

JON REIERSEN

Kompromiss eller allianse?

Tønsberg, Høgskolen i Vestfold, 2012

Notat 2/2012

Notat 2/2012 Høgskolen i Vestfold

© Høgskolen i Vestfold/ Jon Reiersen

ISSN: 0808-131X

Kompromiss eller allianse?

Jon Reiersen
Høgskolen i Vestfold, Institutt for økonomi og ledelse
Postboks 2243, 3103 Tønsberg

Sammendrag

Makt, konflikt og kompromiss er begreper som står sentralt i litteraturen som forsøker å forklare forskjeller mellom land i utforming av velferds- og arbeidslivsmodeller. Her blir blant annet den nordiske arbeidslivsmodellen forklart som et resultat av et spesielt historisk kompromiss mellom arbeid og kapital. Gjennom faglig og politisk organisering har arbeiderklassen i Norden oppnådd betydelig makt, og denne makten har blitt brukt til å fremme krav som arbeidsgiverne har blitt tvunget til å akseptere. I denne artikkelen argumenteres det for at et slikt perspektiv undervurderer arbeidsgivernes rolle i utviklingen av den norske arbeidslivsmodellen. Hvis den norske arbeidslivsmodellen er et resultat av en fordelingskonflikt, der arbeidsgiverne har blitt tvunget til å gi etter for arbeiderklassens krav, er det vanskelig å forstå at modellen har fungert så bra og vært så stabil. Artikkelen viser at arbeidsgiverne har spilt en viktig rolle i arbeidet med å sentralisere makt og beslutninger i det norske arbeidslivet, særlig over forhold som angår lønn og andre arbeidsbetingelser. Det er ikke først og fremst konflikten mellom arbeid og kapital som har drevet fram den norske (og nordiske) arbeidslivsmodellen. Modellen er like mye et resultat av felles interesser og allianser på tvers av klassegrensene.

Takk til Kalle Moene og Theo Schewe for kommentarer og nyttige diskusjoner. Takk også til ESOP ved Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo, som har tilbudt kontorplass og et inspirerende forskningsmiljø under arbeidet med denne artikkelen.

1. Innledning

Gir det mening å snakke om en norsk modell for organisering av arbeidslivet? Hva er i så fall kjennetegnene? Ett kjennetegn som ofte trekkes fram i den internasjonale forskningslitteraturen er den høye graden av sentralisering av makt og beslutninger – særlig over forhold som angår lønn og andre arbeidsbetingelser. Den norske arbeidslivsmodellen preges av sterke og velorganiserte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, hvor disse forhandler om spørsmål som angår arbeidslivet på et forholdsvis sentralt nivå. En viktig effekt av et slikt sentralisert beslutningssystem, spesielt de sentraliserte lønnsforhandlingene, er utjevning av lønn på tvers av kvalifikasjoner, yrker og bransjer. I sterk ”konkurransse” med de andre nordiske landene framstår Norge med den mest sammenpressede lønnsstrukturen i den vestlige verden (Pontusson, 2004; Barth og Moene, 2011).

Den egalitære fordelingen av inntekt som kjennetegner Norge og de andre nordiske landene har ledet mange til å betrakte de sentraliserte forhandlingssystemene først og fremst som et resultat av fagbevegelsens makt, og ønske om å omfordele inntekt.¹ Sentraliserte forhandlinger bryter med prinsipper som det er naturlig å assosiere med viktige arbeidsgiverinteresser. Kanskje særlig gjelder det prinsippet om fri prisdannelse og ideen om at økonomisk effektivitet best sikres gjennom desentraliserte beslutninger fattet av uavhengige aktører. En dominerende tolkning av sentrale lønnsforhandlinger og ulike former for arbeidsmarkedsreguleringer er at dette er resultater av en “politikk mot markeder” (Esping-Andersen, 1985).

¹ Se for eksempel Korpi (1983), Esping-Andersen (1985) og Huber og Stephens (2001).

Det er tegn på den organiserte arbeiderbevegelsens triumf over forretningsinteresser – hvor hensynet til effektivitet har måttet vike for hensynet til omfordeling.

Et lignende perspektiv blir ofte lagt ofte til grunn for tolkningen av store velferdsstater – et annet viktig trekk ved de nordiske landene. Her blir velferdsstaten betraktet som et system for omfordeling av inntekt og etablert ”(...) on the shoulders of an unwilling capitalist class, who will be looking for any opportunities to unburden itself.” (Iversen, 2005 s 7). I litteraturen betegnes gjerne denne tilnærmingen til å forstå forskjeller i velferds- og arbeidslivsmodeller på tvers av land som ”maktressursteorien”². Med utgangspunkt i denne teorien forklares de nordiske landenes sentraliserte lønnsforhandlingssystemer, sammenpressede lønnsforskjeller og store velferdsstater som et resultat av en velorganisert arbeiderklasse, hvor denne har brukt sin makt til å fremme krav om omfordeling som kapitalsiden har blitt tvunget til å akseptere. I andre land hvor arbeiderklassen har stått svakere er velferdsstaten mindre og inntektsforskjellene større (Huber og Stephens, 2001).

Hvis den norske arbeidslivsmodellen først og fremst er et resultat av en konflikt mellom arbeid og kapital, der arbeidsgiverne har blitt tvunget til å gi etter for arbeiderklassens krav, er det imidlertid vanskelig å forstå at modellen har vært så stabil og fungert så bra. Nedenfor argumenteres jeg for at arbeidsgivernes rolle i utviklingen av den norske (og nordiske) arbeidslivsmodellen er undervurdert. Stabiliteten i de nordiske landene må forstås som et uttrykk for at arbeidsgiverne i utgangspunktet hadde betydelig

² Denne teorien er særlig utviklet av den svenske samfunnsviteren Walter Korpi. Se for eksempel Korpi (1983).

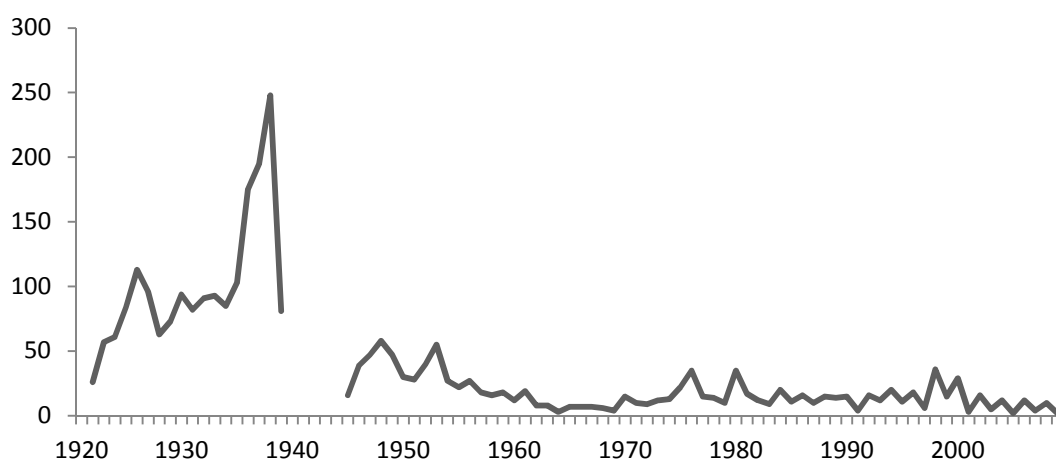
interesse av å få etablert sentrale ordninger som inngår i den nordiske arbeidslivsmodellen, spesielt systemet med sentrale lønnsforhandlinger. På dette området ble på ingen måte arbeidsgiverne tvunget til å gi etter for arbeiderbevegelsens krav. Både i Norge og Sverige spilte arbeidsgiverne en helt avgjørende rolle i arbeidet med å få etablert sentrale lønnsforhandlinger. Uten sterke og godt organiserte arbeidsgivere ville aldri Norge og Sverige hatt den sentraliseringen av makt og beslutninger i arbeidslivet som kjennetegner disse landene.

I tillegg viser jeg at arbeidsgiverne i mange land, inkludert Norden, har vært aktive støttespillere for etableringen av ulike typer velferdsstatsordninger. På viktige områder har altså ikke den nordiske modellen vokst fram som et resultat av en konflikt mellom arbeid og kapital, slik maktressursteorien referert til ovenfor legger vekt på. Modellen er i sterk grad påvirket av felles interesser og allianser på tvers av klassegrenser. Sentrale lønnsforhandlinger og store velferdsstater representerer ordninger som på flere måter bidrar til å fremme økonomisk effektivitet, omstilling og internasjonalt varebytte. Arbeidsgivernes aktive rolle i formingen av den norske arbeidslivsmodellen må tolkes med et slikt utgangspunkt.

2. Fra konflikt til hovedavtale

Det er ikke uten grunn at mellomkrigstiden har fått betegnelsen “krisetid og kamptid” i norsk historieskriving (Bull, 1988). Forholdet mellom partene i arbeidslivet var konfliktfylt, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom mange og omfattende arbeidskonflikter. Sammen med Sverige hadde Norge et av de høyeste nivåene på arbeidskonflikter i Europa på denne tiden (Mikkelsen, 1992). I tiårsperioden 1921-31 fant det sted hele 750 arbeidskonflikter i Norge – omtrent like mange konflikter som det skulle bli i hele perioden 1945-80 (se figur 1).

Figur 1 *Antall arbeidskonflikter i det norske arbeidsmarkedet*



Kilde: SSB, Historisk statistikk

Til sammen ble over 23 millioner arbeidsdager tapt som følge av streik og lockouts i perioden 1921 til 1935. Forholdet mellom partene i arbeidslivet var på ingen måte preget av tillit, samarbeid og gjensidig respekt – begreper som gjerne trekkes fram i dag når den norske arbeidslivsmodellen beskrives.

Til tross for de sterke motsetningene mellom arbeid og kapital klarte likevel partene å utvikle et samarbeid som gradvis bidro til å sikre mer fredelige tilstander. Undertegningen av hovedavtalen mellom Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.) i 1935 blir gjerne trukket fram som selve symbolet på at en ny “ånd” var etablert (Bergh, 2010).³ Hovedavtalen representerer samtidig et viktig skritt i retning av den norske arbeidslivsmodellen. Her ble det utformet regler, institusjoner og praksis som har formet det arbeidslivet fram til i dag.

Hva forklarer denne overgangen fra konflikt til samarbeid i det norske arbeidslivet? Hva var partenes motivasjon for å søke mot samarbeid, og hvilken rolle spilte arbeidsgiverne for samarbeidet som ble utviklet?

³ En lignende avtale ble undertegnet i Sverige i 1938.

3 Samarbeid i et konfliktfylt terreng

Samarbeidet mellom LO og N.A.F. som kom til uttrykk gjennom Hovedavtalen av 1935, hadde sine røtter lenger tilbake i tid. Til tross for omfattende arbeidskonflikter i mellomkrigstiden, så fantes det helt klart en vilje til samarbeid og dialog hos partene. Men denne viljen kom først og fremst til uttrykk gjennom uformelle samtaler og møter mellom toppfolkene i de to hovedorganisasjonene – ofte etter initiativ fra arbeidsgiverne. Bull (1984) beskriver denne tendensen som “toppfolkenes partnerskap”, mens Swenson (2002) innfører begrepet ”klasseoverskridende allianser” for å beskrive utviklingen av forholdet mellom fagbevegelsen og arbeidsgiverne. De uformelle kontaktene mellom partene hadde direkte betydning for utfallet av flere konfliktspørsmål i arbeidslivet i mellomkrigstiden. Samtidig bidro den hyppige kontakten til at det gradvis ble etablert en tillit mellom toppfolkene i de to organisasjonene – en tillit som bidro til at partene kunne utvikle et stadig tetter samarbeid.

Et tidlig eksempel på kontakt mellom LO og N.A.F. er initiativet til samarbeid som kom fra arbeidsgiverne i 1918. Samarbeidsinvitasjonen rettet seg særlig mot de moderate delene av LO, hvor målet var å vinne disse som samarbeidspartner mot de mer radikale kreftene i samme organisasjon. Utspillet til arbeidsgiverne kom etter at de hadde hatt tett kontakt med LOs leder Ole O. Lian (Knutsen, 1985). Selv om ledelsen i arbeidsgiverforeningen ikke fikk oppslutning om en slik samarbeidsstrategi i egen organisasjon, illustrerer hendelsen klar holdningsendring hos lederne i de to hovedorganisasjonene – en holdningsendring som ble forsterket utover 1920-tallet. Det ble gradvis utviklet en forståelse for ”(...) fordelene med det stille

diplomati i form av underhåndskontakt og 'særkonferanser'." (Knutsen, 1985 s 403). Et noe senere eksempel på at det tvers gjennom alle konfliktene fantes en vilje til samarbeid er kontaktene som LO og N.A.F. hadde forut for lønnsoppgjøret i 1925. Igjen var det snakk om hemmelige forhandlinger på topplan mellom de to organisasjonene, "(...) forhandlinger som foregikk under 'den aller største 'konfidentialitet'." (Knutsen, 1985 s 407). Liknende forhandlinger bidro også til at den omfattende og ulovlige bygningsarbeiderstreiken i 1928 ble avviklet (Bjørnum, 1985). Men denne gangen var det ikke et mål å hemmeligholde at partene hadde kommet til et kompromiss. For første gang uttrykte partene offentlig et ønske om samarbeid, og at dette kunne være til fordel for begge parter. LOs leder omtalte offentlig hendelsen som "(...) en seier for begge hovedorganisasjoner." (Knutsen, 1985 s 407). Avviklingen av bygningsarbeiderstreiken i 1928 kan sees på som et vendepunkt i en utvikling fra konflikt til samarbeid mellom de to hovedorganisasjonene i Norge (Bjørnum, 1985).

Opptakten til undertegningen av Hovedavtalen i 1935 er kanskje et enda tydeligere eksempel på hvor viktige uformelle kontakter og samtaler mellom toppfolkene i LO og N.A.F. var. Selv om gangen fram mot Hovedavtalen var ganske innfløkt, ville den antakeligvis aldri kommet i stand uten en hemmelig uformell avtale mellom arbeidsgiverforeningens direktør og LOs juridiske rådgiver (Seim, 1972). Denne hemmelige avtalen gjorde det mulig for ledelsen i begge hovedorganisasjoner å gi vidtgående løfter overfor egne medlemmer, noe som igjen skapte tilstrekkelig oppslutning internt i LO og N.A.F. om videre forhandlinger med sikte på en hovedavtale.

5 Arbeidsgiverne tar initiativet

Et annet forhold som bidro til å utvikle forholdet mellom LO og N.A.F. var kampen mot arbeidsledigheten og behovet for å bremse lønnsveksten – spesielt lønnsveksten i virksomheter skjermet fra internasjonal konkurranse. I et forsøk på å møte den høye arbeidsledigheten og den økonomiske lavkonjunkturen lanserte Arbeiderpartiet sin såkalte kriseplan i 1934. Denne planen markerte et første forsiktig alternativ til datidens dominerende økonomisk tankegang. Staten ble tillagt men mer aktiv rolle i arbeidet med å stimulere etterspørselen, for dermed å holde produksjon og sysselsetting oppe. Kriseplanen var inspirert av nyere økonomisk teori som også ble lansert rundt denne tiden. Men som Olstad (2009, s 368) kommenterer, det var først “(...) da partene i arbeidslivet hadde kjempet flere års kamp til ende” at det ble mulig å utforme en effektiv krisepolitikk.

Utfordringen var denne: Økte offentlige utgifter og økt aktivitet øker forhandlingsmakten til de som allerede er i arbeid, spesielt de som er sysselsatt i skjermet sektor av økonomien. Hvordan kunne en forhindre at økt etterspørsel endte ut i økte lønninger, noe som ikke bare ville begrense veksten i sysselsettingen, men også ramme virksomheter som konkurrerte på det internasjonale markedet? For at motkonjunkturpolitikken skulle virke etter hensikten måtte lokale militante fagforeninger, særlig fagforeninger som representerte arbeidere som var skjermet fra internasjonal konkurranse, bringes under kontroll. Arbeidsgiverne var de som først søkte etter en løsning på dette problemet (Petersen, 1950; Bjørgum, 1985). Allerede tidlig på 1930-tallet tok N.A.F. til orde for en sentralisering av lønnsoppgjørene

med den hensikt å koordinere lønnsdannelsen – et opplegg som LO på denne tiden ikke var spesielt interessert i å støtte.

6. Klasseoverskridende allianser

Internt i fagbevegelsen fantes det imidlertid krefter som støttet arbeidsgivernes idé om en sentralisering av lønnsdannelsen, og dette dreide seg særlig om fagforeninger som representerte arbeidere i utkonkurrerende virksomheter. Disse fagforeningene fryktet at sterke lokale fagforeninger innenfor skjermet sektor (spesielt bygg og anlegg) ville bruke sin makt til å presse opp lønningene til et nivå som virksomheter i konkurranseutsatt sektor ikke ville tåle. Dermed oppstod det en allianse av arbeidsgivere og fagforeninger innen LO som hadde tilknytning til konkurranseutsatt sektor. Begge parter betraktet sentrale lønnsforhandlinger som viktig for å få mer kontroll over lønnsveksten i virksomheter skjermet fra internasjonal konkurranse.

Swenson (2002) analyserer inngående hvordan den klasseoverskridende alliansen av arbeidsgivere og fagforbund innen LO spilte en avgjørende rolle i arbeidet med å presse gjennom sentrale lønnsoppgjør i Sverige. Spesielt legger han vekt på å beskrive hvordan den svenske arbeidsgiverforeningen aktivt arbeidet med å styrke LO sentralt. Virkemiddelet arbeidsgiverne benyttet for å nå dette målet var lockouts – et virkemiddel arbeidsgiverne brukte aktivt. Som Swenson kommenterer: *“Lockouts (...) gave organized capital in Sweden the ability to hammer unions into a shape that made them useful as partners in centralized regulation of labor markets. The leadership of the unions (...) was by no means fully resistant to movement in the direction employers wanted to go. What stood in their way was lack of control over decentralized militancy in their ranks.”* (Swenson, 2002 s 73). De mange lockoutene i Sverige i mellomkrigstiden forklares altså av Swenson (2002)

som et resultat av arbeidsgivernes ønske om å presse gjennom lønnspolitiske mål som de hadde til felles med den svenske LO-ledelsen. Først og fremst dreide det seg om å få kontroll over lønnsveksten i bygg og anlegg, noe som krevde mer sentral kontroll over lønnsdannelsen.

De mange lockoutene styrket svensk LO ved at uorganiserte arbeidere ble drevet inn i LO-forbund. Fagforeningsmedlemskap ga rett til økonomisk støtte for arbeidere som var utestengt fra arbeidsplassen, og på den måten ble fagforeningsavgiften i praksis en lockoutforsikring. Dette bidrar til å forklare at organisasjonsgraden i de viktigste bransjene i Sverige allerede på 1930-tallet var de høyeste i verden. Sterke og velorganiserte arbeidsgivere skapte altså en sterk og velorganisert fagbevegelse, eller som Swenson kommenterer; “(...) *organized capital in Sweden wanted strong unions, and when they got it they did not regret the consequences.*” (Swenson, 2004 s 76).

Et eksempel på hvordan et styrket LO, og spesielt en styrket LO ledelse, var i arbeidsgivernes interesser var utviklingen av bygningsarbeiderstreiken i Sverige i 1933. Gjennom hele mellomkrigstiden hadde det bygd seg opp en konflikt internt i fagbevegelsen som dreide seg om de urimelig høye lønnstilleggene i bygningsbransjen. Innenfor jern og metall steg lønningene med 155 prosent fra 1913 til 1929, mens innenfor bransjer som var skjermet fra internasjonal konkurranse hadde lønningene steget med opp mot 210 prosent.⁴ Selv i 1930, da andre bransjer led under den verdensomspennende depresjonen, drev bygningsaktiviteten opp lønningene innenfor bygg og anlegg. Ledelsen i LO og arbeidsgiverne var enige om at lønningene i bygningssektoren måtte holdes nede, både av hensyn til

⁴ I Stockholm ble det for eksempel rapportert om at en voksen bygningsarbeider hadde en timelønn på nesten 3 kroner, mens en arbeider i metallindustrien bare fikk 1,5 kroner i timen.

økonomien generelt men spesielt av hensyn til eksportindustrien. Men begge parter var samtidig klar over at LO-ledelsen alene ikke hadde makt til å temme fagforeningene innenfor bygg og anlegg. Ledelsen i LO måtte ha hjelp – og denne hjelpen ble gitt av arbeidsgiverne.

Den omfattende bygningsarbeiderkonflikten i Sverige i 1933 startet med at arbeidsgiverne krevde kutt i lønninger, etter at den tidligere tariffavtalen var gått ut. Fagforeningene svarte med streik, hvorpå arbeidsgiverne utlyste lockout i hele bransjen. Denne varte i nesten ett år uten et det kom til noen løsning. LO sentralt forsøkte å overtale sine forbund i bygningssektoren å godta forlik som var akseptable for arbeidsgiverne – uten å lykkes. Det var først når arbeidsgiverne kunngjorde sin omfattende lockoutplan mot over 200 000 organiserte arbeidere utenfor bygg og anlegg at LO-ledelsen fikk den nødvendige ideologiske begrunnelsen til å intervensere i konflikten, og tvinge bygningsarbeiderne til å godta dramatiske lønnskutt. Dette var i følge Swenson (2002) en planlagt strategi fra arbeidsgivernes side: *"(...) SAF needed to launch a broad frontal assault on an ally to force it to turn on a common foe who was out of SAF's reach."* (Swenson, 2002 s 109).

På samme måte som at avviklingen av bygningsarbeiderstreiken i Norge i 1928 kan sees på som en markert tilnærming mellom de to hovedorganisasjonene (se ovenfor), innebar avviklingen av bygningsarbeiderstreiken i Sverige i 1933 et viktig skritt i retning av samarbeid og en sentralisering av makt og beslutninger i det svenske arbeidslivet.

7. Sentralisering også i Norge

De svenske arbeidsgivernes offensiv for å sentralisere lønnsdannelsen var først og fremst knyttet til ønsket om å gjøre forholdene i eksportnæringene avgjørende for lønnsveksten i resten av økonomien – og disse interessene ble klart uttrykt allerede på 1920-tallet. Situasjonen ser ut til å være noe annerledes i Norge. Her var arbeidsgivernes interesser først og fremst knyttet til å sentralisere lønnsdannelsen for å moderere lønnsveksten generelt – og for å styrke LO-ledelsen i kampen mot de mer radikale kreftene i samme organisasjon (Frøland, 1992; Bowman, 2002).

Felles for både Norge og Sverige var imidlertid at arbeidsgiverne brukte lockout aktivt for å tvinge fram en sentralisering av lønnsdannelsen. Arbeidsgiverne i Norge videreførte denne strategien også etter den andre verdenskrigen. De norske arbeidsgiverne var sterkt interessert i å få til en ytterligere sentralisering av lønnsdannelsen, men fagbevegelsen strittet foreløpig i mot. De ønsket ikke å gå lenger enn å avvikle forbundsvise oppgjør (Petersen (1975)).⁵ Problemet med forbundsvise oppgjør, sett fra arbeidsgivernes ståsted, var at det ble forhandlet over et stort antall avtaler som hadde utløpstid spredt utover hele året. Dette gjorde det vanskelig å koordinere lønnsveksten i ulike bransjer. Arbeidsgiverne var frustrert over at; *“Ensartede forslag kunne bli forkastet i en industri, og vedtatt i en annen til tross for at fortjenestnivået stort sett kunne være det samme.”* (Petersen, 1975 s 43).

⁵ Fra 1945-52 var det i praksis ikke frie inntektsoppgjør i Norge. Staten intervenerte i partenes muligheter til å drive selvstendige forhandlinger, og dette ble i stor grad akseptert i det politiske klimaet som eksisterte i de første gjenreisningsårene etter krigen. I årene 1952-1962 ble det praktisert forbundsvise lønnsforhandlinger (med unntak av 1958 hvor inntektsoppgjøret var samordnet).

Et tydelig eksempel på arbeidsgivernes bruk av lockout for å presse fram fellesoppgjør er hendelsene rundt lønnsforhandlingene ved inngangen til 1960-tallet: I 1961 vurderte N.A.F. de midlene de hadde ”(...) til å tvinge fram et felles oppgjør. For fag som hadde felles tariffutløp kunne man ordne dette ved å gi lockoutvarsel for alle andre grupper når arbeiderne varslet streik i en gruppe.” (Petersen, 1975 s 41). Problemet for arbeidsgiverne var at med forbundsvis oppgjør ble det forhandlet over avtaler som hadde utløpstid spredt utover hele året. Dermed ble det vanskelig for N.A.F. å legge press på LO med ved hjelp av en storlockout.⁶ Tanken på å presse fram et felles oppgjør ved bruk av lockout ble derfor midlertidig oppgitt, men tatt opp igjen i 1963. N.A.F. beslutter å si opp plassene til 116 000 arbeidere, og ytterligere 50 000 hvis konflikten skulle vare ved. Det var dermed lagt opp til en konflikt som ville bli enda større enn storkonflikten 1931. For arbeidsgiverne ble det viktig å forsøke og kommunisere til allmennheten at lockouten ikke var annonsert som følge av kamplyst; “(...) men tvert i mot å legge grunnlaget for et fredelig oppgjør. Ved et felles oppgjør kunne man nemlig håpe på å unngå de spredte konfliktene som var så plagsomme ved oppjøret i 1961. Til en viss grad møtte dette standpunktet også en forståelse i LO.” (Petersen, 1975 s. 48). Oppjøret i 1963 kom imidlertid i havn via mekling uten at omfattende arbeidsstans – men hendelsen la grunnlaget for et mer sentralisert opplegg i årene som fulgte (Petersen, 1975).

⁶ Siden det ikke kan stilles krav som understøttes av lockoutvarsel før en tariffavtale utløper.

8. Effektivitet og fordeling

Eksemplene ovenfor er ment å illustrere at arbeidsgiverne både i Norge og Sverige var aktive pådrivere for en sentralisering og koordinering av lønnsdannelsen. Målet var å kunne ta bedre hensyn til de samlede effektene av lønnsveksten, noe som krever samordning av lønnskrav på tvers av virksomheter og bransjer. Det var altså hensynet til viktige næringslivsinteresser slik som konkurransevne, produktivitet og lønnsomhet som motiverte arbeidsgiverne til å jobbe for et system med sentrale lønnsforhandlinger. Arbeidsgiverne ble på ingen måte tvunget inn i et kompromiss der de motvillig måtte akseptere sentrale lønnsforhandlinger – de var aktive pådrivere for å få etablert et slikt system.

Et tydelig eksempel på at sentraliserte lønnsforhandlinger først og fremst fremmet hensynet til effektivitet og lønnsomhet var etableringen av den såkalte frontfagsmodellen i lønnsforhandlingene. Frontfagsmodellen viser til en praksis hvor det er konkurranseutsatt industri (frontfagene) som er først ute i lønnsoppgjørene, og hvor lønnsveksten som forhandles fram der skal sette rammer for resten av økonomien. Ideen er at den samlede lønnsutviklingen i økonomien ikke skal sprengte rammene for hva konkurranseutsatt sektor tåler. Men i den grad frontfagsmodellen skal virke, må altså rammene for lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor bli en ramme også i lønnsoppgjøret ellers – og dette krever koordinering på sentralt nivå.

Frontfagsmodellen ble innført som en norm for lønnsforhandlingene i Norge allerede i 1952 (og praktiseres fortsatt), men det var først ved etableringen av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene i 1966 at frontfagsmodellen ble formelt utarbeidet og formalisert (Frøland,

2010).⁷ Det var særlig liberaliseringen av utenrikshandelen utover 1950-tallet som skapte et behov for å sikre næringslivets evne til å konkurrere i eksportmarkedene. Arbeidsgivernes interesse for å sentralisere lønnsdannelsen fulgte av denne eksportorienteringen. Både i Sverige og Norge vokste det dermed gradvis fram et lønnsfastsettelsessystem som særlig var tilpasset den utsatte konkurransesituasjonen som små åpne økonomier står overfor – og som på den måten også var tråd med viktige næringslivsinteresser.

Sentrale lønnsforhandlinger organisert via frontfagsmodellen har gunstige effekter for lønnsomhet og sysselsetting i konkurranseutsatt industri. Samtidig har sentrale lønnsforhandlinger gunstige effekter for lønnsomhet og produktivitet også i andre deler av økonomien – noe som også bidrar til å forklare arbeidsgivernes interesse for systemet. Når lønningene forhandles fram på den enkelte bedrift vil lønningene tilpasse seg bedriftenes lønnsevne. Det betyr at virksomheter med høy produktivitet og god lønnsomhet vil stå overfor høyere lønnskostnader enn bedrifter med lavere produktivitet. Når lønnsforhandlingene tas ut av bedriftene og overføres til et sentralt nivå vil lønningene reflektere den gjennomsnittlige produktiviteten i bransjen. Samtidig blir det lik lønn for likt arbeid, det vil si at arbeidskraft av samme type står overfor samme lønn uavhengig av produktiviteten til virksomheten arbeidskraften jobber. Dette er gunstig for høyproduktive virksomheter, siden de vil stå overfor lavere lønnskostnader enn de ellers ville gjort i et system med lokale forhandlinger. Sentrale lønnsforhandlinger skaper dermed

⁷ Frontfagsmodellen ble formalisert av Aukrust m.fl. i 1966 (se Aukrust m.fl. (1966)), og den gang gjerne referert til som "Aukrustmodellen". Den omtales også som "Den skandinaviske inflasjonsmodellen" og "Hovedkursmodellen". Svenskene kopierte modellen og kalte den "EFO-modellen".

incentiver til å investere i høyproduktive virksomheter, siden overskuddene her blir store. Som vist mere formelt av Moene og Wallerstein (1997) virker sentrale lønnsforhandlinger som en subsidiering av høyproduktive virksomheter og som en skattlegging av lavproduktive. Dette skaper en prosess av kreativ ødeleggelse der høyproduktive virksomheter får gode vekstvilkår, mens omfanget av lavproduktive virksomheter reduseres. Sentralisert lønnsfastsettelse fremmer derfor viktige arbeidsgiverinteresser ved at den stimulerer til økt produktivitet, innovasjon og omstillingsevne.⁸

Til slutt må også arbeidsgivernes interesse for en sentralisering av lønnsdannelsen sees i lys av den lønnsmodererende effekten et slikt system skaper. Økte lønninger har en rekke indirekte virkninger i en økonomi, og jo mer sentralisert lønnsdannelsen er jo mer blir disse indirekte virkningene tatt hensyn til (Calmfors, 1993). Koordinering av lønnskravene fører for eksempel til at fagbevegelsen vil ta innover seg at lønningene som forhandles fram har konsekvenser for ledigheten i hele økonomien, ikke bare for ledigheten i den enkelte bedrift eller bransje. Dessuten bidrar koordinering av lønnskravene på sentralt nivå til at partene tar innover seg pengepolitiske og finanspolitiske reaksjoner på lønnsveksten. Dette fører også til at fagbevegelsen moderer sine krav.

Den modererende effekten sentrale lønnsoppgjør har hatt har imidlertid ikke vært ukontroversiell internt i fagbevegelsen. Hele

⁸ Ideen om at lønnsstrukturen som skapes via sentrale lønnsforhandlinger kan øke omstillingstakten og på den måten bedre produktivitetsveksten ble fremmet allerede tidlig på 1950-tallet av de to svenske økonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner. Ideene til Rehn og Meidner spilte en sentral rolle i utformingen av den svenske arbeidslivsmodellen, og refereres ofte til som Rehn-Meidner planen. Moene og Wallerstein (1995; 1997) har formalisert og presisert argumentene til Rehn og Meidner, mens Erixon (2008) gir en mer idéhistorisk framstilling av Rehn-Meidner planens betydning for utformingen av den svenske arbeidslivsmodellen. Se også LO (1953)

etterkrigsperioden var preget av høykonjunktur og knapphet på arbeidskraft, og det var ikke lett for LOs ledelse å få gjennomslag for at medlemmene skulle gi avkall på sin markedslønn. I systemets startfase var det også en utfordring å overbevise de fagorganiserte om at moderasjon “i dag” ville gi gevinster “i morgen”. Først i ettertid vil de fagorganiserte “(...) kunne kontrollere at den ‘moderasjonskapitalen’ de avstod fra å trekke ut av tariffforhandlingene ble anvendt i tråd med premissene. Så lenge kapitaleierne har disposisjonsrett over ‘moderasjonskapitalen’, vil det med andre ord alltid foreligge et usikkerhetsmoment. ‘Moderasjonskapitalen’ kan jo i stedet for å brukes til investeringer eller prisnedsettelse for eksempel kunne taes ut i aksjeutbytte eller andre mer sofistikerte former.” (Frøland, 1992 s 20). Ideen om “solidarisk lønnspolitikk” ble viktig for å legitimere moderasjon og samordning av lønnskravene på sentralt nivå.

I følge Frøland (1992) ble egentlig aldri solidarisk lønnspolitikk eksplisitt presisert og operasjonalisert i Norge, men den uttalte målsettingen om å løfte inntekten til de i bunnen av inntektsfordelingen spilte likevel en viktig rolle i arbeidet med å legitimere og skape oppslutning omkring sentrale lønnsoppgjør og høytlønnsmoderasjon internt i fagbevegelsen.⁹ Men den solidariske lønnspolitikken hadde absolutt ikke bare en legitimerende funksjon. Implementeringen av solidarisk lønnspolitikk på begynnelsen av 1950-tallet markerte starten på en prosess av gradvis lønssammenpressing i Norge (og i Sverige) – en prosess som over tid har skapt den mest egalitære lønnsfordelingen i verden (Barth og Moene 2011). Slik sett har den solidariske lønnspolitikken materialisert seg i et høyst synlig resultat.

⁹ Situasjonen ser ut til å være annerledes i Sverige, hvor prinsippene om solidarisk lønnspolitikk ble eksplisitt utformet og etablert som et viktig element i lønnsforhandlingene allerede på 1930-tallet. Se Lind (1938) for et tidlig bidrag, og Swenson (2002) for en mer generell diskusjon.

Samtidig var det viktig poeng at den solidariske lønnspolitikken ikke var basert på at ressurser skulle overføres fra arbeidsgiversiden. Lønnsutjevning skulle realiseres via overføring av inntekt fra høytlønnete til lavtlønnete. Arbeidsgiverne hadde derfor ingen problemer med å akseptere denne lønnspolitikken¹⁰ – så lenge den bidro til å skape oppslutning omkring moderate lønnsoppgjør internt i fagbevegelsen. Det var altså både hensynet til *effektivitet* og *fordeling* som drev partene i arbeidsmarkedet sammen i felles bestrebelser på å sentralisere lønnsdannelsen. Og partene kunne finne sammen nettopp fordi det var mulig å realisere de to målene samtidig.

¹⁰ Selv om de hadde visse prinsipielle innvendinger (Frøland, 1992).

9. Åpenhet, risiko og forsikring

Arbeidsgiverne var aktive pådrivere i arbeidet med å etablere sentrale lønnsforhandlinger, blant annet fordi systemet er godt egnet til å ta vare på konkurransesituasjonen i små åpne økonomier. Det samme synes å gjelde for velferdsstaten. Det er i alle fall godt dokumentert at velferdsstaten er størst i land med stor utenriksøkonomi.¹¹ En nærliggende forklaring er at velferdsstaten tilbyr forsikring mot tap av inntekt i forbindelse med omstilling, arbeidsledighet og sykdom – og at etterspørselen etter slik forsikring vil være større jo mer konkurranseutsatt en økonomi er.

Internasjonal handel skaper gevinster. Men jo mer eksponert et land er for internasjonal konkurranse desto mer utsatt er samtidig innbyggerne for å bli utsatt for omstilling, arbeidsledighet og midlertidig inntektsbortfall som følge av svingninger i internasjonale etterspørselsforhold. En sjenerøs velferdsstat, som reduserer risikoen for store inntektstap som følge av slike svingninger, gjør det dermed lettere å sikre oppslutning om en utvikling som innebærer å eksponere seg for internasjonal konkurranse. Swenson (2002) og Mares (2003) viser at i land hvor store deler av næringslivet har sine inntekter knyttet til eksport, har arbeidsgiverne vært aktive pådrivere (sammen med arbeidstakersiden) for reformer som har innebært en ekspansjon av velferdsstaten. Dette har nettopp vært knyttet til ønsket om å redusere risikoen for tap av inntekt hos aktører som har sin aktivitet knyttet til eksport, og dessuten til ønsket om å fordele kostnadene ved slik forsikring på ”hele” samfunnet.

¹¹ Se Mares (2005) og Barth og Moene (2008), og ytterligere referanser som disse gir.

Konklusjonen til Swenson (2002) og Mares (2003) er at i land med en stor utenriksøkonomi er sjenerøse ordninger for sosialforsikring i tråd med viktige arbeidsgiverinteresser. Andre studier som ytterligere understreker dette poenget er arbeidene til Swank og Martin (2001; 2004) som viser at offentlig finansierte arbeidsmarkedstiltak – et annet viktig kjennetegn ved den nordiske arbeidslivsmodellen – varierer systematisk på tvers av land etter hvor sterke og godt organiserte arbeidsgiverne er. Omfanget av offentlige midler som brukes på omstillingstiltak, arbeidsformidling og arbeidstrening øker med økende arbeidsgiverorganisering. Swank og Martin mener at årsaken ligger i at; *”Employers organized into centralized, encompassing groups tend to develop political positions that transcend the narrow, particularistic demands of individual firms or sectors and, in turn, focus on collective concern (...). A well-ordered business community is much more likely to view social protection as a positive input into the production process than as a negative detriment.”* (Swank og Martin, 2004 s 594).

Sammenligninger mellom land viser at velferdsstaten tenderer til å bli større jo mer utsatt land er for å bli påvirket av svingninger i internasjonale etterspørselsforhold og jo bedre organisert arbeidsgiverne er. Disse studiene kaster derfor tvil over den dominerende tolkningen av store velferdsstater referert til innledningsvis, der velferdsstaten blir forklart som et resultat av en fordelingskonflikt mellom arbeid og kapital – og hvor store velferdsstater innebærer at arbeidsgiverne og politiske partier som står arbeidsgiverne nær har blitt tvunget til å gi etter for arbeiderklassens krav. Som påpekt av Barth og Moene (2008): En sjenerøs velferdsstat basert på sosiale forsikringsordninger kan bedre tolkes som en *frihandelsinstitusjon*, som også arbeidsgiverne har store interesser i. Velferdsstaten reduserer

omstillingskostnader, og den fordeler risiko og gevinster som følger av globalisering på store deler av samfunnet. Dette skaper igjen større oppslutning om åpenhet og internasjonal handel. Arbeidsgivernes støtte til flere ordninger som inngår i de nordiske velferdsstatene må derfor tolkes i et slikt lys.

10. Avslutning

Samarbeidet som utviklet seg mellom kapital og arbeid i det norske (og svenske) arbeidslivet i mellomkrigstiden, og videre i årene etter den annen verdenskrig, dreide seg ikke først og fremst om å etablere rammer for hvordan verdiskapingen skulle fordeles. Samarbeidet var vel så mye rettet inn mot å bidra til et mer produktivt arbeids- og næringsliv. Det er dette som forklarer arbeidsgivernes interesse for en sterkere koordinering og sentralisering av beslutninger som omfatter arbeidslivet – spesielt arbeidsgivernes aktive rolle i arbeidet med å sentralisere lønnsdannelsen. En sentralisering av lønnsdannelsen fremmet viktige arbeidsgiverinteresser, slik som lønnsmoderasjon, internasjonal konkurranseevne og produktivitetsfremmende omstillinger. Sterke og godt organiserte arbeidsgivere var derfor en viktig forutsetning for etableringen av sentrale lønnsforhandlinger i Norge og Sverige. Fagbevegelsen støttet samtidig opp om systemet fordi det gjorde det mulig å realisere viktige lønnspolitiske mål, i tillegg til å sikre arbeid og inntekt.

I tillegg har alliansen mellom velorganiserte arbeidsgivere og arbeidstakere vært viktig for å sikre oppslutning om viktige velferdsstatsordninger. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og andre former for sosial forsikring har sikret høy grad av omstilling og vilje til å akseptere betydelig risiko som følger av åpenhet og internasjonal handel i de nordiske landene.

Referanser

- Barth, E. og K. Moene. 2008. Likhet og åpenhet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol. 11(1), s. 5-16.
- Barth, E. og K. Moene. 2011. *The Equality Multiplier*. Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Aukrust, O., F. Holte og G. Stoltz. 1966. Innstilling 2 fra utredningsutvalget for inntektsoppgjørene. Oslo.
- Bergh, T. 2010. Hovedavtalen og den norske arbeidslivsmodellen. I Bergh, T. (red.) *Avtalt spill*. Oslo: LO og NHO.
- Bjørgum, J. 1985. LO og NAF 1899-1940. *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie*, 2 s. 85-114.
- Bowman, J. 2002. Employers and the Persistence of Centralized Bargaining. The Case of Norway. *Comparative Political Studies*, Vol 35, no 9, p 995-1026.
- Bull, E. 1988. *Norges Historie. Klassekamp og fellesskap 1920-1945*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag.
- Calmfors, L. 1993. *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance. A Survey*. OECD Economics Department Working Papers No. 131.
- Erixon, L. 2008. *The Rehn-Meidner model in Sweden: Its rise, challenges and survival*. Department of Economics: Stockholm University.
- Esping-Andersen. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Frøland, H.O. 1992. *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff- og inntektspolitikk i LO-NAF området 1950-1965*. Doktorgradsavhandling. Historisk Institutt. NTNU.

- Frøland, H.O. 2010. Trepartssamarbeidet. I Bergh, T. (red.) *Avtalt spill*. Oslo: LO og NHO.
- Huber, E. og J. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: Chicago University Press.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Knutsen, P. 1985. Norsk arbeidsgiverforening, revolusjonsfrykten og de korporative tendenser. *Historisk Tidsskrift*. 4 s. 369-413.
- Lind, A. 1937. *Solidarisk Lønepolitikk*. Landsorganisasjonen skriftserie. Stockholm.
- LO. 1953. *Trade Unions and Full Employment: Report to the 1951 congress*. Stockholm: AB Arbetarnes Tryckeri.
- Mares, E. 2003. *The Politics of Social Risk*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mares, E. 2005. Social Protection Around the World. External Insecurity, State Capacity, and Domestic Political Cleavages. *Comparative Political Studies*, Vol. 38(6) s. 623-651.
- Mikkelsen, F. 1992. *Arbejdskonflikter i Skandinavien 1848-1980*. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Moene, K. og M. Wallerstein. 1995. Solidaristic Wage Bargaining. *Nordic Journal of Political Economy*, 22 s. 79-94.
- Moene, K. og M. Wallerstein. 1997. Pay Inequality. *Journal of Labor Economics*, 15 s. 403-430.
- Olstad, F. 2009. *Med knyttet neve. LOs historie 1899-1935*. Oslo: Pax
- Petersen, E. 1950. *Norsk Arbeidsgiverforening 1900-1950*. Oslo: Norsk Arbeidsgiverforening.

- Petersen, E. 1975. *Norsk Arbeidsgiverforening 1950-1975*. Oslo: Norsk Arbeidsgiverforening.
- Pontusson, J. 2005. *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rodrik, D. 2011. *The Globalization Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Seim, J. 1972. *Hvordan Hovedavtalen av 1935 ble til*. Oslo: Tiden.
- Swank, D. og C.J. Martin. 2001. Employers and the Welfare State. *Comparative Political Studies*, 34(8) s 889-923.
- Swank, D. og C.J. Martin. 2004. Does the Organization of Capital Matter? Employers and Active Labor Market Policy at the National and Firm Levels. *American Political Science Review*, 98(4) s 593-611.
- Swenson, P.A. 2002. *Capitalists against Markets*. New York: Oxford University Press.