



Åsmund Arup Seip og
Elin Svarstad

Frontfagsmodellen under press

Fafo-notat
2023:14

Åsmund Arup Seip og Elin Svarstad

Frontfagsmodellen under press

Fafo-notat 2023:14

Fafo-notat 2023:14

© Fafo 2023

ISSN 0804-5135

Innhold

Innhold	3
Forord.....	4
1 Innledning	5
1.1 Metode og siktemål.....	6
1.2 Oppbyggingen av rapporten.....	6
2 Fra inntektspolitikk til frontfagsmodell	7
2.1 Inntektspolitikken etter andre verdenskrig	7
2.2 Virkemidlene i inntektspolitikken	7
2.3 Organisasjonene får innflytelse i trepartsutvalg.....	8
2.4 Holden-utvalgene: formingen av en frontfagsmodell	9
3 Frontfagsmodellen som økonomisk modell	11
3.1 Hvorfor konkurranseutsatt sektor?	11
3.2 Hovedkursteorien	12
3.3 Lønnskostnadsandelen som lønnsomhetsindikator	13
3.4 Modellens målsetninger.....	13
3.5 Modellens gevinster	15
4 Frontfagsmodellen er en skandinavisk modell.....	17
4.1 Kjennetegn ved den danske modellen	17
4.2 Kjennetegn ved den svenske modellen.....	19
5 Forutsetningene for at frontfagsmodellen skal virke.....	22
5.1 Høy organisasjonsgrad i arbeidslivet	22
5.2 Lojalitet til modellen.....	24
5.3 Tillit mellom partene i arbeidslivet	24
6 Frontfagsmodellen under press	25
6.1 Holden IV-utvalg får mandat	25
6.2 Organisasjonenes syn på frontfagsmodellen.....	26
6.3 Synspunkter på frontfagsmodellen i offentlig sektor	28
6.4 Følges lønnsnormen i frontfaget?	31
6.5 Kritikk eller lønnskamp?	32
7 Alternative modeller eller løsninger?	33
7.1 En dansk modell for treffsikker ramme?	33
7.2 En svensk modell for større fleksibilitet?	34
7.3 Kan en ekstrapott løse arbeidskraftmangelen?.....	35
7.4 Kan økt produktivitet gi høyere lønnsvekst?	36
7.5 Frontfagsmodellen - et felles ansvar	37
Referanser	38

Forord

Dette notatet handler om frontfagsmodellen og diskusjonen om lønnskoordineringen i Norge. Vi har også et sideblikk til Danmark og Sverige. Hensikten med notatet er å gi en beskrivelse av frontfagsmodellen og diskutere noen av utfordringene knyttet til modellen.

Prosjektet er finansiert av LO Stat og arbeidsgiverforeningen Spekter. Som del av prosjektet ble det gjennomført en presentasjon med påfølgende debatt under Arendalsuka 2023, og dette notatet legges fram i forbindelse med LO Stats konferanse på Gol i november 2023. Eventuelle feil eller misforståelser i notatet er forfatterens ansvar alene.

Grønland, november 2023
Åsmund Arup Seip
Elin Svarstad

1 Innledning

I Norge foregår lønnsoppgjørene etter det som kalles frontfagsmodellen. Frontfagsmodellen innebærer at konkurranseutsatt industri forhandler først, og at resultatet fra disse forhandlingene skal være en norm for alle forhandlingene som følger, blant annet forhandlingene i staten, i kommunene og i Spekter-området.

I dette notatet ser vi på frontfagsmodellen og hvilken plass den har i det norske trepartssamarbeidet og i inntektspolitikken. Vi gir en beskrivelse av hvordan frontfagsmodellen virker i økonomien, og peker på hvordan lønnsdannelsen koordineres i våre naboland, Sverige og Danmark.

Når LO vedtar at det skal være forbundsvise oppgjør er det forhandlingene mellom Fellesforbundet og Norsk Industri om revisjon av Industriovertenskomsten som utgjør frontfaget. Selve frontfagsrammen, hva lønnsutviklingen skal bli i frontfaget, og det som skal danne norm for de etterfølgende forhandlingene, omfatter mer enn de sentrale tilleggene. Frontfagsrammen skal i tillegg omfatte lønnsveksten arbeiderne får gjennom lokale forhandlinger senere på året, og lønnsveksten som funksjonærene i industrien får. Både de lokale tilleggene og funksjonærenes lønnsutvikling må NHO og LO estimere, fordi det ikke foreligger tall. NHO har derfor i oppgave, i forståelse med LO, å gi et troverdig anslag på den samlede lønnsveksten i industrien. Dette er frontfagsrammen, eller normen, som partene i de etterfølgende forhandlingene må forholde seg til.

Denne måten å gjennomføre lønnsforhandlinger på kaller vi gjerne for koordinert lønnsdannelse. Vi har hatt ulike former for koordinert lønnsdannelse i Norge helt siden andre verdenskrig, og måten forhandlingene har blitt gjennomført på, har endret seg i takt med samfunnsendringene. Men i tider med større omveltninger, usikkerhet i økonomien eller nye samfunnsbehov, har det også vært behov for å justere på modellen. Da har det kommet kritikk, og modellen har vært satt under press.

I januar 2023 oppnevnte regjeringen et partssammensatt utvalg som har fått navnet Holden- IV-utvalget. Utvalget fikk i oppdrag å drøfte frontfagsmodellens utfordringer. Regjeringen la vekt på at både norsk og internasjonal økonomi var preget av dramatiske hendelser de siste årene. Forsyningskjedene i verdensøkonomien var blitt forstyrret av koronapandemien, og Russlands krig mot Ukraina hadde ført Europa ut i en energikrise. Økende geopolitiske spenninger kan, ifølge regjeringen, påvirke samhandelen i verden, og hvor vi handler og produserer varer og tjenester. Også klimarelaterte endringer vil føre til at Norge må gjennomføre en betydelig omstilling i økonomien. I denne situasjonen er det, mente regjeringen, avgjørende at lønnsdannelsen virker godt, slik at den «i samspill med den økonomiske politikken, kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi, med høy sysselsetting og god konkurransevne» (Regjeringen, 2023).

I dette notatet har vi valgt å rette særlig oppmerksomhet mot offentlig sektor, der kritikken mot frontfagsmodellen har vært mest uttalt, og der noen av partene har opplevd modellen som rigid. Notatet redegjør kort for utvalgets mandat, gjennomgår synspunkter på modellen og noe av kritikken som har kommet fram. Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg aktører i lønnsforhandlingene i offentlig sektor og i Spekter, og presenterer noen av informantenes synspunkter.

Med utgangspunkt i systemene for lønnskoordinering i Danmark og Sverige drøfter vi avslutningsvis noen alternative modeller som kan danne utgangspunkt for diskusjon om dagens frontfagsmodell imøtekommer behovene som partene uttrykker.

1.1 Metode og siktemål

Dette notatet bygger i det vesentlige på litteratur og offentlige utredninger. Vi har gjennomført fem intervjuer. Blant disse er det to som representerer store hovedsammenlutninger i det statlige tariffområdet og er parter i Spekter, og to som representerer staten og Spekter på arbeidsgiversiden. Vi har også intervjuet en ansatt i NHO. Hensikten med intervjuene har vært å få fram ulike synspunkter på hvordan frontfagsmodellen virker, og hvilke utfordringer den kan ha, ikke dokumentere de enkelte organisasjonenes syn. Alle referanser til intervjuene er derfor angitt som «informant».

Vi har ikke hatt som mål å gi en uttømmende beskrivelse av frontfagsmodellen eller kritikken som kan reises mot den. Hensikten med dette prosjektet er å bidra til økt kunnskap om frontfagsmodellen, slik at flere kan få forståelse for modellens betydning i den norske økonomien.

1.2 Oppbyggingen av rapporten

I dette notatet betrakter vi frontfagsmodellen både i et historisk perspektiv og som en økonomisk modell. Vi trekker også fram noen av utfordringene som følger med kritikken mot hvordan den har blitt praktisert.

I kapittel to gir vi en kort presentasjon av hvordan lønnskoordineringen har fått en plass i inntektspolitikken i Norge etter andre verdenskrig, og hvordan samarbeidet mellom organisasjonene og myndighetene la grunnen for et utstrakt trepartssamarbeid. Gjennom dette samarbeidet i Holden-utvalgene ble frontfagsmodellen justert fram til dagens modell.

Kapittel tre gir en gjennomgang av den økonomiske modellen som ligger bak frontfagsmodellen, og hvilke samfunnsmessige mål modellen skal bidra til å nå.

Både Danmark og Sverige har en lønnskoordinering som tar sikte på å realisere de samme målene som frontfagsmodellen. Kapittel fire gir kort rede for hovedtrekkene i disse modellene, mens kapittel fem peker på viktige forutsetninger for at frontfagsmodellen skal virke.

I kapittel seks presenterer vi mandatet til Holden-IV-utvalget og grunner til at dette utvalget ble oppnevnt. Vi ser på hvilken kritikk som har vært reist mot praktiseringen av modellen, og hvordan den i praksis har vært realisert etter 2014.

I avslutningskapittelet spør vi om det finnes alternative modeller eller løsninger til dagens frontfagsmodell. Med utgangspunkt i kritikken som har vært reist, og løsninger som er valgt i Danmark og Sverige, peker vi på fordeler og ulemper ved å introdusere tilleggselementer eller justere frontfagsmodellen.

2 Fra inntektspolitikk til frontfagsmodell

2.1 Inntektspolitikken etter andre verdenskrig

Da Andre verdenskrig gikk mot slutten arbeidet regjeringen i London med planer for gjenreisningen av landet. Et helt sentralt mål for regjeringen var å få kontroll på den økonomiske utviklingen, og hindre en etterkrigsinflasjon i en økonomi som ville ha mangel på nesten alle slags varer. Både i USA og Europa hadde krigsøkonomien vært en planøkonomi, som nå ga impulser til hvordan framtidens nasjonaløkonomier skulle styres.

Utviklingen av økonomifaget ga også impulser og redskaper til å styre økonomien. Den britiske økonomen John Maynard Keynes' ideer om å bruke statens økonomiske muskler til å balansere konjunktursvingningene og hindre inflasjon og arbeidsløshet, var viktig. Det var også de norske økonomenes tenkning og utvikling av modeller for en nasjonaløkonomi. Den første skissen til et nasjonalregnskap ble lagt fram sammen med statsbudsjettet for 1945/46, og et fullt nasjonalregnskap for Norge ble presentert i 1947 (Bergh & Hanisch, 1984, s. 189). Teoriene og modellen til økonomer som Ragnar Frich og Trygve Haavelmo fikk stor betydning for hvordan man forsto sirkulasjonen i økonomien og sammenhengen mellom de ulike elementene, som produksjon, konsum, import og eksport. I dette bildet var lønnsdannelsen og prisutviklingen viktig.

2.2 Virkemidlene i inntektspolitikken

Inntektspolitikken som ble utformet etter krigen bygget på et sett med flere virkemidler. Helt sentralt sto regjeringens samarbeid med partene i arbeidslivet, og samarbeidet partene imellom. Dette samarbeidet kom til å forme det sterke trepartssamarbeidet i arbeidslivet som fortsatt ligger til grunn for frontfagsmodellen.

For å få kontroll over lønnsutviklingen, og dermed dempe inflasjonen når krigen var over, ga regjeringen i London lederen av LO, Konrad Nordahl, og administrerende direktør i Norsk Arbeidsgiverforening, Finn Dahl, i oppgave å planlegge hvordan lønnsoppgjørene kunne gjennomføres på en måte som gjorde at man unngikk streiker og konkurranse om arbeidskraften når krigen var slutt. Nordahl og Dahl foreslo å sentralisere lønnsoppgjørene og ta i bruk tvungen lønnsnemnd for å unngå at enkeltgrupper og frittstående organisasjoner fikk fordeler (Alsos, Seip, & Nygaard, 2016, s. 224). Etter krigen ble det derfor gjennomført samordnede oppgjør mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening, og stortinget vedtok lover som åpnet for at regjeringen kunne bruke tvungen lønnsnemnd når den fant det nødvendig. Dermed var to av de sentrale virkemidlene i inntektspolitikken tatt i bruk: sentralisering av lønnsoppgjørene og bruk av tvungen lønnsnemnd for å hindre at noen grupper brukte streik til å sikre seg bedre lønnsutvikling.

Samordningen av lønnsoppgjørene gjorde det mulig å se lønnsoppgjørene i sammenheng med prispolitikken, som var et annet av regjeringens virkemidler i inntektspolitikken. Regjeringen forsøkte å styre prisene gjennom å gi subsidier, og arbeids-

takerorganisasjonene knyttet sine lønnskrav til prisutviklingen gjennom indeksklau-suler. Dette ga regjeringen mulighet til å påvirke lønnsutviklingen gjennom bruk av prissubsidier. Lønnsutvikling og inflasjon ble på denne måten forsøkt balansert i tre-partssamarbeidet gjennom 1950- og 60-tallet (Frøland, 1992). Målet med inntekts-politikken var hele tiden å unngå inflasjon og arbeidsledighet som kunne svekke ver-diskapningen i samfunnet og hemme reallønnsutviklingen for arbeidstakerne. Tre-partssamarbeidet ga organisasjonene betydelig innflytelse.

2.3 Organisasjonene får innflytelse i trepartsutvalg

Det inntektspolitiske samarbeidet fikk en mer formell form da regjeringens kontakt-utvalg ble opprettet i 1962. I dette utvalget, som ble ledet av statsministeren, var LO og Norsk Arbeidsgiverforening representert, sammen med representanter for pri-mærnæringene. Tanken var at partene i arbeidslivet kunne utveksle synspunkter på lønnsoppgjøret i kontaktutvalget, og se lønnskrav og produktivitetsutvikling i sam-menheng med regjeringens økonomiske politikk. Arbeidstakernes lønnsutvikling kunne også sees opp mot inntektsutviklingen i jordbruket, og jordbruksoppgjørene, som igjen ville få betydning for prisutviklingen på mange matvarer. På begynnelsen av 1980-tallet fikk også andre arbeidstakerorganisasjoner bli med i regjeringens kon-taktutvalg, og utvalget fungerer i dag som en plattform for tre-partsamarbeidet i ar-beidslivet.

En annen viktig institusjon i inntektspolitikken er Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Utvalget ble første gang oppnevnt i 1967, og skulle legge fram tall som kunne bidra til å gi partene og myndighetene en god forståelse av landets økonomiske situasjon og utrede hvilke faktorer som var styrende for prisut-viklingen (Det tekniske beregningsutvalg, 1968). Leder for utvalget var Odd Aukrust. Han var forskningssjef i Statistisk sentralbyrå, og en av arkitektene bak modellen som i dag ligger til grunn for frontfagsmodellen. Aukrust-modellen, som bygget på at hen-synet til landets konkurransevne skulle sikres gjennom at sektorer som er mest ut-satt for internasjonal konkurranse skulle forhandle først, og sette en norm for de et-terfølgende forhandlingene, lå til grunn for arbeidet i beregningsutvalget.

Arbeidet i utvalget ga organisasjonene i arbeidslivet innflytelse over utformingen av den økonomiske politikken, og på 1970-tallet ble lønnsoppgjørene koordinert gjennom såkalte kombinerte oppgjør, der prisregulering, subsidier, skattepolitikk og trygdepolitikk ble knyttet til inntektsutviklingen (Cappelen, 2018; Dahl, 1989). Ut-valget ble et viktig redskap for å hjelpe partene å danne en felles oppfatning om sent-rale økonomiske faktorer som konjunktorene, forventet prisvekst og industriens kon-kurransesituasjon.

Fram til slutten av 1990-tallet var det bare LO og NHO som var representert i TBU, sammen med representanter for Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Fiskarlag, men i 1999 ble utvalget utvidet med representanter for de andre hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, mens organisasjonene fra primærnæringene gikk ut (Seip, 2021, s. 16). Dette gjorde at TBU ble enda mer orientert mot lønnsoppgjørene, og institusjonen fikk en sentral oppgave i å skape enighet blant hovedorganisasjonene om lønnsutviklingen og grunnlaget for tariff-oppgjørene.

Gjennom trepartssamarbeidet har organisasjonene også fått innflytelse over utfor-mingen av lover og regler i arbeidslivet, og i den offentlige politikken generelt (Seip, 2021). Et eksempel er det brede mandatet Arbeidslivslovutvalget fikk i 2001 (NOU,

2004: 5). Et samarbeid om koordinering av lønnsdannelsen kan dermed også knyttets til andre velferdsordninger som bidrar til å skape et sikkerhetsnett i arbeidslivet.

Trepartsutvalgene har bidratt til å skape bred enighet om prinsippene for norsk lønnsdannelse mellom partene i arbeidslivet. Det viste seg likevel at hovedorganisasjonene hadde noe ulikt syn på hvordan Aukrust-modellen virket i praksis. I et regjeringsoppnevnt utvalg som var satt ned for å forberede inntektsoppgjøret i 1999, det såkalte Arntsen-utvalget, rettet flere av hovedorganisasjonene kritikk mot hvordan den gjeldende forhandlingsordningen virket (NOU, 1999: 14). Kritikken ledet til at det etter 2000 ble oppnevnt en rekke utvalg som fikk i oppgave å drøfte modellen for lønnsoppgjørene i lys av landets økonomiske utvikling. Flere av utvalgene ble ledet av Steinar Holden, og arbeidet i disse utvalgene bidro til justeringer av modellen og formingen av dagens frontfagsmodell.

2.4 Holden-utvalgene: formingen av en frontfagsmodell

I 1999 slo Arntsen-utvalget fast at det må «skapes et bredere fundament for et forsterket inntektspolitisk samarbeid» (NOU, 1999: 14, s. 14). Utvalget pekte på at forhandlingene i verkstedoverenskomsten ga et for smalt og usikkert grunnlag for en ramme for alle andre tariffoppgjør, og at flere konkurranseutsatte tariffområder burde forhandle sammen med eller umiddelbart etter verkstedoverenskomsten. Det gjaldt både den lokale lønnsdannelsen til arbeiderne, og lønnsdannelsen til funksjonærene. Utvalget mente også at det ville kunne oppstå spenninger i systemet dersom en gruppe eller sektor over lengre tid får «en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet» (NOU, 1999: 14, s. 15). Dermed pekte utvalget på to sentrale problemer som enkelte av hovedorganisasjonene hadde rettet oppmerksomheten mot.

Syssettingsutvalget (Holden I) ble oppnevnt etter mellomoppgjøret 1999 for å få hovedorganisasjonene til å finne en løsning på utfordringene for frontfaget. En streikebølge i 1998 hadde vist at det var stor misnøye blant grupper i offentlig sektor som mente de var blitt hengende etter i lønnsutviklingen. Organisasjonene i arbeidslivet ble invitert til å «drøfte strategier» som kunne bidra til å gi landet en «balansert» økonomisk utvikling (NOU, 2000: 21, s. 6).

I utvalget var partene enige om å beholde det som nå ble kalt frontfagsmodellen. Lønnsveksten i norsk økonomi skulle være på linje med våre handelspartnere, og i forhandlingene skulle partene følge rammen etablert av frontfaget. Utvalget kom imidlertid med en viktig presisering: enkeltgrupper kunne ikke over tid ha lavere lønnsvekst enn frontfaget, og dette inkluderte «lønnsveksten for funksjonærer og ledere» (NOU, 2000: 21, s. 9). Dette siste var et viktig prinsipp, spesielt for utdanningsgruppene i offentlig sektor, som gjerne sammenliknet sin lønn med funksjonærer i privat sektor.

Holden-II-utvalget, som først og fremst konsentrerte seg om lønnsdannelsen i et makroperspektiv, viste i sin innstilling i 2003 til en uttalelse fra regjeringens kontaktutvalg 22. januar samme år, som slo fast at det var den «samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt» i konkurranseutsatt sektor som skulle være normgivende. Holden-utvalget presiserte imidlertid at lønnsveksten for en del ledere og høyere funksjonærer i industrien som hadde lokal og individuell lønnsfastsetting, ikke var omfattet når anslaget for lønnsveksten ble gitt (NOU, 2003: 13, s. 93).

Selv om anslaget for lønnsveksten i prinsippet også skulle omfatte funksjonærer, var enkelte av hovedorganisasjonene misfornøyde med de rammene som ble lagt for forhandlingene i offentlig sektor på 2000-tallet, og i 2012 bidro uenighet om anslaget for lønnsveksten til en omfattende streik i stat og kommune. Senere samme år oppnevnte regjeringen Holden-III-utvalget. Dette utvalget skulle vurdere erfaringene

med lønnsdannelsene siden årtusenskiftet, og hadde som uttalt mandat at frontfagsmodellen skulle videreføres. På arbeidstakersiden var alle de fire hovedorganisasjonene, LO, Unio, YS og Akademikerne representert, mens NHO, KS, Virke og Spekter representerte arbeidsgiverne. Utvalget sluttet i sin innstilling fra 2013 enstemmig opp om frontfagsmodellen, «som en viktig bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge» (NOU, 2013: 13, s. 9).

Holden III-utvalget la ned mye arbeid i å finne en måte å definere en troverdig ramme for lønnsveksten. Når partene i industrioverenskomsten (frontfaget) har forhandlet ferdig, er det bare lønnsveksten som er gitt gjennom sentrale tillegg for arbeiderne, som foreligger. Lokale tillegg og lønnsveksten for funksjonærene er ikke avklart. Holden-III-utvalget tok utgangspunkt i prinsippene som tidligere var slått fast gjennom partenes samarbeid, at normen for lønnsveksten skulle bygge på lønnsveksten til både arbeidere og funksjonærer i industrien, og at den skulle omfatte den samlede lønnsveksten sentralt og lokalt. Siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke ville være avklart, anbefalte utvalget at «NHO, i forståelse med LO» skulle angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien. Dette anslaget skulle være normgivende i de etterfølgende forhandlingene. Det betød ikke, mente utvalget, at anslaget skulle være et gulv eller et tak for lønnsveksten, men «en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til» (NOU, 2013: 13, s. 10). NHO skulle også ta hensyn til de økonomiske utsiktene, og utvalget forutsatte at alle parter, gjennom drøftingene i det tekniske beregningsutvalget, ville ha en felles forståelse av den økonomiske situasjonen. Med dette kan utvalget ha ment, at den enigheten som blir etablert i TBU om landets økonomiske situasjon, skal legges til grunn for NHOs og LOs vurderinger, slik at også andre aktørers oppfatning om den økonomiske situasjonen har blitt hørt.

Hvordan fastsettes frontfagsrammen?

Prosedyrene for fastsetting av frontfagsrammen ble utformet av Holden-III-utvalget. Det ble knyttet noen krav til hvordan rammen skulle fastsettes og hvordan den skulle benyttes.

Ved forbundsvis oppgjør er det forhandlingene mellom Norsk Industri (NHO) og Fellesforbundet (LO) om revisjon av Industrioverenskomsten som er frontfaget. I disse forhandlingene kan minstelønnsatsen endres, og det kan gis generelle lønnstillegg.

I tilknytning til disse forhandlingene skal NHO, i forståelse med LO, angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten.

Denne rammen skal beskrive årslønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien for inneværende år, og dermed omfatte lønnstillegg som er gitt i lokale forhandlinger eller som individuelle tillegg. Det tas utgangspunkt i NHOs bedrifter i industrien.

Den anslåtte rammen skal være en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til, og utgjør frontfagsrammen.

Rammen skal ikke være et tak eller et gulv for lønnsveksten.

Når anslaget utarbeides, skal det tas hensyn til de økonomiske utsiktene. Drøftingene i det tekniske beregningsutvalget vil gi partene en felles forståelse av de økonomiske utsiktene.

Det vil alltid være en viss usikkerhet ved slike anslag.

Kilde: NOU 2013: 13.

3 Frontfagsmodellen som økonomisk modell

Det vi i dag kaller frontfagsmodellen betegner en rekkefølge i lønnsforhandlingene som gjorde seg gjeldende i norsk økonomi allerede tidlig på 1900-tallet. Modellen har imidlertid fått nytt innhold over tid, og kjennetegnene ved den har blitt formulert stadig mer eksplisitt, blant annet i form av en økonomisk modell. Et vesentlig element i modellen er et koordineringsmønster hvor samlet lønnsvekst i økonomien skal understøtte konkurranseutsatt industri ved at resultatet av forhandlingene i konkurranseutsatt sektor danner en norm for de øvrige lønnsoppgjørene. Den framforhandlede økonomiske rammen er ikke absolutt, normen er verken et gulv eller tak. Det avgjørende er utviklingen over tid. Selv om bransjene som omfattes av frontfaget har endret seg, har det alltid vært en tariffavtale representativ for den eksportrettede/konkurranseutsatte delen av industrien som har utgjort frontfaget. Det norske frontfaget består av Industriooverenskomsten, Verkstedoverenskomsten inntil 2012. Denne overenskomsten omfatter blant annet skipsverftsindustrien og mekaniske verksteder. Som nevnt i kapittel 2, består frontfaget i dag av både arbeidere og funksjonærer i industrien.

Det går et skille mellom frontfagsmodellen som rekkefølge i lønnsoppgjørene, og den teoretisk-økonomiske modellen som kalles for *hovedkursteorien* (Thomassen, 2018). Sistnevnte ble formulert av samfunnsøkonomene Odd Aukrust, Fritz Holte, og Gerhard Stoltz i form av Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene i 1966. Det er likevel riktig å si at mekanismene i den økonomiske modellen ligger til grunn for hvordan modellen praktiseres i form av koordinering av lønnsoppgjørene. Hovedkursteorien blir ansett som en formalisering i form av en økonomisk modellbeskrivelse av frontfagsmodellen (NOU 2022:4). I dette kapitlet skal vi se nærmere på den økonomiske tenkingen som ligger bak frontfagsmodellen, hvordan den fungerer, og hvilke samfunnsøkonomiske mål man forsøker å nå ved å følge den.

3.1 Hvorfor konkurranseutsatt sektor?

En kan spørre seg hvorfor det er konkurranseutsatt sektor som skal lede an lønnsveksten i en økonomi. Det trenger ikke være opplagt. Bakgrunnen og begrunnelsen er at Norge er en liten, åpen økonomi som har stort utbytte av arbeidsdelingen som internasjonal handel bidrar til. Dette betyr at vi i Norge, med vår begrensede størrelse og økonomiske omfang, drar nytte av å spesialisere oss i visse sektorer og eksportere varer produsert der, mens vi importerer varer og tjenester som er mer effektivt produsert andre steder. Det er derfor ønskelig å opprettholde en konkurranseutsatt sektor av en viss størrelse, slik at vi kan eksportere varer og tjenester til andre land.

Det er særlig to mekanismer som trekker i retning av at den eksportrettede delen av industrien må lede an i lønnsutviklingen for å bevare sin konkurransedyktighet. Den første handler om *lønnsomhet*. Dersom det ikke lønner seg for eiere og investorer å investere i kapital i den konkurranseutsatte delen av næringslivet, vil investerings-takten falle. Det kan i neste runde føre til lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Den

andre mekanismen, og en av de viktigste innsiktene fra Odd Aukrust og hans kolleger i 1966, er at det ikke er nok for et land å oppnå balanse i utenrikshandelen gjennom tilstrekkelig lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor. Landet må også ha *lønnslikhet mellom næringer* (Bjørnstad & Nymoene, 2015). Årsaken er at virksomheter i den eksportrettede delen av næringslivet i begrenset grad kan velte økte lønnskostnader over i økte priser. Dersom de øker prisene mer enn utenlandske virksomheter som de konkurrerer med, vil de enten tape i konkurransen eller flytte produksjonen i de delene av konkurranseutsatt sektor som ikke er stedbundne, ut av landet. Konsekvensen kan bli en forvitring av konkurranseutsatt sektor. Slik er ikke premisset i skjermet sektor. Der vil økte lønnskostnader kunne veltes over i priser uten at det nødvendigvis går utover konkurranseevnen. Konkurranse om arbeidskraft mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor er også et viktig element. Dersom lønnsutviklingen er bedre i skjermet sektor vil arbeidskraften over tid bevege seg dit. Dette vil kunne bidra til nedbygging av konkurranseutsatt sektor siden den vil måtte øke lønningene for å tiltrekke seg arbeidskraft, og dermed tape i konkurransen med utlandet.

Fordi eksportbedriftene er underlagt lønnsomhetskrav gjennom internasjonal konkurranse og må fastsette priser på en annen måte enn i skjermet sektor, leder konkurranseutsatt sektor an i lønnsforhandlingene – de er *frontfag*. Modellens virkemåte bidrar på den ene siden til at lønnsveksten i frontfaget tilpasses industriens lønnsevne, det vil si utvikling i lønnsomhet og produktivitet. Samtidig ivaretas frontfagets konkurranseevne i kampen om arbeidskraft med skjermet sektor. I dette opplegget ligger det naturligvis en stor grad av solidaritet fra øvrige «fag», som (innenfor det organiserte arbeidslivet) må innrette seg etter lønnsevnen i frontfaget. Samtidig har modellen gunstige konsekvenser som gagnar de skjermede så vel som de konkurranseutsatte delene av økonomien. Blant annet er pris- og produktivitetsveksten antatt å være høyere i konkurranseutsatt enn i skjermet sektor. Dette gir lønnstakerne i skjermet sektor en gevinst av å følge lønnsveksten i frontfaget.

3.2 Hovedkursteorien

Et av de mest sentrale begrepene i den teoretiske modellen til Odd Aukrust og hans kolleger er *hovedkursen for lønnsveksten*. Med hovedkurs refereres det til et normalnivå på lønnskostnadsandelen i konkurranseutsatt sektor, det vil si hvor mye av faktorinntekten¹ som normalt går til lønnstakerne og hvor mye som går til kapitaleierne. Da hovedkursteorien ble utviklet, hadde Norge et fast valutakursregime. Fast valutakurs betyr at sentralbanken griper inn i valutamarkedet gjennom kjøp og salg av norske kroner for å sikre at valutakursen ligger nær et eksplisitt kursmål. Valutakursen virket på denne tiden som et anker i økonomien. Med forutsetning om fast valutakurs, ble hovedkursen for lønnsveksten i henhold til teorien, definert som summen av prisveksten på norske produkter i verdensmarkedet og produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor. Høyere priser og høyere produktivitet, kan dermed gi lønnsvekst. Begge komponentene påvirker lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor, slik at en økning i en eller begge vil gi grunnlag for lønnsvekst – både i konkurranseutsatt og skjermet sektor, ettersom sistnevnte er lønnsfølger. Dersom produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor er høyere enn produktivitetsveksten på verdensmarkedet, tåler altså sektoren en høyere lønnsvekst i Norge enn i utlandet.

I 2001 ble det innført et nytt pengepolitisk regime i Norge, der man forlot fast valutakurs og innførte et inflasjonsmål. I motsetning til fast valutakurs, innebærer

¹ Faktorinntekten er den inntekten som tilfaller produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital, dvs. lønnskostnader og driftsresultat.

inflasjonsmål at valutakursen bestemmes i markedet i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel – den er flytende. Holden II-utvalget (NOU, 2003: 13) konstaterte at de grunnleggende sammenhengene i hovedkursteorien gjelder også med et inflasjonsmål og flytende valutakurs. Gjelsvik mfl. (2020) viser også empirisk at industri-lønnen i Norge har vært førende for lønnsutviklingen i annen privat virksomhet og i offentlig forvaltning, både før og etter innføringen av inflasjonsmålet. Med endringen kom det imidlertid inn noen nye elementer som fikk betydning for lønnsdannelsen. Først og fremst betyr inflasjonsmål at valutakursen er en kilde til løpende endringer i konkurranseevnen (NOU, 2013: 13, s. 162). Svak konkurranseevne kan skyldes en kronestyrkelse, og behøver ikke bety at lønnskostnadsveksten har vært for høy. Og motsatt, som er høyst aktuelt i dag, en svak krone kan gi høy lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor, uten at det har vært reell vekst i produktiviteten eller prisvekst på norske produkter. På lengre sikt vil det imidlertid finne sted korrigerende tilpasninger. For eksempel vil høy lønnsvekst kunne utløse rentehevinger fra Norges Bank, som normalt gir sterkere krone. Det vil i sin tur svekke konkurranseevnen. Fordelingen av faktorinntekt vil altså ikke nødvendigvis bli vesentlig annerledes med inflasjonsmål enn med fast valutakurs.

3.3 Lønnskostnadsandelen som lønnsomhetsindikator

En viktig indikator på både industriens lønnsomhet og fordelingen av verdiskapningen, er den såkalte lønnskostnadsandelen. Som nevnt forteller lønnskostnadsandelen oss hvor stor andel av verdiskapningen i økonomien som tilfaller de ansatte. Den resterende andelen tilfaller kapitaleierne. Fordelingen av verdiskapning (faktorinntekt) mellom arbeidskraft og kapital, omtales gjerne som den *funksjonelle inntektsfordelingen*. Gjennomsnittlig lønnskostnadsandel i industrien har ligget på 84 prosent i perioden 1970–2021..

Hvorfor er lønnskostnadsandelen et viktig mål i lønnsforhandlingene? I henhold til frontfagsmodellen er det som nevnt industriens lønnsomhet som skal være styrende for lønnskravene i frontfaget. Økte lønnskostnader, lavere produsentpriser og svakere produktivitetsutvikling trekker alle i retning av lavere lønnsomhet og svekket konkurranseevne. Det medfører at en større andel av virksomhetenes overskudd går til lønnstakerne, mens en mindre andel av bedriftenes overskudd tilfaller kapitaleierne. En slik utvikling betyr at lønnskostnadsandelen vil øke. Motsatt vil økt lønnsomhet som følge av lavere lønnskostnader, svakere produktivitetsutvikling eller høyere produsentpriser, bidra til å redusere lønnskostnadsandelen. At lønnskravene som stilles fra arbeidstakersiden i konkurranseutsatt sektor er knyttet til lønnskostnadsandelen, innebærer at det ikke er hensynet til reallønnsutvikling som er det avgjørende. Modellen baserer seg med andre ord på en fordeling av inntekt mellom arbeid og kapital, ikke på å beholde eller forbedre kjøpekraften.

3.4 Modellens målsetninger

En viktig del av frontfagsmodellen handler om de samfunnsmessige effektene eller målene den oppnår. Intensjonen med både hovedkursmodellen, slik Odd Aukrust og hans kolleger formulerte den i 1966, og den operative modellen slik den fungerer i dag, er et system for lønnsfastsettelse som gir samfunnsøkonomisk måloppnåelse i form av full sysselsetting uten høy inflasjon.

Hovedkursmodellen, med konkurranseutsatt sektor som lønnsleder og skjermet sektor som lønnsfølger, er basert på at markedskreftene vil sikre en lønnsutvikling i tråd med hovedkursen *i alle land med utstrakt utenrikshandel* (Bjørnstad & Nymoen,

2015, s. 18). Konkurransepresset fra utlandet og det markedsbestemte kravet til kapitalen vil altså kunne lede til at konkurranseutsatt sektor, så vel som landet, vil befinne seg innenfor «lønnskorridoren». Det betyr at man kan observere et koordineringsmønster der lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor legger føringer for lønnsveksten i resten av økonomien, i alle land med stor grad av handel med utlandet – det er ikke noe unikt for Norge. Det som skiller den norske lønnsdannelsen fra mange andre land, er koblingen mellom arbeidslivets organisering og forhandlingsmønsteret mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor. Hovedkursteorien er nemlig implementert gjennom at ansvaret for å knytte lønnskostnadsutviklingen til veksten i verdien av arbeidsproduktiviteten er overlatt til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene gjennom kollektive forhandlinger (Bjørnstad & Nymoen, 2015, s. 18). Det er i tarifforhandlingene i frontfaget at lønnsveksten i industrien bestemmes, og så lenge disse forhandlingene bygger på eksportprisvekst og produktivitetsvekst i sektoren (de to variablene som bestemmer hovedkursen i Aukrusts modell), samt at lønnsveksten i følgefagene koordineres mot normen som dannes i frontfaget, sikres hovedkursteorien i praksis slik den ble formulert teoretisk.

For å oppnå modellens målsetning om full sysselsetting uten at det oppstår lønns- og prispress², trekker Bjørnstad & Nymoen (2015) fram to elementer som er særlig viktige. For det første er det avgjørende at fagforeningene har *reell forhandlingsmakt*, slik at lønnsutviklingen faktisk knyttes til lønnsomheten i bedriftene i frontfaget. For det andre er det sentralt at lønnsveksten *koordineres* – både vertikalt gjennom at skjermet sektor holder seg innenfor lønnskorridoren til hovedkursen, og horisontalt gjennom at lønnsforhandlingene skjer i kontrollerte former i tariffoppgjørene og at forhandlingsresultatet nedfelles i kollektive avtaler. Dette siste bidrar til at bedriftene i mindre grad overbyr hverandre for å tiltrekke seg arbeidskraft, fordi lønna løftes ut av konkurransen. Alternativet vil være større innslag av markedskrefter, noe som nettopp vil kunne lede til at virksomhetene byr opp lønningene (lønn-lønnsspiraler). Med høyere lønnsnivå vil virksomhetene etter hvert velge å ansette færre arbeidstakere, og arbeidsledigheten vil øke. Det blir da arbeidsledigheten som disiplinere lønnsveksten. Fordelen med et system der arbeidstakerne har kollektiv forhandlingsmakt og lønn reguleres gjennom tariffavtaler, er at arbeidsledigheten i mindre grad trenger å svinge for at lønns- og prisutviklingen skal holdes under kontroll. Da vil lønnsveksten være forankret i industriens lønnsomhet, ikke i andre faktorer som arbeidstakernes ønske om reallønnsøkninger. Forutsetningen er imidlertid at man har ansvarlige organisasjoner som agerer for å unngå uheldige makroøkonomiske konsekvenser av lønnsutviklingen.

I en nylig studie finner Barth m.fl. (2022) at i land med koordinert lønnsdannelse opplever regioner som er utsatt for importkonkurranse fra Kina ingen nedgang i sysselsettingen, mens i land med ukoordinert lønnsfastsettelse opplever slike regioner en tydelig nedgang, hovedsakelig på grunn av en reduksjon i sysselsettingen i konkurranseutsatt sektor. Studien viser hvordan sterke parter i land med høy grad av koordinering har greid å forhindre at grupper i skjermet sektor har utnyttet sin markedsrett til å øke lønningene sine i forhold til arbeidstakere i den eksportrettede delen av økonomien. Bhuller m.fl. (2022) finner empirisk støtte for at konkurranseutsatt sektor i Norge har vært styrende for lønnsveksten på tvers av næringer.

Det kan også argumenteres for at frontfagsmodellen muliggjør finanspolitiske tiltak, f.eks. for å redusere konsekvenser av arbeidsledighet, uten at prisveksten «tar

² Bedrifter kan ha som en del av sin strategi å justere prisene opp som følge av lønnsøkninger når de har mulighetene til det, noe som leder til inflasjon.

av». Det skyldes at offentlig pengebruk i mindre grad vil påvirke lønnsveksten, etter- som lønnsveksten styres av lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor. Det innebærer at modellen «tåler» at finanspolitikken brukes for å oppnå høy sysselsetting.

3.5 Modellens gevinster

Selv om det er vanskelig å trekke noen direkte årsakssammenheng mellom organisering av lønnsdannelsen og makroøkonomiske utfall, gir særlig komparative empiriske studier mellom land støtte til en slik sammenheng (OECD, 2018). Det er verdt å bemerke at en del av disse sammenhengene ikke utelukkende hviler på frontfagsmodellen, men også andre aspekter ved systemet og institusjonene knyttet til lønnsdannelsen, oppslutning og dekningsgrad, og en rekke institusjonelle forhold som er sentrale i det vi kaller for den norske forhandlingsmodellen. Likevel er frontfagsmodellen kjernen i den norske lønnsdannelsen, og har stor betydning for systemet som helhet.

Vi har allerede vært inne på en av de viktigste gevinstene frontfagsmodellen kan tilby, nemlig at modellen er forenlig med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet uten at det nødvendigvis fører til lønn-prisspiraler. Det skyldes som vi har vært inne på at lønnsveksten er forankret i lønnsomheten i industrien, og at lønnsdannelsen er koordinert. Forskningen viser at koordinering i lønnsdannelsen henger sammen med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet (Calmfors, et al., 2001; Barkbu, Nymoene, & Røed, 2003; Garnero, 2020). I OECD (2018) oppsummeres sammenhengen på følgende måte:

Collective bargaining systems across countries, co-ordinated systems – including those characterised by organised decentralisation – are linked with higher employment and lower unemployment (also for young people, women and low-skilled workers) than fully decentralised systems. Predominantly centralised systems with no co-ordination are somewhat in between. (s. 74)

En annen faktor som ofte trekkes fram som en gunstig konsekvens av modellen, er nivået på lønnsforskjeller. Norge er, nest etter Sverige, det landet blant OECD-land som har de minste lønnsforskjellene (OECD, 2023). Det tilskrives blant annet at arbeidstakere med høyest forhandlingsmakt (frontfaget) ikke «trekker stigen opp etter seg», men at lønnsveksten som oppnås der smitter over til grupper med lavere forhandlingsmakt. Frontfagsmodellen kan på den måten bidra til å forhindre store forskjeller på tvers av sektorer. En lang rekke empiriske studier viser også at sterke fagforeninger bidrar til å presse sammen lønningene i sine omgivelser, enten det er innad i land, bransjer eller virksomheter.³ Det gjelder også i norske bedrifter (Svarstad & Nymoene, 2022; Svarstad, 2023).

Samtidig som forskjellene er små, er gjennomsnittslønnen i Norge høy sammenlignet med andre land. Vi har altså en sammenpresset lønnsstruktur med relativt sett høye minstelønninger og relativt lave topplønninger, og et gjennomsnittsnivå som er høyt i internasjonal sammenheng. Koordinert lønnsdannelse og små lønnsforskjeller er kjennetegn ved den bredere nordiske modellen, som omtales i neste kapittel.

En konsekvens av høy snittlønn og høye minstelønninger kan være at det blir mer lønnsomt å investere i kapital sammenlignet med arbeidskraft, noe som kan akselerere den teknologiske utviklingen i økonomien. Et høyt lønnsnivå vil også medføre at bedrifter med en lavere arbeidsproduktivitet enn lønnsnivået skulle tilsi, ikke vil klare å drive lønnsomt og dermed gå konkurs. Denne prosessen omtales gjerne som

³ Se Card, Lemieux, & Riddell (2020) for en gjennomgang av litteraturen.

kreativ destruksjon, og bidrar isolert sett til at de mest produktive bedriftene består, med påfølgende høyt produktivetsnivå. Ulempen er at det kan være vanskelig å inkludere personer med lav kompetanse eller produktivitet, og at en del grupper derfor kan bli stående utenfor arbeidslivet.

4 Frontfagsmodellen er en skandinavisk modell

Både Danmark og Sverige praktiserer en form for frontfagsmodell. Svenske økonomer formulerte tidlig på 1950-tallet ideer om hvordan en solidarisk lønnspolitikk ville øke produktiviteten i samfunnet, og samtidig sikre høy velferd. Danmark har, i likhet med Norge, en lang tradisjon for koordinering av inntektsoppgjørene, der blant annet meklere har betydelig makt. I dette kapitlet skal vi beskrive den danske og svenske modellen. Begge land praktiserer en utstrakt koordinering med industrien som frontfag og ramme for forhandlingene som følger etter. Modellene viser at koordineringen kan gjøres på ulike måter. Det er imidlertid reist kritikk også i Danmark og Sverige mot praktiseringen av koordineringsmodellene.

4.1 Kjennetegn ved den danske modellen

I likhet med Norge bygger lønnsforhandlingen i Danmark på ideen om å ivareta industriens konkurransekraft. Forhandlingene i Danmark gjennomføres forbundsvist i privat sektor, men det foregår en sterk sentral koordinering. Industriens Overenskomst og Industriens Funktionæroverenskomst blir forhandlet først, og setter en standard for de etterfølgende forhandlingene. Partene i disse avtalene er Dansk Industri på arbeidsgiversiden og CO-Industri (Centralorganisationen af industriansatte i Danmark) på arbeidstakersiden. CO-Industri består av 9 fagforbund der 3F, Dansk Metal og HK Privat er de største (Dansk Industri, 2023 a; Dansk Industri, 2023 b). Industriens Overenskomst er en minstelønnsavtale som også åpner for lokal lønnsdannelse.

På arbeidsgiversiden skjer det en betydelig koordinering internt i Dansk Industri (DI). Hovedorganisasjonene har myndighet til å avgjøre om det skal legges fram meklingsforslag, og meklingsinstitusjonen (forligsmanden) kan utøve betydelig innflytelse, blant annet gjennom å legge fram forslag, bestemme fellesmekling på tvers av hovedorganisasjon, bestemme at et meklingsforslag skal sendes til uravstemning og at avstemninger på flere tariffområder skal kobles (sammenkæding) (Nergaard, Alsos, & Seip, 2016, s. 13). De danske tariffavtalene har en avtaleperiode på to eller tre år, og har bestemmelser om lønnsjustering for hvert år innenfor avtaleperioden.

Reguleringsordningen

I tråd med tanken om at industriens konkurransekraft skal styre, har lønnsutviklingen i offentlig sektor fulgt privat sektor. Koordineringen foregår i dag gjennom den såkalte reguleringsordningen. Reguleringsordningen ble etablert i 1987, og er en avtale mellom forhandlingspartene i offentlig sektor i Danmark. Den innebærer en etterregulering av de offentlige lønningene. Dersom lønnsveksten i privat sektor har vært høyere enn i offentlig sektor, fører reguleringsordningen til at 80 prosent av forskjellen gis som et generelt tillegg. Hvis lønnen i offentlig sektor derimot har steget mer enn den private, fører reguleringsordningen til at 80 prosent av forskjellen

trekkes fra de avtalte tilleggene. Denne etterreguleringen skjer årlig (Medarbejder og kompetansestyrelsen, 2021). Reguleringsordningen er en regulær tariffavtale som kan reforhandles i hovedoppgjørene (Høgedahl, Ibsen, & Ibsen, 2023).

Forhandlingene i offentlig sektor i Danmark gjennomføres ved at staten forhandler først, og setter rammen for resten av offentlig sektor, det vil si regionene og kommunene. Forhandlingene i privat og offentlig sektor skjer ikke samtidig, men offentlig sektor forhandler i praksis ett år etter privat sektor (Høgedahl, Ibsen, & Ibsen, 2023, s. 10).

Det har stått strid om reguleringsordningen. Etter finanskrisen i 2008 kritiserte private arbeidsgivere ordningen for ikke å fungere, fordi lønnsveksten i offentlig sektor ble liggende over privat sektor. Forsinkelsen i tid mellom privat sektors lønnsregulering og offentlig sektors etterregulering, skapte en lønnsledende offentlig sektor, mente de (Høgedahl, Ibsen, & Ibsen, 2023, s. 10). Dette førte til at reguleringsordningen ble strammet inn i perioden 2015 til 2018, med 100 prosent nedregulering av forskjellen i lønnsøkning (ikke 80 prosent som tidligere). I 2018 gikk man tilbake til en lik justeringsprosent (80/80).

Reguleringsordningen fører til at lønnsveksten i offentlig sektor følger privat sektor, og fungerer dermed i tråd med ideene bak frontfagsmodellen. Den løser imidlertid ikke problemet med konkurranse mellom gruppene innenfor offentlig sektor eller forskjeller mellom privat sektor og offentlig sektor. Slike spenninger har ført til flere streiker i Danmark. Enkelte forbund har hevdet at reguleringsordningen som koordinerer mellom privat og offentlig sektor fører til at offentlig sektor må «tilbakebetale» gevinster når streiker har resultert i lønnsøkning for offentlig ansatte, slik at lønnsutviklingen i offentlig sektor igjen kommer på linje med privat sektor (Høgedahl, Ibsen, & Ibsen, 2023, s. 15).

Etter at Folketinget hadde grepet inn og avsluttet en sykepleierstreik i 2021, ble det nedsatt en komité (Lønstrukturkomitéen) som skulle analysere lønnsstrukturene i offentlig sektor. Komiteen avsluttet sitt arbeid i juni 2023, og presenterte en «idekatalog» til utvikling av lønnsfastsettelsen. Utvalget understreket likevel at det var partene som hadde ansvar for å forhandle lønn (Lønstrukturkomitéen, 2023).

Under valgkampen i 2023 lanserte den danske statsministeren Mette Frederiksen en pott på tre milliarder som skulle brukes til å heve lønningene for fire grupper offentlig ansatte: sykepleiere, helse- og sosialarbeidere, barnehagelærere og fengselsbetjenter. Disse gruppene er nødvendige hvis et velferdssamfunn skal fungere, argumenterte statsministeren (Christensen & Redder, 2023). Det gikk ikke lang tid før forslaget til lønnsloft ble stemplet som et «klokkeklart brud» på den danske modellen (Tidemann, 2023). Det er ennå uklart hvordan et slikt forslag konkret vil utformes, men det har vekket både positive og negative reaksjoner i offentlig sektor i Danmark, og diskusjon her hjemme (Fyen, 2023).

Mekling og voldgift

I tillegg til reguleringsordningen foregår koordineringen i Danmark gjennom et sterkt meklingsinstitutt og tidvis bruk av statlige inngrep som svarer til den norske ordningen med tvungen lønnsnemnd. I Danmark foregår inngrepet ved at Folketinget vedtar en lov som avslutter arbeidskonflikten, og deretter fastsetter i lov hva som skal gjelde som tariffavtale til ny tariffavtale blir inngått.

Bruk av statlige inngrep har hatt betydning i offentlig sektor. I 2013 ble en arbeidskonflikt med lockout om lærernes arbeidstid stoppet med statlig inngrep, og et nytt inngrep kom da sykepleierne streiket i 2021. Da fastsatte Folketinget ved lov meklingsmannens forslag til ny overenskomst som skulle gjelde fram til 2024

(Regeringen, 2021). Både meklingsinstituttet (forligsmannen) og bruken av statlige inngrep kan dermed bidra til koordineringen innenfor den danske modellen.

4.2 Kjennetegn ved den svenske modellen

Det første samordnede lønnsoppgjøret mellom LO i Sverige og SAF fant sted i 1952 (Bengsson, 2023). Oppgjøret bygget på en modell fra LO-økonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner, der målet var å kombinere en solidarisk lønnspolitikk med en ekspansiv lønnspolitikk. Tanken var at bedrifter som ikke kunne opprettholde det lønnsnivået som ble forhandlet fram ville forsvinne, og at ressurser dermed ville bli flyttet til mer produktive sektorer. Sentrale elementer inkluderte opplæring og aktiv statlig arbeidsmarkedspolitikk for å hjelpe arbeidstakere med å finne nye jobber.

Industriavtalet

Samordnede lønnsoppgjør ble et viktig verktøy i den solidariske lønnspolitikken fram til 1980-tallet. Da brøt samordningen sammen, etter at nye yrkesgrupper blant funksjonærene forsøkte å unndra seg den samordningen som foregikk mellom Svensk LO og Svenska Arbetsgivareföreningen. Lønnsfastsettingen ble på 1980-tallet preget av lønns- og prisspiraler, og under den økonomiske krisen på 1990-tallet satte den svenske regjeringen ned en kommisjon med oppdrag å få partene på arbeidsmarkedet til å inngå en avtale som kunne bryte lønns- og prisspiralene. I 1997 inngikk partene i industrien en avtale som skulle sikre en koordinert lønnsdannelse. Denne rammeavtalen, *Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning (Industriavtalet)*, skulle sikre at konkurranseutsatt sektor la rammene for lønnsveksten i andre sektorer, og kom til å legge føringer for svensk lønnsdannelse og dagens svenske «frontfagsmodell» (Nergaard, Alsos, & Seip, 2016). Avtalen ble fornyet i 2011, og igjen i 2016, og heter nå formelt *Industrins samarbets- och förhandlingsavtal*.

Denne avtalen er en samarbeidsavtale mellom forbund og arbeidsgiverorganisasjoner, og dekker nesten hele den konkurranseutsatte industrien. Den omfatter både arbeidere og funksjonærer. Partene i Industriavtalet er også medlemmer i *Industrirådet*. Industrirådet er sammensatt av ledende representanter⁴ fra bransjeorganisasjonene og forbundene i industrien, og forbund fra LO, TCO (funksjonærer) og Saco (akademikere) er representert. Gjennom denne samarbeids- og forhandlingsavtalen binder partene seg til å styrke partssamarbeidet og svensk industri gjennom utdanning, forskning, innovasjon og likestilling, og å sikre forbundsvis oppgjør der rammen, eller «kostnadsmärket», som etableres i forhandlingene i industrien skal være en norm for lønnsveksten i resten av arbeidsmarkedet (Industrirådet, u.å.-a). Samarbeidet om Industriavtalet er dermed omfattende.

Etter at Industriavtalet ble inngått har partene inngått tilsvarende avtaler på en rekke andre områder hvor de forplikter seg til å følge «märket» fra forhandlingene i konkurranseutsatt industri. Mens diskusjonen rundt frontfagsmodellen og etableringen av enighet har foregått i offentlig oppnevnte utvalg i Norge (Holden-utvalgene), er det partene i Sverige som inngår Industriavtalet eller tilsvarende samarbeidsavtaler i andre bransjer og sektorer, som sammen tar ansvar for at forhandlingsordningen følges opp. Noen forbund i offentlig sektor har likevel ikke ønsket å være bundet av en slik avtale om forhandlingsordning. De to store LO-forbundene i kommunal og statlig sektor, Kommunal og SEKO, er eksempler på dette. Kommunal, som

⁴ Med ledende representanter menes leder, nestleder, administrerende direktør, forhandlingssjef eller forhandlingsleder (avtalssekretærene) (Industrirådet, u.å.-b).

er et LO-forbund, er enig i at det trenges en koordinering og at «märket» er viktig. Forbundet viser likevel til at «märket» er en norm, ikke et eksakt tall, noe som åpner for en ekstra satsning på områder Kommunal mener er viktige. Forbundet peker på at det er en fare for at forskjellene mellom yrkesgruppene blir fastlåst dersom alle skal få like mye hver gang.

Det finns dock problem. Eftersom alla följer samma löneökningstakt så är det svårt att åstadkomma relativlöneförändringar. Det har resulterat i att historiska ojämlikheter har cementerats på arbetsmarknaden. Till exempel så tjänar en undersköterska cirka 40 000 kronor mindre per år än en bilmekaniker trots att både yrkesgrupperna har jämförbar utbildning. Så länge både bilmekanikern och undersköterskan följer märket kommer denna historiska orättvisa aldrig att rättas till. (Kommunal, u.å.)

Tariffavtalene i staten og i kommunal sektor i Sverige er forskjellige i innhold og innretning avhengig av hvem som er part på arbeidstakersiden. Mange forbund i offentlig sektor har bare lokal lønnsdannelse, såkalte sifferløse avtaler der det ikke finnes sentrale bestemmelser om lønn eller lønnsnivå, mens LO-forbundene i stat (SEKO) og kommune (Kommunal) har lønnsgarantier i sine avtaler (Nergaard, Alsos, & Seip, 2016, s. 29).

Medlingsinstituttet

Omtrent samtidig med at partene inngikk en avtale om å koordinere lønnsdannelsen, ble den svenske meklingsordningen forsterket. *Medlingsinstituttet* ble opprettet i 2000, og fikk i oppdrag å bidra til en velfungerende lønnsdannelse, mekle i arbeidsstvisiter og utarbeide en offisiell lønnsstatistikk. En velfungerende lønnsdannelse innebærer ifølge Medlingsinstituttet at den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren skal være normgivende for det øvrige arbeidsmarkedet. Medlingsinstituttet regner opp ytterligere seks kjennetegn på en velfungerende lønnsdannelse (Medlingsinstituttet, u.å.):

- gir økt reallønn
- medvirker til økt sysselsetting
- gir så få streiker og andre arbeidskonflikter som mulig
- muliggjør forandringer av en gruppes lønn i forhold til andre grupper
- tilveiebringer likestilte lønninger mellom kvinner og menn
- stimulerer til produktivitetsvekst

Meklingsinstitusjonen i Sverige tar i bruk flere virkemidler for å oppnå målet om at rammene satt av konkurranseutsatt industri skal følges. Det er en del av meklingsinstitusjonens ansvar å samle og spre upartisk informasjon som statistikk og analyser som kan hjelpe partene å inngå tariffavtaler. Dette omfatter også informasjon om konsekvensene det kan få om lønnsøkningen går ut over kostnadsnivået i industrien (Åkerberg, 2022, s. 37). Mekleren har imidlertid ikke myndighet til å gripe inn dersom partene blir enige om en større lønnsøkning enn «märket», men meklingsinstituttet skal ikke bidra til meklings som kan gi et slikt resultat.

For å få en god løsning av tvisten, kan mekleren legge fram et eget forslag til løsning, og mekleren skal forsøke å påvirke partene slik at de utsetter eller innstiller en varslet arbeidskamp.

Den svenske generaldirektøren i Medlingsinstituttet, Irene Wennemo, uttalte våren 2022 at meklingsinstituttet hadde fungert godt etter at det ble etablert i 1997, men

hun så også risiko for at økt inflasjon og svingninger i økonomien kan føre til at enkelte grupper begynner å se mørket fra industrien som en minimumsøkning (Hager, 2022). Mangel på arbeidskraft og forhandlingsstyrke i organisasjonene kan bidra til dette, mente Wennemo.

5 Forutsetningene for at frontfagsmodellen skal virke

Frontfagsmodellen har, i en eller annen form, vært en sentral del av inntektspolitikken i de nordiske landene helt siden andre verdenskrig. Den har bidratt til lav arbeidsløshet, høy produktivitet, og stor grad av likhet i arbeidsmarkedet. Frontfagsmodellen har også gitt organisasjonene i arbeidslivet innflytelse over utformingen av lover og regler i arbeidslivet, og i den offentlige politikken generelt. Mange har pekt på den nære sammenhengen mellom en koordinert lønnsdannelse og det sikkerhetsnettet som har vært mulig å bygge opp i de nordiske velferdsstatene (Dølvik, Goul Andersen, & Vartainene, 2015). Et samarbeid om koordinering av lønnsdannelsen er knyttet nært til samarbeidet om å sikre velferd til alle.

Hva er betingelsene for at dette koordinerte samarbeidet skal fungere? Vi skal her peke på tre viktige forutsetninger som må være til stede hvis modellen ha ikke bare har en fortid, men også skal ha en framtid: høy organisasjonsgrad, lojalitet til modellen og tillit mellom partene.

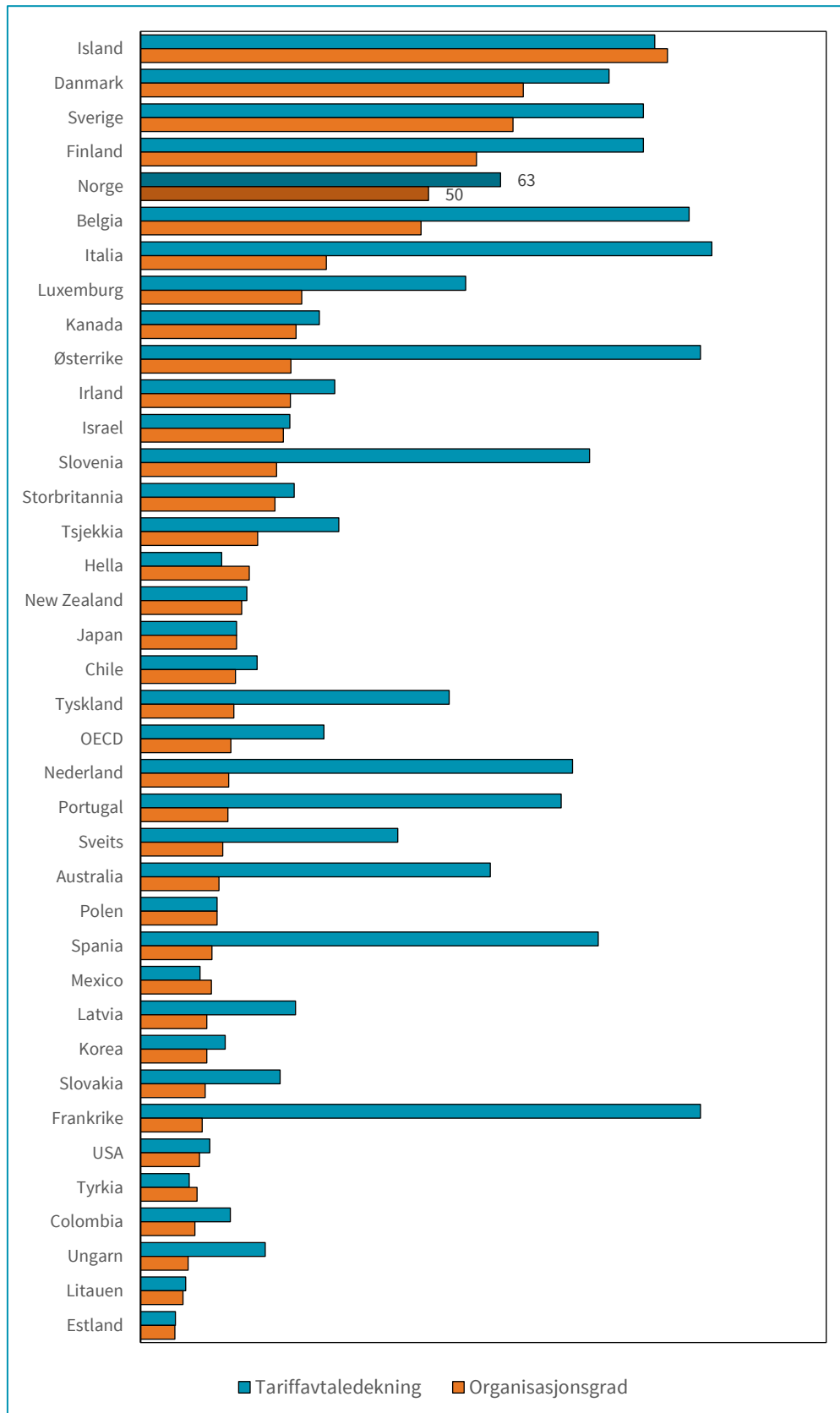
5.1 Høy organisasjonsgrad i arbeidslivet

Den første forutsetningen for at frontfagsmodellen skal fungere godt, er at vi klarer å bevare en høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Frontfagsmodellen forutsetter bred oppslutning, både i industrien og blant de som forhandler etterpå og skal forholde seg til den normen som frontfaget setter.

Alle de nordiske landene har en høy organisasjonsgrad på arbeidstakersiden. Norge ligger lavest i Norden, med rundt 50 prosent av arbeidstakerne. Dette er likevel mer enn alle andre land i Europa (Nergaard, 2022). Figur 5.1 viser organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i OECD-land. Det er store variasjoner i begge størrelser. I noen land, for eksempel Frankrike, er det også stort avvik mellom organisasjonsgraden og avtaledekningen. Forklaringen er at det i Frankrike, og mange andre land, er vanlig å *allmenngjøre* tariffavtaler i stort omfang ved at man utvider tariffavtalenes virkeområde til en større gruppe enn de som er parter i avtalen. I praksis betyr avviket mellom hvor stor andel av arbeidstakerne som er fagorganisert og hvor mange som omfattes av kollektive avtaler, at det er svært få som forhandler på vegne av mange.

Også i Norge har vi tatt i bruk allmenngjøring som redskap for å øke dekningsgraden til bestemmelser framforhandlet i tariffavtalene. Den norske allmenngjøringsordningen er knyttet til arbeidsinnvandring, og dermed snevrere og basert på andre kriterier enn i mange andre land.

Figur 5.1 Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i OECD-land. 2021 ellers siste tilgjengelige observasjon. Kilde: OECD.



Høy organisasjonsgrad og avtaledekning er viktig for at frontfagsmodellen skal fungere etter hensikten, og for å sikre oppslutning om modellen. Dersom en større del av arbeidsstyrken har en lønnsfastsettelse som ikke følger frontfagsrammen, kan dette gi effekter som svekker de samfunnsmessige målene frontfagsmodellen skal oppnå. Det kan også svekke den generelle oppslutningen om modellen, og øke spenningen mellom partene i arbeidsmarkedet. Dersom mange bedrifter slipper å betale tariff-lønn, kan dette svekke koordineringen som skjer gjennom tariffavtalene, og dersom noen grupper i samfunnet kan ta ut en lønnsøkning som er betydelig større enn frontfagsrammen, svekker dette andre gruppers vilje til å akseptere begrensningene som modellen legger på dem.

5.2 Lojalitet til modellen

Den andre forutsetningen for at frontfagsmodellen skal virke er lojalitet til modellen. Det er liten tvil om at modellen på kort sikt krever at mange arbeidstakerorganisasjoner må holde igjen lønnskrav, og at mange arbeidsgivere må tåle høyere lønninger enn det som kan synes forsvarlig. Fordelene ligger i at modellen over tid skaper høyere produktivitet og høyere reallønn for hele samfunnet. Den norske modellen er et felles prosjekt der alle må bidra for at resultatet skal bli godt, og der partene i arbeidslivet må forplikte seg til samarbeid.

Trepartssamarbeidet er viktig for å sikre sterke aktører med lojalitet til frontfagsmodellen. I kapittel 1 så vi hvordan dette ble bygget opp i Norge rundt et samarbeid om å koordinere lønnsdannelsen og prisveksten etter krigen. Sentraliserte lønnsforhandlinger og hovedorganisasjonenes overordnede ansvar var en viktig del av dette trepartssamarbeidet. Det ble bygget ut med råd og utvalg der partene og myndighetene sammen drøftet viktige spørsmål knyttet til lov- og avtaleregulering i arbeidslivet og til den økonomiske utviklingen av samfunnet. Etter hvert som flere hovedorganisasjoner ble etablert og vokste i medlemstall og styrke, ble trepartssamarbeidet utvidet. Uenigheter har blitt søkt løst gjennom samarbeid i offentlige partssammensatte utredninger, der problemene er blitt drøftet, og der partene har forpliktet seg. Samarbeidet har hele tiden vært fundert på at partene i arbeidslivet skulle slutte opp om frontfagsmodellen. Holden-utvalgene ha hatt som mandat at frontfagsmodellen skal videreføres (NOU, 2013: 13, s. 7; Regjeringen, 2023). I bytte har de fått innflytelse i reguleringsspørsmål og over utformingen av sosiale ordninger gjennom et samarbeid med myndighetene.

5.3 Tillit mellom partene i arbeidslivet

Den tredje forutsetningen for frontfagsmodellen er tilliten mellom partene. Modellen bygger på et samarbeid mellom mange parter med ulike interesser. Det er derfor viktig at partene kan stole på hverandre og at rammene for samarbeidet er forutsigbare og trygge. En viktig forutsetning for tilliten, er en felles forståelse av de økonomiske faktorene. I Norge har samarbeidet mellom myndighetene og hovedorganisasjonene vært viktig. Dette samarbeidet har blant annet foregått i Kontaktutvalget der partene har kunnet drøfte den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet. I tillegg har de tekniske beregningsutvalgene en viktig funksjon for å bidra til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, rammebetingelsene for oppgjørene, og lønnsutviklingen som har foregått. Disse trepartsinstitusjonene har lagt grunnlaget for en felles forståelse av betydningen av frontfagsmodellen, og har skapt tillit til at en koordinering av lønnsdannelsen kan skje på en måte som over tid både tjener de enkelte virksomhetene og det målet om full sysselsetting.

6 Frontfagsmodellen under press

Norge og resten av verden har vært gjennom kriser og større økonomiske omveltninger de siste årene. Krig har også kastet skygger over verden.

Koronapandemien medførte rystelser i økonomien i alle land. I Norge sprøytet myndighetene, som i andre europeiske land, inn betydelig summer for å holde økonomien stabil. Krig og ny rivalisering i verdensøkonomien har bidratt til å skape en inflasjonsbølge i Europa vi ikke har sett maken til på årtier. Dette har skapt utfordringer for norsk økonomi, og en diskusjon om frontfagsmodellens rolle i økonomien. LO og HNO tok derfor kontakt med regjeringen og foreslo et nytt utvalg som skal se på hvordan Norges Bank, regjeringen i statsbudsjettet og partene i lønnsoppgjørene kan jobbe bedre sammen (Hagen, 2022). Etter ønske fra partene i arbeidslivet oppnevnte regjeringen i januar 2023 et nytt Holden-utvalg for å belyse utfordringene og bevare trepartssamarbeidet i frontfagsmodellen.

6.1 Holden IV-utvalg får mandat

Utvalget har fått navnet Holden IV, og fikk i mandat å vurdere om utviklingstrekk i økonomien kan svekke oppslutning om frontfagsmodellen. Regjeringen nevnte følgende forhold og utviklingstrekk som kunne påvirke oppslutningen om frontfagsmodellen:

- Koronapandemien
- Russlands krig mot Ukraina
- Geopolitiske spenninger som gir endringer i forsyningskjeder og lokalisering av produksjon
- Utviklingen i petroleumsvirksomheten
- Klimarelaterte endringer

Regjeringens mål for utvalgsarbeidet er å ta vare på frontfagsmodellen og bevare et godt samarbeid blant partene i arbeidslivet. Dette skal bidra til å nå det politiske målet for lønnsdannelsen og den økonomiske politikken, nemlig full sysselsetting og god konkurransevne.

I mandatet for utvalgsarbeidet peker regjeringen på noen forutsetninger for at lønnsdannelsen skal fungere godt:

- Felles forståelse av den økonomiske situasjonen
- Felles forståelse av de langsiktige utfordringene
- God innsikt i økonomiens virkemåte
- Hvordan lønnsdannelsen og den økonomiske politikken virker sammen i frontfagsmodellen

I dagens situasjon er det ifølge regjeringen, en utfordring at høy prisstigning og økt rente, sammen med høy aktivitet i økonomien, kan gjøre det vanskelig å stå imot høye lønnskrav. Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen ga utvalget i mandat å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelse.

Da det ble kjent at regjeringen ønsket å oppnevne et slikt utvalg, henvendte de tre hovedorganisasjonene Akademikerne, YS og Unio seg til regjeringen og ba om at utvalget også måtte ta opp «forhold som kan sette modellen vår under press», herunder praktiseringen av frontfagsmodellen i offentlig sektor (Akademikerne, 2022). Arbeidsgiverforeningen Spekter uttrykte det samme ønsket i et brev til statsministeren (Spekter, 2022). Dette førte til at mandatet har et punkt om at utvalget skal gjennomgå forskning og erfaringer med praktiseringen av frontfagsmodellen (Regjeringen, 2023).

6.2 Organisasjonenes syn på frontfagsmodellen

Da oppnevningen av Holden IV-utvalget ble kjent, var det mange arbeidstakerorganisasjoner og andre aktører som hilste utvalget velkommen. Det ble imidlertid raskt klart at det var ulike oppfatninger om hvilke spørsmål som var viktigst å drøfte. Mens LO og NHO hadde lagt vekt på at utvalget skulle se på hvordan ulike elementer i økonomien viker sammen under press fra ytre drivkrefter, og eksplisitt hadde gitt uttrykk for at det ikke var behov for å se på hvordan frontfagsmodellen ble praktisert, hadde de tre hovedorganisasjonene Akademikerne, YS og Unio allerede signalisert at de mente det var viktig å drøfte praktiseringen av modellen.

Debatten som fulgte oppnevningen, og tidligere uttalelser fra ulike organisasjoner, får fram flere synspunkter på frontfagsmodellen og de utfordringene partene står overfor nå de skal vurdere den.

Før kommuneoppgjøret i 2022 gikk YS-leder Erik Kollerud ut og ba om en ny gjennomgang av hvordan frontfagsmodellen praktiseres. Han stilte spørsmål ved hvordan partene skulle forholde seg til frontfagsrammen, og viste til det han mente var en «rigid» praktisering. YS mente det innenfor frontfagsmodellen måtte være «rom for å kompensere for etterslep» fra tidligere år (YS, 2022). Da utvalget var blitt opprettet, ga YS-forbundet Delta sin støtte til frontfagsmodellen, men mente at utvalget burde evaluere og eventuelt justere den (Delta, 2023). Organisasjonen mente modellen hadde fungert dårlig de siste årene, og la vekt på følgende punkter:

- Lønnsvekstanslag har ikke vært treffsikre
- Den økonomiske rammen fra frontfagsoppjøret oppleves som et absolutt tak for etterfølgende oppgjør
- Selvstendigheten til etterfølgende oppgjør må respekteres

Delta viste til en resolusjon om frontfagsmodellen fra 2021 der organisasjonen, i tillegg til punktene nevnt ovenfor, la vekt på at frontfagsmodellen ikke måtte stå i veien for å bruke lønn som virkemiddel for å løse strukturelle utfordringer (Delta, 2021):

- Hindre verdsettingsdiskriminering
- Sikre rekruttering til offentlig sektor

Hovedorganisasjonen Unio ga i hovedsak støtte til frontfagsmodellen i sin tariffpolitiske uttalelse i 2023, men slo fast at frontfagsmodellen fungerer dårlig for mange i offentlig sektor, og presenterte der flere ankepunkter mot modellen (Unio, 2023):

- Grupper med høyere utdanning i offentlig sektor holdes nede
- Lønnsveksten i industrien er (ofte) høyere enn frontfagsrammen
- Lønnsveksten til industrifunksjonærer er høyere enn frontfagsrammen (med eksempel fra 2022)

Unio la vekt på at legitimiteten til frontfagsmodellen er avhengig av at den ivaretar utfordringer i offentlig sektor. Unio satte følgende krav eller mål for frontfagsmodellen:

- Offentlig og privat sektor skal stilles likt i konkurransen om arbeidskraften
- Må sikre offentlig sektor kvalifisert arbeidskraft
- Utjevne forskjeller mellom privat og offentlig sektor
- Bidra til likelønn

Disse målene representerer utfordringer i offentlig sektor, men kan også gjøre seg gjeldende i andre sektorer i et stramt arbeidsmarked som dagens. Unio sier lite konkret om hvordan frontfagsmodellen bør utformes for å innfri målene.

På en nettside hvor Unio presenterer sitt syn på frontfagsmodellen, står det at modellen skal håndteres i tråd med Holden II-utvalgets konklusjoner (Unio, u.å.). Det heter at Unios kritikk er basert på måten modellen er brukt på i offentlig sektor i 2020 og 2021:

- Anslaget på rammen ble satt vesentlig lavere enn resultatet for industrien
- Rammen ble (av arbeidsgiverne) ansett som et tak i offentlig sektor
- Avvik mellom anslag og ramme kan ikke forklares av sammensetningseffekter
- Enkelte bransjer som varehandel og finans, i privat sektor har ikke forholdt seg til frontfagsrammen

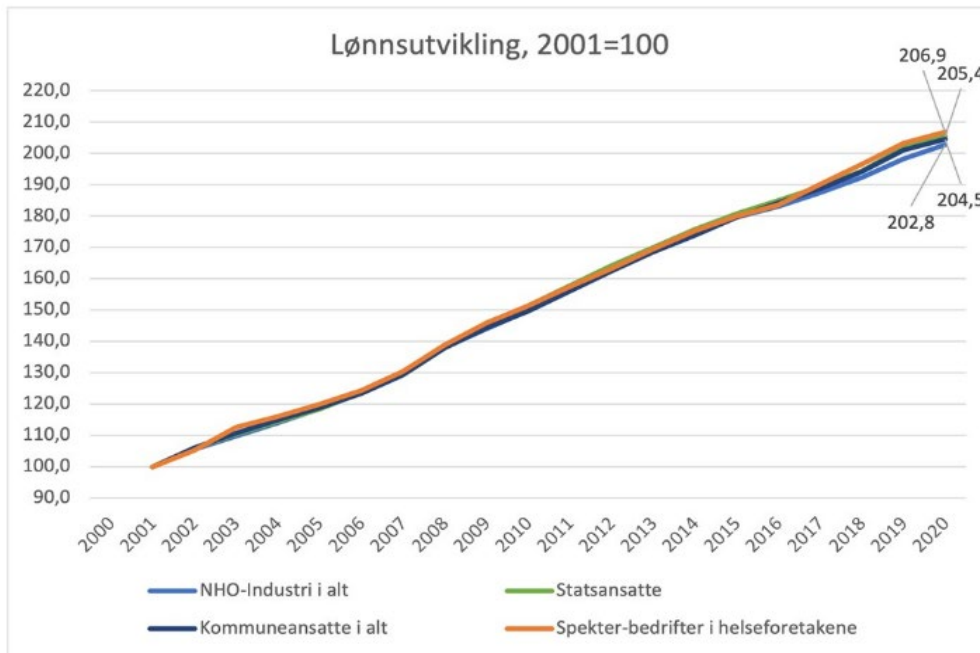
Hovedorganisasjonen Akademikerne ga i forkant av lønnsoppgjøret 2023 uttrykk for at frontfagsmodellen ble tolket for «rigid», og dermed tok form av en «regneøvelse» mer enn reelle forhandlinger (Akademikerne, 2023). Organisasjonen mente det lå en fleksibilitet i modellen, som burde utnyttes.

LO har hatt et noe annet utgangspunkt for å be om en utredning enn de andre hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, og har først og fremst vært opptatt av at Holden IV-utvalget skal vurdere den økonomiske politikken som føres av regjeringen og Norges Bank, og hvordan denne påvirker frontfagsmodellen (Hasås, 2023). Sjeføkonom Roger Bjørnstad i LO har hevdet at Norges Bank i for stor grad legger vekt på inflasjonen når den fastsetter renten, og at myndighetene tar for mye hensyn til inflasjonen når de legger opp til stramme budsjetter. Dette svekker arbeidstakernes kjøpekraft og gjør det vanskelig å gjennomføre moderate lønnsoppgjør. LO er derfor opptatt av at utvalget vurderer samspillet mellom pengepolitikken, finanspolitikken og lønnsdannelsen.

Når det gjelder praktiseringen av frontfagsmodellen har LO på flere områder hatt et motsatt syn av de andre hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden. Organisasjonen mener frontfagsmodellen sikrer høy grad av velferd og lav arbeidsledighet nettopp gjennom at mange av yrkesgruppene i offentlig sektor «godtar at lønnen deres styres av lønnsoppgjøret i konkurranseutsatt industri» (LO, 2023). Grunnen til dette er at modellen sikrer at industrien i Norge er konkurransedyktig overfor utlandet. Taper industrien konkurransekraft, vil veksten i BNP reduseres, og de samlede inntektene i Norge vil bli mindre.

LO mener det ikke er riktig at offentlig sektor har hatt lavere lønnsvekst enn privat sektor, og peker på at lønnsutviklingen i ulike sektorer fra 2001 til 2020 viser svært små forskjeller. Industrien i NHO har i dette tidsrommet hatt en lavere lønnsvekst enn helseforetakene, kommunal- og statlig sektor (se figur 6.1). LO viser til at reallønnsveksten til offentlige ansatte i Norge i perioden 2007–2018 var på 45 prosent, og at det ikke er noen andre land bortsett fra Tyskland som kan vise til en tilsvarende lønnsvekst i offentlig sektor (LO, 2023). LO hevder at dette skyldes frontfagsmodellen.

Figur 6.1 Screenshot av figur vist på LOs nettsider (LO, 2023).



I likhet med LO støtter NHO frontfagsmodellen, og mener den står sterkt i det norske samfunnet. NHO Innlandet legger til grunn at frontfagsmodellen «er selve forutsetningen og grunnlaget for det gode og trygge arbeidslivet vi har i Norge for både arbeidstakere og arbeidsgivere» (NHO Innlandet, 2022).

NHO stiller seg imidlertid ikke bak LO-økonom Roger Bjørnstads syn på rente- og finanspolitikken. Sjeføkonom Øystein Dørum i NHO, er enig med LO i at prisveksten i Norge kom fra utlandet, og at rentehevinger ikke kan hindre dette. Han peker imidlertid på at det er viktig å hindre at forventninger om inflasjon gjør at prisveksten får «slå rot» (Dørum, 2023). Frontfagsmodellen kan bidra til å hindre lønns- og prisspiral, hevder Dørum.

6.3 Synspunkter på frontfagsmodellen i offentlig sektor

I intervjuer med noen sentrale aktører på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i offentlig sektor har vi spurt om hvordan de ser på frontfagsmodellen i dag, og hvilke utfordringer de ser. Vi har valgt å samle synspunktene under noen hovedtema.

Statens rolle i frontfagsmodellen

Staten har flere roller i arbeidslivet. Den er en stor arbeidsgiver med over 170 000 ansatte, og dermed part i et stort og viktig tariffområde. Staten er også den bevilgende og regulerende myndigheten i offentlig sektor, og dermed indirekte involvert i det økonomiske grunnlaget for kommunene og statlige virksomheter. Det gjør at staten har hatt en rolle som «frontfag» i offentlig sektor. Staten forhandler først, og rammen i det statlige oppgjøret har fungert som ramme for kommunal sektor og for Spekters tariffområder. En tredje rolle staten har er å være representant for myndighetene i trepartssamarbeidet.

Som arbeidsgiver får Statens personaldirektør fullmakter fra regjeringen, men skal også ivareta behovene til statlige virksomheter. I fullmakten ligger det et ansvar for

å ivareta formålet med frontfagsmodellen og, i tråd med at staten fungerer som frontfag i offentlig sektor, ansvar for å sende et signal til KS og Spekter.

En troverdig frontfagsramme

I kapittel 1 så vi hvordan flere av Holden-utvalgene har jobbet med spørsmål knyttet til hva frontfagsrammen skal bygge på. Flere av informantene våre peker på hvor viktig det er for tilliten og lojaliteten til frontfagsmodellen at rammen er troverdig.

Den viktigste utfordringen er hvorvidt partene klarer å framforhandle en troverdig ramme. Det må være det helt grunnleggende, og det har de ikke klart de siste årene. (informant arbeidsgiver)

Arbeidsgiversiden både i Spekter og staten gir uttrykk for at det er viktig å ha en tydelig ramme. Det vil være arbeidsgiversiden som får det største ansvaret med å holde frontfagsrammen dersom en eller flere av arbeidstakerorganisasjonene reiser krav som går ut over den.

Men flere av informantene er også opptatt av at frontfagsrammen ikke må sees som en absolutt grense, men må «sees over tid». En informant understreker at man jo ikke vet om lønnsutviklingen i industrien faktisk blir slik frontfagsrammen forsøker å forutsi:

Frontfaget gir et anslag på en ramme. Det er ikke en fasit, og vi vet ikke hvordan dette faktisk blir. (informant arbeidstaker)

En informant viser til at dårlige anslag for frontfagsrammen under og etter koronapandemien, ble svært vanskelig for offentlig sektor. Fra 2020 ble anslaget for rammen lavere enn det faktiske resultatet. Dette ble oppfattet som en provokasjon særlig blant ansatte innenfor helse og utdanning, mente informanten. Disse gruppene opplevde en krevende situasjon under pandemien, og når frontfagsrammen flere år på rad ble underestimert, gjorde dette forhandlingene vanskelige.

Men vi kan jo ikke sitte og se på at frontfaget løper forbi heller. Det er ikke krise enda, men det kan komme. (informant arbeidsgiver)

Det ble også reist spørsmål om NHOs fastsetting av frontfagsrammen de siste årene kunne vært påvirket av at staten gikk over rammen i 2018. Dersom et slikt inntrykk skulle feste seg, vil det svekke tilliten til frontfagsmodellen.

Vi er helt avhengige av at LO-NHO setter en plausibel ramme. (informant arbeidstaker)

Diskusjonene rundt rammen de siste årene har skapt turbulens, og det er stor enighet blant informantene om at det er viktig at rammen er troverdig.

Eierskapet til frontfagsmodellen

Organisasjonene i offentlig sektor kan ha ulikt syn på frontfagsmodellen, men alle vi har snakket med gir sin støtte til de grunnleggende prinsippene. På arbeidsgiversiden blir det imidlertid pekt på at det ofte oppleves som om det er LO-forbundene som har sterkest eierskap til frontfagsrammen. Dette kan skape en spenning mellom organisasjonene.

Det er LO som står last og brast med rammen. [...] LO kjenner seg mest bundet og lojal mot modellen, på en helt annen måte enn Unio. (informant arbeidsgiver)

Det kan også være forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Det er LO i privat sektor som historisk har hatt et eierskap til frontfagsmodellen. Selv om det kan være spenninger også mellom forbundene i privat sektor i LO, har partene i offentlig sektor, som stort sett bare følger rammen, mindre eierskap og kanskje mindre forståelse for modellens betydning, en informant uttrykte det slik:

Internt i LO står solidariteten sterkt på en helt annen måte enn i offentlig sektor. (informant arbeidsgiver)

Spenninger i frontfagsmodellen

Ulikt eierskap til frontfagsmodellen kan skape spenninger mellom organisasjonene, men det kan også medlems sammensetning og tariffpolitikk gjøre. I det statlige tariffområdet er andelen med høyere utdanning over 75 prosent. De som organiserer disse gruppene sammenlikner lønnsnivået og lønnsutviklingen med funksjonærene i privat sektor. Dette kan gjøre diskusjonene om frontfagsrammen vanskelig i staten, særlig dersom lønnsutviklingen til funksjonærene i NHO-området blir liggende over frontfagsrammen.

Og så er det slik at i staten blir det et spesielt tema når funksjonærene løper fra rammen. Mange statsansatte sammenligner seg med dem, ikke med arbeidene. Det skaper en kjempespenning. (informant arbeidsgiver)

Det har også vært rettet stor oppmerksomhet de siste årene mot behovet for arbeidskraft innen visse yrkesgrupper og sektorer. Behovet for arbeidskraft er brukt som argument for lønnsøkninger.

Med den profilen LO krever er det utdanningsgruppene som blir de store tapene. Du må ha et arbeidsmarked som fungerer også for kompetansegruppene. Flertallet i stat og kommune har høyere utdanning. (informant arbeidstaker)

Etter at mange av de statlige selskapene ble skilt ut fra det statlige tariffområdet, organiserer LO en mindre andel enn tidligere i staten. LO har tradisjonelt vært en talsmann for utjevning av lønnsforskjeller i lønnsoppgjørene, og en informant viser til at LOs praksis med å gjennomføre lavlønnsoppgjør kan skape spenninger i tariffområder i offentlig sektor som har problemer med å rekruttere og beholde arbeidstakere med høyere utdanning.

[Noen vil spørre] hvorfor vi skal ha lavlønnsoppgjør når vi sliter med å beholde høyt utdanna? (informant arbeidsgiver)

[For] å kunne dekke behov for arbeidskraft i stat og kommune så må noe gjøres. Det er et flertall i stat og kommune som har høyere utdanning. Frontfagsmodellen undergraver behovet for rekruttering av arbeidskraft som vi vil ha, og som vi trenger. (informant arbeidstaker)

Spenningene som oppstår i arbeidsmarkedet på grunn av mangel på arbeidskraft er, ifølge en informant, en betydelig utfordring for frontfagsmodellen. Arbeidskraftmangelen skaper ikke bare spenninger mellom partene innenfor ulike tariffområder, men også mellom privat og offentlig sektor.

Modellen skal i utgangspunktet sikre at konkurranseutsatt sektor er lønnsledende, og får beholde den arbeidskraften det er behov for der. Konkurranse om arbeidskraft kan dermed true dermed ett av frontfagsmodellens sentrale elementer.

Det kan også oppstå spenninger hvis lederlønningene blir for høye. Her må en skille mellom statlige virksomheter og ledere i det statlige tariffområdet, som er

underlagt et strengere regime enn i det private, mente en informant. Det ble også pekt på at det kan skape problemer i offentlig sektor hvis lederlønnsutviklingen blir stor i privat sektor, og at partene i frontfaget må ta tak i dette.

Det har vært år hvor lederne [i staten] har hatt mye. Men frontfaget selv skal jo passe seg, det er en spenning de må takle. (informant arbeidsgiver)

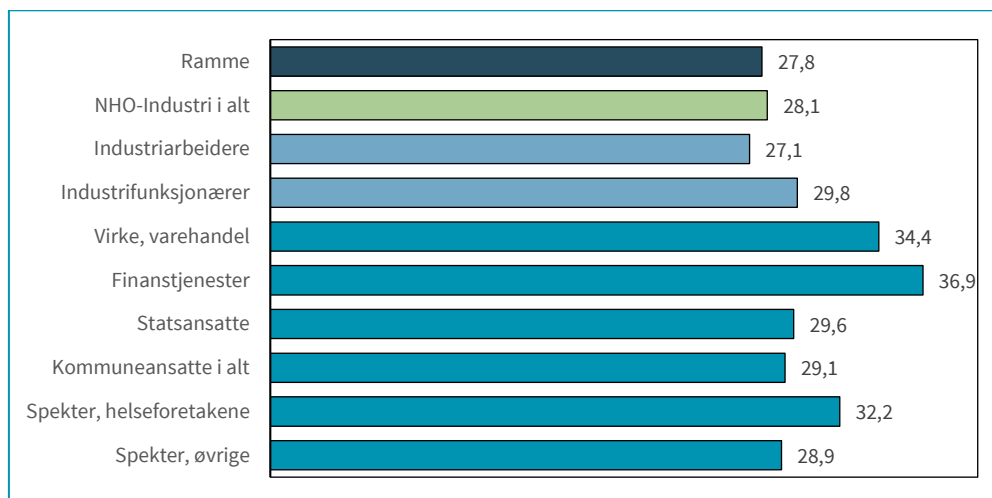
Frontfagsmodellen regulerer det organiserte arbeidslivet, men har mindre virkning på uorganiserte virksomheter og arbeidstakergrupper. Dersom arbeidstakergrupper, for eksempel innen IT eller andre konsulenttjenester, over tid får en betydelig større lønnsvekst enn det frontfagsrammen åpner for, kan dette spille over på funksjonærgrupper i NHOs bedrifter. En informant pekte på at offentlig sektor tar et stort ansvar for frontfagsmodellen, og at det ikke synes rimelig at de gruppene som har høyest organisasjonsgrad skal bli hengende etter i lønnskampen.

Når man ser på nasjonalregnskapet så har lønnsveksten vært høyere utenfor forhandlingssystemet. Det er ikke helt sammenlignbare tall i nasjonalregnskapet og TBU. Men likevel. Tall har betydning. Vi som har en høy organisasjonsgrad, blir taperne. (informant arbeidstaker)

6.4 Følges lønnsnormen i frontfaget?

Ser vi nærmere på hvordan, modellen har vært etterlevd over tid finner vi at de fleste tariffområder følger frontfaget og frontfagsrammen ganske tett. Figur 6.2 viser samlet årslønnsvekst i ulike forhandlingsområder etter at Holden 3-utvalget leverte sin rapport i 2013, hvor man anbefalte at det ble gitt et anslag på den økonomiske rammen for lønnsveksten i industrien. Figuren viser for det første at lønnsveksten i NHO-industrien (frontfaget) ligger tett på rammen som ble anslått av NHO i samråd med LO. For det andre ser vi at de største avvikene fra lønnsveksten i frontfaget finnes i Finanstjenester og i Virke varehandel. En del av avvikene kan forklares med endringer i sammensetning av arbeidsstyrken etter faktorer som har betydning for lønn, slik som utdanning og ansiennitet. I Virke varehandel kan for eksempel en del av den høye lønnsveksten forklares med at andelen unge heltidsansatte har blitt betraktelig redusert (NOU 2023:12, s. 8). Fordi unge arbeidstakere har lavere lønn, trekkes gjennomsnittslønna opp når de forsvinner ut, og lønnsveksten i gruppen øker.

Figur 6.2 Akkumulert årslønnsvekst 2014–2022. Kilde: NOU 2023:12, Figur 1.2.



6.5 Kritikk eller lønnskamp?

Det kan av og til være vanskelig å avgjøre om det som framstår som kritikk av frontfagsmodellen er uttrykk for et ønske om å endre modellen (også for andre enn egen organisasjon) eller om det er uttrykk for lønnskamp, der det først og fremst argumenteres for at egen organisasjon skal slippe unna koordineringen som ligger i frontfagsmodellen. Det er imidlertid sikkert at det ikke er noe nytt at lønnskoordineringen i den norske modellen skaper spenninger, og at enkelte organisasjoner opplever å være urettferdig behandlet. Da det første Holden-utvalget skulle utrede problemene med lønnskoordineringen i 1999, kunne det slå fast at det gjennom 1990-tallet var kommet «til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet» (NOU, 2000: 21, s. 35). Mange av utfordringene Holden I-utvalget pekte på er gjenkjennelige også i dag. Et eksempel er spørsmålet om å sikre balanse mellom sentral og lokal lønnsfastsetting for å ivareta hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene. Utvalget ville ha en balanse der sentral koordinering kunne sikre at lønnsutviklingen var i samsvar med Norges handelspartnere og hindre «for sterkt lønnspress», og der lokal lønnsdanning kunne sikre fleksibilitet og effektivitet i den enkelte virksomhet (NOU, 2000: 21, s. 37).

Et annet spørsmål det første Holden-utvalget drøftet var utfordringene i offentlig sektor. Utvalget pekte på at det var kommet fram misnøye med at organisasjonene i offentlig sektor hadde likelydende tariffavtaler, og at mye bruk av generelle kronetillegg hadde ført til en sammenpresset lønnsstruktur. «Sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette også bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor», oppsummerte utvalget kritikken (NOU, 2000: 21, s. 39).

Over tjue år senere er mye av kritikken den samme. Men det har også skjedd endringer. Hovedtariffavtalene i KS er blitt inndelt i flere kapitler med ulik lønnsfastsettingsmodell, og i staten er det nå to avtaler som ikke er likelydende. Det har gjort det mulig for hovedsammenslutninger å gå vekk fra kronetillegg og over til prosenttillegg. Det har også åpnet muligheten for å bruke utelukkende lokal lønnsdanning. Lokal lønnsdanning er et virkemiddel Holden I-utvalget anbefalte for å øke fleksibiliteten for de ulike virksomhetene. De endringene som har kommet i hovedtariffavtalene i KS og i staten har imidlertid ikke ført til lokal lønnsdanning for alle. Endringene innebærer langt på vei en oppsplitting av tariffområdene på en måte som gir hovedorganisasjon større kontroll over egne medlemmers lønnsmasse, ved en isole-ring av lønnsputten til hver organisasjon. Dette gjør at det blir vanskeligere å foreta prioriteringer i lønnsforhandlingene på tvers av organisasjonsgrenser, og det kan derfor føre til mindre fleksibilitet. Når hver organisasjon får sin egen tariffavtale, og det legges til grunn at denne skal følge frontfagsrammen, låser dette fast lønnsrelasjonen mellom organisasjonene. Dette begrenser mulighet til å fordele på tvers av organisasjoner og yrkesgrupper innenfor frontfagsmodellen.

Frontfagsmodellen legger på forskjellige måter bånd på alle som deltar i lønnskoordineringen. Det er naturlig at partene, som del av sin lønnskamp, forsøker å påvirke vilkårene som ligger til grunn for lønnsforhandlingene. Det kan være ønske om å gå over til lokal lønnsdanning for å kunne utnytte en gunstig markedsituasjon, eller det kan være ønske om en egen tariffavtale for å slippe å forhandle sammen med grupper som har andre prioriteringer. Det kan også være krav om at frontfagsrammen skal defineres på en spesiell måte. Dette har over tid ført til mindre endringer i avtalesystemet og tilpasninger i frontfagsmodellen, men også til konflikt og spenninger. Det kan derfor være riktig av og til å drøfte hvordan ulike endringer i modellen kan redusere spenningene.

7 Alternative modeller eller løsninger?

Kritikken som rammer frontfagsmodellen reiser spørsmål om den bør endres eller tilpasses nye behov. Vi skal derfor avslutningsvis drøfte noen alternative modeller eller tiltak som kan tillempes innenfor en koordinert lønnsdannelse, og vi har blant annet tatt utgangspunkt i den danske og svenske lønnsfastsettingsmodellen. Hensikten er ikke å legge fram ferdige løsninger, men å peke på hvordan andre forhandlingsordninger eller tiltak kan bidra til å løse noen av problemene kritikken påpeker. Vi vil rette oppmerksomheten mot følgende utfordringer:

- Hvordan fastsette en treffsikker ramme?
- Hvordan øke fleksibiliteten i lønnsfastsettingen?
- Hvordan løfte en utvalgt gruppe for å imøtekomme spesielle behov?
- Hvordan gi arbeidstakergrupper mulighet til å forsvare et lønnsloft ut over frontfagsrammen?

Det er viktig å merke seg at alle tiltak også fører med seg ulemper, og at hvordan frontfagsmodellen skal utformes, til syvende og sist er partenes eget ansvar.

7.1 En dansk modell for treffsikker ramme?

Både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden i offentlig sektor understreker informantene at det er viktig at NHO og LO presenterer en troverdig ramme som omfatter både arbeidere og funksjonærer i frontfaget. Det er grunn til å tro at de to partene i frontfagsforhandlingene tar dette alvorlig. Men anslaget er til syvende og sist en gjetning om hvordan det kommer til å gå, og det har i noen tilfeller vist seg vanskelig å treffe helt riktig. Dette har særlig vært et problem de siste årene med høy inflasjon.

En måte å gardere seg mot at lønnsveksten i offentlig og privat sektor blir vesentlig forskjellig, kan være å etablere en etterreguleringsmekanisme. Denne ideen er ikke ny. Det første Holden-utvalget var inne på tanken i sine drøftinger. Akademikernes Fellesorganisasjon hadde spilt inn et forslag om at det kunne «etableres en reguleringsordning som sikrer at det blir en automatikk i at lønnsveksten i offentlig sektor følger lønnsveksten i privat sektor som helhet» (NOU 2000:21, s. 40). Vi har sett at Danmark har en reguleringsordning der lønnsveksten i offentlig sektor reguleres enten opp eller ned basert på lønnsutviklingen i privat sektor foregående år. Dette sikrer en tilnærmet lik lønnsutvikling.

Holden I-utvalget pekte i sin innstilling på at slike automatiske reguleringsordninger i visse situasjoner kunne gi lønns-lønns-spiraler, og at de fleste land derfor hadde unngått ulike former for indeksering i lønnsdannelsen (NOU 2000:21, s. 422).

Den danske modellen sikrer altså en prosentvis lik lønnsutvikling i privat og offentlig sektor. Den løser imidlertid ikke problemet med konkurranse mellom ulike grupper innenfor offentlig sektor eller lønnsforskjeller mellom privat sektor og offentlig sektor.

7.2 En svensk modell for større fleksibilitet?

De fleste arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i Sverige har inngått avtaler om en forhandlingsordning som binder dem til å holde seg innenfor rammene som settes av den konkurranseutsatte industrien, det som kalles märket. Også den svenske riksmekleren legger stor vekt på at inngåtte tariffavtaler skal ligge innenfor denne rammen.

Arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor i Sverige gikk tidlig over til lokal lønnsfastsetting (Stokke & Seip, 2003). Ingen av de sentrale tariffavtalene i staten har fastsatt størrelse på potten som skal fordeles, dersom vi ser bort fra at det i noen av avtalen er bestemmelser om en minstepott (löneutrymme) som slår inn dersom partene lokalt ikke blir enige (såkalt stupstock). Heller ikke i kommunal sektor (kommuner og regioner) er det mange avtaler med sentrale bestemmelser. I avtalen mellom arbeidsgiverorganisasjonen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) og LO-forbundet Svenska Kommunalarbetsförbundet finnes en angivelse av potten, men ellers er lønnsfastsettingen individbasert (Medlingsinstitutet, 2023, s. 30).

SKR mener at lokal lønnsdannelse er en viktig del av det lokale selvstyret i kommunene, og at det gir mulighet for kommuner og regioner å bruke lønn for å rekruttere og beholde kompetanse. Fordi lønn utgjør en stor andel av budsjettpostene, kan lokal lønnsdannelse også bidra til å gi kommunene større budsjettmessig fleksibilitet og tilpasse lønn etter lokale forhold. SKR argumenterer også for at en effektiv lokal lønnsdannelse kan tillate justeringer som gjør det mulig å endre lønnsforhold mellom ulike grupper (Sveriges Kommuner och Regioner, 2021).

Å gå fra sentral til lokal lønnsdannelse kan dermed bidra til å øke fleksibiliteten i lønnsfastsettingen i offentlig sektor. Vi har sett at Akademikerne i Norge har søkt i denne retningen både i kommunal sektor og i staten. I 2022 valgte også Unio å inngå tariffavtale med lokal lønnsfastsetting sammen med Akademikerne i staten. Denne avtalen inneholdt bestemmelser om pottens størrelse, og hadde en bestemmelse om forholdsmessig fordeling av midler etter årslønnsmassen dersom de lokale partene ikke kom til enighet (HTA i staten 2022–2024, Akademikerne og Unio).

Selv om lokal lønnsdannelse åpner for større fleksibilitet på lokalt nivå, kan det, som vi har sett ovenfor, også begrense mulighetene for å justere lønnsutviklingen mellom grupper og organisasjoner. Etableringen av to tariffavtaler i staten begrenser muligheten til å flytte lønnsmidler mellom ulike grupper. Dette kan derfor bidra til mer fastlåste lønnsstrukturer og mindre fleksibilitet.

Når de fleste sentrale tariffavtaler i offentlig sektor i Sverige ikke avtaler potter, vil myndighetene ha behov for å styre lønnveksten på en annen måte. Styringen med lønnsfattens størrelse og forholdet til märket foretas derfor gjennom budsjetter og gjennom arbeidsgivers kontroll på lokalt nivå (Jordfald & Stokke, 2006, s. 23 f). Myndighetene har benyttet et såkalt rammeanslagssystem (ramanslagssystemet) når de har tildelt midler til statlige virksomheter som skal betale lønn. I dette systemet tas det utgangspunkt i lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor før det gjøres et fradrag for produktivitetsøkninger i lønnsbudsjettene i statlig sektor. Dette er et fradrag som kan sammenliknes med de norske ABE-kuttene (avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen), og har tidligere ligget på mellom en og to prosentpoeng av rammen (Vilhelmsson & Schager, 2011). De svenske arbeidstakerorganisasjonene Saco og Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), som sammen organiserer et stort flertall av arbeidstakerne i staten, har gitt sin støtte til modellen, men har pekt på at den innebærer at de statlige virksomhetene har blitt tvunget til omfattende rasjonaliseringer for at lønnsutviklingen i staten skal kunne holde tritt med lønnsutviklingen på det øvrige arbeidsmarkedet, og at denne delen av bevilgningsmodellen bør endres

(Vilhelmsson & Schager, 2011, s. 16 f). Fackförbundet ST, som er medlem av TCO og OFR, har på grunn av produktivitetsfradraget gått inn for å forhandle om minstelønnsavtaler på lokalt nivå før individuelle lønnsamtaler iverksettes (Fackförbundet ST Chalmers, 2023; Fackförbundet ST, 2023).

Lokal lønnsdannelse kan imøtekomme krav om fleksibilitet i lønnsfastsettelsen på flere områder. Det er likevel grunn til å tro at organisasjoner som ikke kan dra nytte av markedskrefter i lokal lønnsfastsetting, vil forsøke å etablere avtaler som sikrer at deres medlemmer samlet sett ikke får lavere lønnsutvikling enn andre. Dette vil svekke fleksibiliteten. Lokal lønnsdannelse uten sentralt fastsatt lønnsnett vil trolig også pålegge arbeidsgiver et stort ansvar for at rammen holdes, og gjøre det nødvendig med sterk budsjettstyring fra myndighetens side.

7.3 Kan en ekstrapott løse arbeidskraftmangelen?

Fronfagsmodellen setter rammer som gjør det vanskelig for større grupper å få gjennom et lønnsloft ut over rammene fra frontfaget. Et særskilt avtalt løft kan bidra til å løse spesifikke problemer, men kan være vanskelig å få gjennomført, dels fordi det kan være vanskelig å bli enige om tiltaket, og dels fordi det kan ha konsekvenser som ikke er tilsiktet eller ønsket.

Det danske forslaget som ble lansert høsten 2023 om å bevilge en ekstrapott for å heve lønningene til enkelte grupper i offentlig sektor, ble lagt merke til også i Norge. Leder i Norsk Sykepleierforbund, Lill Sverresdatter Larsen, ønsket forslaget velkommen, og ga uttrykk for at lønn burde brukes som virkemiddel «for å møte en situasjon med kritisk sykepleiermangel» (Larsen, 2023).

Det er ingen ny tanke å løfte særskilte grupper med ekstra lønnstillegg. Dette er en metode som er mye brukt i tariffsammenheng for å løfte lavlønnsgupper. Lavlønnstillegg kan også bidra til å skape likelønn (NOU, 2008:6, s. 34). Likelønnskommisjonen foreslo i 2008 at myndighetene og partene i arbeidslivet sammen kunne gjennomføre et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor (NOU, 2008:6, s. 35). Dette forslaget var ikke innrettet mot å sikre rekruttering av arbeidskraft, men å utlikne lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrkesgrupper.

Forslaget om å etablere en ekstra lønnsnett for utvalgte grupper i den hensikt å løse arbeidskraftmangelen, reiser flere spørsmål. Selv om økt lønn kan tenkes å gi høyere rekruttering, kan det være andre forhold som svekker virkningen. I et stramt arbeidsmarked, med liten arbeidsledighet, vil arbeidskraften måtte hentes fra andre sektorer eller yrker. Dette kan svekke andre næringer, og i et samfunnmessig perspektiv bør en også vurdere slike effekter. Det er nettopp en av frontfagsmodellens oppgaver å hindre at konkurranseutsatt sektor tappes for arbeidskraft på grunn av høyere lønnsvekst i skjermet sektor.

Dersom en ekstra lønnsnett i offentlig sektor skaper økt konkurranse om arbeidskraften, kan det skape en lønns spiral der ulike sektorer byr over hverandre for å holde på arbeidskraften. Dette var et av spørsmålene likelønnskommisjonen pekte på i tilknytning til sitt forslag om et lønnsloft til kvinnedominerte grupper. Kommisjonen avviste at et slikt lønnsloft kunne gjennomføres administrativt fra myndighetenes side alene. En forutsetning for et slikt lønnsloft var, ifølge flertallet i kommisjonen, at alle parter var enige om å gjøre et unntak fra fronfagsmodellen, og at andre grupper ikke skulle forsøke å få tilsvarende lønnsloft.

En forutsetning for å gjennomføre lønnsloftet, er at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i

privat sektor, og at nye relative lønnsforhold mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav. (NOU, 2008:6, s. 35)

Et slikt likelønnsloft ville være et inngrep i lønnsfastsettelsen som kunne få utilsiktede konsekvenser, mente Likelønnskommisjonen, som forventet høyere rente og høyere leverandørkostnader for industrien (NOU, 2008:6, s. 224).

7.4 Kan økt produktivitet gi høyere lønnsvekst?

Norge er blant landene i Europa med høyest produktivitet. Noe av grunnen til dette skyldes den koordinerte lønnsdannelsen som frontfagsmodellen skaper. Koordineringen gjennom tariffavtaler og frontfagsmodellen fører til at virksomheter og bransjer med lav produktivitet blir ulønnsomme, mens høyproduktive virksomheter blir lønnsomme fordi lønnskostnaden blir relativt lavere i disse virksomhetene enn i de uproductive. Det gjør det lønnsomt å investere i teknologi, og å omstille virksomhetene slik at de blir enda mer produktive (NOU, 2013: 13, s. 130). Det er mulig å oppnå høy produktivetsvekst også på andre måter, men frontfagsmodellen bidrar til at alle deler av samfunnet får del i godene fra denne produktivetsveksten gjennom en lik lønnsvekst og små lønnsforskjeller.

I de lokale lønnsforhandlingene i privat sektor legges det stor vekt på forhold ved bedriften. Både krav og tilbud skal kunne begrunnes i fire kriterier: bedriftens økonomi, bedriftens konkurransevne, bedriftens produktivitet og bedriftens framtidsutsikter. Dette gjør at forbedret økonomi og produktivitet skal gi grunnlag for lønnsøkninger. Kan produktivetsvekst også gi grunnlag for lønnsøkninger i andre sektorer?

Når offentlig sektor i Norge forhandler lønn innenfor frontfagsrammen, får arbeidstakerne i denne sektoren del i den produktivetsveksten som har skjedd i konkurranseutsatt industri. Det er ikke selvsagt at denne produktivetsveksten skal føres ubeskåret over til offentlig sektor. Vi så ovenfor at i den svenske modellen blir det hvert år trukket en til to prosentpoeng fra frontfagsrammen når myndighetene bevilger penger til statlige virksomheter. I Norge har vi hatt en ABE-reform som tok sikte på å omdisponere produktivetsveksten i staten (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019).

Holden III-utvalget pekte på at det i hovedavtalene i offentlig sektor ikke var eksplisitte formålsklæringer om produktivetsfremmende partsamarbeid, slik man finner i hovedavtalene til NHO, Virke og Spekter. Utvalget etterlyste at lønnsoppgjørene ble brukt for å bedre tjenestetilbudet og øke effektiviteten i offentlig sektor (NOU, 2003: 13, s. 135). Selv om det er vanskelig å måle produktivitet i offentlig sektor, og at målsettingen med offentlig tjenesteyting kan ha komme i konflikt med visse former for effektivitetskrav, så bør det være mulig for partene å enes om tiltak som kan gi produktivetsøkning, og knytte disse til lønnsøkninger. Dette kan gjøres både på lokalt nivå og på sentralt nivå i forhandlinger.

Et eksempel på at produktivitetstiltak har vært knyttet til lønnsøkninger og avtalt på sentralt nivå, finner vi i de såkalte skolepakkene som ble framforhandlet 2000 og 2001.

I årene mellom 1999 og 2002 hadde skoleverket en samlet årlig lønnsvekst som lå langt over frontfaget og andre forhandlingsområder. Lønnsveksten i skoleverket lå 1,3 prosentpoeng over industrifunksjonærene i NHO-bedriftene fra 1999 til 2000, og i de to neste årene var den årlige lønnsveksten henholdsvis 2,5 og 2,1 prosentpoeng høyere (NOU, 2003: 13, ss. 87, tabell 7.1). Gjennom skolepakkene fikk lærerne økt lønn mot at produktiviteten økte med økt undervisningstid. Slike produktivetsfremmende tiltak kan begrunne, og har tidligere begrunnet, at enkeltgrupper har fått en høyere lønnsvekst enn rammene fra frontfaget skulle tilsi.

Eksempelet med skolepakkene har ikke blitt stående som et eksempel til etterfølgelse. Lønnsveksten for lærerne i skoleverket ble i årene som fulgte lavere enn for andre grupper i kommunal sektor, og lønnsøkningen for lærerne ble dermed ikke varig. Dette kan ha undergravet arbeidstakersidens tro på at det er fornuftig å inngå avtaler om produktivitetsvekst i bytte mot lønnsøkninger. Det kan også seessom et eksempel på at tillitsbrudd i forhandlingssystemet kan få langvarige og ødeleggende konsekvenser.

7.5 Frontfagsmodellen - et felles ansvar

Samarbeidet om lønnsdannelsen i Norge strekker seg langt tilbake i tid. Koordineringen har utviklet seg i takt med endringene i samfunnet og landskapet av organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Denne utviklingen vil fortsette med nye utfordringer, og modellen vil måtte tilpasses og praktiseres i tråd med de endrede forholdene. Målsettingen har imidlertid alltid ligget fast: frontfagsmodellen skal sikre full sysselsetting, lav inflasjon, og høy produktivitet. Disse samfunnsmessige målene tjener fellesskapet, og sikrer at verdiskapningen i økonomien kan fordeles og komme alle til gode.

Det ligger også et demokratisk element i at arbeidstakere og arbeidsgivere kan få fremme sine interesser gjennom organisasjoner, og ta et medansvar for utviklingen av landets økonomi. Gjennom trepartssamarbeidet kan partene i arbeidslivet øve innflytelse over regjeringens politikk, og samarbeide om hvordan arbeidslivet skal reguleres.

Ettersom frontfagsmodellen først og fremst fremmer langsiktige samfunnsmessige målsettinger, er det viktig at partene som deltar i samarbeidet støtter opp om modellen. Uten lojale organisasjoner, og myndigheter som respekterer trepartssamarbeidet, bryter frontfagsmodellen sammen. I en urolig tid, der grunnlaget for frontfagsmodellen og det inntektspolitiske trepartssamarbeidet kan komme under press, er det viktig at partene bygger tillit, både seg imellom og til de institusjonene som bære frontfagsmodellen. Det er et felles ansvar.

Referanser

- Akademikerne. (2022, 11 14). *Utvalg må vurdere praktiseringen av frontfagsmodellen*. Hentet fra <https://akademikerne.no/>: <https://akademikerne.no/2022/utvalg-ma-vurdere-praktiseringen-av-frontfagsmodellen>
- Akademikerne. (2023, 03 23). *Offentlig sektor må være attraktiv for høyt utdannede*. Hentet fra akademikerne.no: <https://akademikerne.no/2023/offentlig-sektor-ma-vaere-attraktiv-for-hoyt-utdannede>
- Alsos, K., Seip, Å., & Nygaard, P. (2016). *I arbeidsfredens tjeneste. Arberidsretten gjennom 100 år*. Oslo: Pax forlag.
- Barkbu, B. B., Nymoene, R., & Røed, K. (2003). Wage coordination and unemployment dynamics in Norway and Sweden. *The Journal of Socio-Economics*, 1, ss. 37-58.
- Barth, E., Finseraas, H., Kjelsrud, A., & Moene, K. (2022). Hit by the Silk Road: how wage coordination in Europe mitigates the China shock. *The Scandinavian Journal of Economics*, ss. 32-72.
- Bengsson, E. (2023). The Origins of the Swedish Wage Bargaining Model. *International Labor and Working-Class History*, ss. 162-178.
- Bergh, T., & Hanisch, T. J. (1984). *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- Bhuller, M., Moene, K., Mogstad, M., & Vestad, O. (2022). Facts and Fantasies about Wage Setting. *Journal of Economic Perspectives*, ss. 29-52.
- Bjørnstad, R., & Nymoene, R. (2015). *Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid*. Oslo: Senter for lønnsdannelse.
- Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, D., Naylor, R., & Visser, J. (2001). The future of collective bargaining in Europe. I T. Boeri, A. Brugiavini, & L. Calmfors, *The Role of unions in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Cappelen, Å. (2018). Inntektspolitikken og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Foredrag i Statsøkonomisk forening, 15. januar 2018. Oslo: www.uio.no. Hentet 08 04, 2021 fra <https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON3735/v18/statsok.forening-jan18.pdf>
- Card, D., Lemieux, T., & Riddell, W. (2020). Unions and Wage Inequality: The Roles of Gender, Skill and Public Sector Employment. *Canadian Journal of Economics*, 1, ss. 140-173.
- Christensen, M. B., & Redder, H. (2023, 09 16). *Mette Frederiksen løfter sløret for, hvilke fire faggrupper regeringen vil give mere i løn*. Hentet fra <https://nyheder.tv2.dk/>: <https://nyheder.tv2.dk/politik/2023-09-15-mette-frederiksen-loeften-sloeret-for-hvilke-fire-faggrupper-regeringen-vil-give-mere-i-loen>
- Dahl, S. (1989). *Kleppepakkene - feilgrep eller sunn fornuft?* Oslo: Solum Forlag.
- Dansk Industri. (2023 a, 10). *Industriens Funktionæroverenskomst*. Hentet fra <https://www.danskindustri.dk/>: <https://www.danskindustri.dk/vi-radgiver-dig/di-dokumenter-for-personale/personalejuras-dokumenter/overenskomst/industriens-funktionaeroverenskomst/#:-:text=E,V%C3%A6lg%20udgave>
- Dansk Industri. (2023 b, 10). *Industriens Overenskomst*. Hentet fra <https://www.danskindustri.dk/>: <https://www.danskindustri.dk/vi-radgiver-dig/di-dokumenter-for-personale/personalejuras-dokumenter/overenskomst/industriens-overenskomst/>

- Delta. (2021, 11 24). *Delta mener: Frontfagsmodellen må rustes for fremtiden*. Hentet fra <https://www.delta.no/>: <https://www.delta.no/om-delta/politikkdokumenter-uttalelser/delta-mener-frontfagsmodellen-ma-rustes-for-fremtiden>
- Delta. (2023, 01 30). *Fornøyd med oppnevning av nytt Holden-utvalg*. Hentet fra <https://www.delta.no/>: <https://www.delta.no/aktuelt/fornoyd-med-oppnevning-av-nytt-holden-utvalg>
- Det tekniske beregningsutvalg. (1968). *Innstilling fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene 1968*. Oslo: Lønns- og prisdepartementet.
- Dølvik, J., Goul Andersen, J., & Vartainene, J. (2015). The Nordic Social Models in Turbulent Times. Consolidation and Flexible Adaption. I J. E. Dølvik, & A. Martin, *European Social Models from Crisis to Crisis. Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration* (ss. 246–286). Oxford: Oxford University Press.
- Dørum, Ø. (2023, 07 10). *Den gjenstridige prisveksten*. Hentet fra [dn.no](https://www.dn.no/): <https://www.dn.no/samfunn/inflasjon/rente/kronekursen/den-gjenstridige-prisveksten/2-1-1483745>
- Elvander, N. (1988). *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik*. Stockholm: Publica – Allmänna Förlaget.
- Elvander, N. (2003). Avtalsrörelsen 2001: Den nya lönebildningsregimen på prov. *Economisk Debatt*, 31(1), ss. 15–27.
- Fackförbundet ST. (2023, 05 05). *Avtalsrörelsen 2023 inom staten*. Hentet fra <https://st.org/>: <https://st.org/st-paverkar/aktuellt/avtal2023/medlem/staten>
- Fackförbundet ST Chalmers. (2023, 11 15). *Löneavtal doktorander 2021-2024*. Hentet fra <https://www.st.chalmers.se/>: <https://www.st.chalmers.se/dokument/lokalt/loneavtal-doktorander-2021-2024>
- Frøland, H. O. (1992). *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff- og inntektspolitikk i LO-N.A.F. området 1950 - 1965*. Doktoravhandling Historisk institutt, Universitetet i Trondheim - AVH.
- Fyen, S. (2023, 09 18). *Den danske regjeringen vil gi fire grupper offentlig ansatte høyere lønn*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/>: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2023/09/18/den-danske-regjeringen-vil-gi-fire-grupper-offentlig-ansatte-hoyere-lonn/>
- Garnero, A. (2020). The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. *European Journal of Industrial Relations*, 2, ss. 185-202.
- Gjelsvik, M., Nymo, R., & Sparrman, V. (2020). Cointegration and Structure in Norwegian Wage–Price Dynamics. *Econometrics*, 3, ss. 1-15.
- Hagen, H. (2022, 11 18). *LO krever nytt kriseutvalg for å hindre at renter, priser og lønn stiger ukontrollert*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/>: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/lo-krever-nytt-kriseutvalg-for-a-hindre-at-renter-priser-og-lonn-stiger-ukontrollert-6.158.917235.fe871134bb>
- Hager, K. F. (2022, 03 18). *Industriavtalet: till nytta för svensk ekonomi i 25 år*. Hentet fra Medlingsinstitutet: <https://www.mi.se/nyheter/2022/industriavtalet-till-nytta-for-svensk-ekonomi-i-25-ar/>
- Hasås, T. (2023, 01 27). *Ekspertutvalg skal vurdere frontfagsmodellen på nytt: I desember kommer dommen fra Holden 4*. Hentet fra Fri Fagbevegelse: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/ekspertutvalg-skal-vurdere-frontfagsmodellen-pa-nytt-i-desember-kommer-dommen-fra-holden-4-6.158.933231.de2f4a716d>
- Høgedahl, L., Ibsen, C., & Ibsen, F. (2023). Public sector wage bargaining and the balanced growth model: Denmark and Sweden compared. *European Journal of Industrial Relations*, ss. 1–21. doi:DOI: 10.1177/09596801231188511
- Jordfald, B., & Stokke, T. (2006). *Lønnsdannelsen i staten. Mulige utviklingsbaner*. Oslo: Fafo. Kommunal. (u.å.). *Så påverkar märket löneökningarna i kollektivavtalen*. Hentet fra <https://www.kommunal.se/>: <https://www.kommunal.se/market>
- Larsen, L. (2023, 10 16). *Lønn kan brukes som virkemiddel*. Hentet fra Kommunal Rapport: <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/lonn-kan-brukes-som-virkemiddel/155111/>

- LO. (2023, 03 31). *Slik gjennomføres lønnsforhandlinger i Norge*. Hentet fra <https://www.lo.no/>: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lonn/nyheter-om-lonn-2023/slik-gjennomfores-lonnsforhandlinger-i-norge/>
- Lønstrukturkomiteén. (2023, 06). *Lønstrukturkomiteéns hovedrapport*. København: Beskæftigelsesministeriet. Hentet fra <https://loenstrukturkomiteen.dk/>: <https://loenstrukturkomiteen.dk/media/m3klvrmg/loenstrukturkomitee-ns-hovedrapport.pdf>
- Medarbejder og kompetansestyrelsen. (2021). *pav.medst.dk*. Hentet 2023 fra 10.5. Reguleringsordningen: <https://pav.medst.dk/lon/reguleringsordningen/>
- Medlingsinstituttet. (2023). *Kollektivavtal – Vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade?* Hentet fra <https://www.mi.se/>: <https://www.mi.se/app/uploads/Kollektivavtal-vilka-tecknar-avtalen-och-hur-ar-loneavtalen-konstruerade.pdf>
- Nergaard, K. (2022). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2020 og 2021*. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K., Alsos, K., & Seip, Å. (2016). *Koordinering av lønnsdannelsen innen de nordiske frontfagsmodellene*. Oslo: Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2016/10249.pdf>
- NHO Innlandet. (2022, 12 23). *Frontfagsmodellen – den eneste vei for et seriøst arbeidsliv?* Hentet fra <https://www.nho.no/>: <https://www.nho.no/regionkontor/nho-innlandet/artikkelarkiv/frontfagsmodellen--den-eneste-vei-for-et-seriost-arbeidsliv/>
- NOU. (1999: 14). *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2000: 21). *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2003: 13). *Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2004: 5). *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU. (2008:6). *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: Departementenes servicenter. Hentet fra 2008:6.
- NOU. (2013: 13). *Lønnsdannelsen og utfordringene for norsk økonomi*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Nymo, R., Kordt, A., & Benedictow, A. (2022). Naturlig ledighet og den norske modellen for lønnsdannelse. *Samfunnsøkonomen*.
- OECD. (2018). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Decile ratios of gross earnings*. Hentet November 19, 2023 fra [OECD.stat.:](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I
- Oppgaard, S., Seip, Å. A., & Svalund, J. (2019). *ABE-refomen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt*. Oslo: Fafo.
- Regjeringen. (2021, 08 27). *Folketinget slutter sygeplejerskekonflikten ved lovindgreb*. Hentet fra <https://www.regeringen.dk/>: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2021/folketinget-slutter-sygeplejerskekonflikten-ved-lovindgreb/>
- Regjeringen. (2023, 01 27). *Mandat for utvalg om utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi i lys av nye utviklingstrekk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2023/regjeringen-setter-ned-utvalg-som-skal-se-pa-frontfagsmodellen/mandat/id2960825/>
- Seip, Å. A. (2021). *Medbestemmelse og innflytelse. Unios rolle gjennom 20 år*. Oslo: Fafo.
- Spekter. (2022, 11 8). *Vedr. utredning om utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen*. Hentet fra <https://www.spekter.no/>: https://www.spekter.no/getfile.php/1315572-1668082925/Dokumenter/Dokumenter%20til%20nyhetsartikler/SPEKTER-%23131313-v1-Brev_til_statsminister_Jonas_Gahr_St%C3%B8re.pdf
- Stokke, T., & Seip, Å. (2003). *Lokal lønnsdannelse og tviteløsning. Erfaringer fra nordeuropeiske land*. Oslo: Fafo.
- Svarstad, E. (2023, 11). Do unions care about low-paid workers? Evidence from Norway. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*.

- Svarstad, E., & Nymoen, R. (2022, 5). Wage inequality and union membership at the establishment level: An econometric study using Norwegian data. *Oxford Economic Papers*, ss. 371–392.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2021, 03 19). *Varför lokal lönebildning*. Hentet fra <https://skr.se/>:
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/lonebildning/lokallonebildning/varforlokal-lonebildning.1898.html>
- Thomassen, E. (2018). Var Odd Aukrust frontfagsmodellens far? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59, ss. 329-348.
- Thomassen, E., & Øksendal, L. (2017). *Modellbyggere. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene 1967–2017*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Tidemann, D. (2023, 09 18). *Regeringen vil stikke et par tusinde kroner ekstra i hånden på landets sygeplejersker – et »klokkeklart brud« på den danske model, mener eksperter*. Hentet fra <https://www.berlingske.dk/>: <https://www.berlingske.dk/politik/regeringen-vil-stikke-et-par-tusinde-kroner-ekstra-i-haanden-paa-landets>
- Unio. (2023, 03 14). *Unios tariffpolitiske uttalelse 2023*. Hentet fra <https://www.unio.no/>:
<https://www.unio.no/tariff/lonnsoppgjoret-2023/unios-tariffpolitiske-uttalelse-2023/>
- Unio. (u.å.). *Dette mener Unio om frontfagsmodellen*. Hentet fra <https://www.unio.no/>:
<https://www.unio.no/tariff/dette-mener-unio-om-frontfagsmodellen/>
- Vilhelmsson, R., & Schager, N. (2011). *Löneomrækningen i det statliga ramanslagssystemet. Framtida utveckling och behov av förändringar?* Stockholm: Arbetsgivarverket.
- YS. (2022, 02 04). *Vil ha frontfagsmodellen opp til ny vurdering*. Hentet fra <https://ys.no/>:
<https://ys.no/nyheter/lonn-og-tariff/vil-ha-frontfagsmodellen-opp-til-ny-vurdering/>
- Åkerberg, A. (2022). *En förbisedd synlig hand? Medlingsinstitutets roll på den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Masteroppgave, Stockholms Universitet.

Frontfagsmodellen under press

I Norge foregår lønnsoppgjørene etter det som kalles frontfagsmodellen. Frontfagsmodellen innebærer at konkurranseutsatt industri forhandler først, og at resultatet fra disse forhandlingene skal være en norm for alle forhandlingene som følger. Dette notatet handler om frontfagsmodellen og diskusjonen om lønnskoordineringen Norge. Vi har også et sideblikk til Danmark og Sverige. Hensikten med notatet er å gi en beskrivelse av frontfagsmodellen og diskutere noen av utfordringene knyttet til den. Prosjektet er finansiert av LO Stat og arbeidsgiverforeningen Spekter.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2023:14
ID-nr.: 10392