



Unios notatserie
nr. 8/2016

Cappelen-utvalget

Erik Orskaug, sjeføkonom i Unio

20. september 2016

Innhold	Side
Oljeprisfall og lønnsdannelse	3
Boks 1: Holden III-utvalget og effektene av et oljeprisfall.....	5
Holden III sammenliknet med faktisk utvikling	6
Lønnsveksten og konkurranseevnen	8
Boks 2: Den norske lønnsforhandlingsmodellen	10
Flyktninger, arbeidsinnvandring og lønnsdannelse.....	11
Boks 3: Noen fakta om flyktninger i Norge.....	12
Boks 4: Samarbeidserklæring om raskere integrering av flyktninger.....	15

Unios notatserie på www.Unio.no (utdrag)

- Nr 1 2007 Tjenestedirektivet – en oversikt
- Nr 1 2008 Unios innspill til Likelønnskommisjonen januar 2008
- Nr 2 2008 AFP-utvalget, en kort presentasjon og noen kritiske merknader
- Nr 4 2008 Skift/turnus og deltid
- Nr 5 2008 Kan ny AFP i privat sektor overføres til offentlig sektor?
- Nr 1 2009 Makt og innflytelse i EU – fagbevegelsens rolle
- Nr 5 2009 Offentlig tjenestepensjon – om meklingsresultatet 2009
- Nr 2 2010 Ny pensjonistbeskatning - kommentarer til regjeringens forslag
- Nr 3 2010 Skattlegging av pensjonsinntekt - Unios høringssvar
- Nr 6 2010 Kombinasjon arbeid og pensjon
- Nr 1 2011 Brutto er best
- Nr 5 2011 Uførepensjon og skatt
- Nr 7 2011 Kunnskapskommunen
- Nr 1 2012 På arbeidsgivers nåde - privat tjenestepensjon
- Nr 2 2012 Er forskning arbeid?
- Nr 5 2012 Hybriden – tjenestepensjon à la carte
- Nr 6 2012 Frontfagsmodellen – modell under press
- Nr 7 2012 Hybriden – Unios høringssvar
- Nr 1 2013 Yngre årskull og offentlig tjenestepensjon
- Nr 5 2013 Ny uførepensjon i offentlig tjenestepensjon fra 2015
- Nr 6 2013 Ny uførepensjon i privat tjenestepensjon fra 2015
- Nr 4 2014 Handelsavtaler og handel med tjenester
- Nr 6 2014 Offentlig tjenestepensjon målt mot andre tjenestepensjonsordninger
- Nr 2 2015 Realinntektsnedgang for alderspensjonister og minstepensjonister
- Nr 5 2015 Produktivitet – Unios kommentarer til Produktivitetskomisjonens innstilling
- Nr 6 2015 Unios kommentarer til Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016
- Nr 1 2016 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2017-budsjettet
- Nr 2 2016 Produktivitet II – Unios kommentarer til Produktivitetskomisjonens andre innstilling
- Nr 3 2016 Hvor høy avkastning bør det forutsettes for innskuddspensjon?
- Nr 4 2016 Regjeringen vil ikke forhandle offentlig tjenestepensjon
- Nr 5 2016 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2016 og Kommuneproposisjonen 2017
- Nr 6 2016 Trygdedrøftingene 2016
- Nr 7 2016 Innskuddspensjon – arbeidsgivers drøm
- Nr 8 2016 Cappelen-utvalget

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige høringssaker og våre innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

20. september 2016

Cappelen-utvalget

Cappelen-utvalget rokker ikke ved konklusjonene fra Holden III-utvalget. Sett i ettertid ble effektene av oljeprisfallet fanget godt opp i de beregninger som Holden III-utvalget gjorde bare måneder før oljeprisfallet sommeren 2014. Hovedkonklusjonene for lønnsdannelsen fra Holden III videreføres av Cappelen-utvalget. Den alvorlige asylsituasjonen med 33 000 ankomne asylsøkere i 2015 gir store utfordringer i forhold til integrering, kompetanse og arbeid. Cappelen-utvalget støtter konklusjonene i samarbeidserklæringen fra hovedorganisasjonene og regjeringen fra juni 2016 om at kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flyktningene i arbeid, og at lønnsdannelsen slik vi kjenner den fra den norske arbeidslivsmodellen skal videreføres. Lavere lønn eller «innslusingslønn» for asylsøkere avvises. Arbeidsmarkedstiltak, herunder lønnstilskudd, trekkes fram som viktige tiltak for å gi asylsøkere arbeidstrening og kompetanse. For asylsøkere med etterspurt kompetanse bør kombinasjoner av arbeid og opplæring, herunder språkopplæring skje parallelt, f.eks. som en del av introduksjonsprogrammet.

Cappelen-utvalget ble opprettet av regjeringen Solberg 11. mars 2016 og avga en enstemmig innstilling 20. september 2016. Utvalget har vurdert utfordringene for lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk siden Holden III-utvalget la fram sin rapport i desember 2013. De nye utviklingstrekkene er først og fremst fallet i oljeprisen og den store ankomsten av asylsøkere til Europa. Utvalget har hatt representasjon fra alle hovedorganisasjonene (LO, Unio, YS, Akademikerne, NHO, KS, Virke, Spekter) og ble ledet av TBU-leder Ådne Cappelen fra SSB. Cappelen var sammen med andre forskere fra SSB ansvarlig for oljeprisfall-beregningene som ble presentert i Holden III-utvalget.

Oljeprisfall og lønnsdannelse

Et viktig tema i Holden III-utvalget var hva som ville skje med norsk økonomi og lønnsdannelsen hvis vi ble utsatt for et «ytre sjokk» i form av et oljeprisfall. Fallet kom sommeren 2014, bare måneder etter at utvalget avga sin rapport. Holden III-utvalget skilte mellom et «tilbudsdrevet oljeprisfall» og et «etterspørselsdrevet oljeprisfall»:

- Et tilbudsdrevet oljeprisfall skyldes at tilbudet av olje blir så stort, f.eks. gjennom tilførsel av amerikansk skiferolje, at prisene faller kraftig. De negative effektene for norsk økonomi av lavere oljepris er først og fremst lavere investeringer på sokkelen og lavere aktivitet i leverandørindustrien med økt arbeidsledighet og lavere petroleumsinntekter for staten slik vi har opplevd etter sommeren 2014.

- Et etterspørselsdrevet oljeprisfall skyldes vanligvis lavere vekst i verdensøkonomien og dertil lavere etterspørsel etter olje og gass. For Norge vil et slikt fall være mer alvorlig, vi vil da både få de negative effektene av lavere oljepris som i et tilbuds-drevet oljeprisfall og effektene av lavere etterspørsel etter våre øvrige konkurranseutsatte varer og tjenester med ytterligere negative effekter for produksjon og sysselsetting i hele økonomien.

Skiferrevolusjonen kan øke tilbudet av olje- og gass med så mye som 10-15 prosent av resterende konvensjonelle oljereserver i verden. De siste årene, særlig etter 2011, har USA produsert betydelige mengder olje- og gassressurser fra skifer. Vanligvis tar oljeinvesteringer lang tid, kraftige endringer i tilbudet er derfor ikke vanlige, men med skiferolje og ny utvinningsteknologi gikk kapasitetsutvidelsene meget raskt. USA er nå selvforsynte med olje. Andre land som Russland og Israel har også store skiferreserver, men her er produksjonsutviklingen ikke kommet så langt som i USA. Tidligere har tilbudssiden i oljemarkedet vært utsatt for «motsatte» sjokk som følge av begrensninger i produksjonen med dertil kraftige oljeprisøkninger (OPEC I 1973/74 og OPEC II 1979/80).

Tilbuds-drevet oljeprisfall

Cappelen-utvalget konkluderer med at oljeprisfallet etter sommeren 2014 først og fremst er et tilbuds-drevet oljeprisfall. Men fallet i prisene på andre råvarer tyder også på at svakere vekst internasjonalt har bidratt. Olje-importerende land har i mindre grad enn en kunne vente høstet fordeler av oljeprisfallet. At hovedvekten av prisfallet tilskrives endringer på tilbudssiden ser Cappelen-utvalget som *«positivt for norsk økonomi sammenliknet med et oljeprisfall forårsaket av et tilbakeslag i verdensøkonomien»*.

Utvalget peker på at Holden III-utvalgets beregninger av konsekvensene for norsk økonomi av et oljeprisfall ser ut til å være fanget godt opp, mens *«de motvirkende effektene fra valutakurs, rente- og finanspolitikk [har] blitt større enn antatt»*. Cappelen-utvalget konkluderer med at det *«Samlet kan se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp..., men at utslagene kom raskere enn anslått»*.

Så langt har oljeprisen falt mer enn det Holden III-utvalget så for seg. Sammenlikningen med Holden III vil også avhenge av hvor langvarig prisfallet vil være. Vider tyder mye på at de negative effektene av oljeprisfallet tar seg raskere inn igjen enn det modellberegningene i Holden III indikerte. Særlig ser det ut til at krona har svekket seg raskere og sterkere enn det en la til grunn, og at kronestyrkingen kan komme raskere tilbake. Det samme gjelder utviklingen i arbeidsledigheten, svekkelsen kom raskere enn forutsatt, men bedringen ser også ut til å komme raskere enn ventet.

Oljeprisfallet og verdensøkonomien

Utviklingen framover, særlig utviklingen i oljeprisen, vil selvsagt også avhenge av utviklingen i verdensøkonomien. Her er fortsatt hovedbildet at økonomien går bedre i USA, viktige fremvoksende økonomier har god vekst, men på et lavere nivå enn tiåret bak oss og Russland og Brasil mf. rammes hardt av oljeprisfallet. I Europa har de fleste land lagt det meste av budsjettinnstrammingene bak seg og finanspolitikken ligger nå på den ekspansive siden. Bruttogjelda er derimot fortsatt høy og EUs budsjettregler krever at den høye bruttogjelda bygges ned. Investeringene har vært svært lave i lengre tid. Det er liten vilje til å få på plass en koordinert ekspansiv finanspolitikk i EU som kunne øke private og offentlige investeringer og styrke velferdstjenestene til befolkningen gjennom økt offentlig konsum.

Boks 1: Holden III-utvalget og effektene av et oljeprisfall

Holden III-utvalget (desember 2013) så på effektene for norsk økonomi og lønnsdannelse av et ytre sjokk i form av et kraftig oljeprisfall. I referansealternativet (uten oljeprisfall) der bruken av oljepenger over statsbudsjettet fortsetter i et moderat tempo (3 pst av fondskapitalen), ville lønnsveksten ligge rundt 4 pst i overskuelig framtid med en reallønnsvekst på 1,4-1,9 pst. Dette scenariet ble så brukt for å studere effektene av et tilbudsrevet oljeprisfall og et etterspørselsrevet oljeprisfall. I begge beregningene ble det forutsatt at oljeprisen falt kraftig i 2014 for deretter å stabilisere seg på 60 dollar fra 2015, ned fra 94 dollar i referansebanen. Dette oljeprisfallet er ikke veldig forskjellig fra det vi opplevde et halvt år etter at Holden III ble lagt fram, men til forskjell fra beregningene er oljeprisen ikke kommet opp på 60 dollar, men ligger godt under 50 dollar.

Med et etterspørselsrevet oljeprisfall viser beregningene i Holden III at:

- I likhet med fallet etter finanskrisen er fallet i verdens BNP kraftigst det første året. Etter hvert stiger verdens BNP og etter ti år stabiliserer etterspørselen fra utlandet (mot Norge) seg på et nivå 7 pst under referansebanen.
- Maksutslaget på BNP Fastlands-Norge kommer etter fem år, 6,2 pst lavere enn i referansebanen.
- Første år etter oljeprisfallet rammes tradisjonell eksport, andre år kommer i tillegg effektene fra lavere aktivitet i petroleumsvirksomheten.
- En kraftig svekkelse av krona gir drahjelp til annen konkurranseutsatt virksomhet, men svakere internasjonal etterspørsel gjør at disse virksomhetene ikke får full effekt av kronesvekkelsen.
- Inntektene fra ikke-oljerelaterte virksomheter går ned og avkastningen av oljefondet går ned. Dette gjør at offentlige budsjetter må strammes inn.
- Arbeidsledigheten stiger ganske raskt og er i det femte året 1,4 prosentpoeng over nivået i referansebanen. Det tar et par tiår før ledigheten kommer ned på samme nivå som før oljeprisfallet.
- Lønnsveksten avtar, og er meget moderat i 5 år etter oljeprisfallet, deretter kommer den årlige lønnsveksten raskt tilbake på tilsvarende vekst som i referansebanen. Reallønnsnivået på lang sikt vil ligge om lag 5 prosent under det langsiktige reallønnsnivået i referansealternativet.

Holden III hadde følgende hovedkonklusjon dersom vi skulle komme i en situasjon som liknet et etterspørselsrevet oljeprisfall:

«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 oljevirkosomheten 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.» (Utvalgets hovedkonklusjon nr. 7)

Med et tilbudssidedrevet oljeprisfall viser beregningene i Holden III mer moderate effekter for norsk økonomi:

- Våre tradisjonelle konkurranseutsatte næringer (utenom olja) stimuleres av økt etterspørsel internasjonalt (de fleste andre land har glede av lavere oljepris).
- Svekkelsen av krona er ikke like sterk, men høyere internasjonal vekst enn i det etterspørselsdrevne tilfellet gir god effekt for våre tradisjonelle konkurranseutsatte virksomheter, også industrien som opplever et svakere fall enn i det etterspørselsdrevne tilfellet.
- Økningen i arbeidsledigheten blir bare om lag det halve sammenliknet med det etterspørselsdrevne fallet.
- Behovet for innstramninger i offentlige budsjetter blir mye mindre fordi ikke-oljerelaterte inntekter ikke går ned og fordi avkastningen av oljefondet ikke reduseres.
- Lønnsveksten avtar, er svak i 3-5 år, for deretter raskt å komme opp på samme vekstbane som i referansealternativet. Reallønnsnivået på lang sikt vil bare ligge et par prosent under det langsiktige reallønnsnivået i referansealternativet.

Holden III sammenliknet med faktisk utvikling

Analysene i Holden III-utvalget viste at vi, selv med et betydelig oljeprisfall, kunne håndtere lavere etterspørsel fra oljenæringen uten at norsk økonomi fikk et alvorlig tilbakeslag. Handlingsregelen for finanspolitikken, inflasjonsmål, flytende valuta og en fleksibel lønnsdannelse ville alle bidra i stabiliseringen av økonomien. Finanspolitikken og pengepolitikken ville bidra ekspansivt og lønnsforhandlingsmodellen ville levere lavere lønnsvekst.

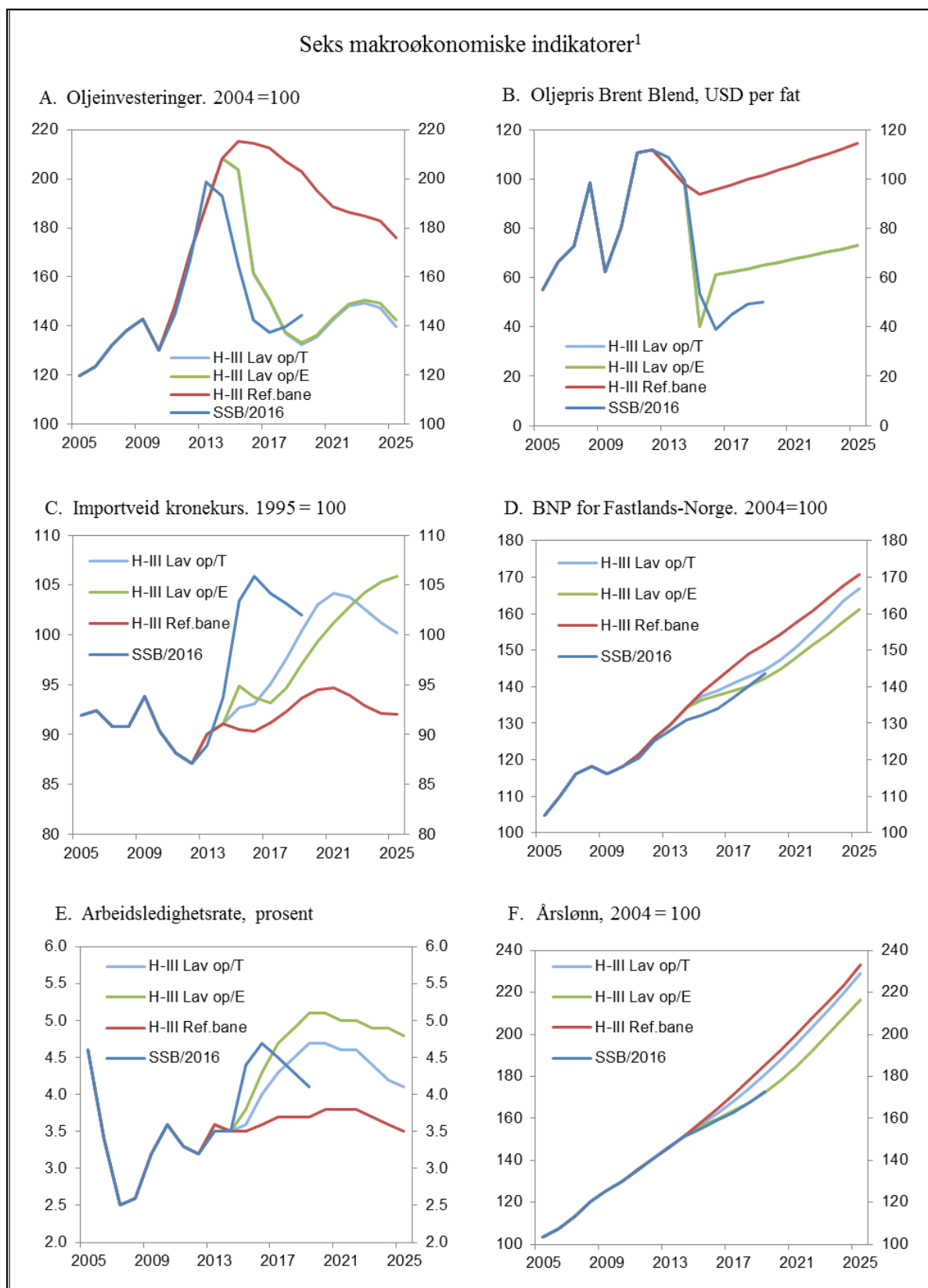
Cappelen-utvalget har ikke gjort nye beregninger av oljeprisfallet som kunne vært sammenholdt med de beregningene som ble gjort i Holden III-utvalget. I figur 1 sammenlikner Cappelen-utvalget derimot referansebanen i Holden III-utvalget og de to lavoljepris-scenariene med faktisk utvikling forlenget med juni-prognosen (2016) fra SSB¹. Figuren viser at:

- Fallet i oljeprisen reduserte oljeinvesteringene om lag slik Holden III-utvalget forutsatte. Fallet anslås av SSB i juni til å være hhv 3 pst i 2014, 15 pst i 2015, 16 pst i 2016 og 4 pst i 2017 før investeringene tar seg sakte opp de etterfølgende årene. SSB måler investeringsfallet i volum, investeringsaktiviteten vil derfor falle mindre når kostnadsveksten knyttet til disse investeringene er betydelig redusert de siste årene, disse kostnadsreduksjonene hadde startet før oljeprisfallet.
- Kronekursen svekket seg raskt og betydelig etter oljeprisfallet. SSBs analyser fra juni viser at den importveide kronekursen svekket seg med 5 pst i 2014, 10 pst i 2015 og at anslaget for 2016 innebærer en svekkelse på 2 pst før krona antas å styrke seg svakt i de etterfølgende årene. Den betydelige svekkelsen av krona har bedret den kostnadmessige konkurranseevnen (se figur 2), tradisjonell eksport fra fastlandet har økt og importen har utviklet seg svakt. Aktiviteten innen overnattings- og serveringsvirksomhet har økt markert, og selv på sokkelen har krona bidratt til at norske leverandørbedrifter har vunnet flere oppdrag.
- Lønnsveksten har reagert raskt på oljeprisfallet. Alle parter i arbeidslivet har bidratt til lavere lønnsvekst selv om inflasjonen midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Se nærmere omtalen av lønnsveksten og konkurranseevnen i neste kapittel.

Cappelen-utvalget viser videre til at finanspolitikken har vært svært ekspansiv og bidratt til å dempe nedgangen i økonomien. Bruken av oljeinntekter økte med 60 mrd. 2016-kroner fra 2013 til 2015. Målt som andel av trend-BNB for Fastlands-Norge var økningen på 0,7 prosentenheter i 2014 og 0,5 prosentenheter i 2015 (snittet for 2002-2015 var 0,3 prosentenheter). Utvalget sier at «*Hensynet til handlingsrommet i finanspolitikken fremover tilsier imidlertid at rommet for ytterligere økt ekspansjon nå er begrenset*». Noen legger nok mer i denne uttalelsen enn andre. Hvis krona styrker seg noe framover vil kroneverdien av oljefondet bli lavere og handlingsregelen for innfasing av oljeinntekter vil, alt annet likt, gi færre friske oljekroner og lavere målt bruk av oljeinntekter som andel av trend-BNP. Kronestyrking vil med andre ord gi redusert handlingsrom i finanspolitikken.

¹ SSBs september-prognoser viser noe større fall i oljeinvesteringene i 2016 og 2017 enn juni-prognosen og høyere prisvekst i 2016. Ellers er det små forskjeller mellom juni- og september-prognosene.

Figur 1: Lavpris-scenariene i Holden III-utvalget sammenliknet med faktisk utvikling og SSBs prognoser fra juni 2016



¹Tall fra referansebanen (H-III Ref.bane) og de to lavoljepris-scenariene (H-III Lav op/T – tilbudsrevet lav oljepris og H-III Lav op/E – Etterspørselsrevet lav oljepris) og faktisk utvikling forlenget med juni-prognosen fra SSB (2016). Kilde: Cappelen-utvalget/SSB

Lønnsveksten og konkurranseevnen

Lønnsveksten har vært historisk høy etter århundreskiftet. Store bytteforholdsgevinster (prisene på det vi har eksportert har økt mer enn prisene på det vi har importert) trakk reallønningene kraftig opp i årene fram til oljeprisfallet i 2014.

Olja ble ikke kastet ut av frontfaget

I Holden III-utvalget var det en livlig diskusjon om leverandørindustrien skulle tas ut av frontfaget. Særlig arbeidsgiversiden mente at den kraftige investeringsveksten på sokkelen førte til at høy lønnsvekst på sokkelen smittet over på både leverandørindustrien og resten av arbeidsmarkedet. Arbeidstakersiden mente at det var prinsipielt galt «å ta olja ut», leverandørindustrien er en naturlig del av norsk industri og bidrar til lønnsveksten som andre lønnsomme næringer og virksomheter. Dette synet vant fram i Holden III-utvalget, og mange på arbeidsgiversiden og i regjeringskontorene er nok glade for det etter prisfallet sommeren 2014. Leverandørindustrien har etter oljeprisfallet bidratt til lavere lønnsvekst i frontfaget.

Fra 2002 og fram til oljeprisfallet i 2014 var lønnsveksten i gjennomsnitt godt over 4 pst per år. I 2015 falt lønnsveksten til 2,8 pst og enda lavere i 2016. Reallønnsveksten har også gått ned. I 2015 var reallønnsveksten 0,7 pst, det laveste siden 1990. I 2016 ligger det an til en nedgang i reallønningene på om lag en prosent grunnet lav nominell lønnsvekst og høy prisvekst som følge av kronesvekkelsen. SSBs september-anslag for lønnsveksten i 2016 er 2,3 pst, mens anslaget for prisveksten er 3,4 pst. Selv om krona har svekket seg betydelig i både 2014 og 2015 med ditto økte importpriser, er det først nå i 2016 at utslagene for fullt kommer i konsumprisene. SSB anslår videre at mesteparten av effektene på konsumprisene tas ut i år og at KPI vil øke med om lag 2 pst årlig fra 2017.

Lønnsbunnen nådd

SSB anslår i sine siste prognoser at «lønnsbunnen» passeres i år og at den nominelle lønnsveksten vil øke gradvis til 3,4 prosent mot slutten av prognoseperioden (2019). Med en prisvekst på om lag 2 pst de neste årene innebærer framskrivningene til SSB at reallønningene framover vil øke fra i overkant av ½ prosent neste år til 1½ prosent i 2019.

Cappelen-utvalget viser til at reallønnsfleksibiliteten i Norge er høy sammenliknet med andre land. Det gjør at vi bedre klarer å tilpasse oss ytre sjokk av typen kraftige oljeprisfall. Det er selvsagt en styrke ved den norske arbeidslivsmodellen. Utvalget skriver videre at det er uklart hvor mye lavere lønnsveksten ville vært dersom krona hadde svekket seg mindre enn det den har gjort.

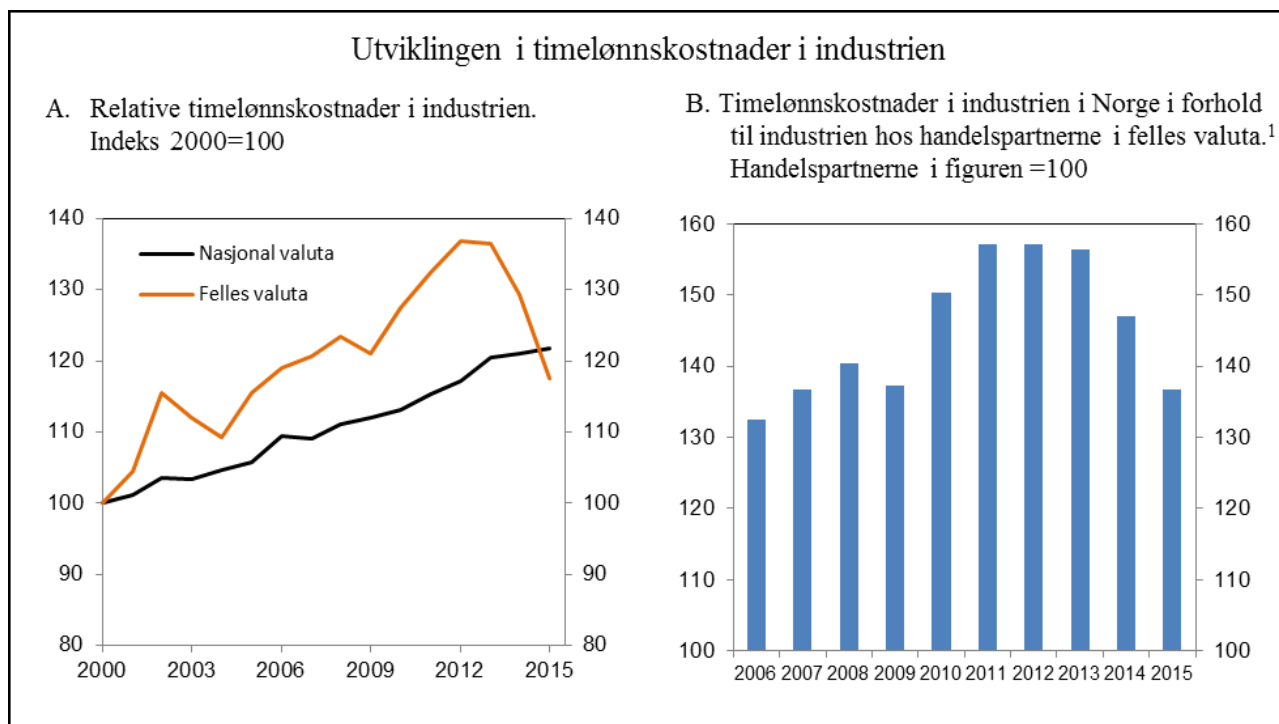
Svakere krone har styrket konkurranseevnen

Høyere timelønnskostnader i norsk industri enn hos handelspartnerne reflekterer norsk økonomis høye produktivitet og inntektsnivå, samt jevnere fordeling av inntekt.

Svekkelsen av krona etter oljeprisfallet har vært den viktigste faktoren bak bedringen i konkurranseevnen målt ved de relative timelønnskostnadene. Figur 2 viser at timelønnskostnadene i industrien i Norge i 2012 var 57 pst høyere enn hos handelspartnerne i EU, i 2015 var avstanden gått ned til 37 pst. Ti års tapt konkurranseevne var gjeninnhentet på to år.

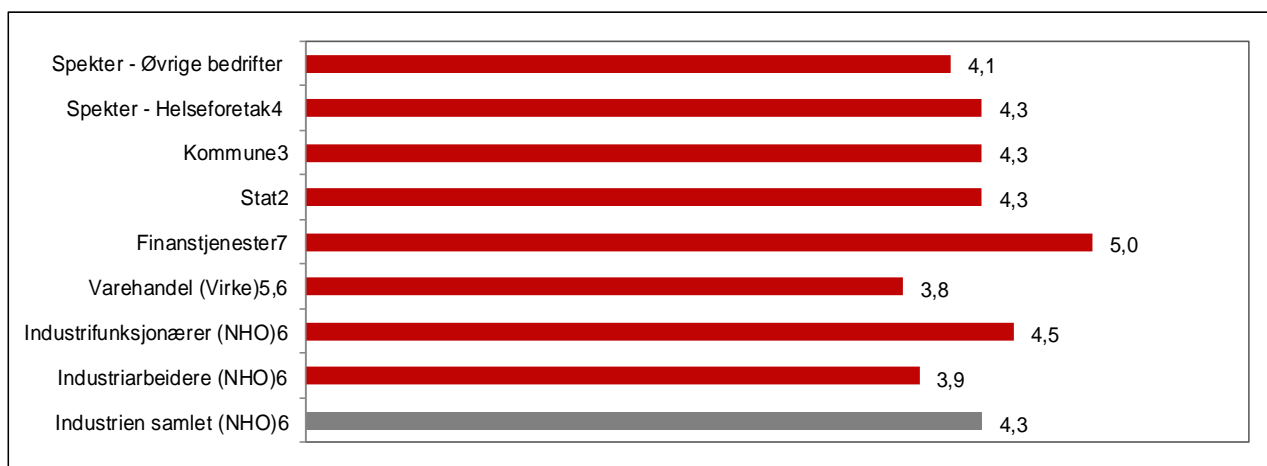
Cappelen-utvalget sier at pengepolitikken gjennom kronesvekkelsen har bedret konkurranseevnen og støttet opp under nødvendig omstilling i næringslivet. På den annen side sier utvalget at pengepolitikken gjennom de lave rentene kan bidra til finansiell ustabilitet i økonomien slik vi opplevd på 1980-tallet.

Figur 2: Konkurranseevnen uttrykt ved timelønnskostnadene i industrien



Kilde: Cappelen-utvalget/TBU

Figur 3: Gjennomsnittlig årslønnsvekst i utvalgte områder 2002-2015. prosent



Kilde: Cappelen-utvalget/TBU

Boks 2: Den norske lønnsforhandlingsmodellen

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er kjennetegnet av høy grad av koordinering av lønnsdannelsen gjennomført av parter som representerer breie lønnstakergrupper. Forskning viser at denne lønnsforhandlingsmodellen bidrar til høy verdiskaping og god omstillingsevne, høy sysselsetting og lav arbeidsledighet, god fordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.

- Kontaktutvalget mellom partene i arbeidslivet og regjeringen kom i 2003 med en presisering om at frontfaget består av både industriarbeidere og industrifunksjonærer, og at det er den samlede lønnsveksten i industrien som skal være en norm for de som forhandler etter frontfaget.
- Holden III bekreftet i 2013 presiseringen fra Kontaktutvalget, frontfagets samlede ramme skal være normgivende for de som forhandler etter frontfaget.
- Holden III presiserte at partene i de ulike forhandlingsområdene selv har ansvar for fordelingen på ulike grupper innen sitt område. Det innebærer blant annet at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer.
- Holden III problematiserte utfordringene med den sammenpressede lønnsstrukturen i offentlig sektor med mindre lønnsforskjeller enn i privat sektor, noe som har ført til svakere lønnsutvikling for utdanningsgrupper i offentlig sektor.
- Holden III sa videre at modellen ikke setter absolutte sperrer for endringer i relative lønninger, frontfagets ramme skal verken være «gulv eller tak».
- Den viktigste «nyvinningen» fra Holden III gjaldt selve gjennomføringen av oppgjørene. I og med at utfallet av de lokale forhandlingene for industriarbeiderne ikke er kjent før på høsten og industrifunksjonærene heller ikke har sluttført sine forhandlinger før høsten, anbefaler Holden III at *«NHO i forståelse med LO [bør] angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien når det er oppnådd enighet i frontfagsoppgjøret»*.
- Cappelen-utvalget foreslår ingen endringer i de institusjonelle rammene for lønnsdannelsen eller i praktiseringen av frontfagsmodellen. Konkusjonene fra Holden III har med andre ord fortsatt oppslutning hos partene og regjeringen.
- Cappelen-utvalget uttrykker bekymring for at organisasjonsgraden er svakt fallene og sier at *«...partene i arbeidslivet [bør] arbeide for å øke organisasjonsgraden»*, dette er faktisk mer enn partene klarte å bli enige om i Holden III-utvalget på dette punktet.

Frontfagsmodellen

Cappelen-utvalget gjennomgår og analyserer hvordan den norske lønnsforhandlingsmodellen eller frontfagsmodellen som den også kalles har virket etter at Holden III-utvalget la fram sin innstilling og etter oljeprisfallet. Utvalget oppsummerer med at konklusjonene fra Holden III står seg og at frontfaget som norm for etterfølgende forhandlingsområder ikke er svekket og at partene i arbeidslivet støtter opp om frontfagsmodellen.

Cappelen-utvalget sier videre at partene i arbeidslivet har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Utvalget viser til at Holden III-utvalget ga partene nyttig forståelse av mekanismene i økonomien gitt et stort og

varig oljeprisfall. Oppfølgingen etter Holden III har vært god, og frontfagets normdannende rolle er fulgt opp.

Utvalget understreker at forbedringen i konkurranseevnen må ivaretas og peker på at ulike lønnsnivåer mellom næringer kan gi press i deler av arbeidsmarkedet som kan sette frontfagsmodellen på prøve. Utvalgets sier at det er viktig at modellens normdannende rolle ivaretas. Cappelen-utvalget kan her bli tolket som en støtte til Holden III-utvalget som av mange ble oppfattet som en strengere oppfølging av den normdannende rollen for de som forhandler etter frontfaget. På den annen side understreker både Holden III-utvalget og Cappelen-utvalget at frontfaget skal bestå av både arbeidere og funksjonærer i industrien, lønnsveksten i frontfaget skal være en norm for de som forhandler etter frontfaget og at rammen i frontfaget verken er gulv eller tak, se også boks 2.

Organisasjonsgraden

Cappelen-utvalget er bekymret for organisasjonsgraden i arbeidslivet som er svakt fallende. Høy organisasjonsgrad, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, er avgjørende for å opprettholde en koordinert lønnsdannelse som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet. Både partene og myndighetene må støtte opp om koordineringen. Utvalget understreker derfor at det er et ansvar for alle parter i det inntektspolitiske samarbeidet inklusive myndighetene å arbeide for økt organisasjonsgrad. Selv om formuleringen er forsiktig, «...partene i arbeidslivet [bør] arbeide for å øke organisasjonsgraden», er det mer enn partene klarte å bli enige om i Holden III-utvalget på dette punktet, men neppe nok for at H-Frp-regjeringen vil øke fagforeningsfradraget.

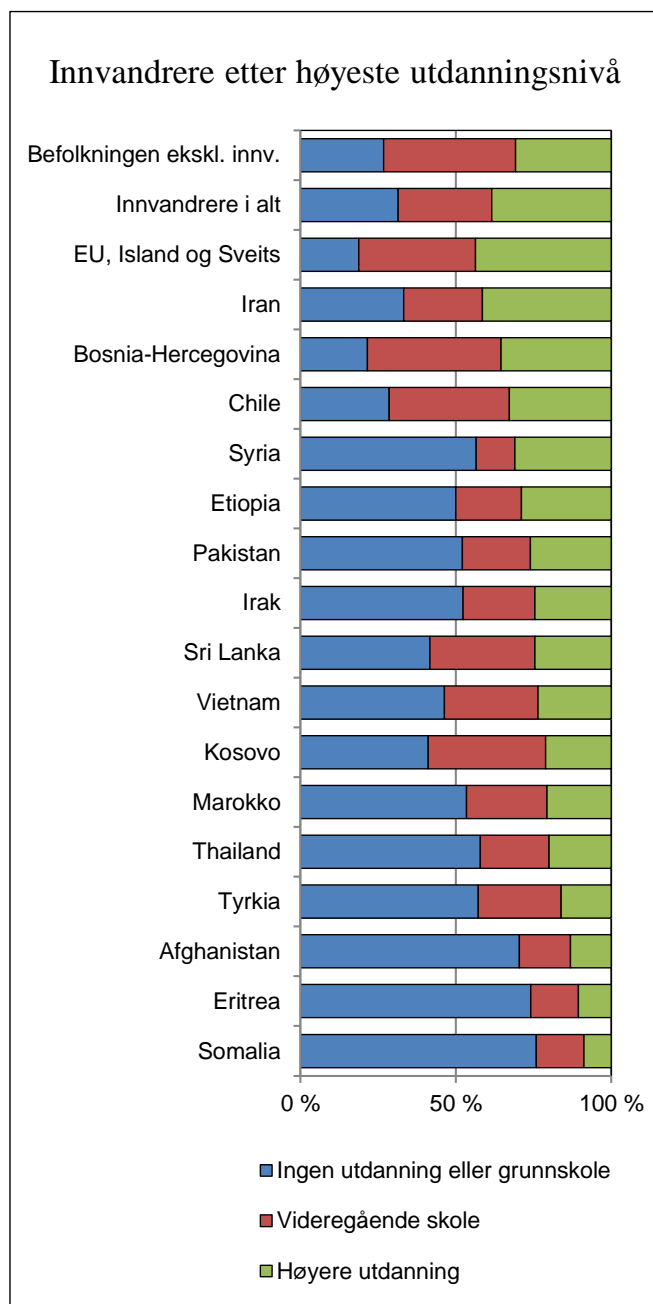
Flyktninger, arbeidsinnvandring og lønnsdannelse

Det andre området Cappelen-utvalget har sett på er effektene på lønnsdannelsen av innvandringen, særlig med tanke på det store antall asylsøkere som har kommet til Europa etter 2015. Utvalget legger vekt på at *«den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til god produktivitetsutvikling, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Med fellesfinansierte tjenester som utdanning, helse og eldreomsorg og universelle og sjenerøse velferdsordninger, er modellen avhengig av høy yrkesdeltakelse blant kvinner og menn for å være bærekraftig økonomisk sett. For å opprettholde en høy velferd også i årene framover er vi derfor avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet er høy. Det innebærer blant annet at flere innvandrere må komme inn i arbeidslivet og stå i arbeid til alminnelig avgangsalder, og at færre forlater arbeidslivet tidlig gjennom helserelaterte trygdeordninger»*.

Cappelen-utvalget analyserer forskjellene i arbeidsinnvandreres og flykningers vei inn i det norske arbeidsmarkedet og hvilke utfordringer de to gruppene utgjør for lønnsdannelsen.

- Arbeidsinnvandrere går vanligvis direkte til en jobb, mange har et yrke eller en kompetanse som er etterspurt, de påvirker arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen umiddelbart med press på lønningene særlig i de bransjene hvor arbeidsinnvandrere og utenlandske tjenesteytere med egne ansatte er utbredt (bygg, anlegg, renhold mv.). Arbeidsinnvandrere vil være mer villige til å ta en dårlig betalt jobb så lenge lønna er bedre enn i hjemlandet, de har ikke rett på sosialhjelp, og de drar oftere hjem hvis de blir uten arbeid.

Figur 4: Innvandrere etter høyeste utdanningsnivå, per 1. okt. 2015



Boks 3: Noen fakta om flyktninger i Norge

- I 2015 kom det 33 000 asylsøkere, de fleste i løpet av en kort periode på høsten, på årsbasis kom det tre ganger flere enn antallet i de foregående årene.
- I 2016 kom det i løpet av de første 7 månedene 1943 asylsøkere.
- I 2015 var 8 av 10 voksne asylsøkere menn.
- I 2015 kom det 5 300 enslige mindreårige asylsøkere (5 ganger flere enn i årene før), de fleste gutter.
- Ved inngangen til 2016 var det ifølge SSB 199 400 personer med flyktningebakgrunn bosatt i Norge, det utgjør 3,8 pst. av befolkningen og 29 pst. av alle innvandrere.
- UDI opplyser at det vanligvis tar 1-2 år fra ankomst til oppholds-tillatelse, og at det obligatoriske Introduksjonsprogrammet først starter etter at oppholdstillatelse er gitt og at dette tar inntil 2 år. Det innebærer at det tar 3-4 år før flyktningene blir aktive jobbsøkere.
- Vi vet lite om kompetansen til de asylsøkerne som kom høsten 2015, se for øvrig figur 4.
- Tidligere flyktninger fra Syria har en relativt stor andel (omlag 1/3) med høyere utdanning, men en meget lav andel med videregående slik at nær 60 pst har grunnskole eller ingen utdanning.

Kilde: Cappelen-utvalget

- Flyktninger og asylsøkere har ofte mangelfull utdannelse og kompetanse, de er tidligst klare for arbeidsmarkedet etter bosetting i en kommune (1-2-år), og etter gjennomført obligatorisk introduksjonsprogram (inntil 2 år). For mange er språkferdigheter og kompetansen så lav at det tar mange år før asylsøkerne gjør seg gjeldende i arbeidsmarkedet. Når flyktninger og asylsøkerne endelig kommer i jobb sprer de seg på flere bransjer og yrker enn arbeidsinnvandrere og blir mer lik den øvrige befolknings tilpasning i arbeidsmarkedet. Flyktninger og asylsøkere drar i mye mindre grad tilbake til hjemlandet (eller et annet land) enn arbeidsinnvandrere. De har rett på sosialhjelp (etter

gjennomført introduksjonsprogram) og kontantstøtte mv. og vil derfor lettere avvise jobbtillbud med lønn under tariff.

På denne bakgrunnen vil effektene av et stort antall asylsøkere bli mindre for arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen enn en tilsvarende økning i antall arbeidsinnvandrere, og de effektene som til slutt melder seg vil ha en annen karakter. I tillegg kommer den statsfinansielle siden av at det kommer mange flyktninger og asylsøkere.

Cappelen-utvalget konkluderer med at utfordringene for lønnsdannelsen de nærmeste årene derfor ikke primært vil være knyttet til flyktningeinnvandring. Etter hvert som norsk økonomi bedres og ledigheten avtar, vil arbeidsinnvandringen igjen gi press nedover på lønningene i enkelte bransjer. Utvalget viser til at konklusjonene fra Holden III-utvalget om arbeidsinnvandring derfor fortsatt er aktuelle. Lønn ifølge gjeldende tariffavtale skal være regelen og der det påvises sosial dumping kan allmenngjøring av tariffavtaler gjennomføres.

Det er ikke så mange ganger ordet «sosial dumping» brukes i Cappelen-utvalgets innstilling, det kan forklares med at det er en utstrakt misnøye på deler av arbeidsgiversiden og i regjeringen med denne typen inngrep i lønnsdannelsen. Men det er vanskelig å få representanter for arbeidsgiversiden og regjeringen til å si det rett ut. De liker bedre begrepet «arbeidslivskriminalitet», men på arbeidstakersiden oppfattes ikke dette akkurat som noen direkte og god støtte til de kollektive tariffavtalene vi har i norsk arbeidsliv.

Arbeidsinnvandringen kan endre Norge i negativ retning om vi ikke bekjemper sosial dumping i bred forstand. Så langt har arbeidet mot sosial dumping vært konsentrert om å sikre like lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne og å sikre like konkurransevilkår mellom de næringsdrivende. Det er viktig, men ikke nok. Arbeidet mot sosial dumping må også ha et bredere perspektiv, nemlig det å sikre høy sysselsetting og høy produktivitet. Det er den beste måten å sikre velferden på sikt.

Lavlønnssporet avvises

Cappelen-utvalget avviser en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene som virkemiddel for å øke jobbmuligheter til flyktninger. Et lavlønnsspor vil heller ikke være forenelig med den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne, jevn inntektsfordeling og høy produktivitet, sier utvalget.

Utvalget ser også på hvordan andre land med stor innvandring har tilpasset lønnsdannelsen:

- Tyskland har hatt stor arbeidsinnvandring og tatt imot mange flyktninger og asylsøkere i og trekkes ofte fram som et land hvor innvandrere kommer raskt i arbeid. Fram til det siste har Tyskland ikke hatt noen nasjonal minstelønn, og det har som i Norge ikke vært ulovlig å lønne under tariff der avtaler ikke har vært allmenngjort. I Tyskland har dette resultert i en kraftig vekst i antall lavlønnsjobber og større inntektsulikhet.
- Dette er bakgrunnen for at Tyskland innførte nasjonal minstelønn for nye kontrakter fra 1.1.2015 og for alle fra 1.1.2017. Så langt har tiltaket gitt økte lønninger for mange og sysselsettingen har ikke falt slik som enkelte skremte med. Tyskland hadde kanskje ikke noe valg med 2 millioner «working poor» med lønninger som knapt er til å leve av.

- I Danmark har myndighetene etter initiativ fra partene i arbeidslivet i 2016 innført en ordning hvor flyktninger skal kunne sluses inn i arbeidslivet på lærlingelønn (EGU-elevsatser) i jobber som kombineres med opplæring. De skal i tillegg få offentlig støtte for tiden i opplæring. Tiltakene skal være et supplement til de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. Samlet sett vil nok avlønningen/støtten for verdiskapingsdelen i disse tiltakene ligge under minstesatsene i tariffavtalene. Øvrige vilkår skal følge tariffavtalene.
- I Sverige er det i samarbeid med partene i arbeidslivet innført såkalte «snabbspår» for innvandrere med yrkeserfaring og relevant utdanning for yrker hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft. Den enkleste måten å forklare snabbsporet på er at det er et arbeidsmarkedstiltak i tett samarbeid med den enkelte virksomhet, arbeidsmarkedsmyndighetene tar alle kostnader ved opplæring, tilrettelegging mv., mens flykningen får stønad fra innvandringsmyndighetene eller arbeidsformidlingen.

Cappelen-utvalget drøfter også forskjellige modeller for avlønning av asylsøkere i Norge, bl.a. vises det til ordninger som kombinerer lønnet arbeid og opplæring:

- Lærlinger får i læretiden i fagopplæringen lønn for verdiskapingsdelen, men ikke opplæringsdelen. Lønn for verdiskapingsdelen følger tariffen.
- Arbeidsmarkedstiltaket KAJA (Kompetanse, arbeid og jobbskaping for arbeidsledige) ble brukt mye på første halvdel av 90-tallet, tiltaksdeltakeren fikk tarifflønn for arbeidet tid som utgjorde 85 pst av tiden i tiltaket, men ikke noe for opplæringsdelen som utgjorde 15 pst av tiden. Arbeidsgiver (kommunen) dekket opplæringskostnadene.

Cappelen-utvalget mener «at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på slike kombinasjonsløsninger i perioder der mange flyktninger skal inn i arbeidsmarkedet. Slike løsninger kan være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes».

For arbeidstakersiden har det vært viktig å skille klart mellom hva som er arbeid og hva som er opplæring i disse tilfellene. Det har ikke vært aktuelt å fire på kravet om at arbeid skal lønnes med tariff. Utvalget uttaler også: «Det anbefalte hovedsporet i integreringspolitikken som innebærer at standardene i arbeidslivet opprettholdes, legger ikke det samme presset på lønnsdannelsen som et lavlønsregime ville ha gjort».

Lønn skal følge dagens tariffavtaler og allmenngjøringsvedtak. Det er ikke mulig å tolke Cappelen-utvalget dit at raskere innpass i arbeidsmarkedet skal kunne gjøres med EGU-elevsatser som i Danmark eller med tiltaksstøtte som i de svenske «snabbspårene». Et hurtigspor i Norge skal avlønnes med tarifflønn for den delen som er arbeid.

Kvalifisering skal være hovedgrepet

Cappelen-utvalget slår fast at kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. Det gjelder både formell utdanning, språkkunnskaper, annen kompetanse og yrkeskvalifikasjoner, samt innsikt i sentrale sider ved norsk samfunns- og arbeidsliv, som likestilling og arbeidstakeres rettigheter og plikter.

Det er viktig at innvandrere med etterspurt kompetanse kommer raskt i jobb. Utvalget mener at denne gruppen kan få nødvendig opplæring parallelt med arbeid. Utvalget viser i den forbindelse til samarbeidserklæringen (se boks 4) mellom partene i arbeidslivet og regjeringen om å etablere et "hurtigspor" inn i arbeidslivet.

Cappelen-utvalget mener også at arbeidsmarkedstiltaket lønnstilskudd må brukes mer. Dette er i tråd med de fleste anbefalinger internasjonalt. En slik anbefaling må selvsagt følges opp med budsjettmidler. Arbeidsmarkedstiltakene ligger i dag på et relativt lavt nivå. Det vil være en god investering for samfunnet å bruke disse tiltakene mer, det gjelder både overfor flyktninger og norske som sliter med å komme i arbeid.

I forbindelse med bruk av lønnstilskudd og statlige arbeidsmarkedstiltak er det viktig å være klar over konkurransesituasjonen mellom private virksomheter og fortreningsproblematikken i forhold til ordinær arbeidskraft. Dette taler for noe forsiktighet med bruk av lønnstilskudd/tiltaks plasser i privat sektor, hvor ordinære ansettelser lettere kan fortrennes hvis det kommer inn personer på statlig finansierte arbeidsmarkedstiltak. Denne problematikken er mindre alvorlig i offentlig sektor hvor aktiviteten ikke er markedsstyrt, men styres av budsjettskranker. Utvalget er ganske vag i å kommentere denne problemstillingen.

Boks 4: Samarbeidserklæring om raskere integrering av flyktninger

Høsten 2015 økte asyltilstrømmingen til Norge sterkt. Etter initiativ fra hovedorganisasjonen i arbeidslivet underskrev LO, Unio, YS, Akademikerne, NHO, Spekter og Virke en samarbeidserklæring med regjeringen 31. mai 2016. Erklæringen kan oppsummeres i disse syv punktene:

1. Kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. For flyktninger med utdanning, må man tidlig starte et løp for godkjenning av utdanningen.
2. Ivareta den norske modellen. Arbeidslivet er kjennetegnet med høye standarder og et velregulert arbeidsliv. Dette ønsker vi å bygge videre på. Å ruste flyktningene for å møte det norske arbeidslivet på så like vilkår som mulig er nødvendig.
3. Et hurtigspor for dem med etterspurt kompetanse. De flyktningene som har gode forutsetninger for å komme i jobb, og som sitter på kompetanse som bedriftene trenger, skal få raskere bistand enn i dag til å komme seg i jobb. På den måten får de som står nærmest arbeidslivet hjelp fort, mens andre med større utfordringer kan bruke lenger tid.
4. Nav skal tidligere inn. For å få til et hurtigspor, må grundig kompetansekartlegging skje allerede i mottaksfasen.
5. Mer bruk av lønnstilskudd. Mange vil ha behov for noe hjelp for å komme seg i jobb. Vi ønsker ikke egne arbeidsmarkedstiltak for flyktninger. Vi vil at de vanlige tiltakene som finnes i NAVs portefølje også brukes overfor denne gruppen. Vi er enige om å bruke mer lønnstilskudd.
6. Arbeidslivet må åpne dørene for dem som står utenfor. Partene i arbeidslivet forplikter seg nå til å jobbe for at arbeidsgiverne åpner dørene og gir folk en sjanse. Partene skal aktivt bidra til at flyktninger får relevant arbeidstrening, kompetanseheving og jobb i tråd med utdanning og kompetanse.
7. Mer språktrening på arbeidsplassen. Mindre tid i klasserom og mer tid ute i bedrift.

Unio har 340.000 medlemmer: lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter, ledere, radiografer og maskinister

Unio vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier :
sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og
privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av
utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og
pensjonsordninger

Unio



UTDANNINGS
FORBUNDET



**FORSKER
FORBUNDET**



**POLITIETS
FELLESFORBUND**



 **Presteforeningen**



ergoterapeutene

 **AKADEMIKER
FORBUNDET**

 **Det Norske Diakonforbund**
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes
Forening