

Fra konflikt til samarbeid

Hva gjorde hovedavtalen av 1935 mulig?

Thomas Danielsen og Jon Reiersen*

Tønsberg: Høgskolen i Vestfold, 2011

Notat 1/2011

* Takk til Eiri Elvestad, James Godbolt, Ola Honningdal Grytten og Kalle Moene for nyttige kommentarer til tidligere utkast av artikkelen.

Notat nr 1/2011 Høgskolen i Vestfold

© Høgskolen i Vestfold/ Forfatterne

ISSN: 0808-131X

1. Innledning

Norden og den samfunnsmodellen som preger de nordiske landene har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Den nordiske modellen ser ut til å være på moten internasjonalt (Moene, 2005).¹ Det som særlig vekker oppmerksomhet er de nordiske landenes evne til å omfordele inntekt og samtidig sikre høy økonomisk vekst. Økonomisk effektivitet og utjevning av inntekt har tradisjonelt blitt sett på som to mål som vanskelig lar seg forene.² De nordiske erfaringene støtter imidlertid ikke opp under et slikt syn, og dette har motivert mange til å forsøke og forstå hvilke forhold som er spesielle for de nordiske landene når det gjelder evnen til å forene økonomisk vekst og utjevning av inntekt. Hvorfor har de nordiske landene prestert så godt i et sammenliknende perspektiv?³

Et spørsmål som er viet betydelig mindre oppmerksomhet er hva som ga støtet til den nordiske modellen. Som blant annet Kangas og Palme (2006) og Moene (2009) er opptatt av å understreke: Den nordiske modellen er ikke et resultat av en nøye gjennomtenkt plan. Modellen er skapt gjennom prøving og feiling, gjennom stadig nye reformer og gjennom justering og tilpasning av allerede etablerte ordninger.⁴ Dette er utvilsomt riktig. Likevel er det verdt å spørre: Under hvilke betingelser ble de første skrittene i retning av den nordiske modellen tatt? For Norges del ble et slikt viktig skritt tatt ved etableringen av den såkalte "Hovedavtalen" mellom LO og NAF i 1935. Denne ga støtet til et omfattende samarbeid mellom to av hovedaktørene i arbeidslivet ~ et samarbeid som etter manges mening har vært helt vesentlig for utviklingen av den norske varianten av den nordiske modellen (ofte betegnet som den norske arbeidslivsmodellen). Men

¹ Den nordiske modellen benyttes ofte som fellesbetegnelse på de økonomiske og sosiale samfunnsmodellene i Danmark, Finland, Island Norge og Sverige. Selv om disse landene på mange områder er forskjellige har de likevel sterke fellestrekk som etter manges mening forsvarete betegnelsen "Den nordiske modellen" (se for eksempel Pontusson (2005), Andersen m.fl. (2007) og Hilson (2008)).

² Okun (1975) er en klassisk referanse.

³ Se for eksempel Barth m.fl. (2003), Pontusson (2005), Hernes (2006), Andersen m.fl. (2007) og Moene (2009).

⁴ Et hovedpoeng i Barth m.fl. (2003) er at dersom en ønsker å forstå hvordan den nordiske modellen har klart å kombinere effektivitet og omfordeling, så må en studere hvordan sentrale ordninger som utgjør den nordiske samfunnsmodellen samvirker. Den nordiske modellen utgjør det de betegner som en *institusjonell likevekt* - en samfunnsmodell der viktige ordninger gjensidig forsterker hverandres virkemåte både når det gjelder å fremme økonomisk effektivitet og omfordele inntekt.

hva var det som muliggjorde det omfattende samarbeidet mellom arbeid og kapital som utviklet seg i Norge fra midten av 1930-tallet og framover? Årene før undertegningen av Hovedavtalen var preget av intense (noen ganger voldelige) arbeidskonflikter. Hvordan var det mulig for partene i arbeidslivet, på få år, å bevege seg fra en tilstand preget av dype konflikter og mistillit, over til et system basert på tillit og samarbeid? Hva ledet til at partene, som begge bar med seg en lang historisk erfaring om "den andre" som fiende, plutselig begynte å samarbeide?

Selv om den nordiske modellen er gjenstand for stor oppmerksomhet, synes mange internasjonale observatører å være pessimistiske når det gjelder muligheten for å etablere noe som ligner på den nordiske modellen utenfor Norden. De peker på at den nordiske modellen bare er mulig i land med en sterk økonomi (siden modellen er dyr å finansiere), en sosialt homogen befolkning og en kultur for konsensusorientert beslutningstaking. Men, som Moene og Wallerstein (2006) kommenterer, dette er en feilslutning. Ingen av kjennetegnene nevnt ovenfor var spesielt fremtredende i Norge i mellomkrigstiden ~ perioden hvor de første skrittene mot etablering av den norske arbeidslivsmodellen ble tatt. En sterk økonomi, en sosialt homogen befolkning og en kultur for konsensusorientert beslutningstaking er heller et resultat av den norske arbeidslivsmodellen - ikke en forutsetning for den. utfordringen er derfor å forklare hvordan den norske arbeidslivsmodellen kunne ta form i et klima preget av store sosiale konflikter, mangel på tillit mellom partene i arbeidslivet og en svak økonomi. Hovedavtalen av 1935 institusjonaliserte et samarbeid mellom to parter som tradisjonelt hadde sett på hverandre som fiender, og som hadde vært i konflikt med hverandre i mange år. Klimaet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere var på 1920-tallet preget av utstrakt mistillit, bitterhet, og manglende respekt for hverandres situasjon. Ut i fra en slik tilstand vokste det fram et omfattende samarbeid. Hvordan var dette mulig?

Nedenfor argumenteres det for at forholdet mellom partene i mellomkrigstidens arbeidsliv best kan beskrives som et koordineringsspill, og at sentrale hendelser i denne perioden lettere kan tolkes ved å formalisere forholdet mellom partene i arbeidslivet innenfor rammen av en slik samhandlingssituasjon.⁵ Et koordineringsspill er kjennetegnet ved at det har to mulige utfall (likevekter). Overført til perioden som studeres i denne artikkelen er en av likevektene karakterisert av at aktørene er i konflikt med hverandre: Når A ikke samarbeider er

⁵ Denne ideen er inspirert av Rothstein (2000) som er opptatt av å studere hva som skal til for å bevege et samfunn fra en ineffektiv likevekt, karakterisert av mangel på tillit og ineffektive legale og politiske institusjoner, til den motsatte situasjonen. "How do you move a society (or an organization) from a low trust situation with massive tax fraud and corruption to a high trust situation where these problems (...) are much less severe. (...) How can Palermo become Milan, and how can Moscow become Stockholm?" (Rothstein, 2000 s. 479-80).

det ingen vits for B å samarbeide, siden det vil bety at B kommer tapende ut av konflikten (der det samme gjelder for A). I den andre likevekten samarbeider A og B: Dersom A samarbeider, har ikke B noe å tjene på å avvike sitt samarbeid. A har heller ikke noe å tjene på å avvike sitt samarbeid, så lenge B samarbeider. Men den siste, gode, likevekten krever at det er tillit mellom partene - at begge har en oppfatning om at den andre ønsker å samarbeide. En slik tillit eksisterte i utgangspunktet ikke mellom partene i arbeidslivet. De var i konflikt, de hadde vært i konflikt i mange år ~ og de bar derfor på en oppfatning om at den andre ikke var innstilt på samarbeid.

Innenfor et koordineringspill er altså tillit viktig for å forstå hvorfor aktører samarbeider, eller eventuelt har problemer med å samarbeide. Men dersom tillit er det som skal til for å gå fra en ineffektiv konflikt til et effektivt samarbeid, så trenger vi en definisjon av hva tillit er. Nedenfor defineres tillit som en oppfatning om andres pålitelighet eller vilje til samarbeid. Aktør A vil våge å samarbeide med B dersom A tror at B også vil samarbeide. Tillit blir dermed noe som forklarer aktørenes handlinger, mens selve handlingen "vise tillit" eller "samarbeid" blir en målbar indikator for tillit. Spørsmålet som blir forsøkt besvart nedenfor er: Hvilke forhold bidro til at partene i mellomkrigstidens arbeidsliv opparbeidet tilstrekkelig tillit, slik at de våget å ta skrittet fra konflikt til samarbeid? Eller sagt på en annen måte: Hvilke forhold bidro til å omforme aktørenes oppfatninger av hverandre, slik at de unnslopp den sosiale fellen som de hadde opphold seg i over mange år?

Det er skrevet mye både om de mange arbeidskonfliktene som preget arbeidslivet i mellomkrigstiden, og om det omfattende samarbeidet som til slutt ble etablert med undertegningen av Hovedavtalen av 1935. Men i denne litteraturen har spørsmålet om oppfatninger og tillit blitt viet lite oppmerksomhet. Dette forklarer kanskje hvorfor mye av den samme litteraturen har problemer med å forklare hvordan og partene klarte å bevege seg fra konflikt til samarbeid. I mange av studiene av de tidligste fasene av den norske arbeidslivsmodellen tas det ofte utgangspunkt i mer interessebaserte perspektiver. Et eksempel er Moene (2007) som skriver: *"I Norge og Sverige fikk vi sentraliserte lønnsforhandlinger samtidig som konkurransen i verdensøkonomien økte. Sentraliseringen skjedde som en naturlig justering til den sterke internasjonale konkurransen (...)"* (Moene, 2007 s. 171). Sentrale lønnsforhandlinger har produsert resultater som både arbeidsgiverne og sentrale aktører innenfor fagbevegelsen har sett seg tjent med. Men å si at sentrale lønnsforhandlinger vokste fram som "en naturlig justering" er å se bort fra det

enorme tillitsproblemet som først måtte løses for at partene kunne samles om det omfattende samarbeidsarrangement som sentrale lønnsoppgjør i realiteten er.⁶

Et annet eksempel er Olstad (2009), som gir en omfattende framstilling av det norske arbeidslivet i perioden 1899-1935. Framstillingen munner blant annet ut i følgende spørsmål: *"Hvorfor denne relative ro i norsk arbeidsliv i 1930-årene? Hvorfor denne kontrasten mellom 1920- og 1930-årene? Kanskje er forklaringen så enkel som dette: 1930-årene ble rolige fordi det hadde vært så mye uro i 1920-årene."* (Olstad, 2009 s. 344). Olstad peker på at fagbevegelsen så vel som arbeidsgiverne så sine interesser best tjent med å samarbeide. Begge manglet midler til nye kamper. Men, som vist nærmere nedenfor, selv om begge parter så sine interesser best tjent med å samarbeide så vil ikke et samarbeid automatisk vokse fra. Så lenge partene hadde en oppfatning om at den andre ikke var innstilt på å samarbeide, så var det ingen grunn for partene å søke et slikt samarbeid. Å vise ettergivenhet kunne tvert i mot føre til at en selv kommer enda dårligere ut.

Spørsmålet som er utgangspunktet for denne artikkelen rører også ved et problem med en del av spillteorien, og med teorien om rasjonelle valg mer generelt. I mange situasjoner vil det være slik at flere utfall er i likevekt. Dersom situasjonen er slik at det finnes en god likevekt i samarbeid og en dårlig likevekt uten samarbeid, vil ikke spillteorien i seg selv predikere hvor vi ender opp. Det kan være rasjonelt å samarbeide, men det kan også være rasjonelt å ikke samarbeide. Hva aktørene ender opp med å gjøre avhenger av hvordan aktørene oppfatter sannsynligheten for at de andre skal handle på den ene eller andre måten - og teorien om rasjonelle valg har ikke som mål å forklare hvor oppfatninger kommer fra, eller hvordan de dannes. Oppfatninger tas for gitt. Styrken ved teorien er likevel at den tilbyr en forklaring på hvordan rasjonelle aktører kan havne i en situasjon som for partene samlet sett (og for andre) fremstår som ufornuftig. Men dersom en ønsker å forklare overgangen fra konflikt til samarbeid er det nødvendig å si noe mer om partenes oppfatninger. Dersom aktørene bærer med seg en oppfatning om at motparten ikke ønsker samarbeid kan konflikt lett bli resultatet. Det var denne situasjonen partene i arbeidslivet befant seg i på 1920-tallet. Samarbeid ble mulig først når partenes oppfatninger av hverandre ble endret.

I lys av det som er sagt ovenfor er den historiske perioden som omhandles i denne artikkelen interessant å studere av to grunner: For det første illustrere den at oppfatninger kan endres på ganske kort tid. For det andre var samarbeidet som ble

⁶ Å peke på resultatene av sentraliserte lønnsforhandlinger for å forklare at ordningen eksistere er altså problematisk - på samme måte som det er problematisk å forklare den nordiske modellen med utgangspunkt i resultatene modellen har skapt (se ovenfor).

etablert mellom partene i denne perioden svært viktig for den videre formingen av den norske varianten av den nordiske modellen.

I neste avsnitt gis en kort beskrivelse av det norske arbeidslivet i mellomkrigstiden. Poenget med dette er å vise at arbeidslivet var preget av store og dype konflikter, og at disse konfliktene bidro til å forme partenes oppfatning av hverandre. I avsnitt tre argumenteres det for at situasjonen som hersket representerer en samhandlingssituasjon som best kan karakteriseres ved et koordineringsspil. Det vises at aktørenes oppfatninger er vesentlig for utfallet av en slik samhandlingssituasjon, og at slike oppfatninger kan defineres som tillit. I avsnitt fire og fem identifiseres begivenheter som bidro til at partene i arbeidslivet gradvis endret sine oppfatninger ~ oppfatninger som bidro til at partene våget å ta skrittet fra konflikt til samarbeid.

2. Kamp, konflikt og mistillit

Som nevnt hadde det norske arbeidslivet vært gjennom noen svært konfliktfylte år før mye endret seg med undertegningen av Hovedavtalen i 1935. 1931 var et spesielt konfliktfylt år. Arbeidsgiverne krevde i forkant av lønnsforhandlingene store lønnsnedslag. Når dette ikke ble etterkommet av LO utlyste arbeidsgiverne storlockout. Lockouten omfattet 60 000 arbeidere i fem måneder. 7,6 millioner arbeidsdager gikk tapt. Den egentlige hensikten med lockouten har vært omdiskutert, men LO i samtiden tolket den dit hen at hensikten var å *"(...) tvinge hele fagorganisasjonen i kne"* (Bjørgum, 1985). Den økonomiske konjunkturedgangen med stigende arbeidsledighet hadde svekket LO. Streikekassene var nesten tomme, noe som arbeidsgiverne var fullstendig klar over. I tillegg seilte arbeidsgiverne på en politisk medgangskonjunktur. De borgerlige hadde vunnet valget høsten 1930, og i pressen foregikk det massiv agitasjon mot "fagforeningsmonopolet" og "fagforeningstyranniet". Storlockouten i 1931 kan derfor tolkes som arbeidsgiverne var ute etter et endelig oppgjør med fagforeningene (Bjørgum, 1985).

I ettertiden er imidlertid 1931 mest av alt husket på grunn av en av de mest dramatiske begivenheter i nyere norsk arbeidslivshistorie, det såkalte Menstadslaget. Det hele startet med at flere tusen fagorganiserte demonstrerte med krav om å stoppe det de oppfattet som streikerbryterarbeid ved lager- og losseplassen Menstad. Politiet ble tilkalt for å få stoppe demonstrasjonen, men ble jaget på flukt. Regjeringen besluttet derfor å sende væpnede militære styrker mot arbeiderne. Denne beslutningen ble fattet til tross for at regjeringen var fullt bevisst at seks

arbeidere nylig var blitt skutt av det militære i Sverige ved en lignende konflikt (slaget i Ådalen), og at det samme også kunne skje i Menstad (Bull, 1988). I etterkant av Menstadslaget ble 28 arbeidere tiltalt, og 20 av disse fikk fengselsstraffer. Begivenheten førte til at frontene mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerne ble betydelig skjerpet. For store deler av arbeiderbevegelsen fungerte Menstadslaget som en bekreftelse på at arbeidernes interesser ikke kunne sikres gjennom samarbeid med bedriftseierne. Grunnleggende forandringer av samfunnsforholdene basert på klassekamp mot kapitalistene var nødvendig. Denne tankegangen hadde året før også slått inn i Arbeiderpartiet som blant annet vedtok følgende uttalelse på sitt landsmøte i 1930: *"Fagbevegelsen må ha fritt slag ovenfor den kapitalistiske klasse og den kapitalistiske stat. Partiet er derfor motstander av ethvert klassesamarbeid (...)"* (fra DNA's landsmøteprotokoll 1930, sitert fra Seim, 1972, s. 30). Disse begivenhetene fant altså sted bare få år før Hovedavalen ble forhandlet fram mellom LO og NAF.

Men også årene forut for 1931 var det flere store arbeidskonflikter, konflikter som gjør det vanskelig å forklare hvordan partene kunne samle seg om en omfattende samarbeidsavtale i 1935. Årene 1921 til 1928 var spesielt konfliktfylte. Stilt overfor en radikaliserert arbeiderbevegelse ved inngangen til 1920-tallet var arbeidsgivernes overordnede mål å motarbeide "den revolusjonære klassekamp". Arbeidsgiverne fryktet konsekvensene av en stadig mer politisert fagbevegelse, og de var derfor i tett kontakt med myndighetene for å få forsikringer om at det militære ville gripe inn overfor eventuelle aksjoner fra fagbevegelsens side. Og slike forsikringer ble gitt direkte fra statsministeren (Knutsen, 1985). I tillegg ble en rekke beredskapsmessige tiltak gjennomført som viste vilje *"(...) til å være forberedt på en total konfrontasjon med arbeiderbevegelsen."* (Knutsen, 1985 s. 373).

Ved inngangen til 1920-tallet slo en internasjonal nedgangskonjunktur inn over Norge, med fallende priser og tap av arbeidsplasser som resultat. Med tillit til at myndighetene ville gripe inn med makt overfor aksjoner fra fagforeningenes side, og med stadig økende arbeidsledighet, kom arbeidsgiverne på offensiven. I 1921 ble sjøfolkene møtt med et krav om 33% lønnsnedslag, som til tross for fallende priser betydde en kraftig reduksjon i reallønn. LO var sikker på at alle andre grupper vill møte tilsvarende krav hvis sjøfolkene måtte gi etter. De tok derfor 120 000 arbeidere ut i streik, noe som nesten tilsvarte hele LOs medlemsmasse. Bedriftene hadde imidlertid ingen problemer med å rekruttere streikebrytere. Det ble meldt om voldelige konfrontasjoner mellom streikende og streikebrytere fra hele Norge. Politi og soldater ble tilkalt for å beskytte streikebrytere, og senere vedtok også regjeringen nye lover som hadde til hensikt å beskytte streikebrytere. Storstreiken måtte avbrytes etter noen uker og endte med nederlag for LO og et kutt på 17% i

lønninger. Mange fikk ikke tilbake jobbene sine etter streiken, og LO opplevde et fall i sine medlemstall fra 140 000 til 90 000 medlemmer. Konflikten ledet til skjerpede motsetninger, ikke bare mellom LO og NAF, men også mellom LO og regjeringen. Det spente motsetningsforholdet mellom LO og NAF ble opprettholdt med flere store streiker og lockouter utover 1920-tallet. Bakgrunnen for disse konfliktene var NAF sitt krav om reduksjon i reallønninger. Små lokale arbeidskonflikter ble ofte utvidet til store lockouter, noe som tæret alvorlig på LOs streikekasser. NAF håpet på at påkjenningen skulle bli så stor at LO til slutt ville bøye av og godta kutt i reallønningene. LO viste imidlertid større evne til å avvise kutt enn det arbeidsgiverne på forhånd hadde regnet med.

I 1927 ble så en ny dimensjon brakt inn i forholdet mellom LO og NAF, og mellom LO og myndighetene. NAF sin lockout dette året ble nemlig avbrutt av regjeringen via tvungen voldgift. Kjennelsen var klart i arbeidsgivernes favør. For første gang ble voldgiftet brukt for å presse ned arbeidernes reallønn (Dahl, 1981). LO på sin side følte seg for svak til å gå til kamp (det vil si ulovlig streik) mot voldgiftkjennelsene, som dermed avgjorde tariffoppgjøret dette året. Også tariffoppgjørene i 1928 ble avgjort ved tvungen voldgift. Igjen hadde arbeidsgiverne grunn til å være fornøyde. Kjennelsene innebar en lønnsreduksjon på 12%, hvilket betød en reduksjon i reallønnen på 4% (Dahl, 1981). Men denne gangen godtok ikke de fagorganiserte dommen. Ulovlige streiker brøt ut spesielt innenfor bygningsfagene, men også innenfor en rekke grafiske bedrifter. De ulovlige streikene rettet vel så mye mot myndighetenes diktat i lønnsfastsettelsens som mot reduksjonen i reallønn. Arbeidsgiverne forventet at myndighetene ville gripe inn med for å få slutt på de ulovlige streikene. Motsetningene mellom partene i arbeidslivet var imidlertid nå blitt så sterke at regjeringen ønsket å trekke seg helt ut av konflikten. Situasjonen i arbeidslivet virket fastlåst.

Det kan legges til at partenes oppfatninger av hverandre ikke bare ble formet av datidens mange konflikter. Det foregikk også en omfattende ideproduksjon som ytterligere skjerpet frontene. Arbeidsforholdet og arbeidsgiverne ble av arbeiderbevegelsen fortolket via marxistisk inspirerte begreper som "konflikt" og "kamp". Målet var en ny samfunnsorden og avskaffelse av det urettferdige klassesamfunnet. Innenfor en slik verdensanskuelse innebærer et samarbeid med arbeidsgiverne å legitimere den motpart en egentlig ønsket fjernet. Samtidig var det selvfølgelig vanskelig for arbeidsgiverne å akseptere en motpart som mente at deres eksistens var unødvendig, og i tillegg skapte urettferdighet. Mistilliten mellom partene var altså stor, og den hadde sin bakgrunn både i kampen om hvordan verdier skulle fordeles og om intensjonene bak de respektive partenes langsiktige mål.

3. Tillitens problem

Hvordan maktet partene i det norske arbeidslivet å bevege seg fra en tilstand preget av konflikt til en situasjon der samarbeid til partenes felles beste framtrer som hovedmønster? Dersom vi formaliserer situasjonen partene stod overfor som et koordineringsspill er det ikke vanskelig å forklare de sosiale mekanismene som ledet LO og NAF, straks de befant seg i en situasjon med stadig åpne konflikter, til å handle på en måte som reproduserte en slik situasjon. Dette gjelder selv om det framstod som kollektivt ufornuftig å handle som de gjorde. Utfordringen er altså å forklare hva som ledet partene bort fra den stabile ineffektive konfliktlikevekten til en stabil effektiv samarbeidslikevekt.

La oss anta at LO og NAF bare har to mulige strategier; 'konflikt' (K) og 'samarbeid' (S). I spillmatrisen i figur 3 angir bokstaven til venstre i hver rute gevinsten til LO ved de ulike strategikombinasjonene, mens bokstaven til høyre i hver rute angir gevinsten til NAF, der $a > b > c > d$.

Figur 3 Spillet mellom LO og NAF

		NAF	
		Samarbeid	Konflikt
LO	Samarbeid	a, a	d, b
	Konflikt	b, b	c, c

Spillet har to Nash-likevekter i rene strategier S/S og K/K. Hvis LO velger S, er det best for NAF å velge S. Hvis LO velger K er det best for NAF å velge K. Det samme gjelder dersom vi betrakter situasjonen fra LO sin side. Hvilken likevekt partene faktisk havner i sier spillet ikke noe om. Dette gjelder selv om begge parter foretrekker S/S framfor K/K. Figur 3 illustrerer at det er en risiko forbundet med å velge S. Ved å velge S, når motparten velger K, vil en få det dårligste utbyttet (d). Dilemmaet for partene blir dermed at strategien S gir mulighet for å få det beste utbyttet (a), men også en mulighet for å få det dårligste utbytte (d). Ved å velge K sikrer en seg med andre ord mot det dårligste utfallet. Dette illustrerer også at dersom aktørene først befinner seg i likevekten K/K er det vanskelig å bryte ut av

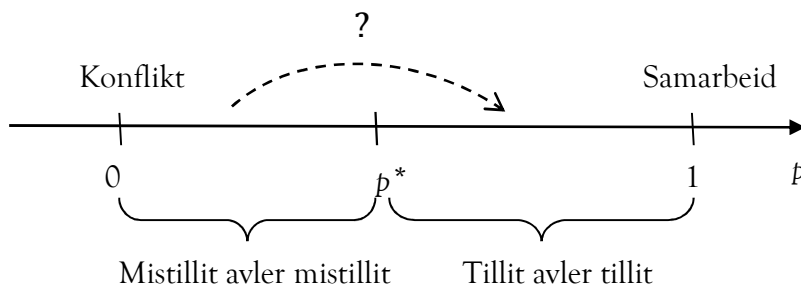
denne. For at partene skal være villig til å velge S må de ha en klar tillit til at motparten også vil velge S.

Dette resonnementet kan presiseres nærmere ved å definere p som aktør A sin oppfatning om sannsynligheten for at B samarbeider.⁷ Samarbeid gir et forventet utbytte på $pa + (1 - p)d$, mens konflikt gir et forventet utbytte på $pb + (1 - p)c$. A velger samarbeid hvis $pa + (1 - p)d > pb + (1 - p)c$, som gir

$$p > \frac{c - d}{a - b + c - d} \equiv p^*$$

Dette uttrykket sier at dersom A oppfatter sannsynligheten for at B samarbeider som mindre enn p^* vil A velge konflikt.⁸ A vil altså bare samarbeide med B dersom A har tillit til at B også vil samarbeide, og hvor partenes tillit er reflektert i oppfatningen de har om hverandre.⁹ Situasjonen er også illustrert i figur 4.

Figur 4 *A vil samarbeide med B dersom A har tilstrekkelig tillit til at B samarbeider*



De omfattende arbeidskonfliktene på 1920- og 30-tallet var kostbare både for arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Likevel hadde ingen av partene noen tilskyndelse til å avstå fra og true med fortsatt konflikt for å få gjennom sine krav så lenge

⁷ A kan for eksempel være LO. Aktør B er i så fall NAF. Siden situasjonen er helt lik for de to er det likegyldig hvem vi betrakter som aktør a og B.

⁸ Størrelsen på p^* avhenger av størrelsen på a , b , c og d i spillmatrisen i figur 1. Siden LO og NAF i realiteten har ulike verdi på a , b , c og d vil de også kunne ha ulike verdi på p^* . En økning i a og d gjør p^* mindre (det skal dermed mindre tillit til for at en aktør velger 'samarbeid'), mens en økning i b og c gjør p^* større (det skal dermed mer tillit til for at en aktør velger 'samarbeid').

⁹ Det ligger utenfor rammen av denne artikkelen å diskutere ulike definisjoner og avgrensninger av hva tillit egentlig er. Se Hardin (2002) og Grimen (2009) for en diskusjon av ulike forslag til å definere tillit. Her konkluderes det med at en oppfatningsbasert tilnærming til tillit, som også er tilnærmingen som benyttes i denne artikkelen, dominerer litteraturen som omhandler hvordan tillit best kan forstås.

motparten benyttet samme strategi. Å avstå fra konflikt vil lett innebære en dårligere avtale enn de ellers kunne fått presset gjennom (*d* i stedet for *c*, dersom vi betrakter spillmatrisen ovenfor). Men når begge parter truer med konflikt så kommer også slike konflikter stadig til å oppstå, siden trusselen om konflikt bare er troverdig over tid dersom man faktisk velger å gjennomføre det en har truet med. Partene har altså mye å vinne på og etablere en avtale (samarbeide) uten å gå til konflikt, men ingen av partene vil velge dette så lenge de ikke har tillit til at den andre også vil avstå fra konflikt for å få til en bedre avtale for seg. En slik tillit så ikke ut til å være tilstede i det norske arbeidslivet på 1920- og 30-tallet. Aktørenes virkelighetsoppfatning var at motparten ikke hadde som intensjon å samarbeide, oppfatninger som var formet av flere år med konflikt.

Dersom vi knytter dette an til figur 4 kan vi si at aktørenes oppfatning av sannsynligheten for at motparten samarbeider ligger til venstre for det kritiske punktet *p*. Konflikt blir dermed en selvforsterkende prosess, der aktørenes oppfatninger av hverandre former aktørenes handlinger, som igjen virker tilbake på aktørenes oppfatninger, o.s.v. Partene bar med seg oppfatninger om at den andre ikke var innstilt på samarbeid. Dette ledet begge til å velge konflikt. Resultatet ble konflikt, noe som bekreftet partenes oppfatninger om at motparten ikke var innstilt på samarbeid. Partene var fanget i en situasjon der mistillit og mangel på samarbeid førte til forsterket mistillit og mangel på samarbeid.

4. Tilløp til samarbeid i et ellers konfliktfylt terreng

Flere historikere trekker fram at til tross for mye konflikt i mellomkrigstiden, så fantes det en vilje til samarbeid og kompromisser – men at dette først og fremst kom til uttrykk gjennom uformelle samtaler og møter mellom toppfolkene i de to hovedorganisasjonene (Knutsen, 1985). De uformelle kontaktene mellom partene hadde direkte betydning for utfallet av flere konfliktspørsmål på 1920-tallet. Likevel var antakeligvis de indirekte effektene av disse kontaktene viktigst. De bidro til at det gradvis ble etablert en tillit mellom toppfolkene i de to organisasjonene – en tillit som nok bidro til at partene til slutt kunne ta skrittet ut av de omfattende konfliktene som 12 preget arbeidslivet.

4.1 Kampen mot de revolusjonære krefter

Et tidlig eksempel på kontakt mellom LO og NAF er knyttet til kampen mot de såkalte revolusjonære krefter innenfor arbeiderbevegelsen. Med et radikalisert LO,

og en utbredt frykt for den "revolusjonære klassekamp" blant arbeidsgiverne, uttrykte NAFs formann, Lars Rasmussen, i 1918 et ønske om å samarbeide med LO. Samarbeidsinvitasjonen rettet seg mot de moderate delene av LO, hvor målet var å vinne disse som samarbeidspartner mot de mer radikale kreftene i samme organisasjon. Utspillet til NAFs formann kom etter at han hadde hatt kontakt med LOs leder Ole O. Lian (Knutsen, 1985). Rasmussen fikk imidlertid ikke oppslutning om en slik samarbeidsstrategi i egen organisasjon. Den resterende ledelsen hadde "(...) full tillit til myndighetenes pansrede neve, til deres vilje og evne til å gjøre resolutt bruk av repressive midler som stod til rådighet." (Knutsen, 1985 s 373). Det var ingen grunn til å vise ettergivenhet overfor LO. NAF var trygge på at myndigheten vil slå ned på eventuelle ulovlige aksjoner fra arbeidstakersiden. Likefullt er hendelsen et tegn på en viss holdningsendring, spesielt hos lederne i de to hovedorganisasjonene. En ny form for fortrolighet var etablert. Det ble gradvis utviklet en forståelse for "(...) fordelene med det stille diplomati i form av underhåndskontakt og 'særkonferanser'." (Knutsen, 1985 s 403).

4.2 Under den aller største konfidensialitet

Et noe senere eksempel på at det tvers gjennom alle konfliktene fantes en vilje til samarbeid er kontaktene som LO og NAF 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 'konfidensialitet'." (Knutsen, 1985 s 407). Liknende forhandlinger bidro også til at den omfattende og ulovlige bygningsarbeiderstreiken i 1928 ble avviklet (Björgum, 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).

4.3 Mot en ny hovedavtale

Opptakten til undertegningen av Hovedavtalen i 1935 er et enda tydeligere eksempel på hvor viktige uformelle kontakter og samtaler mellom toppfolkene i LO og NAF var.¹⁰ En ny lov om avstemning over tarifforslag ble presset gjennom av regjeringen i 1934. Krefter internt i LO uttrykte sterk motstand mot denne, og i hemmelige forhandlinger mellom lederen i NAF og LOs juridiske rådgiver ble det arbeidet fram en avtale der NAF forpliktet seg til å støtte LO i kampen mot de nye avtemningsreglene. Med denne hemmelige avtalen i bakhånd kunne LOs ledelse presentere en tilsynelatende offensiv strategi overfor LO-kongressen i 1934 når det

¹⁰ Se Seim (1972) for en langt mer detaljert framstilling enn den som presenteres her.

gjaldt videre forhandlinger med NAF om en Hovedavtale. LOs ledelse oppnådde tilslutning hos kongressen – uten at kongressen viste at saken om avtemningsregler i praksis allerede var avgjort. Dette banet veien mot nye forhandlinger mellom LO og NAF, som kort tid etter resulterte i Hovedavtalen av 1935 (Bjørgum, 1985).

5 Gradvis endring i oppfatninger

I tillegg til den gradvise tilnærmingen toppfolkene i mellom var det flere andre begivenheter i samtiden som bidro til en endring i partenes oppfatninger av hverandre.

5.1 Staten mister grepet

Radikaliseringen av arbeiderbevegelsen som fant sted ved inngangen til 1920-tallet ble møtt med skjerpet militær beredskap framyndighetenes side (Knutson, 1985). For arbeidsgiverne fungerte dette som en bekreftelse på at de hadde myndighetene på sin side. Flere voldgiftskjennelser utover 1920-tallet, som klart var i arbeidsgivernes favør, bekreftet ytterligere dette inntrykket. Denne situasjonen snudde imidlertid mot slutten av 1920-tallet. Myndigheten så ut til å stå stadig mere maktesløse overfor de mange arbeidskonfliktene som preget perioden. De maktet hverken å sikre arbeidsfreden eller en bestemt lønnsutvikling. I 1927-28 signaliserte den borgelige regjeringen stadig tydeligere at de ønsket å trekke seg ut av lønnskampen og overlate lønnsfastsettelsen til partene i arbeidslivet (Dahl, 1981). Denne holdningen ble bekreftet av senere regjeringer. Uten garantier fra en sterk tredjepart som kunne tvinge fram en bestemt løsning (ofte i arbeidsgivernes favør) ble det stadig klarere at arbeidsgiverne måtte foreta et valg mellom fortsatt konfrontasjon, eller et sterkere arbeid for samarbeid. Den siste strategien så ut til gradvis å vinne fram internt i NAF (Dahl, 1981).

5.2 Gevinsten av samarbeid øker

1920-tallet var også en tid der spørsmålet om modernisering og rasjonalisering ble stadig mer aktuelt. Teknologiske endringer og det amerikanske Taylor-systemet for effektivisering av arbeidsprosessen gjorde at fagbevegelsen måtte forholde seg mer aktivt til spørsmålet om rasjonalisering innebærer et gode eller et onde. Vil rasjonalisering føre til økt produksjon med færre arbeidsplasser – eller er rasjonalisering nødvendig for å gi rom for økt lønn og jobbskaping? Blant annet via den såkalte rasjonaliseringskomiteen av 1929 stilte LO seg bak det siste synspunktet (Olstad, 2009). Det bredte seg gradvis en oppfatning innenfor fagbevegelsen om at modernisering og økt inntjening for bedriftene kunne være en vel så effektiv vei mot målet om arbeid for alle, økt lønn og bedre arbeidsvilkår enn beinhard

lønnskamp og streiker. Forbedret produktivitet og økt produksjon betydde også at kostnadene for arbeidsgiverne ved stadig produksjonsstans økte. Lockout fremstod som stadig mindre attraktivt. Hensynet til produksjonen tilsa samarbeid med arbeidstakerne, heller enn konflikt. 15

5.3 Maktbalanse

Den siste virkelig store arbeidskonflikten i Norge fant sted i 1931 – en konflikt som endte uavgjort og med store tap på begge sider. NAF hadde opparbeidet seg betydelig gjeld og LOs streikekasser var tappet. En maktbalanse så ut til å være etablert. NAF fikk for alvor demonstrert at den organiserte arbeiderbevegelsen var kommet for å bli. LO på sin side så at dersom de skulle trygge medlemmenes inntekt og jobber måtte de søke løsninger som ikke truet bedriftenes eksistens. Den uavgjorte storkampen i 1931 var et viktig bidrag til å forme partenes oppfatning om at konflikt hverken var i LOs eller NAFs interesse. Samarbeid om modernisering og en rimelig fordeling av resultatet var nødvendig.

5.4 Fascismens framvekst

Utover 1930-tallet ble det internasjonale politiske klimaet stadig mer preget av en høyredreining i stat og samfunn. Spesielt fascismens framvekst representerte en alvorlig trussel mot den organiserte arbeiderbevegelsen. I land som Italia, Spania, Tyskland og Østerrike ble det ført en bevisst politikk for å ødelegge og splitte opp fagbevegelsen. I pressen ble det stadig rapportert om hendelser ute i Europa hvor faglige ledere hadde blitt fengslet, mishandlet og drept. Her hjemme overtok Bondepartiet regjeringmakten i 1931. Dette markerte en overgang til en mer fagforeningsfiendtlig politikk, og en mer tydelig høyreaktivisme i samfunnet ellers (Olstad, 2009). Denne dreiningen i politikk førte igjen til at det ble stadig viktigere for ledelsen i LO å unngå store konflikter med arbeidsgiverne og myndighetene – noe som kunne føre til at fagbevegelsen ble stående mer eller mindre alene. En eskalering av konfliktene kunne true fagbevegelsens eksistens også i Norge (Olstad, 2009). For ledelsen i LO ble det stadig klarere at et samarbeid om pragmatiske løsninger var nødvendig – nettopp for å unngå å havne i samme desperate situasjon som den fagbevegelsen i mange andre land befant seg i.

5.5 Arbeidsledighet og krisepaner

De politiske konjunkturerne i Norge snudde noe da Bondepartiet mistet regjeringmakten i 1933. Men de økonomiske konjunkturerne pekte fortsatt nedover. I et forsøk på å møte den høye arbeidsledigheten og den økonomiske lavkonjunkturen lanserte Arbeiderpartiet sin såkalte krisepan 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, utviklet av Keynes og Frisch, som også ble lansert rundt denne tiden. Men som Olstad (2009, s 368) kommenterer, det var først etter storkonflikten i 1931 “(...) 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 bringes under kontroll (Moene og Wallerstein, 2006). Arbeidsgiverne var de som først søkte etter en løsning på dette problemet (Petersen, 1950; Bjørgum, 1985). NAF tok til orde for en sentralisering av lønnsoppgjørene med den hensikt å koordinere lønnsdannelsen – et opplegg ledelsen i LO etter hvert kom til å støtte. Både NAF og LO så altså gradvis ut til å innse at uten arbeidsfred og koordinering av lønnsdannelsen ville ikke krisepolitikken virke. Men et slikt opplegg krevde et omfattende samarbeid mellom partene i arbeidslivet.

5.6 Nye allianser

Internt i fagbevegelsen var det særlig fagforeningene som representerte arbeidere i utekonkurrerende virksomheter (konkurransutsatt sektor) som støttet ideen om en sentralisering av lønnsdannelsen. Disse fagforeningene fryktet at små militante fagforeninger innenfor skjermet sektor av økonomien ville presse opp lønningene til et nivå som virksomheter i konkurranseutsatt sektor ikke ville tåle. Dermed oppstod det en slags implisitt allianse bestående av dominerende fagforeninger innen LO og arbeidsgivere. Begge parter betraktet en sentralisering av lønnsdannelsen som et middel til å kontrollere lønnsveksten i virksomheter skjermet fra internasjonal konkurranse.¹¹ I praksis var omfanget og effekten av krisepolitikken som ble iverksatt på 1930-tallet beskjedent (Hodne og Grytten, 2002). Den implisitte alliansen mellom arbeidsgiverne og fagforeninger som representerte arbeidere fra konkurranseutsatte virksomheter bidro imidlertid til å utforme et viktig institusjonelt svar på problemer som kunne true en mer aktiv stimulering av etterspørselen – en økonomisk politikk som ble mer aktuell etter

¹¹ Swenson (2002) har grundig dokumentert at en slik implisitt allianse ble etablert i det svenske arbeidslivet. Systematiske studier av partenes begrunnelser for hvorfor de ønsket en sentralisering av lønnsdannelsen, og hvordan alliansene mellom deler av fagbevegelsen og arbeidsgiverne så ut, er ikke gjennomført i Norge. Men det er i utgangspunktet ingen grunn til å tro at Norge skiller seg vesentlig fra Sverige. Begge land var (og er) små åpne økonomier, med en stor andel av verdiskaping og sysselsetting knyttet til konkurranseutsatt sektor.

den annen verdenskrig (Moene og Wallerstein, 2006). Igjen framstod det som stadig klarere at LO og NAF hadde felles interesser.

6. Oppfatninger, tillit og samarbeid

Eksemplene ovenfor viser til begivenheter som antakeligvis bidro til en mental reorientering hos partene i arbeidslivet på 1920- og 30-tallet. En slik mental reorientering var helt nødvendig for å bringe partene ut av det sosiale dilemmaet de befant seg i. Det er grunn til å tro at partene i arbeidslivet var seg bevisst kostnadene ved de stadige konfliktene de var involvert i. Men, som vist ovenfor, var dette i seg selv ikke nok til å forklare hvorfor partene etter hvert gikk fra konflikt til samarbeid. Det grunnleggende problemet var at partene i utgangspunktet ikke hadde tillit til hverandre. De var i konflikt, de hadde vært i konflikt over lang tid og de bar derfor med seg en oppfatning om at motparten ikke ønsket samarbeid. Så lenge disse oppfatningene lå fast hadde partene ingen grunn til å endre sin strategi. Heller tvert i mot, siden de risikerte å komme dårligere ut hvis de “bøyde av” når motparten fortsatt “stod på”. Det som trengtes var en endring i oppfatninger. For begge gjaldt det at de måtte ha tilstrekkelig tillit til at motparten ville velge samarbeid, for at de selv skulle gjøre det samme.

Dersom vi vender tilbake til figur 4 kan vi si at begivenhetene oppsummert ovenfor til sammen bidro til å bringe partenes oppfatninger over den kritiske verdien p^* , slik at ‘samarbeid’ fremstår som den mest fornuftige strategien. Ved inngangen til 1930-tallet ser det ut til å oppstå en situasjon der *ytre* faktorer (myndighetenes tilbaketrekking fra lønnsforhandlingene, høyreaktivisme og fascismens framvekst, økonomisk krise og arbeidsledighet) og *indre* faktorer (en fortrolighet toppfolkene i mellom, maktbalanse mellom LO og NAF og nye allianser på tvers av de to hovedorganisasjonene) slår seg sammen med modernisering og effektivisering som gjør gevinstene ved samarbeid stadig større. Til sammen skaper dette en tilstand hvor partene våger å ta det avgjørende skrittet bort fra konflikt som hovedstrategi.

Slikt sett var ikke undertegningen av hovedavtalen et uttrykk for en spontan tillitserklæring fra partenes side. Det var en gradvis endring i oppfatninger som var den avgjørende faktoren. Men når Hovedavtalen først var på plass bidro den til å videreutvikle og sementere en gjensidig fortrolighet og tillit mellom partene. Uten denne tilliten ville ikke Hovedavtalen ha fått den betydningen den skulle vise seg å få for det norske kollektive forhandlingssystemet.

Referanser

Andersen, T.M., B. Holmstrom, S. Honkapohja, S. Korkman, H.T. Soderstrom og J. Vartiainen. 2007. *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risk.* Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.

Barth, E., K. Moene og M. Wallerstein. 2003. *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bergh, T. (red.) 2010. *Avtalt spill.* Oslo: LO og NHO.

Bjørgum, J. 1985. LO og NAF 1899-1940. *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie.* 2: 85-114.

Bull, E. 1988. *Norges Historie. Klassekamp og fellesskap 1920-1945.* Oslo: Cappelen

Dahl, S. 1981. Norsk Arbeidsgiverforening 1927/28. Tilbaketog og revurdering. *Historisk Tidsskrift.* 1: 1-25.

Grimen, H. 2009. *Hva er tillit.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hardin, R. 2002. *Trust & Trustworthiness.* New York: Russel Sage Foundation.

Hernes, G. 2006. *Den norske mikromodellen: Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital.* Fafo-notat nr. 25.

Hilson, M. 2008. *The Nordic Model. Scandinavia Since 1945.* London: Reaktion Books.

Hodne, F. og O.H. Grytten. 2002. *Norsk økonomi i det 20. århundre.* Bergen: Fagbokforlaget.

Kangas, O og J. Palme. 2005. Coming Late - Catching Up: The Formation of a 'Nordic Model', i O. Kangas og J. Palme (red.) *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries.* New York. Palgrave Macmillan.

Knutsen, P. 1985. Norsk arbeidsgiverforening, revolusjonsfrykten og de korporative tendenser. *Historisk Tidsskrift*. 4: 369-413.

Okun, A. 1975. *Equality and Efficiency - The Big Tradeoff*. New York: The Brookings Institution.

Olstad, F. 2009. *Med knyttet neve. LOs historie 1899-1935*. Oslo: Pax

Moene, K. 2005. Modell på moten. *Dagens Næringsliv* 08.10.2005.

Moene, K. 2009. Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg 3 i *Fordelingsutvalget. Norges offentlige utredninger*. 2009: 10.

Moene, K. 2010. Konflikt og hovedavtale. I Bergh, T. (red.) *Avtalt spill*. Oslo: LO og NHO.

Moene, K. og M. Wallerstein. 2006. Social Democracy as a Development Strategy, i Bardhan, P., S. Bowles og M. Wallerstein (red.) *Globalisation and Egalitarian Redistribution*. New York: Russell Sage Foundation.

Petersen, E. 1950. *Norsk Arbeidsgiverforening 1900-1950*. Oslo: Norsk Arbeidsgiverforening.

Pontusson, J. 2005. *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press

Rothstein, B. 2000. Trust, Social Dilemmas and Collective Memories. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12: 477-501.

Seim, J. 1972. *Hvordan Hovedavtalen av 1935 ble til*. Oslo: Tiden.

Swenson, P.A. 2002. *Capitalists against Markets*. New York: Oxford University Press.