gitt utslag i importert inflasjon. De siste årenes utvikling gjør det rimelig å anta at dagens inflasjon ikke først og fremst er drevet av nasjonale lønnsøkninger. Og vi har beveget oss langt fra tiden Norge forholdt seg til faste valutakurser og tilhørende devalueringer.

[En rapport fra juli 2023](#) for lønnsvekst i EU, foretatt av WSI Institute of Economic and Social Research, konkluderer med at selskapenes økte profittmarginer er en vesentlig årsak til vedvarende inflasjon. Rapporten sier videre at «The calculations make clear that quite significant wage increases are possible to counteract the loss of real income for workers without reducing companies' profit margins» (s. 5-7). En norsk analyse kunne ta for seg graden av kausalitet som ligger i nasjonale lønnsøkninger som inflasjonsdriver historisk og fram til i dag. Konklusjonene kan ha betydning for Norges Banks pengepolitiske vurderinger.

Konkurranse i markedet

I henhold til hovedkursteorien forholder konkurranseutsatt sektor seg til verdensmarkedet. Bygg og anlegg, kraftproduksjon og tjenesteytende industri ble regnet som «skjermet» for utenlandsk konkurranse. I dag er store deler av «skjermet» sektor, herunder deler av offentlig virksomhet og finansnæring, konkurranseutsatt. En analyse kunne blant annet ta for seg hvordan lønnskostnadsandelen har utviklet seg i områder som tidligere var skjermet, men nå er konkurranseutsatt.

Med vennlig hilsen



Trond Markussen
President



Egil Thompson
Generalsekretær