

Reguleringer av arbeidsmarkedet – ubetinget positivt?

Det er velkjent at reguleringer av arbeidsmarkedet, som minimumslønn og tariff lønn, kan redusere inntektsforskjeller, men det er kanskje mindre kjent at en stor del av forskjellene i arbeidsledighet mellom land og over tid også kan forklares av de samme reguleringene. Sammenhengen mellom reguleringer, inntektsfordeling og ledighet kan være påvirket av hvordan reguleringene i arbeidsmarkedet måles.

Victoria Sparrman

Med reguleringer av arbeidsmarkedet mener vi her både direkte reguleringer som minimumslønn, stillingsvern og nivå på arbeidsledighetstrygd, men også reguleringer gjennom koordinering av lønnsdannelsen ved at fagforeninger og arbeidsgiverforeninger samarbeider. Hvordan man definerer eller måler enkelte av disse begrepene, vil vi komme tilbake til senere i artikkelen.

Reguleringer kan også påvirke inntektsfordelingen på ulike måter (se blant andre Krugman 1994 og Barth og Moene 2013). For eksempel kan man vise til at enkelte typer teknologisk framgang øker etterspørselen etter høyt utdannede, og at etterspørselen igjen øker inntekten til denne gruppen dersom arbeidsmarkedet er uregulert. Høyt utdannede personer ligger normalt i de øverste inntektsklassene slik at inntektsforskjellene øker. På den annen side kan økt etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft i land med rigid lønnsstruktur motvirke økende inntektsforskjeller (Krugman 1994).

Eller man kan vise til at land med sterk koordinering i lønnsdannelsen reduserer inntektsforskjellene (Barth og Moene 2013). Mellom land og over tid er det funnet støtte for at inntektsforskjellene er mindre i land med strengere reguleringer (for OECD, blant annet Koeniger, Leonardi og Nunziata 2007, og for USA, Goldin og Katz 2007).

Fra slutten av 1980-tallet har det vært hevdet at de samme reguleringene har medført store forskjeller i arbeidsledighet mellom OECD-land (Layard, Nickell og Jackman 1991). En av de mest innflytelsesrike studiene viser at hele 55 prosent av økningen i ledighet i Europa fra 1960 til 1995 kan forklares med strengere reguleringer i arbeidsmarkedet (Nickell, Nunziata og Ochel 2005).

Små inntektsforskjeller eller lav ledighet?

Dermed kan man tro at vi må velge mellom høy arbeidsledighet og små inntektsforskjeller eller vice versa. Hvordan kan da Norge kjennetegnes som et land med både sterke reguleringer av arbeidsmarkedet og lav arbeidsledighet? Det må ses i sammenheng med at effekten av reguleringer er avhengig av både måten de er innrettet på og hvordan vi måler disse.

Det er flere tiltak som går inn under omfanget av reguleringer i ulike deler av arbeidsmarkedet. I denne artikkelen ser vi nærmere koordinering, fagforeningstetthet, graden av stillingsvern og arbeidsledighetstrygd som andel av tidligere inntekt. Et høyt nivå på de tre første tiltakene, koordinering,



Victoria Sparrman har ph.d.-grad i samfunnsøkonomi, og er forsker i Statistisk sentralbyrå, Gruppe for makroøkonomi. victoria.sparrman@ssb.no

fagforeningstetthet og stillingsvern, innebærer at selve forhandlingsmakten til sysselsatte er stor, mens høyere ledighetstrygd innebærer at verdien av ikke å være sysselsatt er høyere. Normalt vil alle reguleringer med unntak av koordinering og fagforeningstetthet bidra til høyere ledighet og mindre inntektsforskjeller.

Koordinering av lønnsfastsetterne (det vil si i hvor stor grad de som forhandler om lønn, har felles krav/motkrav) kan bidra til høyere lønnsoppgjør fordi forhandlingsmakten øker, men dersom oppgjørene er tilstrekkelig koordinerte, kan en koordinering på den annen side bidra til mer moderate lønnsoppgjør fordi de tar hensyn til at det er en avveining mellom høyere lønn og høyere sysselsetting. En høy grad av koordinering kan dermed bidra til å dempe lønnsveksten og redusere ledigheten. Det er vanlig å si at lønnsdannelsen i Norge kjennetegnes av en høy grad av koordinering. Hvordan kan vi si og måle dette?

Lønnsoppgjøret i Norge i 2014 – høyt koordinert

Graden av koordinering i inntektsoppgjørene i Norge avhenger av flere forhold. Vi har valgt å utarbeide en indeks som beskriver nivå på forhandlingene, statlig innblanding i lønnsoppgjøret, utgangspunktet for samarbeidsklimaet og om kravene i lønnsoppgjørene var omforente på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Koordineringsindeksen baserer seg på en studie av Barkbu (2000) og videreutviklet av Haraldsen (publiseres 2015). For å illustrere hvordan indeksen tallfestes, benyttes lønnsoppgjøret i 2014 som en illustrasjon.

Nivået på lønnsforhandlingene beskrives med tre forhold: nivå på forhandlinger i privat og offentlig sektor samt rekkefølgen på forhandlingene. I privat sektor avhenger nivået på forhandlingene av om det er et samordnede eller forbundsvis oppgjør (se tekstboks). Ved samordnede oppgjør er nivået på forhandlingene mest sentralisert slik at indikatoren settes lik 1, mens forbundsvis oppgjør, som i 2014, er mindre sentralisert, og indikatoren er lik 0. I offentlig sektor forhandles det alltid sentralt, og verdien av indeksen er derfor alltid 1.

Rekkefølgen på lønnsforhandlingene bestemmer også nivået på forhandlingene. Det må ses i sammenheng med at rekkefølgen kan ha betydning for det samlede lønnspresset i økonomien, det vil si hvem som forhandler først i lønnsoppgjørene. Betydningen av at konkurranseutsatt sektor forhandler først er omtalt så tidlig som i 1930 (Barth og Moene 2013), men også i 1977 (Aukrust, 1977) og er senere gjentatt i flere dokumenter (blant annet i NOU 2013:13, se tekstboks).

I (NOU 2013:13) omtaler utvalget frontfagsmodellen som en bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge. Grunnen til dette er den normgivende rollen som forhandlingsområdet som forhandler først har. Dersom partene i lønnsdannelsen følger rekkefølgen, blir verdien lik 1.

Med lik vekt på disse tre elementene blir nivået på denne delen av indeksen for lønnsforhandlingene i 2014 lik 0,67 ($0 \cdot 1/3 + 1 \cdot 1/3 + 1 \cdot 1/3 = 0,67$).

Statlig innblanding eller ikke?

Den andre delen av koordineringsindeksen dreier seg om hvorvidt oppgjørene er koordinerte gjennom *statlig innblanding*. Statlig innblanding knytter seg

Forbundsvis oppgjør

På arbeidstakersiden utarbeider hvert enkelt fagforbund krav og forhandler med motparten for hvert enkelt tariffområde.

Samordnede oppgjør

Hovedsammenslutningen forhandler samlet på vegne av alle tilsluttede fagforbund. Et samordnet oppgjør forutsetter felles avstemning på arbeidstakersiden (uravstemning) over resultatet. Oppgjørene i offentlig sektor er alltid samordnede.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi

Holden III-utvalget ble oppnevnt 14. desember i 2012 av regjeringen Stoltenberg II. Utvalget har hatt som mandat å vurdere erfaringer med lønnsdannelsen gjennom de tolv årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget ble også bedt om å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover.

Utvalget samlet seg om 18 punkter som oppsummerer utvalgets hovedkonklusjoner, og flere av disse omhandler betydningen av det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. (NOU 2013: 13).

Koordineringsindeksen for lønnsforhandlingene i 2014

Oppgjørene var forbundsvise. Staten forhandlet sentralt, og rekkefølgen på forhandlingene ble fulgt, men samarbeidsklimaet var mindre godt. Derfor ble nivået på indeksen for lønnsforhandlingene i Norge i 2014 lik 3,85.

til ordning med riksmeklingsmannen, tvungen mekling og rikslønnsnemnd. Disse ordningene er imidlertid gamle i Norge og daterer seg i stor grad til perioden rundt første verdenskrig. Indeksen får dermed verdien 1 dersom statens involvering var avgjørende for at oppgjøret kom i havn, 0,5 dersom statens innblanding var mindre viktig og 0 dersom staten ikke involverte seg i oppgjøret. I år involverte staten seg gjennom å snakke med partene og å svare på utfordringer knyttet til den høye innvandringen. Denne delen av indeksen får dermed verdi 0,5.

De siste tre delementene av koordineringsindeksen omhandler hvordan samarbeidsklimaet var ved oppstart av forhandlingene, siden statens involvering naturlig nok også er avhengig av det. Et godt samarbeidsklima får verdi 1, og tvungen lønnsnemnd får verdi 0. Som et mellomnivå for samarbeidsklimaet har vi antatt at ett brudd og en streik i forhandlingene er lik 0,5, mens flere runder med riksmeklingsmannen gir verdi lik 0,25.

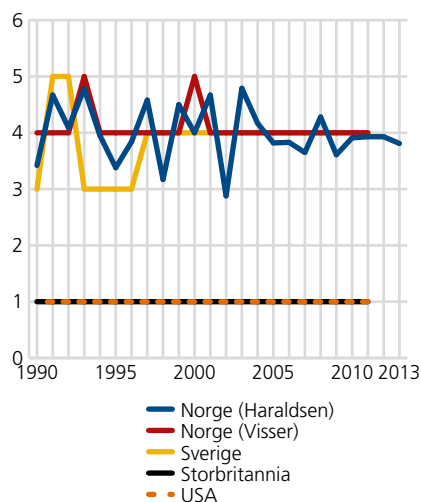
Det er imidlertid viktig å tenke på at de ulike organisasjonene har ulik størrelse, og at organisasjonene i for eksempel privat sektor er størst når de forhandler samordnet. Fagforeningene i de samordnede oppgjørene er gruppet slik at LO/NHO-området og stat og kommune vektet med 1/3 hver, og de resterende fagforeningene vektet med 1/3.

I årets oppgjør vil dermed streik mellom Parat og NHO-luftfart samt mellom Fagforbundet og NHO Handel og 0,25 i stat og kommune på grunn av lærerstreiken og flere runder med mekling. De resterende organisasjonene var ikke i streik, og får dermed 1.

Omfanget av koordinering på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er også viktig for det samlede koordineringsnivået. Her var det relativt klart at oppgjøret måtte være moderat, og at alle skulle følge rammen, dermed får hver av disse delene 1 i årets oppgjør.

Det samlede nivået for indeksen i årets oppgjør blir med denne framgangsmåten 3,85 (se tekstboks). Av figur 1 kan vi se at det er litt lavere enn det historiske nivået for koordinering i Norge. Videre ser vi at det er en stor grad av koordinering i Norge siden indeksen varierer mellom 3 og 5, og intervallet for indeksen er mellom 0 og 5.

Figur 1. Utvikling i koordineringsindeks for Norge, Sverige, Storbritannia og USA



Kilde: Visser (2011), Barkbu (2000) og videreutviklet av Haraldsen (publiseres i 2015).

Koordinering i ulike land

En detaljert beskrivelse av koordineringsgraden for Norge kan være utfordrende dersom man ønsker å sammenligne flere land. Vi har sammenlignet indeksen vi nettopp har beskrevet for Norge, med andre land i OECD (se figur 1).

Indeksen fra OECD definerer koordinering ut fra nivået på forhandlingene og er på den måten noe mindre detaljert og varierer mindre sammenlignet med tallet for Norge.

Over tid viser imidlertid indikatorene i figur 1, koordinering for Norge fra Visser og Haraldsen, den samme utviklingen, både på nivå og over tid. Figur 1 viser også indikatorer for koordinering fra OECD for USA, Sverige og Storbritannia. USA og Storbritannia har veldig lave nivåer over hele tidsperioden, mens Sverige har noe høyere nivå. Ifølge økonomisk teori betyr det relativt høye nivået i Norge isolert sett at vi skal ha mindre lønnsforskjeller og lavere

ledighet enn de andre landene (se for eksempel Layard mfl. 1991 eller Barth og Moene 2013). Denne utviklingen stemmer godt overens med den historiske utviklingen i disse målene i Norge.

Fagforeninger – færre er med enn i 1960

Betydningen av koordinering, som beskrevet i forrige avsnitt, kan også avhenge av hvor mange som omfattes av koordineringen. Omfanget kan beskrives av antall fagforeningsmedlemmer som andel av samlet sysselsetting.

I figur 2 viser vi hvor mange personer som er organisert i fagforeninger i fire utvalgte OECD-land. Det er betydelige forskjeller i organisasjonsgraden, men vi ser at organisasjonsgraden er blitt lavere over tid i alle land. Under 20 prosent av arbeidsstokken var organisert i en fagforening i USA i 2013, mens 55 prosent av alle norske arbeidstakere og hele 67 prosent alle svenske arbeidstakere var organisert i en fagforening samme år.

Når flere arbeidstakere organiserer seg, vil det isolert sett føre til at deres forhandlingsstyrke øker, som igjen kan føre til høyere lønnspress, høyere ledighet og større inntektsforskjeller. På den annen side kan flere organiserte i kombinasjon med koordinering gi samme effekt som sentraliserte lønnsoppgjør. Ved sentraliserte oppgjør veier man høyere lønn mot lavere sysselsetting og høyere ledighet. Effekten av fagforeningsgrad bør altså ikke studeres isolert, men vurderes sammen med grad av koordinering.

Hva har så endringer i regelverket for midlertidige ansettelser å si for arbeidsmarkedet?

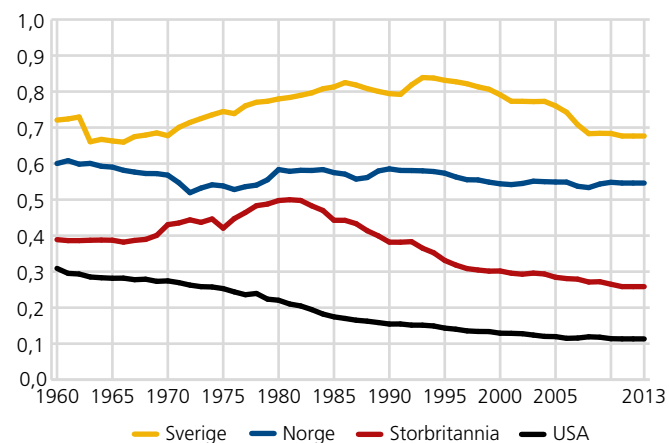
Stillingsvern og inntektsfordeling

Som følge av vikarbyrådirektivet (se tekstboks) og de foreslåtte endringene i arbeidsmiljøloven (se tekstboks) som gjør det lettere å foreta midlertidige ansettelser, har interessen for stillingsvern og effekten av reguleringer på arbeidsmarkedet generelt økt.

Figur 3 viser at det er betydelige forskjeller mellom landene. Høyt nivå på indeksen tilsier at stillingsvernet er sterkere. Stillingsvernet er nesten fraværende i USA og Storbritannia sammenlignet med Norge og Sverige. Stillingsvernet for midlertidige stillinger i Sverige nærmer seg nivåene i USA og Storbritannia.

Utviklingen i aggregert nivå på stillingsvern og fordelt på faste og midlertidige kontrakter er vist som en indeks for Norge, Sverige, USA og Storbritannia i figur 3. På 1960-tallet skyldtes endringer i tallene endringer i stillingsvern for ansatte med faste kontrakter, mens endringer i den senere tiden i stor grad følger utviklingen i stillingsvern for midlertidige kontrakter. Det er derfor trolig feil å benytte funn fra undersøkelser på historiske data til å anslå effekten av endringer i regelverket for midlertidig ansatte med hensyn til arbeidsledighet og inntektsforskjeller.

Figur 2. Utvikling i fagforeningstetthet i Norge, Sverige, Storbritannia og USA. Andel av samlet sysselsetting



Kilde: Visser (2011).

Vikarbyrådirektivet

EUs vikarbyrådirektiv ble vedtatt i 2008 med frist for gjennomføring 5. desember 2011. I Norge vedtok Stortinget 12. juni 2012 lovendringer for å gjennomføre direktivet.

Formålet med vikarbyrådirektivet er å beskytte vikarer og anerkjenne vikarbyråer som arbeidsgivere. Direktivet krever at det blir innført et likebehandlingsprinsipp, som innebærer at arbeidstakere som er leid gjennom et vikarbyrå, skal ha de samme lønns- og arbeidsvilkår som de ville ha fått ved direkte ansettelse. Likebehandlingen skal gjelde arbeidstid, overtid, pauser og hvileperioder, ferie, fridager, lønn og utgiftsdekning.

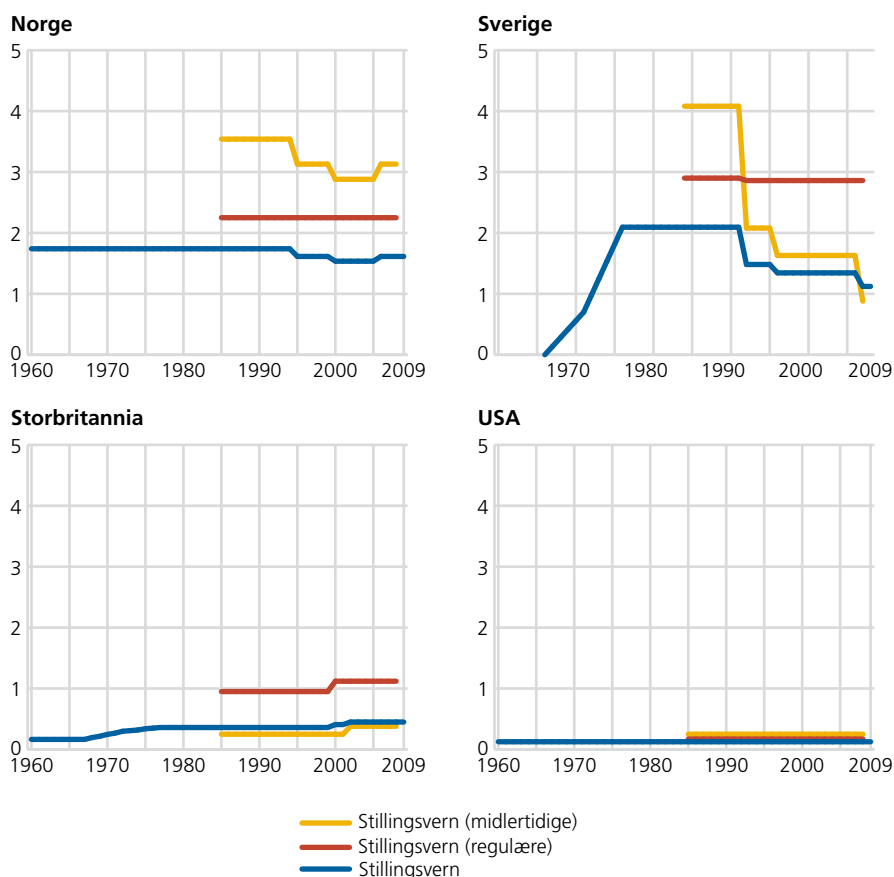
For nærmere omtale, se Arbeids- og sosialdepartementets nettside.

Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven

Regjeringen har foreslått enkelte endringer i arbeidsmiljøloven. Endringene omhandler midlertidige ansatte, likebehandlingsprinsippet og arbeidstidsregler.

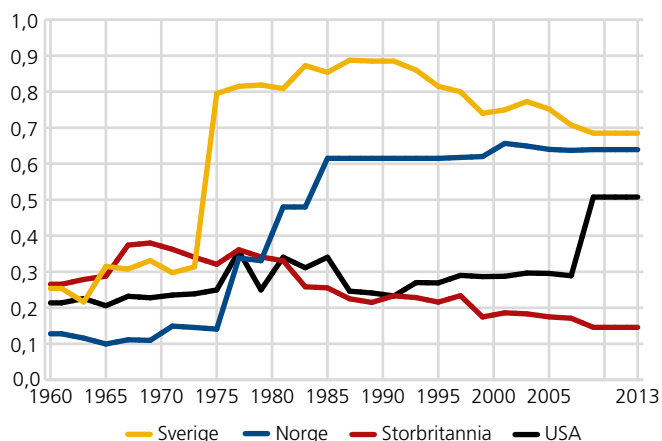
For nærmere omtale, se Arbeids- og sosialdepartementets nettside.

Figur 3. Utviklingen i stillingsvern for Norge, Sverige, Storbritannia og USA. Indeksen måler laveste nivå på stillingsvern lik 0 og høyeste nivå lik 5



Kilde: Visser (2011).

Figur 4. Utviklingen i arbeidsledighetstrygd som andel av tidligere inntekt



Kilde: Visser (2011).

Rossvoll og Sparrman 2014 viser at effekten av stillingsvern for midlertidige og faste stillinger bør deles inn i to separate indikatorer fordi disse virker motstridende på inntektsfordelingen. Økt stillingsvern for midlertidige kontrakter går sammen med lavere lønnsforskjeller, mens stillingsvern for fast ansatte går sammen med større inntektsforskjeller. Det betyr at lettelsener i stillingsvern for midlertidig ansatte for å stimulere til flere jobber samtidig, har bidratt til å øke inntektsforskjellene.

Cahuc og Postel-Vinay (2002) og Blanchard og Landier (2002) har imidlertid vist at redusert stillingsvern for midlertidig ansatte bare øker andelen midlertidig ansatte, men ikke at ledigheten går ned for denne gruppen.

Størrelse på arbeidsledighetstrygd

Det er også økt interesse og oppmerksomhet rettet mot hvor mye en person mottar i arbeidsledighetstrygd at vedkommende blir arbeidsledig. Figur 4 viser utviklingen i ledighetstrygd for Norge, Sverige, USA og Storbritannia. Vi ser at tallene er

høyere i Norge og Sverige enn i Storbritannia og USA, men det er verdt å merke seg at ledighetstrygden som andel av tidligere inntekt har økt en del i USA etter finanskrisen.

Effekten av økt arbeidsledighetstrygd kan innebære at lønnspresset øker fordi referanselønnen til en arbeidstaker øker. Økt arbeidsledighetstrygd vil derfor isolert sett føre til økt ledighet.

Samlet effekt av indikatorene

Vi har sett nærmere på koordinering, fagforeningstetthet, stillingsvern og arbeidsledighetstrygd, og vi har sett at de kan ha en enkelt effekt eller virke sammen på arbeidsledighet og inntektsforskjeller. Ved å estimere betydningen av hver enkelt arbeidsmarkedsindikator eller en kombinasjon av disse, kan en vise hvor stor betydning regulering av arbeidsmarkedet har på arbeidsledighet og inntektsforskjeller.

En av de mest innflytelsesrike studiene viser som tidligere nevnt at i Europa kan 55 prosent av økningen i ledighet fra 1960 til 1995 forklares med et mer regulert arbeidsmarked (Nickell mfl. 2005). Det finnes også flere andre artikler om temaet (blant annet O. J. Blanchard, Jaumotte og Loungani 2013 og Camarero, Josep og Tamarit 2006) som peker i samme retning. Nymoen og Sparrman 2014 viser også at det langsiktige nivået på ledigheten framover vil være forskjellig avhengig av blant annet reguleringene i arbeidsmarkedet.

Betydningen av reguleringene for inntektsforskjeller er også undersøkt i flere artikler (Blau og Kahn 1996, Koeniger mfl. 2007, OECD 2011). Den førstnevnte artikkelen viser at reguleringer er den mest sannsynlige forklaringen til inntektsforskjellene på tvers av stater i USA. Denne konklusjonen underbygges av resultater i Koeniger mfl. 2007, der man for flere OECD-land finner at effekten av reguleringer av arbeidsmarkedet går sammen med lavere inntektsforskjeller for menn i fulltidsstillinger i perioden 1973-1998.

Disse funnene er i stor grad underbygd i Rossvoll og Sparrman 2014, som også viser at effekten blir enda sterkere dersom man tar hensyn til at reguleringer også påvirker ledighetsraten direkte. Vi finner at grad av stillingsvern, arbeidsledighetstrygd, tidslengden man mottar trygd, skatterate, minimumslønn og koordinering alle har en signifikant dempende effekt på inntektsforskjellene.

Flere tall og årganger

For [flere tall se indikatortabellen](#), nå publisert kun i nettgaven av Samfunnsspeilet: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosiale-indikatorer>

Referanser

- Aukrust, O. (1977): Inflation in the Open Economy. An Norwegian Model. In L. B. Klein & W. S. Sälant (Eds.), *World Wide Inflation. Theory and Recent Experience*, Washington D.C.: Brookings.
- Barkbu, B.B. (2000): *Koordinering av inntektsoppgjørene i Norge og Sverige 1961-1999*.
- Barth, E., og Moene, K. (2013): Why do small open economies have such small wage differentials? *. *Nordic Economic Policy Review*, 1.
- Blanchard, O. J., Jaumotte, F. og Loungani, P. (2013): Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession, *SSRN Electronic Journal*, doi:10.2139/ssrn.2344550.
- Blanchard, O. og Landier, A. (2002): The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: fixed-Term Contracts in France. *Economic Journal*, 112(480), F214-F244.
- Blau, F. D. og Kahn, L.M. (1996): *International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces*.
- Cahuc, P. og Postel-Vinay, F. (2002): Temporary jobs, employment protection and labor market performance. *Labour Economics*, 9(1), 63-91.
- Camarero, M. Josep, og Tamarit, C. (2006): Testing for Hysteresis in Unemployment in OECD Countries: New Evidence using Stationarity Panel Tests with Breaks. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(2), 167-182.
- Goldin, C. og Katz, L. F. (2007): Long-Run Changes in the Wage Structure: Narrowing, Widening, Polarizing. *Brookings Papers on Economic Activity*, 38(2), 135-168.
- Koeniger, W., Leonardi, M. og Nunziata, L. (2007): Labor Market Institutions and Wage Inequality. *Industrial and Labor Relations Review*, 60(3), 340-356.
- Haraldsen, Kristine (2015): *Coordination in Norway. Kommer som masteroppgave i 2015*.
- Haraldsen, Kristine (publiseres i 2015): *Coordination in Norway. Universitetet i Oslo. Kommer som masteroppgave i 2015*.
- Krugman, P.R. (1994): «Past and Prospective Causes of High Unemployment», i *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options. The Federal Reserve Bank of Kansas Symposium 1994* (Economic R., pp. 49-80), Kansas City: The Federal Reserve Bank of Kansas.
- Layard, P.R.G., Nickell, S.J. og Jackman, R. (1991): *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market / Richard Layard, Stephen Nickell, Richard Jackman*, Oxford University Press, Oxford [England]; New York.
- Nickell, S., Nunziata, L. og Ochel, W. (2005): Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know? *Economic Journal*, 115(500), 1-27.: NOU 2013:13. (2013): Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.
- Nymoen, R. og Sparrman, V. (2014): Equilibrium Unemployment Dynamics in a Panel of OECD Countries *. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.
- OECD (2011): An Overview of Growing Income Inequality in OECD Countries: Main Findings form «Divided We stand.»
- Rossvoll, E. M. og Sparrman, V. (2014): Labor Market Institutions and Wage Inequality in the OECD countries, *SSB Working Paper, Forthcoming*.
- Visser, J. (2011): ICTWSS Data on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 Countries Between 1960 and 2007, Version 3.