

salek

Nýtt samningalíkan fyrir Ísland

Steinar Holden
Hagfræðideild Oslóarháskóla

Steinar.holden@econ.uio.no

Þetta er bráðabirgðaútgáfa skýrslu um íslenska samningalíkanið. Markmið skýrslunnar er að hvetja til umræðna með því að:

- **Kynna nokkur lykilatriði og skilyrði sem gott samningalíkan þarf að uppfylla.**
- **Lýsa reynslu og lausnum frá Noregi og, að einhverju marki, einnig frá Danmörku og Svíþjóð.**
- **Benda á þau úrlausnarefni sem Íslendingar standa frammi fyrir í tengslum við upptöku nýs samningalíkans.**

Samantekt

Íslenskt efnahagslíf er á batavegi eftir alvarlega niðursveiflu sem er aðdáunarvert hvernig sem á það er litið. Sá hængur er þó á að viðsnúningurinn hefur leitt af sér mikinn vöxt launa sem getur orsakað annað þenslutímabil og niðursveiflu í kjölfarið. Stöðugur og hraður vöxtur nafnlauna er líklegur til að valda því að Seðlabankinn hækki stýrivexti til að koma í veg fyrir að verðbólgan fari fram úr verðból gumarkmiði bankans. Mikill vöxtur launa og hert peningamálastefna eru líkleg til að hafa í för með sér styrkingu íslensku krónunnar sem veikir samkeppnisstöðu íslenskra útflutningsfyrirtækja.

Til að tryggja að laun hækki á hraða sem er sjálfbær væri gagnlegt fyrir Íslendinga að taka upp samningalíkan að norrænni fyrirmynd (e. wage leadership model) í líkingu við hið norska „frontfags“-líkan. Til að koma á fót nýju samningalíkani hér á landi þarf að uppfylla þrjú skilyrði:

- Tryggt sé að aðilar vinnumarkaðarins hafi sameiginlegan skilning á þeim úrlausnarefnum sem við stöndum frammi fyrir á íslenskum vinnumarkaði og nauðsyn þess að tryggja sjálfbæra launaþróun.
- Valinn sé undanfari sem semur fyrst og gefur þar með „merkið“ um launaþróun á vinnumarkaðinum öllum.
- Tryggt sé að merkinu um launaþróun sé fylgt á vinnumarkaðinum öllum.

Inngangur

Íslenskt efnahagslíf hefur tekið við sér eftir hrunið, sem er mikið afrek – jafnvel fyrir lítið land byggt vinnusömu fólki. Blómstrandi efnahagurinn hefur kynt undir miklum launahækkunum sem gætu leitt af sér annað þenslutímabil og hrun í framhaldinu. Til skamms tíma hafa miklar launahækkanir jákvæð áhrif á einkaneyslu þar sem þær auka heildareftirspurn í hagkerfinu. Á hinn bóginn geta miklar launahækkanir veikt alþjóðlega samkeppnisstöðu atvinnulífsins. Þessi áhrif magnast upp vegna samspils við peningamálastefnu því ef laun hækka of mikið getur það aukið verðbólgu og hækkað hana umfram verðbólgu markmið Seðlabankans. Það hefði þær afleiðingar að Seðlabankinn hækkaði stýrivexti sem leiddi svo af sér styrkingu íslensku krónunnar.

Ef laun halda áfram að hækka með þeim afleiðingum að verð á innlendum vörum hækkar getur Seðlabankinn eingöngu náð verðbólgu markmiði sínu ef verð á innfluttum vörum hækkar umtalsvert minna, eða jafnvel lækkar. Þetta krefst þess þó að krónan styrkist frekar. Til langs tíma má gera ráð fyrir að samspil mikilla nafnlaunahækkana og verðbólgu markmiðs leiði til verulega skertrar samkeppnisstöðu á erlendum mörkuðum. Miklar áframhaldandi launahækkanir fela því í sér hættu á ofpenslu og efnahagslægd í kjölfarið þar sem, í fyrstu, aukin atvinnuþátttaka og hækkun launa leiða af sér aukna neyslu sem „ofhitar“ hagkerfið. Til lengri tíma leiðir þetta af sér aukna skuldsetningu heimilanna og mikinn kostnað í samanburði við viðskiptalöndin. Þetta ástand gæti leitt til harkalegrar niðursveiflu. Því virðist afar brýnt að koma í veg fyrir að laun hækki áfram umfram það sem er samrýmanlegt verðbólgu markmiðinu.

Helsta markmið hóflegar launaþróunar er sú niðurstaða sem þegar hefur fengist í þeim norrænu ríkjum sem setja sér verðbólgu markmið, þ.e í Noregi og í Svíþjóð (Sjá NOU 2013:13 og Gottfries 2010). Til dæmis segir á blaðsíðu 10 í NOU 2013:13 að „hóflegar launahækkanir leiða af sér betri samkeppnisstöðu bæði beint og óbeint í gegnum lægri vexti og veikara gengi. Það tryggir mikla atvinnuþátttöku og minna atvinnuleysi til langs tíma“^(1) 2). Niðurstaðan er studd gögnum víðsvegar að þar sem kemur fram að í löndum, þar sem samræming í launamynduninni er mikil, verður atvinnuleysi almennt minna, eða að meðaltali 5-6 prósentustigum, samkvæmt könnun Calmfors et al frá 2001.

1) 2) No. „En moderat lønnsvekst vil bidra til bedre konkurransevne både direkte, og indirekte gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Det vil tryggere grunnlag for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet framover“

Ljóst er að hófleg launaþróun er jafn mikilvæg ef gengi er fest við evru, í ljósi lágs verðbólgu markmiðs evrusvæðisins. Til skamms tíma gæti fastgengi verið kostur þar sem ekki kæmi til styrkingar gengisins sem annars myndi ýkja áhrif mikilla launahækkana. Ef kostnaðarstigið hækkar um of er þó mun erfiðara að ná því niður aftur þar sem ekki er hægt að njóta kosta gengisveikingar. Þessara áhrifa hefur gætt í nokkrum löndum á evrusvæðinu að undanfögnu.

Leiðirnar sem farnar voru annars staðar á Norðurlöndum (í Danmörku, Noregi og Svíþjóð) eru mismunandi útfærslur samningalíkana, þar sem framleiðsluiðnaðurinn – **undanfarinn** – semur fyrst, og niðurstaða þeirra samninga gefur merkið fyrir launaþróun sem hefur sterk áhrif á launaþróun annars staðar á vinnumarkaðinum. Innan þessa ramma er nokkur munur á milli landa sem ræðst að hluta til af ólíkri sögulegri og stjórnmálalegri þróun.

Samningalíkan að norrænni fyrirmynd virðist vera vænlegur möguleiki fyrir Ísland í ljósi þess hve hátt hlutfall launafólks hér á landi er í stéttarfélögum og hve hlutfall launagreiðenda sem eiga aðild að samtökum er hátt. Þó má jafnframt vænta þess að ýmis úrlausnarefni komi upp í tengslum við innleiðingu líkansins.

Lykilatriði hér er skipulagning kjarasamningagerðarinnar. Á Íslandi eru stéttarfélög tiltölulega smá og skipulögð utan um starfsstéttir. Þetta gefur félögnum sterka samningsstöðu því eftirspurn eftir vinnuafli innan tiltekinna starfsgreina er vanalega minna viðkvæm fyrir launabreytingum (Moene, Wallerstein og Hoel, 1993). Hátt hlutfall launafólks í stéttarfélögum styrkir enn stöðu félaganna í samningagerðinni, sem og sú staðreynd að lögum samkvæmt eru þau kjör sem samið er um í kjarasamningum jafnframt lágmarkskjör fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á því svæði sem samningurinn tekur til. Að auki veita forgangsréttarákvæði félagsmönnum stéttarfélaganna forgang að störfum á sínu svæði. Þessi einkenni eru líkleg til að auka þrýsting á laun á Íslandi sem gerir mótun samhæfðar launastefnu enn erfiðari - en jafnframt mikilvægari.

Annað úrlausnarefni eru umtalsverðar sveiflur í hagkerfinu. Sveiflurnar ráðast að einhverju leyti af því að helstu útflutningsgreinar á Íslandi byggja á auðlindum og sveiflast því í takt við verð og framboð auðlindanna. Sögulega séð hefur verið mikið um sviptingar í hagkerfinu, meðal annars miklar sveiflur í gengi íslensku krónunnar.

Þau vandamál sem upp hafa komið við tilraunir til að samhæfa launastefnuna hingað til gætu einnig haft áhrif á það hversu líklegt er að hægt verði að innleiða nýtt samningalíkan í framtíðinni. Svo virðist sem talsvert skorti upp á traust á milli helstu ákvarðanatökuaðila á íslenskum vinnumarkaði. Saga „höfrunga-hlaupsins“, þar sem laun hafa tilhneigingu til að hækka frá einum samningi til annars, dregur úr fýsileika þess að sammælast um nýja aðferðafræði. Þó má ekki gleyma því að afleiðingar þess að gera ekkert og láta núverandi fyrirkomulag viðgangast áfram ættu að vera ríkur hvati fyrir aðila vinnumarkaðarins til að gefast ekki upp og gera aðra tilraun til að innleiða nýtt samningalíkan.

Á næstu síðum mun ég ræða helstu álitamál og úrlausnarefni sem þarf að leysa til að tryggja árangursríka innleiðingu nýs samningalíkans fyrir Ísland.

Samningalíkan að norrænni fyrirmynd fyrir Ísland

Innleiðing samningalíkans fer fram í þremur skrefum, en til þess að það sé unnt þarf að:

- Tryggja sameiginlegan skilning aðila vinnumarkaðarins á þeim úrlausnarefnum sem við stöndum frammi fyrir á íslenskum vinnumarkaði og nauðsyn þess að tryggja sjálfbæra launaþróun.
- Velja undanfara sem semur fyrst og gefur þar með merkið um launaþróun á vinnumarkaðinum öllum.
- Tryggja að merkinu fyrir launaþróun sé fylgt í öllum greinum.

1. Sameiginlegur skilningur aðila vinnumarkaðarins á þeim úrlausnarefnum sem við stöndum frammi fyrir á íslenskum vinnumarkaði og nauðsyn þess að tryggja sjálfbæra launaþróun

Samræmd launastefna verður umdeild á meðal verkalýðsfélaga og forystumanna þeirra. Helsta hlutverk verkalýðsfélaga er að tryggja hagsmuni félagsmanna sinna og hærri laun eru þar lykilatriði. Þar að auki geta verkalýðsleiðtogar jafnan fært ýmis góð rök fyrir því að félagsmenn þeirra eigi skilið að fá hærri laun fyrir vinnu sína. Ef hóflegar launahækkanir eiga að verða fýsilegur kostur er því mikilvægt að allir samningsaðilar, bæði atvinnurekendur og launafólk, skilji að hóflegar launahækkanir eru almannagæði sem koma öllum vel¹⁾. Það byggir á því að traust sé á milli aðila á vinnumarkaði svo allir geti treyst því að hinir haldi sinn hluta samkomulagsins. Að lokum þarf að vera nægjanleg sátt meðal félaga í verkalýðshreyfingunni um hóflegar launahækkanir. Slík sátt veltur meðal annars á því hvort launafólk telji hina endanlegu niðurstöðu skynsamlega og réttláta. Sú tilfinning að ákveðnir hópar fái óeðlilega stóran skerf af tekjum samfélagsins grefur undan sátt um hóflegar launahækkanir. Þar af leiðandi hafa efnahagsstefna stjórnvalda og ákvarðanir stjórnenda fyrirtækja mikilvægu hlutverki að gegna í að tryggja sátt um hóflega launaþróun. Hóflegar launahækkanir leiða af sér aukinn hagnað og það er mikilvægt að launafólk sjái þann hagnað skila sér í aukinni fjárfestingu og atvinnusköpun en ekki eingöngu í auknum arðgreiðslum og hærri launum æðstu stjórnenda fyrirtækjanna.

1) Rannsóknir hafa sýnt fram á að launamyndunin hefur töluverð neikvæð áhrif á aðra aðila en þá sem koma að samningaviðræðunum (Sjá t.d. Calmfors et al., 2001). Þau mikilvægustu eru að hærri laun fyrir einn hóp eykur kostnað launagreiðenda sem leiðir til verðbólgu og minnkaðs kaupmáttar annars launafólks. Í því samhengi má benda á að samkvæmt skilgreiningu koma hærri laun fyrir afmarkaða hópa til með að lækka hlutfallsleg laun annarra.

Ákveðnir þættir í stofnanaumhverfi vinnumarkaðar geta aukið skilning og traust á milli aðila vinnumarkaðarins. Í Noregi er samvinna um launastefnu stofnanabundin í gegnum Samráðsvettvang aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda (Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene). Það er óformleg nefnd sem stýrt er af forsætisráðherra þar sem ríkisstjórnin getur rætt efnahagslegar undirstöður launamyndunarinnar við helstu aðila vinnumarkaðarins og kynnt þannig sjónarmið sín áður en hin eiginlega launamyndun fer fram.

Ákveðnir þættir í stofnanaumhverfi vinnumarkaðar geta aukið skilning og traust á milli aðila vinnumarkaðarins. Í Noregi er samvinna um launastefnu stofnanabundin í gegnum **Samráðsvettvang aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda** (Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene). Það er óformleg nefnd sem stýrt er af forsætisráðherra þar sem ríkisstjórnin getur rætt efnahagslegar undirstöður launamyndunarinnar við helstu aðila vinnumarkaðarins og kynnt þannig sjónarmið sín áður en hin eiginlega launamyndun fer fram.

Hagnýtara hlutverki gegnir **Nefnd um tölfræðilegar undirstöður launamyndunar** (e. Technical Calculation Committee, no. TBU, Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene), þar sem fulltrúar helstu aðila vinnumarkaðarins, nokkur ráðuneyta og norsku hagstofunnar safna saman og birta þau tölulegu gögn sem samningaviðræðurnar byggja á. Nefndin gefur út tvær skýrslur á ári, fyrir og eftir samningalotur. Það tryggir að samningsaðilar hafi samræmdan skilning á þróun þeirra hagvísu sem lúta að launum og launhækkunum sem og þeim er varða alþjóðlega samkeppnisstöðu og skiptingu þáttatekna, þ.e. í hvaða hlutföllum arði af starfsemi fyrirtækja er skipt milli starfsfólks og eigenda. Tölfræðinefndin (TBU) gefur einnig út spá um þróun vísitölu neysliverðs sem er sem er notuð sem grunnur þegar launakröfur eru settar í samhengi við kaupmáttaraukningu. Nefndin hefur jafnframt víkkað út svið sitt og ræðir nú efnahagsmál í víðara samhengi til að tryggja sameiginlegan skilning samningsaðila á því efnahagsumhverfi sem samningar eru gerðir í. Þetta var gert samkvæmt tillögum úr NOU 2013:13 eða hinni svokölluðu Holden III skýrslu.

Á Íslandi væri gagnlegt að setja á stofn Nefnd um **tölfræðilegar undirstöður launamyndunar** (TBU), í svipuðum dúr og gert hefur verið í Noregi. Markmiðið myndi vera að tryggja áreiðanleg og viðeigandi tölfræðileg gögn fyrir launamyndunina, bæði hvað varðar launin sjálf og launaþróun hinna ýmsu hópa og í ólíkum geirum. Til viðbótar við að tryggja að samningsaðilar væru sammála um mikilvægar tölur og staðreyndir væri nefndin jafnframt vettvangur samræðna og til þess fallin að skapa traust. Þau atriði eru nauðsynleg í þróun samningalíkans að norrænni fyrirmynd.

2. Ákvörðun undanfara (frontfag) sem semur fyrst og gefur þannig merkið fyrir launaþróun fyrir allan vinnumarkaðinn

Samkvæmt kenningum ættu útflutningsgreinar að vera undanfari til að tryggja að launaþróun sé í samræmi við samkeppnisstöðu greinarinnar. Annars staðar á Norðurlöndum er það venjulega framleiðsluiðnaðurinn sem tekur þetta hlutverk að sér. Það eru nokkrar ástæður fyrir því. Í fyrsta lagi er framleiðsluiðnaðurinn stór iðnaður og yfirleitt ágætur fulltrúi útflutningsgreina. Þar af leiðandi verður merkið sem ákvarðað er í framleiðslugeiranum vel nothæft fyrir aðrar útflutningsgreinar. Önnur ástæða er hæfni og ábyrgð félaganna í greininni, sem eykur líkurnar á að samtökin sem semja fyrst skoði áhrif gerðra samninga til langs tíma.

Hafa ber hugfast að það er ekki nauðsynlegt að framleiðsluiðnaðurinn taki þetta hlutverk að sér, né heldur að það sé einhver ein atvinnugrein í því hlutverki yfir höfuð. Vel mætti ímynda sér að merkið væri gefið með öðrum hætti, til dæmis af hópi sérfræðinga eða í nefnd sem skipuð væri aðilum vinnumarkaðarins, fulltrúum stjórnvalda og óháðum sérfræðingum. Ef merkið á að virka sem skyldi eru tvö skilyrði sem þarf að uppfylla. Í fyrsta lagi þarf merkið að vera í samræmi við viðunandi og sjálfbæra þróun hagkerfisins þar sem grunnforsenda er að launavöxturinn séu ekki of mikill með tilliti til verðbólgu- og miðsins (sjá ramma 1). Í öðru lagi þarf merkið að vera samþykkt af aðilum vinnumarkaðarins svo það hafi tilætluð áhrif á launaþróun í hagkerfinu. Kerfi, þar sem merkið er gefið af hópi sérfræðinga eða nefnd, er líklegt til að uppfylla hið fyrra þessara skilyrða. Aftur á móti er vafamál að það uppfylli seinna skilyrðið, sem er að merkið sé samþykkt af aðilum vinnumarkaðarins.

Svo virðist sem merki fyrir launaþróun sem er byggt á niðurstöðu vandaðrar samningagerðar, þ.e. samninga í mikilvægum geira, sé líklegra til að vera samþykkt af aðilum vinnumarkaðarins. Hins vegar getur það verið ákveðnum vandkvæðum bundið að nota niðurstöður kjarasamninga með tilliti til fyrsta skilyrðisins. Ef atvinnugreinin verður fyrir innbyggðum áföllum, sem bundin eru við hana eina, til dæmis vegna sveiflna í verði auðlinda, gæti niðurstaða samninga í greininni verið óhentug fyrir aðra hluta hagkerfisins. Að auki gæti verið innifalin kerfisbundin skekkja þar sem laun í greininni hækkuðu meira eða minna en í hagkerfinu í heild sem myndi gera það vandasamt að nota atvinnugreina-/svæðissamninga (e. sectoral agreements) til að gefa merkið.

Undanfara líkan og peningamálastjórnun byggð á verðbólgu markmiði

Norræna samningalíkanið var þróað með hliðsjón af fastgengisfyrirkomulagi. Þegar gengi er fast veltur launaþróun á því hvernig laun þróast í viðskiptalöndum, að teknu tilliti til hlutfallslegra breytinga í framleiðni meðal viðskiptalanda. Ef framleiðnivöxtur er sá sami í viðskiptalöndunum hlýtur þróun launa í sömu löndum að fylgjast að, að því gefnu að alþjóðleg samkeppnishæfni eigi að haldast óbreytt.

Þegar peningamálastjórnun byggir á verðbólgu markmiði við fljótandi gengi verður samband launaþróunar og samkeppnishæfni ekki jafn skýrt. Til skamms tíma er líklegt að sveiflur í gengi muni hafa meiri áhrif en breytingin í launa- eða framleiðnivexti. Þrátt fyrir það getur samband launaþróunar og samkeppnishæfni verið enn sterkara til meðallangs tíma lítið en þegar gengi er fast þar sem líklegt er að peningamálastefnan auki áhrifin. Ef vöxtur launa er mikill mun hlutfallslegur kostnaður vaxa að sama skapi, að því gefnu að gengi haldist óbreytt. Þar að auki má búast við því að mikill vöxtur launa muni leiða til vaxtahækkana þegar seðlabankinn hækkar vexti til að stemma stigu við aukinni verðbólgu í kjölfar hækkandi launa. Hærri vextir munu að öllum líkindum leiða til styrkingar gengisins og auka þannig enn á hlutfallslegan kostnað innlendra framleiðenda samanborið við kostnað í viðskiptalöndum, mælt í sama gjaldmiðli. Þrátt fyrir að þessi stigmagnandi áhrif í gegnum gengið séu fjarri því að gerast sjálfkrafa er mikilvægt að líta til þeirra þegar samband launaþróunar og samkeppnishæfni eru skoðuð heildrænt því áhrif þeirra geta verið afar mikil þegar þeirra verður vart.

Þegar búið er við peningamálastefnu byggða á verðbólgu markmiði þarf því einnig að líta til hins eiginlega verðbólgu markmiðs þegar merki er gefið um vöxt launa. Ef halda á verðbólgu innan vikmarka verðbólgu markmiðsins til langs tíma þarf launaþróun að vera jöfn verðbólgu markmiði að viðbættum meðalvexti í framleiðni vinnuafls í hagkerfinu. Ef ætlunin er að bæta alþjóðlega samkeppnishæfni þarf þróun launa að vera að einhverju marki lægri en verðbólgu markmið að viðbættum meðalvexti í framleiðni vinnuafls. Þá mun hægari vöxtur launa þrýsta verðbólgunni undir markmið seðlabankans og kalla þannig fram lækun vaxta sem veikir gengið og leiðir til bættrar samkeppnisstöðu.

Ein leið til að tryggja gott merki er að sameina aðila á vinnumarkaði og tryggja þannig stærri samningsaðila. Í Danmörku voru það samrunar bæði á hlið atvinnurekenda- og launafólks árið 1990 sem leiddu það af sér að í dag eru helstu samningarnir gerðir á milli DA og CO-industri.

Í Noregi er það lðnaðarsamningurinn (Industriavtalet) milli Norsk Industri og járníðnaðarmanna sem er notaður til að gefa merkið. Samningnum er ætlað að tryggja grunn fyrir merki um launaþróun í öðrum hlutum vinnumarkaðarins. Tvö vandamál fylgja því þó að nota þennan samning sem merkisgjafann. Í fyrsta lagi nær hann aðeins til verkafólks þar sem laun skrifstofumanna eru almennt ákvörðuð í staðbundnum samningum. Í öðru lagi nær samningurinn aðeins til hluta launahækkana verkafólks þar sem margt verkafólk fær auknar launahækkanir í samningum sem gerðir eru innan innan hvers fyrirtækis. Þannig er töluverður hluti launahækkana í framleiðslugeiranum ákvarðaður með öðrum hætti en undirritun lðnaðarsamningsins.

Sú staðreynd að skrifstofustarfsfólk heyrir ekki undir lðnaðarsamninginn leiðir til mögulegrar skekkju í ákvörðun merkisins. Á löngum tíma hefur skrifstofufólk í framleiðsluiðnaðinum almennt fengið ögn meiri launahækkanir en verkafólk, sem gefur til kynna að merkið, sem byggt er á launavexti verkafólks, leiði til minni launahækkana en þess sem skrifstofustarfsmenn hafa fengið. Þetta vandamál var rætt af aðilum vinnumarkaðarins í nefnd á vegum ríkisstjórnarinnar (NOU 2013:13) og samkvæmt niðurstöðum nefndarinnar ákvað Samráðsvettvangur aðila vinnumarkaðar og stjórnvalda (Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppjørelse) að merkið um launaþróun ætti að byggja á meðallaunahækkunum í framleiðsluiðnaðinum, bæði hjá verka- og skrifstofufólki.

Samningur aðila vinnumarkaðarins um að byggja merkið á meðallaunahækkunum allra starfsmanna í framleiðslugeiranum fjarlægði hugsanlega skekkju úr kerfinu en ýkti jafnframt vandann sem tengdist óafgerandi merki, þar sem launahækkun verkafólks í framleiðslugeiranum myndaði enn minni hluta launahækkana fyrir alla starfsmenn í framleiðsluiðnaðinum.

Fram til ársins 2014 var þetta vandamál leyst með því að láta samninga við ríkið leika lykilhlutverk í launamynduninni. Samningarnir við ríkið eiga sér stað eftir að lðnaðarsamningurinn hefur verið undirritaður og því hafa ríkissamningarnir verið byggðir á merki um launaþróun í framleiðsluiðnaðinum, þar á meðal niðurstöðum lðnaðarsamningsins. En, þar sem samningar ríkisins ná til bæði miðlægra og staðbundinna launahækkana, felur hann í sér nákvæma tölu um launaþróun hjá ríkinu. Fram til ársins 2014 virkaði

ríkissamningurinn að stórum hluta sem „túlkun“ á undanfarasamningnum úr framleiðsluiðnaðinum þar sem í honum mátti finna nákvæmar upplýsingar um launaþróun byggðar á niðurstöðum samninga í framleiðsluiðnaðinum (NOU 2013:13, kafli 8).

Þetta kerfi var þó ekki gallalaust. Einn veikleiki birtist í samningnum við ríkið árið 2012 þar sem aðilunum mistókst að semja fyrir tilskilinn frest, að miklu leyti vegna ósamkomulags um hverjar meðallaunahækkanir í framleiðsluiðnaðinum myndu verða að lokum. Afleiðingin var verkfall ríkisstarfsmanna sem leiddi jafnframt til verkfalls hjá sveitarfélögunum þar sem samningar þar byggja gjarna að verulegu leyti á niðurstöðum samninga við ríkið.

Til að leysa þennan vanda var lögð til ný nálgun í NOU 2013:13 þar sem NHO, helstu atvinnurekendasamtök á almennum markaði, tilkynna líklegt merki um meðallaunahækkun í framleiðsluiðnaðinum eftir að lðnaðarsamningurinn hefur verið undirritaður. Trúverðugt merki um launaþróun í framleiðsluiðnaðinum myndar svo merki um launahækkanir annars staðar á vinnumarkaðinum.

Það eru tvær ástæður fyrir þessari nálgun. Í fyrsta lagi er NHO, í samvinnu við LO, líklega í bestu stöðunni til að áætla launaþróun í framleiðslugeiranum með nákvæmum hætti þar sem NHO getur með samvinnu við LO sameinað opinberar spár um þróun mála í hagkerfinu og álit fyrirtækjæigenda og verkalýðsforsytu. Í öðru lagi hefur NHO skapað sjálfu sér hvata til að hafa áhrif á launamyndun í fyrirtækjunum eftir að hafa gefið út spá um launaþróun. Ef laun hækka almennt meira en NHO hefur spáð fyrir um grefur það undan trúverðugleika spárinnar og þar með verður hún ekki samþykkt sem merki annars staðar á vinnumarkaðinum.

Þetta fyrirkomulag virðist hafa gefist vel. Árið 2014, þegar NHO tilkynnti spá sína um 3,3% nafnlaunahækkun, var hækkunin nákvæmlega sú. Árið 2015 spáðu samtökin 2,7% hækkun en raunverulega hækkunin varð 2,5%. Það að hækkunin varð ögn minni en spár gerðu ráð fyrir gæti skýrist af því að staðan í efnahagslífinu var ögn veikari en áætlað hafði verið, að mestum hluta vegna lækkandi olíuverðs. Árið 2016 spáði NHO 2,4% launahækkunum (Norsk Industri, 2016).

Þó þessu ferli sé ætlað að tryggja trúverðuga spá um launaþróun í framleiðsluiðnaðinum getur komið upp nokkur ágreiningur meðal aðila vinnumarkaðarins um það hvort spáin sé í raun trúverðug. Í slíkum tilfellum, segir NOU 2013:13 á blaðsíðu 142 að „það [sé] mögulegt að sammælast um að

rangt merki sé skoðað sérstaklega í samningaviðræðum næstu ára“. Þetta mætti gera með ýmsum hætti, allt frá því að setja skýrar reglur þar sem kveðið er á um „krónu fyrir krónu“-leiðréttingu á mismuninum á milli raunverulegrar launaþróunar og spárinnar, eða með veikari hætti þar sem aðilar vinnumarkaðarins sammælast um að taka tillit til mismunarins í komandi samningaviðræðum án þess að tilgreina nákvæmlega með hvaða hætti það verði gert. Útgáfur af seinni leiðinni hafa verið notaðar við kjarasamningagerð á opinbera markaðinum í Noregi.

Hver væri viðeigandi undanfari á Íslandi? Notast ætti við atvinnugrein sem væri þeim kostum búin að kjarasamningar í henni gætu hentað vel sem merki við samningagerð annars staðar á vinnumarkaðinum. Greinin þarf að uppfylla fjögur megin skilyrði til að geta staðið undir þessu hlutverki. Hún ætti að:

- Búa við stöðug efnahagsleg skilyrði, geta þolað sveiflur í hagkerfinu almennt en ætti að vera laus við stórar, innbyggðar sveiflur sem hefðu áhrif á launaþróun.
- Búa við hæfni og skilning innan samtaka á vinnumarkaði í greininni (verkalýðssamtök og atvinnurekendasmötök).
- Hafa hvata til að halda launaþróun niðri þar sem of miklar launahækkanir hafa slæm áhrif á afkomu fyrirtækjanna í greininni.
- Vera fær um að semja um launahækkanir sem væru samþykktar sem merki í öðrum hlutum vinnumarkaðarins.

Stærð greinarinnar er í sjálfu sér ekki mikilvæg en gæti þó verið það með óbeinum hætti þar sem stærðin er líkleg til að hafa áhrif á það að hversu miklu leyti greinin uppfylli ofangreind skilyrði.

Á Ísland er val undanfara vandasamt þar sem útflutningsgreinarnar eru afar háðar náttúruauðlindum og þurfa því að þola töluverðar sveiflur í verði og hugsanlega líka í framleiðslunni. Þetta getur auðveldlega leitt til þess að merki um launaþróun verði of hátt eða lágt til að vera heppilegt fyrir aðrar atvinnugreinar.

Ein leið til að finna undanfara sem uppfyllir skilyrðin er að tryggja samflot nokkurra samninga. Til dæmis væri hægt að tryggja samflot atvinnurekendamegin fyrir tilstilli SA, þannig að undanfarasamningarnir séu á sviði fiskvinnslu eða orkufreks iðnaðar í bland við annars konar framleiðslu. Einn möguleiki væri að gera sameiginlegan miðlægan samning en með afmörkuðu svigrúmi fyrir fyrirtækjabundnar samningaviðræður eftir á og tryggja þannig einhvern sveigjanleika á milli fyrirtækjanna.

Ef í ljós kemur að of flókið er að finna hentugan undanfara væri hægt að setja merkið í tveggja þrepa ferli þar sem fyrst kæmi einn eða fleiri kjarasamningar og merkið væri látið ráðast af þessum samningum. Merkið ætti að vera fólgið í áætlun um launaþróun í framleiðslugreinum og, eftir atvikum, öðrum útflutningsgreinum.

Hægt er að gefa merkið eftir ólíkum leiðum. Einn möguleiki er að SA geri það í samvinnu við ASÍ, en það er svipað því sem nú er gert í Noregi þar sem NHO áætlar launaþróun í framleiðsluiðnaðinum.

Annar möguleiki er að hópur sérfræðinga, eða Þjóðhagsráð, gefi merkið á grundvelli þess sem semst um í undanfarasamningunum.

Þriðji möguleikinn er að ríkið semji að loknum einum eða fleiri undanfara-samningum og fylgi fordæmi þeirra sem á undan fóru. Launahækkanirnar sem ákvarðaðar eru hjá ríkinu munu svo verða „merki“ fyrir opinbera markaðinn og jafnvel fyrir sambærilega hópa á almennum markaði á meðan aðrir hlutar almenna markaðarins færu með beinni hætti að fordæmi undanfara-samninganna. Þetta er í anda þess sem gert var í Noregi fyrir árið 2014.

Kosturinn við þessa síðustu útfærslu er að ríkið gæti unnið að því að gera merkið nákvæmara en það er eftir undanfarasamningana. Hugsanlegt er að samningur við ríkið feli í sér einhvers konar aðlögun á niðurstöðu undanfara-samninganna ef þeir eru háðir innbyggðum sveiflum.

Óháð því hvernig merkið er ákvarðað er mikilvægt að Hagstofa Íslands, eða Nefnd um tölfræðilegar undirstöður launasetningarinnar (sbr. TBU í Noregi), reikni eftir á út raunverulegan vöxt launa í þeim geira sem setur merkið til að tryggja nákvæma og rétta tölu um launaþróunina.

Í öllum þessum útfærslum virðist skynsamlegt að byggja inn „vísitölukerfi“ til að tryggja sambærilega launaþróun á almennum og opinberum markaði. Ein leið til að gera þetta er að á hverju ári séu laun opinberra starfsmanna leiðrétt með tilliti til munarins á milli raunverulegrar launaþróunar á almennum markaði (eða í framleiðsluiðnaðinum) og merkisins til að tryggja að opinberir starfsmenn njóti þess að fullu ef launaskrið á almennum markaði fer fram úr merkinu. Þetta myndi gilda jafnt til hækkunar og lækkunar launa opinberra starfsmanna.

3. Tryggja að merkinu sé fylgt á vinnu- markaðinum öllum

Velgengni samningalíkansins er háð því að merkið sé virt alls staðar á vinnu-
markaðinum. Helsta markmiðið er að koma í veg fyrir launaspírala þar sem
hópar með sterka samningsstöðu geta samið um meira en merkið kveður á
um, sem verður til þess að aðrir hópar fylgja í kjölfarið. Til að koma í veg fyrir
launaspírala er best að reyna að tryggja stöðug hlutfallsleg laun á ólíkum
sviðum vinnumarkaðarins, þ.e að launaþróun, í prósentum talið, sé jöfn í ólík-
um geirum. Það væri enn til staðar rými fyrir ákveðinn sveigjanleika í hverjum
geira, þ.e rými fyrir hærri launahækkunir hjá starfsmönnum ákveðinna fyrir-
tækja eða í ákveðnum störfum, en það svigrúm væri þó takmarkað.⁴⁾

Hægt væri að leyfa ákveðinn sveigjanleika í hlutfallslegum launum á ólíkum
sviðum vinnumarkaðarins í undantekningartilfellum. Þannig væri hægt að
segja að sérstakar aðstæður gerðu það að verkum að einn hópur þyrfti að fá
hærri launahækkunir en aðrir. Slíkar leiðréttingar myndu þó setja þrýsting á
kerfið og sköpuðu hættu á því að það hryndi.

Eins og fram hefur komið gerir samningalíkanið ráð fyrir að launabreytingar
í undanfarasamningum séu lagðar til grundvallar sem merki fyrir prósentu-
hækkunir í öðrum geirum hagkerfisins. Að einhverju leyti mun fyrsti samn-
ingurinn hafa áhrif nánast sjálfkrafa. Þar sem bæði verkalýðsfélögum og
atvinnurekendum er umhugað um hlutfallsleg laun munu launahækkunir sem
einn hópur fær hafa áhrif á þær samningaviðræður sem á eftir koma. Til að ná
og halda hæfu starfsfólki vilja fyrirtæki gjarna jafna launahækkunir annarra
fyrirtækja sem keppa um sama starfsfólkið. Fyrstu samningaviðræðurnar
hafa líka ákveðið samanburðarhlutverk þar sem þær sýna fram á hverju hægt
er að ná fram.

Ef norræna samningalíkanið á að geta gengið upp þurfa áhrifin af merkinu frá
undanfarinum að vera mun sterkari en þau áhrif sem koma fram sjálfkrafa.
Ef aðrir stórir hópar fá meiri launahækkunir en merkið kveður á um, oft nefnt
höfrungahlaup, getur það grafið undan hlutverki undanfarans. Það getur líka
leitt til aukinna launahækkana fyrir undanfarann í komandi samningalotum.

4) Þetta kemur ekki nauðsynlega í veg fyrir aðlögun hlutfallslegra launa á milli stórra hópa áður en nýtt líkan er
tekið upp. Slíkar tilraunir geta þó verið áhættusamar þar sem þær geta leitt til þess að aðrir hópar reyni að ná
sambærilegum hækkunum í síðari samningum.

Stóra myndin er þannig að það eru þrjú gangverk sem hægt er að nota til að tryggja að merkið frá undanfaranum sé virt annars staðar á vinnumarkaðinum.

- Innri samhæfing innan og í millum verkalýðsfélaga/samtaka og atvinnurekendasamtaka.
- Ríkissáttasemjari hafi úrræði til að halda launaþróun innan þess ramma sem merkið setur.
- Gerðardómsúrræði - til að draga úr líkum á því að hægt sé að knýja á um meiri launahækkanir en aðrir fá með því að fara í aðgerðir.

Hér að neðan er hver þessara leiða rædd nánar.

Innri samhæfing innan og í millum verkalýðshreyfinga/atvinnurekendasamtaka

Eins og fram kom að ofan eru ríkuleg gögn til í hinum ýmsu OECD ríkjum sem benda til þess að samhæfð launamyndun hafi í för með sér umtalsvert minna atvinnuleysi. Í Danmörku og Noregi fer samhæfingin fram að hluta til með „sameiningu“ verkalýðsfélaga og að hluta til með aukinni samhæfingu hinnar eiginlegu launamyndunar. Sér í lagi í Danmörku hafa bæði stéttarfélag og atvinnurekendasamtök eflst verulega í gegnum töluverðan fjölda samruna. Í Danmörku er auk þess skilyrði fyrir gildi kjarasamnings, að hann sé samþykktur í framkvæmdastjórn samtaka atvinnurekenda (DA).

Í Noregi eru ýmiskonar þættir fyrir hendi sem ýta undir innri samhæfingu. Í megin samtökum launafólks þar í landi (LO) er það fyrirkomulag viðhaft að nýja samninga sem og fyrirhugaðar vinnumarkaðsaðgerðir þarf að leggja fyrir heildarsamtökin, sem tryggir aðkomu heildarsamtakanna að öllum samningum á þeirra sviði. Í aðalsamtökum atvinnurekenda (NHO) eru áhrif heildarsamtakanna mjög mikil gagnvart kjarasamningum innan þeirra raða, einnig í þeim tilvikum sem fyrirtækin semja sjálf við viðsemjendur sína (Løken og Stokke, 2009)

Á Íslandi er staða ASÍ og SA nokkuð sterk gagnvart einstökum félögum og fyrirtækjum. Vegna þess hve hátt hlutfall launafólks er í stéttarfélögum á Íslandi, sem og hátt hlutfall fyrirtækja innan heildarsamtaka atvinnurekenda, verður samhæfing þeim mun áhrifameiri ef hún á annað borð virkar. Þó hefur kerfið utan um launaþróun á Íslandi nokkra innviði sem auka verulega þrýsting á að laun hækki. Þar vegur þyngst að samningsrétturinn liggur hjá tiltölulega litlum stéttarfélögum sem eru skipulögð eftir starfsgreinum

en það styrkir verulega stöðu stéttarfélaganna til að hafa áhrif á launaþróun. Þetta, ásamt þeirri lögbundnu reglu að þau laun sem kveðið er á um í kjarasamningi verði lágmarkslaun í viðkomandi grein og forgangsréttarákvæðum kjarasamninga sem veita félagsmönnum stéttarféлага forgang til starfa á svæðinu, veitir Íslandi algera sérstöðu meðal iðnríkja heims. Þessir þættir styrkja verulega samningsstöðu minni stéttarféлага vegna lítillar eða engrar samkeppni frá starfsmönnum utan stéttarféлага (sem eru hlutfallslega fáir á Íslandi) og takmarkaðrar hvatningar til þess að hafa áhrif á vinnumarkaðinn í heild í huga þegar gerður er kjarasamningur.

Hvort og að hvaða marki er vilji til þess að breyta eða aðlaga stofnanir sem koma að launamyndun á Íslandi er undir viðkomandi aðilum á vinnumarkaði komið. Alla vega virðist það ljóst að sú áskorun sem kerfið sjálft í kringum launamyndunina felur í sér, eykur þörfina á frekari samhæfingu við ákvörðun launahækkana.

Hlutverk ríkissáttasemjara í að halda launavexti innan merkis

Ríkissáttasemjari leikur mikilvægt hlutverk þegar kemur að góðu samningalíkani. Áhrif ríkissáttasemjara geta verið af ýmsum toga. Í fyrsta lagi leggja sáttasemjarar á norðurlöndum, að undanskildu Finnlandi, ávallt fram sáttatillögur sem eru í samræmi við ramma líkansins, þ.e. merkið fyrir launahækkanir sem verður til í á grundvelli undanfarasamninganna. Aðeins í Finnlandi má finna undantekningu frá þessari reglu að hluta til. Ef deiluaðilar í einum geira vilja hlaupast undan merkjum er hætta á að þeir sitji uppi með skömmina gagnvart ríkissáttasemjara og öðrum aðilum vinnumarkaðarins. Að lokum má benda á að í Danmörku hefur ríkissáttasemjari völd til að sameina atkvæðagreiðslur á nokkrum sviðum, ýmist með eða án samþykkis, í eina sameiginlega atkvæðagreiðslu fyrir öll sviðin. Áður en atkvæðagreiðslan fer fram er öllum samningum þar sem lagðar eru fram launahækkanir umfram viðmiðið hafnað af yfirstjórn DA en launahækkanir áætlaðar á þá sem ekki hafa þegar gert samninga í samræmi við viðmiðið. Ríkissáttsemjari starfar með deiluaðilum til að tryggja að nokkrir ólíkir samningar séu tengdir saman til að auka líkurnar á að samningar, sem byggja á viðmiðinu, verði samþykktir í atkvæðagreiðslunni.

Jafnframt getur ríkissáttasemjari verið í hlutverki „blóraböggulsins“, sérstaklega ef verkalýðsfélög þurfa að gefa eftir háværar kröfur um miklar launahækkanir sem þau hafa haldið á lofti bæði fyrir samningaviðræður og á með-

an á þeim stendur. Þau rök að ómögulegt hafi verið að fá meiri launahækkanir en ríkissáttasemjari lagði til hjálpa félögunum og félagsmönnum þeirra að sætta sig við hóflegar launahækkanir.

Í þriðja lagi getur ríkissáttasemjari haft bein afskipti af samningaviðræðunum með því að fara fram á að deiluaðilar skili nákvæmri viðræðuáætlun og jafnvel með heimildum til að fresta aðgerðum. Þessi úrræði standa ríkissáttasemjurum til boða á hinum Norðurlöndunum. Á Íslandi getur ríkissáttasemjari kallað eftir viðræðuáætlun en ekki frestað aðgerðum. Þar af leiðandi hefur íslenski ríkissáttasemjarinn minni völd en ríkissáttasemjarar annars staðar á Norðurlöndum. Frestun aðgerða getur verið gagnleg til að lægja öldur á milli deiluaðila. Í ofanálag getur frestun haft þau áhrif að aðrir aðilar ljúki samningagerð sem getur haft áhrif á niðurstöðu samninganna þar sem aðgerðum var frestað.

Að lokum má benda á að í Danmörku hefur ríkissáttasemjari heimild til að tengja saman atkvæðagreiðslur í mismunandi deilum, ýmist með eða án fyrirfram samþykkis, í eina sameiginlega atkvæðagreiðslu. Áður en atkvæðagreiðslan fer fram er öllum samningum þar sem lagðar eru fram launahækkanir umfram merkið hafnað af yfirstjórn DA. Jafnframt eru þeim sem ósamið eiga ákvarðaðar launahækkanir í samræmi við merkið. Ríkissáttasemjari vinnur síðan með deiluaðilum að tengingu ólíkra samninga til að auka líkurnar á að samningar, sem byggja á merkinu, verði samþykktir í atkvæðagreiðslunni.

Gerðardómur/þvinguð sáttamiðlun

Í Noregi er það svo að ef aðgerðir á vinnumarkaði (verkföll eða vinnustöðvanir) ógna lífi eða heilsu eða hafa önnur mjög alvarleg og skaðleg áhrif á samfélagið, mega stjórnvöld grípa inn í og senda deiluna í þvingaða sáttamiðlun hjá Kjaranefnd ríkisins (no. Rikslønnsnemnda, e. National Wage Board) (Ministry of Labour and Social Affairs, 2013). Ákvarðanir um að stöðva vinnudeilu og vísa henni til Kjaranefndar ríkisins (Rikslønnsnemnda) eru í raun teknar af ríkisstjórninni, jafnvel þó ákvörðunin sé formlega tekin af þinginu. Í nefndinni sitja þrír óháðir sérfræðingar og tveir fastir fulltrúar frá stærstu samtökum launafólks og atvinnurekenda (LO og NHO). Þessir aðilar eru allir skipaðir til þriggja ára í senn. Að auki hafa deiluaðilar einn fulltrúa í nefndinni hvor.

Ákvörðun Kjaranefndar ríkisins (Rikslønnsnemnda) hefur sama gildi og kjarasamningur. Í lögum um Kjaranefnd ríkisins er ekki kveðið á um ákvarðana-

töku í nefndinni en í lögskýringargögnum er tekið fram að nefndin eigi að vera óháð, hlutlæg og sjálfstæð eining (Ministry of Labour and Social Affairs, 2013).

Nefnd á vegum ríkisins, Nefnd um kjarasamninga og umgjörð þeirra, skoðaði reglur og ferla Kjaranefndar ríkisins (NOU 2001: 14, svokölluð Stabel-nefnd). Eitt leiðarljós fyrir ákvarðanatöku í Kjaranefnd ríkisins (Rikslønnsnemnda) er að hún tekur aðeins til skoðunar álitamál sem deiluaðilar vísa til hennar. Auk þess, þegar sátta- eða miðlunartillaga liggur fyrir, hefur almenna viðmiðið verið að hún sé staðfest af nefndinni. Þess má þó geta að þessi viðmið nefndarinnar eru ekki óbreytanleg og horfið hefur verið frá þeim þegar það þykir henta (Ministry of Labour and Social Affairs, 2013).

Stokke, Nergaard og Evju (2013) komust að því að Kjaranefnd ríkisins (Rikslønnsnemnda) – með örfáum undantekningum, þar sem sú síðasta var deila hjúkrunarfræðinga við sveitarfélögin – úrskurðar í samræmi við merkið sem gefið er í undanfarasamningunum. Almennt virðist við það miðað að ef aðili vill úrbætur eða breytingar á samningi sem eru meiri en merkið sem ákvarðað var í kjölfar undanfarasamninganna kveður á um þurfi að knýja á um það í hefðbundnum samningum, jafnvel í kjölfar aðgerða, en ekki í gegnum úrskurð frá Kjaranefnd ríkisins (Rikslønnsnemnda). Í NOU 2013:13 er bent á að úrskurðir nefndarinnar séu almennt í samræmi við þá samninga sem þegar hafa verið gerðir í geiranum sem deilt er í og að þessir úrskurðir styðji það að merkið fyrir launahækkanir sé í samræmi við undanfarasamninginn (síða 155).

Þvinguð gerðardómsleið var notuð talsvert á 8. og 9. áratug síðustu aldar í Noregi en sú leið var gagnrýnd af ILO fyrir að vera notuð í deilum sem ekki vörðuðu nauðsynlega þjónustu og að notkun hennar varðaði við alþjóðlegar samþykktir (Lökken og Stokke, 2009). Frá árinu 2000 hafa stjórnvöld verið varkárari í beitingu slíkra úrræða. Tilvist úrræðisins er þó ennþá mikilvæg til að leysa erfiðar deilur í sumum greinum.

Niðurstöður

Ísland er að jafna sig eftir alvarlega kreppu sem er góður árangur hvernig sem á það er litið. Þó getur verið að ef laun halda áfram að hækka eins mikið og þau hafa gert muni það það leiða til þenslu og hruns. Stöðugar miklar launahækkunir eru hvatning fyrir Seðlabankann til að hækka stýrivexti til að koma í veg fyrir að verðbólgan fari fram úr verðból gumarkmiði bankans. Sambland af miklum launahækkunum og hertri peningamálastefnu myndi að líkindum leiða til styrkingar íslensku krónunnar sem myndi veikja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja.

Til að tryggja að laun hækki með sjálfbærum hætti væri gagnlegt fyrir Ísland að taka upp norrænt samningalíkan svipað hinu norska „frontfags“-líkani. Að koma á fót norrænu samningalíkani krefst þrenns;

1. Sameiginlegur skilningur aðila vinnumarkaðarins á vanda- málunum á íslenskum vinnumarkaði og þörfinni fyrir sjálf- bæra launaþróun

Til að gera samhæfða launastefnu að fýsilegum kosti þurfa aðilar vinnumarkaðarins að vera sammála um að það séu sameiginlegir hagsmunir allra að tryggja sjálfbærar launahækkunir. Þetta krefst trausts í millum aðila vinnumarkaðarins og bærilegrar sáttar meðal félagsmanna verkalyðshreyfingarinnar um þá hófsemi í launahækkunum sem þetta kallar á. Þar sem hóflegar launahækkunir leiða til aukins hagnaðar fyrirtækjanna er mikilvægt að meðlimir stéttarfélaganna sjái þær hafa jákvæð áhrif á fjárfestingar og atvinnustig en hafi ekki eingöngu í för með sér hærri arðgreiðslur eða launahækkunir æðstu stjórnenda.

Nokkur atriði í stofnanaumhverfinu gætu stuðlað að dýpri skilningi og trausti meðal aðila vinnumarkaðarins. Ber þar helst að nefna stofnun Nefndar um tölfræðilegar undirstöður launamyndunar (e. Technical calculation committee), svipaða þeirri sem er í Noregi (TBU).

Helsta markmiðið er að tryggja að áreiðanleg og viðeigandi gögn séu til staðar fyrir launamyndunina, bæði þegar kemur að launatölum og launahækkunum ýmissa hópa og á ýmsum sviðum. Til viðbótar því að tryggja að samningsaðilar séu sammála um mikilvægar tölulegar upplýsingar og staðreyndir er vinnan í nefndinni góður samstarfsvettvangur og til þess fallin að byggja upp traust. Þessi atriði eru afar mikilvæg í þróun og innleiðingu norræns samningalíkans.

2. Val á undanfara, ákvörðun um það hver semur fyrst og setur þannig merkið fyrir launaþróun á öðrum sviðum vinnumarkaðarins.

Á Íslandi er valið um undanfara erfitt vegna þess að mikill hluti útflutningsgreina er háður náttúruauðlindum og þarf því að búa við umtalsverðar sveiflur í verði aðfanga og afurða. Þetta gæti leitt til þess að merkið fyrir launahækkanir verði of hátt eða of lágt til að vera hentugt fyrir efnahagslífið að öðru leyti.

Ein leið til að velja heppilega undanfara væri með samfloti nokkurra samninga. Til að mynda mætti hugsa sér sameiginlegan miðlægan samning með einhverju svigrúmi fyrir fyrirtækjabundna samninga.

Ef of erfitt reynist að finna heppilegan undanfara væri hægt að gefa merki um launahækkanir í tveggja þrepa ferli þar sem merkið er ákvarðað á grundvelli eins eða fleiri helstu kjarasamninga. Merkið ætti að vera áætlað á grundvelli launaþróunar í framleiðslugreinum eða jafnvel öðrum útflutningsgreinum einnig.

Áætlunin, sem liggur merkinu til grundvallar, getur verið gerð með mismunandi hætti. Ein leið er að gera það með svipuðum hætti og gert er í Noregi þannig að SA áætli launahækkanir á almenna markaðnum í samráði við ASÍ.

Annar möguleiki er að merkið sé ákvarðað af hópi sérfræðinga, eða af Þjóðhagsráði, en ávallt með niðurstöðu leiðandi kjarasamninga að leiðarljósi.

Þriðji möguleikinn er að samið sé við ríkið eftir að leiðandi kjarasamningar hafa verið gerðir á almenna markaðnum og ríkissamningarnir fylgi þá því merki sem samningar á almenna markaðinum höfðu gefið. Launahækkanir í samningum ríkisins gefa svo merkið fyrir opinbera markaðinn í heild sinni og jafnvel skylda hópa á almenna markaðinum þó aðrir hlutar almenna markaðarins myndu fylgja undanfaranum á almenna markaðinum. Þetta er svipað því kerfi sem var til staðar í Noregi fyrir árið 2014.

Kosturinn við þessa nálgun er sú að ríkið getur stuðlað að því að merkið sé hnitmiðaðra en það verður eftir á grundvelli undanfarasamningana. Mögulega geta samningar við ríkið falið í sér ákveðna leiðréttingu niðurstöðunnar úr undanfarasamningum ef þeir eru háðir greinabundnum sveiflum.

Óháð því hvornig merkið er myndað ætti Hagstofa Íslands eða ný Nefnd um tölfræðilegar undirstöður launamyndunar (TBU) að eftirá reikna launahækkanir í þeim geira sem gefur merkið til að stuðla að réttum og nákvæmum upplýsingum um það hver launapróunin var á endanum.

Í öllum þessum útfærslum virðist eðlilegt að byggja inn einhvers konar tryggingu fyrir því að launapróun á opinberum og almennum markaði sé að jafnaði sambærileg. Ein leið til að gera það er að aðlaga laun á opinberum markaði árlega að því sem nemur mun á launaskriði á almenna markaðinum og merkinu til að bæta opinberum starfsmönnum það upp að fullu ef launaskriði á almennum markaði fer fram úr merkinu. Þetta þarf að gilda bæði til hækkunar og lækkunar launa opinberra starfsmanna.

3. Trygging þess að merkinu um launapróun sé fylgt alls staðar á vinnumarkaðinum

Almennt talað má segja að það séu þrjár leiðir til að tryggja að því merki um launahækkanir sem gefið er á grundvelli undanfarasamninganna sé fylgt annars staðar á vinnumarkaðinum. Í ljósi þeirra úrlausnarefna sem íslenskur vinnumarkaður stendur frammi fyrir við innleiðingu nýs samningalíkans á vinnumarkaði væri æskilegt að innleiða blöndu af öllum þremur.

- Helstu samtök á vinnumarkaði ættu að íhuga frekari samhæfingu innan sinna raða, með það að markmiði að skipulag samtakanna, sem og samningaviðræðnanna, hvetji til samhæfðra niðurstaðna.
- Valdheimildir og starfssvið ríkissáttasemjara þarf að endurskoða með það að markmiði að efla hlutverk hans þegar kemur að því að stuðla að launapróun sem rúmast innan samningalíkansins.
- Íhuga ætti fastan gerðardóm í anda Kjaranefndar ríkisins (Rikslønnsnemnda) sem starfar í Noregi.

Erfitt er að meta, sér í lagi fyrir utanaðkomandi, hversu langt ætti að ganga í hverju þessara tilfella. Í ljósi vandkvæðanna við að innleiða nýtt samningalíkan á vinnumarkaði gæti þurft að tefla djarft í þessum efnunum en þó ber að hafa í huga að framtak sem þetta getur aðeins gengið ef það nýtur ríks stuðnings helstu aðila vinnumarkaðarins á Íslandi.

Líkurnar á því hvort innleiðing norræns samningalíkans takist velta einnig á því hversu mikinn þrýsting það þarf að standast. Efnahagslegur óstöðugleiki með miklum sveiflum í hagnaði og eftirspurn eftir vinnuafli mun auka þrýsting á líkanið og minnka þannig líkurnar á að vel takist. Fjármála- og peningamálastefna sem stuðla að stöðugleika í hagkerfinu munu auka líkurnar á því að líkanið virki sem skyldi. Opinber efnahagsstefna sem kemur jafnvægi á hagkerfið mun jafnframt hafa þessi áhrif. Stjórnun náttúruauðlinda er jafnframt mikilvæg. Miklar sveiflur og ójöfn dreifing arðs af nýtingu náttúruauðlinda myndu auka þrýsting á líkanið.

Viðauki

Stutt lýsing á launaákvörðunum í Danmörku og Svíþjóð

Launamyndun í Danmörku⁵⁾

Launamyndunarkerfið í Danmörku breyttist mjög á 9. áratugnum. Árið 1982 settu dönsk stjórnvöld sér skýra stefnu um að halda verðbólgu lágri. Árið 1987 sammæltust helstu samtök aðila vinnumarkaðarins, í sameiginlegri yfirlýsingu sinni „Felleserklæringin“, um að halda launaþróun hóflegri í skiptum fyrir aukna atvinnuþátttöku og fjárfestingar. Launamyndun fer fram í hverjum geira fyrir sig og frá því snemma á 10. áratugnum hefur framleiðslu- iðnaðurinn samið fyrstur. Um það bil 80-85% þeirra sem starfa innan DA hafa samninga sem kveða á um lágmarkslaun sem gefur svigrúm til aukinna launahækkana innan hvers fyrirtækis.

Almennt séð er samið um tvo þriðju hluta launahækkana innan fyrirtækjanna (Pedersen og Andersen, 2014). Stærstu samtökin innan DA eru DI, fyrrum Dansk Industri, sem greiða um 60% allra launa í DA. Samningsaðilar í framleiðslu- iðnaðinum eru DI og CO-industri, sem eru samtök launafólks, jafnt fag- lærðra og ófaglærðra. Jafnt og þétt hefur orðið töluverð samþjöppun á meðal aðila á vinnumarkaði með fjölda samruna, bæði í röðum verkalýðsfélaga og samtaka launagreiðenda.

Í Danmörku leikur embætti ríkissáttasemjara (Forligsinstitutionen) mikilvægt hlutverk. Árið 1934 var sáttasemjara veittur réttur til að tengja atkvæða- greiðslur um fleiri samninga í eina sameiginlega atkvæðagreiðslu. Þannig geta samningar tekið gildi þó meirihluti félagsmanna í tilteknum verkalýðs- félögum greiði atkvæði gegn þeim, svo lengi sem meirihlutinn samþykkir þá. Jafnan hefur sáttasemjari samráð við heildarsamtök á vinnumarkaði áður en ráðist er í slíkar tengingar, DA tryggir að enginn fái meira en merkið kveður á um og LO tryggir að enginn fái minna en merkið. Ríkissáttasemjari hefur jafn- framt heimildir til að fresta aðgerðum á vinnumarkaði tvisvar sinnum í allt að 14 daga.

Annað sem skiptir máli í samhengingunni er það fyrirkomulag að stjórn DA þarf formlega að samþykkja samning áður en hann getur tekið gildi. Ef samn- ingsaðilar í öðrum geirum sammælast um launahækkunar umfram merkið í framleiðslu- iðnaðinum eru líkur á að stjórn DA hafni samningnum.

5) Helstu heimildir eru Andersen et al (2014) og Ibsen (2015).

Kosturinn við danska kerfið er skilvirk samhæfing þar sem frá 1991 hefur enginn geiri farið fram úr merkinu sem sett er af framleiðslugeiranum. Ríkisstjórnin getur stöðvað deilur á vinnumarkaði með lagasetningu, sem hún og gerði í deilu kennara árið 2013.

Launaþróun á opinbera markaðnum er sjálfkrafa tengd við launaþróun á almennum markaði í gegnum launaþróunartryggingu (reguleringsordningin). Ef launahækkanir á opinberum markaði eru hærrí en á almenna markaðinum verður strax lækkun launa á opinbera markaðnum niður að þeim hækkunum sem urðu á almennum markaði (Aumayr-Pintar, 2015). Ef launahækkanir á opinberum markaði eru lægri en á almennum markaði eru 80% af muninum leiðrétt í gegnum launaþróunartrygginguna.

Launamyndun í Svíþjóð⁶⁾

Á 6., 7., og 8. áratug síðustu aldar var kjarasamningagerðin í Svíþjóð afar miðstýrð. Á 9. áratugnum fjaraði hins vegar undan miðstýrðum kjarasamningum og lauk þeim endanlega þegar samtök atvinnurekenda, SAF, hættu þátttöku í slíkum viðræðum árið 1990. Tilraunir til að tryggja samhæfðar, hóflegar launahækkanir tókust árið 1991 en mistókust 1995. Þá fóru launahækkanir í Svíþjóð fram úr launahækkunum erlendis þrátt fyrir mikið atvinnuleysi. Þetta varð til þess að lðnaðarsamningurinn (Industri avtalet) var kynntur til sögunnar árið 1997. Hugmyndin var að alþjóðleg samkeppnishæfni skyldi tryggð með hóflegum launahækkunum sem héldust í hendur við launaþróun erlendis. Útflutningsgreinar skyldu því ráða för. Til að koma í veg fyrir miklar launahækkanir er ákveðin samhæfing hvað varðar lengd og gildistíma kjarasamninga. Óháðir sáttamiðlarar (Opartiska ordförande, OpOs) áttu að aðstoða samningsaðila við að komast að samkomulagi og tryggja samhæfingu á milli ólíkra samninga í framleiðslugeiranum.

Árið 2000 var sænska ríkissáttasemjaraembættið stofnað (Medlingsinstitutet). Um er að ræða ríkisstofnun sem hefur þrenns konar hlutverk; að miðla í deilum á vinnumarkaði, stuðla að árangursríku launaþróunarferli og sjá um að safna tölfræðilegum upplýsingum um launakjör. Embætti sáttasemjara skipar sáttamiðlara í deilum á vinnumarkaði.

6) Helstu heimildir eru Andersen et al (2014) og Ibsen (2015).

Það hlutverk sáttamiðlara að stuðla að árangursríku launaþróunarferli felur það í sér að sáttasemjari leggur ekki fram tillögu sem kveður á um meiri launahækkanir en merkið frá framleiðslugeiranum. Ef aðilarnir sjálfir komast að niðurstöðu um meiri launahækkanir getur sáttasemjari ekki komið í veg fyrir þær, né heldur LO eða SN (áður SAF). Ibsen (2015) færir rök fyrir því að munurinn á lagalegum úrræðum sáttasemjaraembættanna í Danmörku og Svíþjóð sé helsta ástæðan fyrir því að endrum og eins fara samningar fram úr merkinu sem sett er af framleiðsluiðnaðinum í Svíþjóð, en slíkt gerist ekki í Danmörku.⁷⁾

Ríkissáttasemjarar á Norðurlöndum – samanburður við Ísland

1) Skylda aðila vinnumarkaðarins til að tilkynna vinnumarkaðsaðgerðir til ríkissáttasemjara

Þessi regla gildir um allar aðgerðir á vinnumarkaði í Danmörku, Noregi og Svíþjóð en aðeins um vinnustöðvanir í Finnlandi. Tilkynningarfresturinn er fjórir virkir dagar í Noregi, sjö virkir dagar í Svíþjóð og tvær vikur í Finnlandi. Fresturinn í Danmörku er misjafn en sjö dagar eru algengir.

Í Danmörku og Noregi eru vinnumarkaðsaðgerðir ólöglegar ef ekki hefur verið tilkynnt um þær með réttum hætti til ríkissáttasemjara. Sú regla gildir ekki í Svíþjóð og Finnlandi en ríkið getur beitt sektum á aðila vinnumarkaðarins ef þeir tilkynna ekki um aðgerðir með réttum hætti.

Á Íslandi er tilkynningarfresturinn 15 dagar á opinberum markaði og ein vika á almennum markaði. Viðurlög eru engin þegar lágmarksfresturinn er ekki virtur.

2) Skylda til að taka þátt í sáttamiðlun

Þessi skylda er til staðar í öllum fjórum löndunum, líka á Íslandi. Þetta á fyrst og fremst við þegar tilkynnt hefur verið um aðgerðir á vinnumarkaði en gildir í raun líka þó engin tilkynning hafi borist.

3) Tímabundin friðarskylda

Í Noregi er hægt að fresta upphafi aðgerða á vinnumarkaði í 14 daga (21 dag fyrir starfsmenn ríkisins), í Svíþjóð í allt að 14 daga, 7 daga í Finnlandi og 7 daga að auki hjá opinberum starfsmönnum, og tvisvar sinnum í Danmörku í 14 daga í hvort skipti (í seinna skiptið er það aðeins leyfilegt ef deilan hefur víðtækar samfélagslegar afleiðingar).

7) Helsta heimildin fyrir fyrirkomulaginu annars staðar á Norðurlöndunum er Stokke (2009).

Í Svíþjóð og Finnlandi getur sáttasemjari breytt lengd frestunarinnar til að koma í veg fyrir að aðilarnir reyni að fresta samningaviðræðum á meðan á frestuninni stendur. Í Noregi er frestunin reglubundin.

Á Íslandi hefur ríkissáttasemjari ekki kost á því að fresta vinnustöðvun.

4) Ef til aðgerða kemur í deilu

Í Danmörku dregur sáttasemjari sig yfirleitt út úr deilunni, en í hinum löndunum geta sáttasemjarar verið virkir ef deiluaðilar sýna af sér samningsvilja.

Á Íslandi veltur þetta á samningsaðilum. Ef þeir eru viljugir til að semja er sáttasemjari virkur en ef þeir sýna ekki samningsvilja er sáttasemjari óvirkari.

5) Hvernig taka samningsaðilar afstöðu til miðlunartillögu?

Í Noregi ákveða verkalýðsfélögin hvort þau greiði atkvæði um tillöguna en um framkvæmd atkvæðagreiðslu er að einhverju leyti kveðið á í lögum. Árið 2000 var það lagt til af stjórnskipaðri nefnd að sáttasemjarar ættu að hafa heimild til að krefjast atkvæðagreiðslu en þeirri tillögu var ekki fylgt eftir á Stórþinginu.

Í Danmörku getur sáttasemjarinn farið fram á atkvæðagreiðslu og getur meðhöndlað fleiri en ein samningsdrög sem eina heild. Ef þátttaka er minni en 40% þurfa að minnsta kosti 25% kosningabærra félagsmanna að greiða atkvæði gegn samningnum til að fella hann.

Engar atkvæðagreiðslur fara fram í Svíþjóð en þær eru mögulegar í Finnlandi.

Á Íslandi eru nokkrir samningar einstaka sinnum tengdir saman í einni atkvæðagreiðslu en ef aðilar standa ekki saman að einni deilu þarf frumkvæðið að koma frá verkalýðsfélagunum eða heildarsamtökunum sjálfum og verður ekki knúið fram af ríkissáttasemjara.

6) Viðmiðunarreglur fyrir miðlunartillögur

Í Noregi, Danmörku og Svíþjóð leggur ríkissáttasemjari ekki fram tillögu um betri kjör en niðurstöður undanfarasamninga kveða á um. Í Noregi og Svíþjóð geta aðilarnir sammælst um meiri eða minni launahækkanir en merkið segir til um en þeir þurfa að gera það án aðstoðar sáttasemjara. Í Danmörku er almennt komið í veg fyrir slíkt með því að tengja saman samninga úr nokkrum geirum.

Í Finnlandi halda sáttasemjarar sig við almenn viðmið, þó þeir geti lagt til nokkuð rausnarlegar tillögur ef verkfall hefur staðið lengi og deiluaðilar orðið fyrir miklu tekjutapi.

Á Íslandi verður ríkissáttasemjari ekki skyldaður til að leggja fram miðlunartillögu og lögum samkvæmt verður sáttasemjari að hafa samráð við deiluaðila áður en miðlunartillaga er lögð fram. Sú hefð hefur skapast að ríkissáttasemjari fái samþykki deiluaðila áður en miðlunartillaga er lögð fram. Deiluaðilarnir fara yfir tillögunu og hún er aðeins lögð fram ef aðilarnir fallast á hana. Í þeim tilfellum eru greidd atkvæði um tillögunu af félagsmönnum þeirra stéttarfélaganna sem að deilunni standa og fyrirtækjunum.

Ríkissáttasemjari getur lagt sáttatillögu fyrir samninganefndir deiluaðila en það er háð sömu venjum og gilda um miðlunartillögur þar sem forsenda þess að sáttasemjari leggi slíka tillögu fram er að báðar samninganefndir samþykki framlagningu tillögunnar.

Í Danmörku er löng hefð fyrir því að sammælast um viðræðuáætlun með nokkuð nákvæmri áætlun um það hvernig samningaviðræðurnar eiga að ganga fyrir sig. Í Svíþjóð er ætlast til þess að sáttasemjarinn aðstoði aðilana við að sammælast um viðræðuáætlun.

Á Íslandi á ríkissáttasemjari að leggja fram viðræðuáætlun og lögum samkvæmt eiga aðilarnir að virða þá áætlun. Í reynd er það þó oft svo að aðilarnir fylgja ekki viðræðuáætlun án þess að við því séu nokkur viðurlög.

Heimildir

Andersen, S.K, J.E. Dølvik and C. L. Ibsen (2014). De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – utfordringer og perspektiver. Fafo, NordMod 2030. Delrapport 9.

Aumayr-Pintar, C. (2015) Public sector pay and collective bargaining: Pay restoration or new perspectives? Eurofund.

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/public-sector-pay-and-collective-bargaining-pay-restoration-or-new-perspectives>

Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, D., Naylor, R. and Visser, J. (2001). The future of collective bargaining in Europe. In Boeri, T., Brugiavini, A. and Calmfors, L (eds). The Role of Unions in the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press.

Gottfries, N. (2010). <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2010/12/sou-201093/>

Ibsen, C.L. (2015) The Role of Mediation Institutions in Sweden and Denmark after Centralized Bargaining. British Journal of Industrial Relations, doi: 10.1111/bjir.12142.

Løken, E. and T. Aa. Stokke (2009). Labour relations in Norway. Fafo report 2009:33.

Ministry of Labour and Social Affairs (2013). Compulsory Arbitration and Settlements by the National Wages Board. <https://www.regjeringen.no/en/topics/labour/the-working-environment-and-safety/innsikt/wage-settlements-and-compulsory-arbitrat/compulsory-arbitration-and-settlements-b/id85995/> Updated 2013-12-30; Downloaded 11 July 2016.

Moene, K.O., M. Wallerstein and M. Hoel (1993). Bargaining structure and economic performance. In Flanagan, R.J., K.O. Moene and M. Wallerstein (eds). Trade union behavior, pay-bargaining and economic performance. FIEF and Oxford University Press.

Norsk Industri (2016). Vurderinger rundt rammen. https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/lonnsoppgjor/tariffoppgjoret2016_vurdering-av-rammen.pdf

NOU 2001:14. (Official Norwegian Report). Vårens vakreste eventyr....?

NOU 2003:13. Ekspertutvalget for konkurranseutsatt sektor: **NOU 2003:13**.

NOU 2013:13. Utvalg om lønnsdannelsen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2013/nou-2013-13.html?id=747181>

Pedersen, L. and S.K. Andersen (2014). Reformenes tid. Regulering av arbeidsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport. NordMod2030 Delrapport 7.

Stokke, T. Aa. (2009). Mediation in collective interest disputes. Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2009.

Stokke, T. Aa, K. Nergaard og S. Evju (2013). Det kollektive arbeidslivet. Universitets-

forlaget, 2. utgave.