

Per Kleppe



SAMFUNNSKONTRAKT

Solidaritetsalternativet
– fortid og framtid

Solidaritetsalternativet – fortid og framtid

Per Kleppe

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**
ISBN 82-7422-256-3
Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum
Omslagsdesign: Kåre Haugerud
Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
2 Hovedelementer i utredningen fra Sysselsettingsutvalget	8
2.1 Forutsetninger for forslagene	10
2.2 Mål	11
2.3 Hovedelementene i solidaritetsalternativet	12
2.4 Hvordan virker de enkelte elementene sammen?	17
3 Virkninger av solidaritetsalternativet	18
3.1 Den uheldige trenden kan snus	23
4 Svakheter ved vårt nåværende system for inntektsdannelse	24
4.1 Fragmenteringen	24
4.2 Misbruk av streikevåpenet	26
4.3 Misforholdet mellom lønnsutviklingen for offentlig og privat ansatte akademikere	27
5 Et revidert solidaritetsalternativ, sett i forhold til vårt framtidige velferdssystem	29
5.1 Valg av modell	29
5.2 Kan solidaritetsalternativet forbedres?	31
6 Kort sammenfatning	33
Referanser	36
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn	38

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Per Kleppe er Cand. oecon og arbeider ved Forskningsstiftelsen Fafo. Han var handelsminister 1971–1972, finansminister 1973–1979 og planleggingsminister 1979–1981 I perioden 1981–1988 var han generalsekretær i EFTA . Kleppe var leder av sysselsettingskommisjonen 1992.

Rapporten er skrevet i august 1998

1 Innledning

Begrepet «solidaritetsalternativet» stammer fra *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene* (NOU 1992:26), som var utredningen fra Sysselsettingsutvalget. Den ble lagt fram 18. august 1992. Begrepet og dets innhold ble tatt i bruk av regjeringen og lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet allerede samme høst (St.meld. nr. 1 1992–93). Det ble et grunnleggende begrep både i Langtidsprogrammet 1994–97 (St.meld. nr. 4 1992–93) og i det som gjelder perioden 1998–2001 (St.meld. nr. 4 1996–97). Det har også vært et viktig begrep i senere økonomisk-politiske dokumenter. Et stort flertall i det politiske miljø aksepterte opplegget som ble skissert i NOU 1992:26.

Solidaritetsalternativet har ikke forblitt uforandret. Nye momenter er kommet til underveis, og de tallmessige forutsetningene for det regneeksempel som begrepet opprinnelig var knyttet til, er forlenget blitt uaktuelle. Det har vært en ganske bred enighet om at solidaritetsalternativet har virket positivt inn på den økonomiske utviklingen i Norge siden 1992, som stort sett har vært meget gunstig. Nå, seks år etter framleggelsen av Sysselsettingsutvalgets utredning, har begrepet fremdeles stor slagkraft, men samtidig stormer det mer omkring det enn tidligere. Mange hevder at inntektsoppgjøret våren 1998 betydde slutten på solidaritetsalternativet. Det er etter min mening en merkelig argumentasjon. De fleste er enige om at solidaritetsalternativet virket bra så lenge man fulgte oppskriften. Det er ikke merkelig at det går dårligere (for eksempel at renten går opp) når man ikke lenger følger spillereglene: svekker den makroøkonomiske styringen, forlater moderasjonen i lønnsdannelsen. Det fornuftige må være å komme tilbake til «den gode sirkel» som solidaritetsalternativet representerer. I denne rapporten argumenteres det derfor for at dette alternativet bør få et lengre liv.

Begrepet «solidaritetsalternativet» gjaldt opprinnelig et konkret knippe av virkemidler, knyttet til bestemte forutsetninger, altså et sosialøkonomisk *regnestykke*. Begrepet har etter hvert skiftet mening, slik at det i dag betyr en måte å behandle økonomiske problemer på, et «bredt grep», altså en *angrepsmåte*. Det er i den sistnevnte betydning begrepet anvendes i denne rapporten.

2 Hovedelementer i utredningen fra Sysselsettingsutvalget

En vurdering av solidaritetsalternativet må ta sitt utgangspunkt i innstillingen fra Sysselsettingsutvalget. Det var lederen i Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik, som i forbindelse med valgkampen foran kommunevalget 1991 reiste forslag om et bredt sammensatt utvalg for å vurdere sysselsettingspolitikken. Arbeidsløsheten hadde nådd høyder som Norge ikke hadde opplevd siden 1930-årene, og spørsmålet om hva en skulle gjøre, var blitt et politisk hovedtema. Det fantes ikke noen allmenn godtatt bred strategi for sysselsettingspolitikken, bare en del «gode ideer» som ikke utgjorde noe sammenhengende hele. Regjeringen Harlem Brundtland fulgte i august 1991 opp forslaget fra Kristelig Folkeparti. Den 4. oktober ble utvalget oppnevnt av Regjeringen. Det ble stort, med representanter for alle partier på Stortinget, LO og NHO, Arbeids- og Finansdepartementene, Statistisk sentralbyrå og ulike fagmiljøer. Blant medlemmene var Yngve Hågensen, Thorbjørn Jagland, Hill-Marta Solberg, Aud-Inger Aure, Ragnhild Queseth Haarstad, Kristin Clemet, Carl I. Hagen og SSBs sjef, Svein Longva. Leder ble Per Kleppe. Sekretariatet ble lagt til Finansdepartementet og ledet av Thorvald Moe.

Utvalget fikk en meget knapp tidsfrist, sett i forhold til det store mandatet: å «drøfte hvilke strategier som kan følges for å oppnå økt sysselsetting på varig grunnlag». I praksis var det 1990-årene som ble utvalgets horisont, selv om de prinsipielle resonnementene tok sikte på en lengre framtid. Selv om tidsrammen for utredningsarbeidet var meget stram (opprinnelig ni måneder, senere forlenget til ti og en halv måned), var ambisjonen å få samlet inn og vurdert alt relevant materiale, nasjonalt og internasjonalt.

Når det gjaldt teorien, kan man si at utredningen gjorde stor bruk av standardverket «Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market» (Layard, Nickell og Jackman 1991) som nettopp var utkommet. Det var skrevet av tre kjente engelske økonomer og var en oppsummering av teoretisk og empirisk viten internasjonalt om arbeidsløshet og årsakene til den. Boken la en hovedvekt på årsaker av institusjonell og strukturell karakter, mens eldre analyser ofte en-sidig hadde vektlagt etterspørselen etter arbeidskraft.

Layard, Nickell og Jackman (1991) gjennomgikk en rekke teorier for hvordan arbeidsmarkedet fungerer i praksis. De fant blant annet at «generøse» ordninger for arbeidsløshetsstrygden bidro til å gjøre de arbeidsløse mindre interesserte i å søke jobb. Med «generøs» mentes et høyt nivå for kompensasjon i forhold til tidligere lønn, men også at trygdeperioden var meget lang. Resultatet etter studier av

faktorer som hadde påvirket arbeidsløsheten i 20 OECD-land, var at både trygdeperiodens lengde og kompensasjonsgraden kunne bidra til høyere arbeidsløshet. Derimot virket aktive arbeidsmarkedstiltak – i motsetning til passiv utbetaling av trygd – til å holde arbeidsløsheten nede. Det samme gjorde samordning og sentralisering av lønnsoppgjørene og også lønnsoppgjør på bedriftsplanet. Det verste ut fra hensynet til sysselsettingen var bransjevis (forbundsvis) oppgjør, som i de fleste tilfeller ikke tok hensyn til virkningen på ledigheten. Sammenhenger av denne typen vil alltid være beheftet med usikkerhet, men de gir nyttige pekepinner.

Et begrep som har nær sammenheng med disse teoretiske studiene, er *likevektsledighet* (engelsk: NAIRU = Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Hvis ledigheten synker under dette nivået, øker risikoen for at takten i prisstigningen øker. I en åpen økonomi kan det bety at industriens konkurransevne overfor utlandet forverres. Utvalget anslo at «likevektsledigheten» i Norge i begynnelsen av 1990-årene lå på vel tre prosent av arbeidsstyrken. Slike anslag er meget usikre, så beregningene var et forsøk på å dimensjonere et forhold som vi visste eksisterte, selv om Norge i 1992 hadde en faktisk ledighet som lå langt over dette nivået. I 1998 er problemstillingen blitt langt mer aktuell, siden den registrerte ledigheten har beveget seg nedover mot den anslåtte «likevektsledigheten».

Flaskehals og mismatch. Et problem som utvalget nevnte, men ikke gikk særlig inn på, var måten såkalte *flaskehals* på arbeidsmarkedet, altså mangel på visse typer arbeidskraft, virker inn på resten av dette markedet. Arbeidsmarkedet er ikke homogent, men består i virkeligheten av en rekke delmarkeder. Sett over tid er arbeidsmarkedet blitt mer heterogent, slik at de ulike kategorier av sysselsatte i stadig mindre grad er blitt «utbyttbare». Den tradisjonelle teorien på dette området har oftest forutsatt at «arbeidskraften» består av ufaglærte arbeidere, som lett lar seg erstatte av andre. I dag er dette unntaket, ikke regelen. Mangel på leger eller IT-folk kan ikke løses ved å ta inn folk med en annen type kompetanse. Dette gjelder ikke bare disse yrkene. Nesten alle yrker er blitt mer spesialiserte enn før, med lengre opplæringstider enn det som tidligere var vanlig. Det er blitt mer tidkrevende å skaffe til veie folk som det er mangel på. Det betyr økt risiko for «mismatch» på arbeidsmarkedet, det vil si at tilbudet på arbeidsmarkedet er annerledes sammensatt enn etterspørselen. «Mismatch» kan forekomme både når det gjelder yrkeskompetanse og lokaliseringen av arbeidskraften. Det sistnevnte har betydning blant annet fordi ektefeller helst må få arbeid på samme sted. Dette presser opp «likevektsledigheten», målt på den måten som er omtalt foran. Men vil mangel

på visse yrkesgrupper, som leder til ekstra lønnsøking for disse, få virkninger for andre gruppers lønnsutvikling? I den grad mangelen gjelder små grupper som oppfattes som «spesielle», vil antagelig spredningseffekten – «lønns-lønns-spiralen» – være begrenset. Hvis knappheten på arbeidskraft blir mer allmenn, øker antagelig risikoen for slike spredningseffekter sterkt. Det er sannsynlig at lønnsoppgjøret våren 1998 i en viss grad var påvirket av slike faktorer.

Det var en viktig konklusjon fra Sysselsettingsutvalget at man burde forsøke å få presset «likevektsledigheten» nedover ved å bedre økonomiens funksjonsmåte, spesielt ved å få arbeidsmarkedet til å fungere mer effektivt (også bedring av andre markeder, for eksempel produktmarkedene, vil indirekte bidra til å redusere likevektsledigheten). Når det oppstår mangel på arbeidskraft i enkelte sektorer, bør myndighetene prøve å stimulere tilbudet på disse områdene, for eksempel ved utdanningstiltak, flyttetilskott eller hjelp til rekruttering av arbeidskraft i utlandet. Om mulig bør arbeidsmarkedsmyndighetene kunne forutsi mangelsituasjoner og treffe de nødvendige tiltakene i tide. Dette innebærer at arbeidsmarkedstiltak er aktuelle ikke bare når det er betydelig arbeidsløshet, men også når det er eller forventes mangel på arbeidskraft.

Ved siden av å dra stor nytte av den engelske studien, gjorde utvalget intensiv bruk av det norske fagmiljøet og fikk laget flere spesielle utredninger som underlag for utvalgets arbeid. Det empiriske materialet var også meget omfattende, selv om det var og er huller i kunnskapen, for eksempel om bedriftenes reaksjonsmønstre. Stort sett kan man vel si at utvalget skaffet til veie den kunnskapsmassen som det var mulig å få tak i innen den tidsrammen som var til rådighet.

2.1 Forutsetninger for forslagene

I en åpen økonomi vil forholdet til omverdenen, «utlandet», være av avgjørende betydning. De konkurranseutsatte delene av arbeidslivet, både på eksport- og importsiden, konkurrerer med «hele verden». I mandatet for Sysselsettingsutvalget het det at «utvalget skal legge til grunn en fast valutakurspolitikk». Det vil si at det var avskåret fra å vurdere devaluering eller revaluering av kronen som virkemiddel. Konkurranseevnen overfor utlandet, som er av sentral betydning for sysselsettingen i de konkurranseutsatte bransjene og indirekte for den skjermede, måtte påvirkes på andre måter. Siden utvalget fant det riktig å legge til grunn at produktiviteten i norsk konkurranseutsatt virksomhet ville utvikle seg på linje med den som man ventet i konkurrentlandene (om lag to og en halv prosent per år), var det

i første rekke kostnadene og spesielt lønnsutviklingen som måtte påvirkes for å få til en gunstigere utvikling i norske bedrifters kostnadsnivå enn i konkurrentenes. Det var naturlig å sette inn innsatsen her, siden det norske kostnadsnivået i 1991 lå høyt i forhold til nivået i de fleste konkurrentland. På dette punktet satte utvalget som mål at den kostnadmessige konkurranseevnen skulle forbedres med rundt ti prosent i perioden 1993–97 og deretter ikke svekkes. For femårsperioden fra 1993 forutsatte utvalget at lønnskostnadsveksten (nominelt) i Norge måtte begrense seg til om lag tre prosent per år, mens man regnet med at veksten i konkurrentlandene ville bli 4,5– prosent per år. Den kostnadmessige konkurranseevnen ble beregnet på tradisjonell måte, slik at man antok at den var avhengig av hvordan tre faktorer utviklet seg: produktiviteten i industrien, industriarbeiderlønningene og valutakursen. Dette gir et sterkt forenklet bilde, siden det er en rekke andre faktorer som også virker inn på konkurranseevnen, og man kan ikke se bort fra at disse andre faktorene kan ha vært viktige i 1990-årene. Det tekniske beregningsutvalg har for øvrig senere gått bort fra å sammenlikne produktivitet fordi anslagene er så usikre og upålitelige. Vurderingen av hvordan konkurranseevnen og andre hovedfaktorer ville utvikle seg i 1990-årene, avhang i stor grad av hvordan man ventet at utviklingen i «omverdenen» ville bli. Her la utvalget til grunn OECDs prognoser, som den gangen gikk ut på at OECD-området samlede BNP ville ha en årlig vekst på om lag tre prosent i 1990-årene, mens prisstigningen ville bli tre-fire prosent årlig. For den norske utviklingen ble det benyttet tilgjengelige prognoser. Et problem med de fleste prognoser er at de er lineære, det vil si de regner med jevn vekst fra år til år. I praksis er det svingninger.

En av mandatets forutsetninger var også at «utvalget skal legge til grunn de endringer i de internasjonale rammevilkår som følger blant annet av EØS-forhandlingene, GATT-forhandlingene og av OECD-samarbeidet». Dette var før spørsmålet om norsk EU-medlemskap ble avgjort ved folkeavstemningen i november 1994. Utvalget greide å holde dette spørsmålet utenfor arbeidet, det vil si at medlemmene avsto fra å hevde at EU-medlemskap ville virke positivt eller negativt på nivået for arbeidsløsheten. Mandatet avskar muligheten for å gå inn for proteksjonisme som virkemiddel mot arbeidsløshet.

2.2 Mål

Det mål som Sysselsettingsutvalget satte opp – i samsvar med mandatet – var at den åpne ledigheten (som var seks prosent i 1992) ved slutten av 1990-årene

skulle være redusert ned mot «likevektsledigheten», som altså på usikkert grunnlag ble anslått til vel tre prosent i begynnelsen av tiåret, og som ble forutsatt ikke å skulle øke i løpet av tiåret. Å oppnå det siste var også en del av målsettingen. Disse to delene av målet henger nøye sammen. Internasjonale tall viser at «likevektsledigheten» har en meget klar tendens til å følge den åpne ledigheten og spesielt veksten i antall langtidsledige (personer som har vært ledige i minst tolv måneder (i Norge: seks måneder)). Økning i arbeidsløsheten gir ofte et økt nivå for «likevektsledigheten». Omvendt har land som har greid å holde ledigheten nede også en lav «likevektsledighet».

Dette målet var meget ærgjerrig, både i betraktning av den norske utviklingen i de foregående tiår og sett i forhold til den ventede utviklingen i omverdenen. Norsk økonomi var blitt langt mer integrert enn tidligere med europeisk og internasjonal økonomi, og den vil vanligvis forandre seg noenlunde i takt med det som skjer i omverdenen. Når utvalget tok sikte på en annen utvikling i Norge enn i de omliggende landene, med en forbedring av norsk næringslivs konkurransevne med utlandet på ti prosent på fem år, ville det sette ekstraordinære krav til store deler av den økonomiske politikken. Det betydde også at sysselsettingsmålet måtte ses i sammenheng med de andre hovedmålene for politikken. Hovedtanken fra utvalgets side var at man måtte ta *et meget bredt grep*, siden utviklingen av sysselsettingen er avhengig av mange forhold og av politikken på mange områder.

2.3 Hovedelementene i solidaritetsalternativet

Et sentralt element i alternativet er et *inntektspolitisk* samarbeid med et forpliktende opplegg mellom partene i arbeidslivet for *lønsdannelsen*. Det som kalles «moderasjonslinjen» stammer fra slutten av 1980-årene. Fra 1980 fram til 1987 hadde prisstigningen vært så sterk at selv om kronetilleggene var betydelige om man tok med den store lønnsglidningen, ble den reelle utviklingen av lønnen – ut over arbeidstidsforkortelsen i 1987 – beskjeden. Etter to år med lønnslov (1988–89), var inflasjonen dempet sterkt. Deretter fikk man igjen fri lønnsdannelse, men LO hadde ikke lyst til å gjenoppleve 1980-årenes uheldige utvikling. Under Yngve Hågensen's ledelse gikk LO i stedet inn for å sikre økt realinntekt med lave nominelle tillegg («moderasjonslinjen»). Det var mulig å få tilslutning til den blant de fagorganiserte med den store arbeidsløsheten man hadde i begynnelsen av 1990-årene (jeg ser bort fra at hovedoppgjøret i 1990 i første omgang ble forkastet i uravstemningen, antagelig fordi man hadde unnlatt å bruke megling i oppgjøret,

se Stokke 1998a:338–342). Men ville det være mulig å få oppslutning om denne linjen når arbeidsløsheten igjen sank? For å øke muligheten for dette lot man denne typen lønnsdannelse bli koplet sammen med en rekke andre tiltak som del av det brede opplegget som fikk navnet *solidaritetsalternativet*.

Det er viktig å understreke at selve lønnsdannelsen, som før, i hovedsak er resultat av forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Staten er ikke direkte part i disse forhandlingene (bortsett fra når den selv opptrer som arbeidsgiver). Partene bestemmer altså selv formen på avtalene. Statens interesse innskrenker seg i hovedsak til prisvirkningene av oppgjørene. Som ledd i «solidaritetsalternativet» har NHO og LO forpliktet seg til å få til den reallønnsforbedringen de måtte bli enige om, med minst mulige nominelle tillegg. Sentral samordning på begge sider er en forutsetning for å få dette til, men opplegget inneholder også mulighet for en lokal tilpassing etter forholdene i den enkelte bedrift. Dette vurderes på basis av fire kriterier som LO og NHO ble enige om under tariffoppgjøret 1990, og som innstillingen fra Sysselsettingsutvalget henviste til (de fire kriteriene er at lokale tillegg skal «gis på grunnlag av den enkelte bedrifts økonomiske virkelighet, dvs bedriftens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne»).

Tariffavtalene mellom LO og NHO dekker hovedtyngden av det konkurranseutsatte næringslivet. Virkningen på konkurranseevnen må tillegges en avgjørende vekt for den profil hele inntektsoppgjøret skal ha. «Oljealderen» tar etter hvert slutt, og når det skjer, er det ønskelig at Norge har en tilstrekkelig mengde virksomhet som er i stand til å konkurrere internasjonalt. Det er viktig allerede nå å ikke undergrave konkurranseevnen til for mye av sysselsettingen i konkurranseutsatte næringer. Lønnsoppgjørene for disse bør alltid være normgivende for lønnsoppgjørene totalt sett, siden de i større grad enn lønnsoppgjørene for skjermede sektorer tar hensyn til konkurranseevnen overfor utlandet. Derfor er NHO-LO-avtalene blitt en mal for de andre og legges normalt til grunn for lønnsnemndas kjennelser, om lønnsavtaler havner der. Bruken av lønnsnemnd, når det blir nødvendig, har vist seg å være en forutsetning for at «solidaritetsalternativet» skal fungere. Det henger blant annet sammen med at arbeidstakersiden er blitt så oppsplittet. Smågrupper ser ofte bort fra de allmenne samfunnshensyn som store organisasjoner, som LO, vanligvis legger til grunn. Jeg skal komme tilbake til de problemene som denne fragmenteringen av arbeidslivets organisasjoner fører med seg.

Det *andre* hovedelementet i solidaritetsalternativet er bruk av *statens stabiliseringspolitikk*, særlig *finanspolitikken*. Ved at den ses som ledd i solidaritetsalternativet, kan den legges til grunn at inflasjonen dempes av inntektspolitikken. At prisene stiger langsommere er til fordel for de offentlige finansene. Derved økes statens muligheter for å gjøre en innsats på andre felter, i første rekke påvirkning av den økonomiske aktiviteten i samfunnet. Den vil blant annet bestå i tiltak som påvirker den samlede etterspørselen og dermed etterspørselen etter arbeidskraft. Men den vil også omfatte tiltak som virker inn på strukturen i økonomien, ikke minst på bedriftenes evne til å sysselsette og arbeidstakernes evne til å møte kravene i arbeidslivet.

Man skiller gjerne mellom *konjunkturrell* arbeidsløshet – som henger sammen med svingninger i den samlede etterspørsel – og *strukturell* arbeidsløshet, som skyldes forhold på tilbudssiden i økonomien. Eksempler på det sistnevnte er at arbeidssøkere ikke har den kompetansen som etterspørres, eller at produksjonssystemet er blitt endret. Den strukturelle arbeidsløsheten – som i prinsippet er det samme som likevektsledigheten – har økt sterkt i omfang siden 1970 i de fleste europeiske land. Et flertall av landene i Europa fikk en betydelig arbeidsløshet allerede i 1970-årene, og den har senere økt sterkt i 1990-årene. Disse landene har også en betydelig langtidsledighet. Folk som har vært arbeidsløse lenge, blir ofte mindre egnet på et arbeidsmarked som er i sterk endring. Overfor en slik strukturell ledighet hjelper det ikke bare å øke den alminnelige etterspørsel. Her trengs det tiltak for å øke vedkommendes kompetanse og evne til å klare seg på arbeidsmarkedet.

Norge unngikk arbeidsløshet av betydning i 1970-årene, og den økte ledigheten i begynnelsen av 1980-årene ble raskt overvunnet. Den sterkt økte arbeidsløsheten fra slutten av 1980-årene hadde derfor i Norge et betydelig innslag av konjunkturrell ledighet, som kunne motvirkes ved en økning av etterspørselen. En aktiv finanspolitikk ble derfor en sentral del av solidaritetsalternativet. Mellom 1989 og 1993 hadde Norge den mest ekspansive finanspolitikken i OECD-området. Deretter ble politikken lagt om i kontraktiv retning, i og med at andre faktorer – spesielt rentenedgangen og den internasjonale konjunkturoppgangen – drev etterspørselen oppover. På dette punktet har norsk finanspolitikk fulgt tradisjonelle makroøkonomiske retningslinjer – ofte kalt «motkonjunkturpolitikk» – som tilsier at etterspørselen skal stimuleres (ut over de automatiske stabilisatorene) når den faktiske ledigheten er høyere enn likevektsledigheten, som altså er det samme som den strukturelle ledigheten. Politikken karakteriseres ved at man *samtidig* har grepet fatt i problemene på etterspørsels- og tilbudssiden. De sistnevnte har vært

strukturelle og altså ikke-konjunktuelle. Man har påvirket den samlede etterspørsel i Norge gjennom budsjettpolitikken, samtidig som man for eksempel gjennom aktive arbeidsmarkedstiltak har økt arbeidsløses muligheter for å få arbeid.

Sysselsettingsutvalget var også opptatt av *sammensetningen* av statens budsjett, spesielt om utgiftene direkte fremmet sysselsetting eller ikke. Utvalget konkluderte med at man burde undersøke om utgifter som ikke direkte økte sysselsettingen, spesielt overføringer til private, kunne reduseres for å gi plass til utgifter som økte sysselsettingen. Utvalget nevnte fem milliarder kroner som en rimelig størrelsesorden for en slik reduksjon av overføringene. Hvordan dette skulle gjøres i praksis ble overlatt til et eget utvalg, *Overføringsutvalget*, også under ledelse av Per Kleppe. Dette utvalget avgav sin utredning (NOU 1993:11) 4. mars 1993. Det viste seg at det var meget vanskelig å få politisk enighet om selv begrensede kutt i overføringene. Det er mulig at disse vanskene ble økt av det faktum at 1993 var et valgår. Utvalget lyktes imidlertid med å problematisere størrelsen på overføringene. Den lange listen over mulige kutt i disse ordningene, som utvalget la fram, har senere kommet til nytte i regjeringens arbeid med disse spørsmålene. Ut fra denne synsvinkelen må de betydelige økningene i overføringer til private (for eksempel kontantstøtten) det seneste året oppfattes som et tilbakeslag. Etterspørselen etter arbeidskraft fra andre deler av norsk økonomi har økt meget sterkt. De økte overføringene har derfor bidratt til en økt etterspørsel på et tidspunkt da dette er ikke er ønskelig. I tillegg har de antagelig ført til en forverring av økonomiens funksjonsevne istedenfor det motsatte, som jo var målsettingen i solidaritetsalternativet. Det *tredje* hovedelementet i alternativet har vært en aktiv *arbeidsmarkedspolitik*k. Som nevnt (Layard, Nickell og Jackman 1991) har forskning om arbeidsmarkedet vist at såkalte passive tiltak, spesielt en politikk som innskrenker seg til å utbetale arbeidsløshetsstrygd, virker i retning av å øke arbeidsløsheten og gjøre den permanent. Denne virkningen øker hvis kompensasjonsgraden er høy og trygdeperioden lang. På den andre siden kan arbeidsmarkedstiltak som aktiviserer de ledige ved utdanning, midlertidig statlig finansiert sysselsetting og aktiv søking etter «riktige» jobber, hjelpe til med å bevare de lediges evne til innsats og deres kontakt med arbeidslivet. På linje med dette gikk Sysselsettingsutvalget inn for å holde kompensasjonsgraden forholdsvis lav (markert lavere enn i Danmark og Sverige). På den andre siden har norsk arbeidsmarkedspolitik utmerket seg ved at formidlingen er stram sammenlignet med mange andre land. Tilvist arbeid skal tas, ellers tapes dagpengene. Det forhold at norske arbeidskontorer både har ansvar for utbetalingen av dagpenger og for arbeidsmarkedstiltakene, har vist seg å være en stor

fordel. En slik ordning har man for eksempel ikke i Danmark og Sverige, og da er det ikke så lett å oppnå den ønskede «formidlingsstramhet».

I tillegg til de mer langsiktige arbeidsmarkedstiltakene inneholdt innstillingen fra Sysselsettingsutvalget forslag om en del midlertidige sysselsettingstiltak for å redusere den åpne ledigheten i 1993 og 1994. De skulle bidra til å hindre økning av langtidsledigheten i disse vanskelige årene, og dermed øke mulighetene for å føre de ledige tilbake til arbeidsmarkedet. Disse tiltakene gjorde det antagelig også lettere å få hele opplegget godtatt av de fagorganiserte.

Et *fjerde* ledd i solidaritetsalternativet har vært *utdanningspolitikken*. Man kan ikke si at den var et hovedelement i alternativet slik det ble presentert i 1992. Dette skyldtes dels den knappe tidsfristen, dels at reformer på dette området ofte er ganske langsiktige, og altså pekte ut over 1990-årenes perspektiv. På et par områder inneholdt imidlertid innstillingen fra Sysselsettingsutvalget viktige forslag. Det ene var en sterk understreking av betydningen av en økning av antall *lærlingeplasser*. Tallene viste at ledigheten blant de unge var størst for dem med dårligst utdanning. For mange av dem ville ikke det mer teoretiske utdanningstilbudet i den videregående skolen være noe fullgodt alternativ. Erfaringer fra utlandet viste at et godt utbygget system for lærlingutdanning reduserte ungdomsledigheten. Det andre utspillet fra Sysselsettingsutvalget gjaldt *voksenopplæringen* som var svakere utbygd i Norge enn i de andre nordiske landene. Utdanningsnivået er generelt sett svakere i de eldre aldersgruppene enn i de yngre, og det er et klart behov for en kompetanseheving for store grupper. Denne problemstillingen er senere blitt sterkt aktualisert, og den spilte en viktig rolle i lønnsoppgjøret våren 1998.

Et *femte* område som Sysselsettingsutvalget knytter an til i sin innstilling, er *trygde- og sosialpolitikken*. I begynnelsen av 1990-årene hadde «arbeidslinjen» slått igjennom som rettesnor for politikken overfor uføre og langtidssyke. I 1980-årene hadde tallet på uføre økt meget sterkt, til tross for de «gode tidene». Problemer på arbeidsplassen ble i betydelig grad «løst» ved uføretrygding, og de gjeldende ordningene gjorde dette relativt lett. I 1990-årene ønsker man så langt som mulig å føre mennesker med slike problemer tilbake til arbeidslivet (se for eksempel Velferdsmeldingen, St. meld. nr. 35 1994–95). Det betyr at «full sysselsetting» – det målet som Sysselsettingsutvalget satte seg – blir mer krevende. «Full sysselsetting» er her bare en generell målsetting, ikke en bestemt tallstørrelse. Begrepets «far», William Beveridge, anslo i sin bok *Full Employment in a Free Society* (1944), at man har full sysselsetting når arbeidsløsheten ikke er over tre prosent, men her har meningene vært delte.

Ved arbeidslinjen sparer det offentlige en del på mindre uføretrygd enn ellers, men må antagelig satse mer på sykepenger og attføring. I sum vinner samfunnsøkonomien på dette og i tillegg kommer den menneskelige gevinsten.

I tillegg til det som er nevnt her, understreket utvalget betydningen av at den nye *Konkurranseloven* ble fulgt effektivt opp. En av grunnene til for svak produktivitet og svak konkurranseevne var i mange bransjer – spesielt de som til da hadde blitt skjermet for konkurranse utenfra – at det var så mange konkurransebegrensende ordninger.

Utvalget la også fram flere forslag om *næringspolitiske* tiltak med sikte på økt verdiskaping og bedre lønnsomhet. Næringspolitikken var et av de områdene der tidsfristen for utvalgets arbeid hindret et så omfattende arbeid som utvalget hadde ønsket. På den andre siden er det tvilsomt om næringspolitikken spiller en så sentral rolle i denne sammenheng. Den kan i første rekke ha virkninger på litt lengre sikt. Dessuten er hovedprinsippet i næringspolitikken i dag å bidra til rammevilkår for norske bedrifter som ikke er dårligere enn konkurrentenes, mens målet for solidaritetsalternativet var å oppnå en sysselsettingsforbedring basert på at Norge gjorde noe *annet* enn handelspartnerne.

Et moment som utvalget la vekt på, var effektivisering av *den offentlige sektor*, ikke minst kommunene. Næringslivet er store leverandører til den offentlige sektor, men er også avhengig av at denne sektoren fungerer bra og leverer gode og rimelige tjenester både til næringslivet og resten av samfunnet.

Det er grunn til å understreke at bortsett fra hovedelement 1 og 2 – inntektspolitikken og finanspolitikken – er alle de øvrige elementene deler av *strukturpolitikken* som altså retter seg mot tilbudssiden i økonomien. Det var et av hovedbidragene fra Sysselsettingsutvalget at strukturpolitikk på denne måten ble analysert og satt inn i en større sammenheng. Ved dette «brede grepet» ble en rekke strukturpolitiske områder – som tidligere stort sett var blitt behandlet separat – oppfattet som del av den samlede politikk som påvirker utviklingen av samfunnsøkonomien, sammen med den tradisjonelle regulering av etterspørselen. Denne brede tilnærmingen ble også politisk akseptert.

2.4 Hvordan virker de enkelte elementene sammen?

Solidaritetsalternativet må oppfattes som en helhet, der de ulike elementene «lener seg på hverandre». Ved at inntektspolitikken bidrar til lav prisstigning, får staten handlefrihet til å bruke finanspolitikken til andre oppgaver innen rammen av den

generelle sysselsettingspolitikken. Det vil spesielt dreie seg om påvirkning av den samlede etterspørselen med sikte på dens virkning på etterspørselen etter arbeidskraft. Arbeidsmarkedspolitikken har spilt en stor rolle for å hindre at ledige mister kontakten med arbeidslivet og for å få dem tilbake igjen i «riktige jobber», altså jobber utenom arbeidsmarkedsetatens egne tiltak. Men for å lykkes her, må det være vekst i etterspørselen etter arbeidskraft. Tiltak innen utdanningssektoren har bidratt til å øke kunnskapsnivået og dermed til å gjøre arbeidstakerne mer attraktive på markedet. Økt utdanningskapasitet bidro også til å redusere den åpne ledigheten. Ved å legge vekt på nedbygging av konkurransehindrende ordninger, har man bidratt til større konkurransedyktighet i næringslivet og dermed til økt etterspørsel etter arbeidskraft. Det samme vil virkningen være av en mer effektiv offentlig sektor. Det er samvirket mellom *alle* disse elementene som har gitt det positive resultatet. «Blandingen» av disse elementene kan selvsagt varieres noe. Sysselsettingsutvalget fikk beregnet ulike alternativer, særlig for bruken av finanspolitikken, for hvordan man kunne oppnå det målet for utviklingen av sysselsettingen som det hadde satt seg. Størst interesse knyttet seg til to alternativer: ett med betydelig vekt på skattelettelse, og et annet der det ble lagt noe større vekt på vekst i den offentlige sektor, det vil si i praksis kommunene. Utvalget kom til at det sistnevnte best tilfredstilte alle de kriterier som ble lagt til grunn. Det var dette som opprinnelig fikk navnet solidaritetsalternativet, mens denne betegnelsen som nevnt nå brukes på den bredere angrepsmåten som ble anvendt. Ordet solidaritet ble valgt ikke minst på grunn av den tradisjon som dette begrepet har i arbeiderbevegelsen, men det viste seg at de fleste andre grupper også forbandt noe positivt med dette ordet. Den positive reaksjon som ordet solidaritet utløser hos de fleste, har uten tvil bidratt til den suksess som dette alternativet har hatt.

3 Virkninger av solidaritetsalternativet

De fleste mener at solidaritetsalternativet har hatt en meget positiv virkning på den økonomiske utviklingen i Norge etter 1992, men å gi noe presist anslag for virkningene av alternativet er ikke lett. Det er jo sammensatt av så mange elementer, som virker sammen. Dessuten er norsk økonomi ganske åpen og utsatt for påvirkninger fra mange hold. Presist å skille ut virkningene av én av disse faktorene er nærmest umulig. Det er likevel interessant å foreta en vurdering av dette siden oppfatningen av virkningene av solidaritetsalternativet varierer. Mens mange sier

at det har vært av avgjørende betydning for veksten i sysselsettingen og den økonomiske utviklingen i Norge generelt sett, har andre (se nedenfor) sett på deler av alternativet, og de hevder at det ikke har hatt noen påvisbar virkning på lønnsutviklingen. De sier samtidig at de ikke utelukker at solidaritetsalternativet totalt sett kan ha hatt en positiv effekt.

La oss begynne med det som det ikke er noen uenighet om. Det har vært en meget gunstig økonomisk utvikling i Norge siden 1992. Sysselsettingen har økt usedvanlig sterkt, praktisk talt over hele landet. Arbeidsløsheten har sunket sterkt, men ikke så mye som veksten i sysselsettingen. Inflasjonen er blitt lavere enn det som Sysselsettingsutvalget regnet med. Det har funnet sted en betydelig bedring av levestandarden for folk flest. Resultatene overstiger på nesten alle områder de anslagene som Sysselsettingsutvalget gjorde, men det viser i første rekke at de forutsetningene som ble lagt til grunn, var for forsiktige. Det er antagelig problematisk at utviklingen har vært så rask, spesielt når det gjelder kostnadsøkningen for næringslivet. Hvis man hadde brukt litt lengre tid på å oppnå det samme, ville bedriftene kanskje hatt større muligheter for å «fordøye» endringene uten å miste for mye konkurransekraft.

Hva er solidaritetsalternativets rolle i denne stort sett positive utviklingen? For det første er det nødvendig å se på de *samlede* virkningene av alternativet. Å beregne virkningen av enkelte deler av det, for eksempel av lønnsdannelsen isolert fra resten, gir ikke noe bilde av totalvirkningen av alternativet. Beregninger utført på basis av makroøkonomiske modeller i Statistisk sentralbyrå og Norges Bank (Evjen og Nymoene 1997, Bjørnstad 1998) viser at lønnsutviklingen i 1990-årene har vært omtrent som man skulle vente etter de «gamle» modellene, altså uten solidaritetsalternativet. Det er ikke så merkelig siden lønnsdannelsen har vært «fri» (bortsett fra 1988–89), altså som tidligere vært basert på avtaler mellom partene. Det disse modellene *ikke* sier noe om, er hvordan den inflasjonspregede lønnsdannelsen i 1980-årene ble erstattet av en langt svakere *nominell* utvikling i 1990-årene. Utgangspunktet er 1988–89, da lønnslover gjorde lønnstilleggene meget «moderate», regnet i løpende kroner (nominelt). Det var denne moderate lønnsdannelsen som ble søkt fastholdt i 1990-årene, fra 1993 som en del av solidaritetsalternativet. Det er begrensningen i 1990-årene av den nominelle lønnsveksten og dermed av virkningene på prisene som er det viktige av hensyn til konkurransevnen.

Det er altså ganske bred enighet om at den økonomiske utviklingen i Norge etter 1992 var meget gunstig, i hvert fall inntil 1997. Men hva er solidaritetsalternativets «andel» av suksessen i 1990-årene? Eller omvendt: hvor mye skyldes andre faktorer? Utlendinger med begrenset innsikt i norske forhold, hevder gjerne at den norske suksessen bare skyldes *oljen*. Det er selvsagt riktig at statens store inntekter av olje- og gassproduksjonen har gitt Norge en handlefrihet som de fleste andre land ikke har. Men om man ser på den faktiske bruk av «oljepenger», er den konsentrert om perioden fram til 1993, da staten finansierte et underskudd med midler som i stor grad var blitt samlet opp i første halvdel av 1980-årene, da oljeprisen var meget høy. Etter 1993 kan man ikke si at oljeinntektene har spilt noen dominerende rolle. Det er interessant at en kjent amerikansk økonom, Richard B. Freeman, kom til – etter å ha studert den norske utviklingen – at oljen (det Freeman kaller «manna fra himmelen») ikke gir noen full forklaring på den gunstige utviklingen på det norske arbeidsmarkedet (Freeman 1997). Freeman mener at den solidariske politikken og en mer forsiktig velferdspolitikken enn Sveriges er viktigere som forklaringsfaktorer.

Blant de andre faktorene som har virket inn på den økonomiske utviklingen i Norge, er det spesiell grunn til å nevne fallet i *rentenivået*. Det har uten tvil styrket den økonomiske veksten. Fallet skyldtes i stor utstrekning påvirkning utenfra. Det var tale om et alminnelig fall i det europeiske rentenivået, som ikke innebar at Norge fikk særlige fordeler sammenlignet med konkurrentlandene. Det norske rentenivået kom en tid nesten ned på tysk nivå, noe som uten tvil hang sammen med markedets positive vurdering av den økonomiske utviklingen i Norge i en periode da solidaritetsalternativet fungerte etter spillereglene. At rentenivået steg igjen i 1998 – og det er et særnorsk fenomen, har i en viss grad sammenheng med lavere oljepriser, men skyldes nok i enda større grad at solidaritetsalternativets spilleregler ikke følges mer: den makroøkonomiske styringen er blitt altfor svak og lønnsmoderasjonen ble – i hvert fall midlertidig – forlatt under lønnsoppgjøret våren 1998. De stigende rentene er uttrykk for *sviktende tillit*.

En annen vekstfaktor har vært *den internasjonale oppgangskonjunkturen* siden 1993. Den har gitt betydelig drahjelp og bidratt til den meget sterke veksten i norsk eksport. På den andre siden har den økte konkurransevnen som solidaritetsalternativet har bidratt til, forbedret norske bedrifters evne til å utnytte de økte eksportmulighetene. Siden oppgangskonjunkturen har vært fordelaktig for alle land, burde de fleste hatt et oppsving tilsvarende det som Norge har hatt i denne

perioden. Siden det ikke har vært tilfelle, må den gunstigere utviklingen i Norge skyldes at også andre faktorer har virket inn.

En sammenligning med Sverige er illustrerende. I Norge førte solidaritetsalternativet, ikke minst den ekspansive motkonjunkturpolitikken i de tidlige 90-årene, og deretter oppgangskonjunkturen, til en økning av etterspørselen etter arbeidskraft i en rekke sektorer. At tallet på ledige stillinger økte, gjorde arbeidsformidlingen mer effektiv (dette svarer til erfaringen fra mange land). De ulike delene av solidaritetsalternativet virket på den måten sammen. Også i Sverige førte oppgangskonjunkturen til økt sysselsetting i eksportnæringene, men dette ble oppveid av reduksjonen av sysselsettingen i offentlig sektor, der man hadde valgt 1990-årene til å foreta en i og for seg nødvendig nedskjæring (feilen ble begått i 1970- og 1980-årene, da man lot offentlig sektor få en størrelse som ikke var holdbar på sikt). Det hjalp ikke at man hadde et arbeidsmarkedsapparat (AMS) som var relativt langt større enn det norske. I og med at etterspørselen etter arbeidskraft vokste så svakt – bortsett fra eksportnæringene – gikk AMS i for stor grad «på tomgang», det vil si at tiltakene i for liten grad ledet til «riktige jobber». Dette endret seg imidlertid etter at den generelle etterspørselen begynte å øke også i Sverige, fra og med 1997. I Norge var arbeidsmarkedspolitikken hele tiden en viktig og integrert del av solidaritetsalternativet og i stand til å bidra til et økende antall «riktige jobber», ved å formidle ledige til de arbeidstilbud som kom fra arbeidsgivere.

En tredje vekstfaktor har vært veksten i *investeringene*, men her har nok den økte optimismen i norsk næringsliv spilt inn, som solidaritetsalternativet har gitt sitt bidrag til. Store statlige investeringer som Lillehammer-OL, Rikshospitalet og Gardermoen, «slapp igjennom» da man fremdeles anså at etterspørselen var for lav (en annen ting er det at de to sistnevnte varte inn i en periode med stort press på denne typen arbeidskraft). Oljeinvesteringene har også økt betydelig i 1990-årene, og det har åpenbart vært vanskelig for staten å påvirke dem slik at de kunne virke «motkonjunkturtelt».

Man kunne også foreta en *kontrafaktisk* analyse: Hva ville blitt konsekvensen om man *ikke* hadde tatt i bruk solidaritetsalternativet i 1992? Partene i arbeidslivet ville antagelig forsøkt å fortsette moderasjonslinjen i lønnsfastsettelsen, men siden dette ikke var ledd i et «samlet grep», ville risikoen vært stor for at LO-ledelsen etter hvert ikke ville fått den nødvendige støtten fra medlemmene til å fortsette denne linjen. I og med at solidaritetsalternativet møtte bred støtte og forståelse blant folk flest, var det lenge få grupper som utnyttet muligheten til å få høyere inntekter i de deler av økonomien som etter hvert fikk større lønnsevne. Det

sistnevnte ville ikke ha vært lett å unngå om man ikke hadde hatt denne strategien. Uten koplingen til «kollektiv fornuft» i lønnsdannelsen ville finanspolitikken antagelig ikke hatt samme frihet til å gjennomføre den «motkonjunkturpolitikken» – først ekspansiv og deretter kontraktiv – som ble ført på 1990-tallet. Strategien med solidaritetsalternativet førte med seg en uvanlig nøktern finanspolitikk fra Stortingets side, til tross for en «uryddig» parlamentarisk situasjon. Uten denne strategien ville det antagelig ikke vært lett å få til den samme nøkternheten. Uten de sterke advarslene fra Sysselsettingsutvalget ville kanskje arbeidsløshetsstrygden blitt lagt om i mer «generøs» retning. Det kunne ha gjort det vanskeligere raskt å få ned arbeidsløsheten. Uten kopling til de andre delene av politikken, ville arbeidsmarkedspolitikken antagelig vært mindre effektiv.

Hovedpoenget er at hvis man ikke hadde det «samlede grepet», som solidaritetsalternativet utgjør, ville de delene som det består av kunne ha utviklet seg annerledes og mer uheldig ut fra hensynet til sysselsettingen. Man ville ha manglet en overgripende strategi i sysselsettingspolitikken. Nå hadde man en strategi som var godkjent av et politisk flertall – i betydelig grad over «blokkgrensene». I og med at næringslivet visste dette, kunne de ha rimelig tillit til at opplegget ville bli fulgt opp og basere sine investeringer og andre beslutninger ut fra dette. Uten solidaritetsalternativet ville antagelig denne tilliten og optimismen ikke vært til stede i samme grad.

I Sysselsettingsutvalget satt representanter fra alle partier som var representert på Stortinget. Utvalgets arbeid hadde i betydelig grad preg av en læreprosess. Politikerne fikk økt forståelse for økonomiske sammenhenger som kanskje mange av dem ikke hadde hatt full innsikt i. Denne læreprosessen fortsatte etter at utredningen var blitt lagt fram og alternativet var blitt lagt til grunn for politikken. Denne økte innsikten bidro uten tvil sterkt til at alternativet fikk så sterk oppslutning i Stortinget i perioden 1993–96. Etter hvert som de positive resultatene av politikken kom og ledigheten sank sterkt, avtok den politiske interessen for sysselsettingspolitikk, og det minsket den konsensus som det hadde vært omkring denne politikken. Man kan altså si at den ble svekket av sin egen suksess. Dermed fikk man ikke den oppslutning som politikken trengte i den situasjon med press på arbeidsmarkedet som man har nå.

Selv om det ikke er lett å skille ut den spesifikke virkningen av solidaritetsalternativet, er likevel de fleste enige om at det har hatt en klart positiv virkning. Den kanskje viktigste effekten har vært den *psykologiske*. Da alternativet kom, bidro det til en *endring i folks oppfatning av fremtiden*, de ble mer optimistiske.

Det skjedde en tydelig *forandring i næringslivets forventninger* og dermed i dets villighet til å investere og ansette folk. At regjeringen hadde en klar strategi, som fikk bred oppslutning, skapte *tillit* i «markedet» og i næringslivet. Solidaritetsalternativets «brede grep», basert på en helhetstenkning og en nasjonal strategi, ble nærmest oppfattet som et moralsk imperativ. For industrien, som er blant de mest utsatte for konkurranse utenfra, har denne tilliten til at myndighetene hadde en fast linje, vært særlig viktig. For første gang siden midten på 1970-tallet begynte sysselsettingen i industrien å stige. Dette er imidlertid et sårbart område. Det skal ikke stor forverring av industriens konkurranseevne til for at denne positive utviklingen blir brutt.

3.1 Den uheldige trenden kan snus

I 1997–98 har solidaritetsalternativet blitt svekket på flere måter. I en økonomisk situasjon da det har vært behov for en strammere finanspolitikk, har det motsatte skjedd. Regjeringen har opptrådt på en måte som har svekket tilliten til dens politikk. «Spillet» i Stortinget har forverret situasjonen. Dette har minsket troverdigheten for hele solidaritetsalternativet og viser at alternativet ikke er sterkere enn dets svakeste ledd. Lønnsoppgjøret våren 1998 – «gledesrunden» – var preget av det motsatte av moderasjon. Lønnstakerne var ikke upåvirket av uvanlig store lønns tillegg for toppledere i næringslivet. Ledernes grådighet gjorde det vanskeligere å preke moderasjon.

Det har hittil ikke skjedd noe som er uopprettelig. Det er positivt at de fleste politikere gir uttrykk for at de ønsker et fortsatt solidaritetsalternativ og at de gjerne ser at den makroøkonomiske styringen blir bedre. Selv med de store tilleggene etter lønnsoppgjøret våren 1998, vil regjering og Storting og partene i arbeidslivet i løpet av et par år kunne stramme opp politikken og dermed skape grunnlag for et fortsatt solidaritetsalternativ. Kostnadsøkningen hittil (som delvis oppveies av depresiering så lenge kronen forblir svak) har antagelig svekket konkurransekraften for de mest utsatte bedriftene og dermed redusert etterspørselen etter arbeidskraft. Virkningene på norske prisindekser blir antagelig ikke så store av det som har skjedd til nå. Vår prisutvikling vil fremdeles i stor grad styres av inflasjonstakten i EU-området, i hvert fall så lenge ikke kronen svekkes varig.

Den ønskede tilstramningen vil kunne lettes av endringer i internasjonal økonomi. Det er flere forhold som kan føre til at presset i norsk økonomi kan avta. De fleste økonomer venter at den internasjonale konjunkturen vil svinge nedover om

ikke så lenge. Mange nevner 1999–2000 som et sannsynlig tidspunkt for en slik vending, men her er usikkerheten meget stor. Krisen i Øst-Asia er ikke over, og den kan være et forvarsel om en svakere internasjonal konjunktur. I oljevirkosomheten kan den lavere oljeprisen, hvis den varer, etter hvert føre til lavere investeringer i den sektoren. Det offentlige kan også tenkes å dempe sin investeringsvirkosomhet, etter at Gardermoen og Rikshospitalet blir ferdige. Hvis forventninger om et omslag sprer seg, vil næringslivets investeringer kunne påvirkes forholdsvis raskt. Man skal ikke se bort fra at den ønskede faste makroøkonomiske styringen ikke primært får form av statsfinansielle nedskjæringer, siden det neppe er den beste medisin hvis vi får en nedgangskonjunktur. Det viktige er at *tilliten* til regjeringens og Stortingets styringsevne gjenopprettes.

4 Svakheter ved vårt nåværende system for inntektsdannelse

Lønnsoppgjøret våren 1998 viste enda en gang at vårt nåværende system for inntektsdannelse har svakheter som det antagelig må gjøres noe med om man skal kunne sikre sosialt og økonomisk forsvarlige resultater i framtiden. Jeg vil diskutere tre forhold som har betydning for at solidaritetsalternativet skal kunne fungere effektivt: (1) Fragmenteringen både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. (2) Misbruk av streikevåpenet. (3) Misforholdet mellom lønnsutviklingen for akademikere i offentlig sektor, sett i forhold til dem som er ansatt i privat sektor.

4.1 Fragmenteringen

Mens LO tidligere dominerte helt på arbeidstakersiden, har det i de senere årene dukket opp et antall mindre arbeidstakerorganisasjoner, særlig for ansatte i offentlig sektor. For privat ansatte er LO fremdeles den helt dominerende forhandlingspartner, noe som har sammenheng med at privat ansatte med høyere utdanning i de fleste tilfeller får sin lønn fastsatt lokalt, ofte etter personlig vurdering. I stat og kommuner gjelder kollektivavtalene praktisk talt til topps. Noen få toppstillinger i staten er tatt ut av tariffene, for å lønnes mer «markedsmessig», uten at det kan sies å ha endret systemets karakter.

De to hovedsammenslutningene som har dukket opp ved siden av LO – YS og AF– mangler LOs styrke: samordning av virkosomheten og klart definerte

samfunnsmessige mål. Det er denne evnen til å samordne virksomheten og ha bredere mål enn bare lønnsøkning som har gjort det mulig for LO å være partner i solidaritetsalternativet. YS og enda mer AF er langt løsere organisasjoner enn LO. AF har antagelig hatt en altfor uensartet medlemsstokk og har i 1998 gått i oppløsning. Den nye fellesorganisasjonen Akademikerne har en noe mer homogen medlemsmasse enn AF, men er muligens svakere enn sine enkelte medlemsorganisasjoner, som nok i stor utstrekning vil kjøre sine egne løp og dermed bidra til bildet av fragmentering.

Etter transportstreiken våren 1998 har blant annet Asbjørn Wahl i Norsk Kommuneforbund (Wahl 1998) foreslått at samling av LO, YS og AF bør være et langsiktig perspektiv. Det ville gi større styrke overfor arbeidsgiver, hevder han. LO-ledelsen har foreløpig avvist utspillet, men har ikke stengt døren for «andre typer samarbeid». LO kan ikke oppgi sin sentraliserte struktur uten at organisasjonen raskt ville bestå av enkeltforbund som hver for seg forfulgte sine nærsynte og mer egoistiske mål. Den store samfunnsmessige innflytelsen som norsk LO har greidd å bevare, i motsetning til de fleste av dens søsterorganisasjoner ute i Europa, ville i så fall gå tapt. Om denne innflytelsen skulle bevares, måtte en sammenslutning av YS, AF og LO skje på LOs premisser. Det virker lite sannsynlig, siden spesielt YS ble opprettet i protest mot LOs organisasjonsform. Derimot virker det mer realistisk at de tre hovedorganisasjonene kunne utvikle former for nærmere samarbeid. Det vil kanskje kunne styrke et fortsatt solidaritetsalternativ om det ble mest mulig enighet mellom de tre om de store linjer, altså de samfunnsmessige målene som også lønnsoppgjørene skal tjene. På dette punktet er kanskje svenske erfaringer ikke så oppmuntrende (se Stokke 1998a, kap. 6.5). På den andre siden er forholdene i Sverige så pass forskjellige fra de norske at det ikke er så lett å dra paralleller av denne typen. Holdningen i SAF – den svenske arbeidsgiverforeningen – er for eksempel helt annerledes enn NHOs når det gjelder samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene, spesielt LO.

Internasjonal erfaring viser at det er bare hovedsammenslutningene som tar hensyn til de samfunnsmessige målene, som sysselsettingen, velferdsutviklingen osv. (jamfør Layard, Nickell og Jackman 1991). Å gi de samme rettighetene til små «spekkhoggergrupper» som til store organisasjoner som er seg sitt samfunnsansvar bevisst, kan lett skade de mål som det store flertall setter seg for samfunnsutviklingen. Dette er bakgrunnen for at Arbeidsrettsrådet for en tid siden foreslo det som oppfattes som en favorisering av de store organisasjonene. Det kan også ses på som et forslag om at frittstående organisasjoner underlegges begrensninger på

uhemmet streikerett, slik enkeltforbund i LO må akseptere når de kommer i mindretall. Når forslaget fra Arbeidsrettsrådet har vakt kritikk i visse kretser, har det dels sammenheng med en politisk betinget uvilje mot LO. Men den har nok også sammenheng med at mange ennå oppfatter streikeretten nærmest som en ubetinget menneskerett.

I tillegg til den økte fragmenteringen på arbeidstakersiden, er det også en viss tendens til at arbeidsgiversiden blir mer splittet, noe som kan lede til mindre klarhet i forhandlingssituasjonen. I en artikkel i *Dagens Næringsliv* 26. juni 1998 påpeker Torgeir Aarvaag Stokke at i lønnsoppgjøret våren 1998 opptrådte et par mindre arbeidsgiverorganisasjoner på en måte som avvek fra NHOs opplegg, og som derfor førte til at enigheten på arbeidsgiversiden sprakk på noen punkter. Dette er noe nytt og varsler kanskje økte problemer i forhandlingene ved framtidige lønnsoppgjør (Stokke 1998b).

4.2 Misbruk av streikevåpenet

I sin tid var streik uten tvil et nødvendig våpen i hendene på en arbeiderklasse i kamp for menneskeverdige kår. Det var et våpen som rammet motparten, som normalt var private arbeidsgivere. I dag – jamfør lønnsoppgjøret våren 1998 – er det ofte bedre stilte grupper (for eksempel flygere) som bruker streikevåpenet, og motparten er i mange tilfeller staten eller kommunene. I stor utstrekning er det den «uskyldige» tredje part som rammes, mens arbeidsgiverne på kort sikt kan tjene på streiken ved å slippe å betale lønn (en annen ting er at de kan tape markedsandeler på områder der de er utsatt for konkurranse). Ennå har vel ikke slike streiker fått et omfang som fører til at de faglige organisasjonene blir allment upopulære. Bruken av tvungen lønnsnemnd stopper de verste utskielene. Men det er nok en oppfatning som brer seg, at den nåværende bruken av streikevåpenet er for primitiv for et moderne samfunn. Norge er ikke England, men det er likevel grunn til å minne om at det var fagbevegelsens misbruk av streikevåpenet som sterkt bidro til at Mrs Thatcher kom til makten i 1979, og til at hun kunne få beskåret de faglige rettighetene uten store protester fra allmennheten. I dag ønsker ikke Tony Blair å gi fagbevegelsen alle disse rettighetene tilbake.

Samfunnsskadelig bruk av streikevåpenet kan ha sammenheng med fragmenteringen på arbeidstakersiden og rammes i så fall av de samme betenkeligheter ut fra hensynet til sentrale samfunnsmessige mål som sysselsettingen og velferdsutviklingen for de svake gruppene. På denne bakgrunn er det grunn til å overveie å

begrense de nåværende utslag av streikeretten, spesielt for mindre grupper. Forslaget fra Arbeidsrettsrådet går i denne retningen, ved å «premiere» medlemskap i hovedorganisasjoner.

Andre spørsmål som har vært reist i diskusjonen om hvordan man kan gjøre hyppigheten av streiker mindre, er avtaleperiodens lengde og omfanget av bruken av uravstemninger. Lengre avtaleperioder kan øke stabiliteten og forutsigbarheten, men lønnstakersiden vil nok kreve «betaling» for en slik forlengelse. I Norge gjør man mer bruk av uravstemning enn det som er vanlig i andre land. Ledelsen i LO har flere ganger forgjeves forsøkt å få begrenset bruken av uravstemning, siden resultatene av den ofte slår helt tilfeldig ut, ofte i strid med vedtak i LOs organer. En slik begrensning kan bli foreslått igjen.

4.3 Misforholdet mellom lønnsutviklingen for offentlig og privat ansatte akademikere

Dette har som nevnt sammenheng med at disse gruppene i stat og kommuner har tariffestede lønninger, mens de samme gruppene i privat sektor stort sett får sine lønninger fastsatt etter personlig vurdering. Gjennom LOs «solidariske lønnspolitikk» har lønnsoppgjørene prioritert de lavtlønte, noe som har ført til at avstanden mellom bunn og topp i regulativene er blitt mindre. Det har bidratt til at det er blitt stadig større forskjeller mellom lønningene for privatansatte og offentlig ansatte akademikere. Dette er ikke noen nødvendig del av solidaritetsalternativet, men i første rekke en følge av at kollektivavtalene omfatter akademikerne i offentlig sektor, men ikke i privat. Dette er et forhold som er langt eldre enn solidaritetsalternativet.

Jeg tror ikke at denne virkningen for de offentlig ansatte akademikerne er tilsett av LO. Hvis det er riktig, burde det også være mulig å finne fram til et system som ikke har denne svakheten. Det er viktig å legge merke til at andre land som har ordninger som er preget av «sosial kontrakt» (for eksempel Østerrike) ikke har koplet dette til en «solidarisk lønnspolitikk» av norsk type. Også i Danmark har LO-forbundene i offentlig sektor siden siste del av 1980-tallet tonet ned den solidariske lønnspolitikken (Stokke 1998, s. 460).

Hvordan skal man få til en reform som løser problemet med de offentlig ansatte akademikerne? Det er viktig at det gjøres på en slik måte at det ikke skader det nåværende norske systemet for lønnsdannelse, som er innarbeidet og har mange positive sider. Ut fra den norske «velferdsmodellen» er det helt nødvendig å bevare

solidariteten «nedover», slik at man fortsatt kan løfte opp de dårligst stilte gruppene. Derimot er det ikke nødvendig at dette skal «betales» – i hvert fall ikke fullt ut – av akademikerne i offentlig sektor. Det er ikke spesielt logisk at denne «betalingen» bare skal ramme dem som er ansatt i stat og kommuner, men ikke de samme gruppene om de er privat ansatte.

Det er et problem at noen av disse akademikergruppene er så store og – spesielt – at de samtidig er så ensartede i lønnsmessig sammenheng. Mest ekstremt er dette for lærerne. Det er selvsagt sympatisk at en gruppe opptrer så solidarisk innad, men jeg tror nok tiden nå har kommet til at lærerlønningene bør bli mer differensierte, for på den måten å få hevet lønnsnivået for lærere på linje med deres kompetanse. Den offentlige opinion vil ha problemer med å godta store tillegg for lærergruppen som helhet, som kom alle til gode hva enten de hadde stor eller liten arbeidsbyrde og ansvar. Derimot ville det antagelig være stor forståelse for spesielle, lokale tillegg for lærere som påtar seg større oppgaver og viser dyktighet og kompetanse. Tilsvarende resonnementer kan føres for andre akademikergrupper, selv om lærerne antagelig er det mest «ekstreme» tilfellet. Det bør i tilfelle være tale om en langsiktig strategi, slik at det nåværende problemet gradvis kan overvinnnes. Siden lærerorganisasjonene antagelig nødig vil gi slipp på sitt nåværende lønnsystem, kan det bli en langvarig prosess. Det er viktig å få gjort det klart at det ikke er den generelle lønnsmoderasjonen som skaper problemene for lærerne, men deres eget lønnsystem som avviker fra nesten alle andre lønnsystemer, også for eksempel industriarbeidernes.

Hvis de nevnte endringene slår gjennom, betyr det i praksis at akademikerne i offentlig sektor etter hvert får et lønnsystem som ligner noe mer på det som anvendes i privat sektor. En slik utvikling vil stimuleres av at den nye organisasjonen Akademikerne er kommet på banen og antagelig vil presse på for å få mer fleksible og lokalt tilpassede ordninger. Ut fra den tankegang som ligger til grunn for solidaritetsalternativet er det ikke akseptabelt å godta den lønnsmodellen som Akademikerne synes å stå for, men i det øyeblikk de får forhandlingsrett, kan det neppe unngås at de får en viss innflytelse. De offentlig ansatte akademikerne må imidlertid alltid godta å «betale» noe for at de har større jobbtrygghet enn privat ansatte.

5 Et revidert solidaritetsalternativ, sett i forhold til vårt framtidige velferdssystem

5.1 Valg av modell

Det føres internasjonalt, og spesielt i Europa, en diskusjon om hvilken arbeidsmarkedsmodell som gir den gunstigste økonomiske utviklingen og den sterkeste veksten i sysselsetting. Denne diskusjonen er blant annet relatert til OECDs *Job Study* (OECD 1994). Den tradisjonelle europeiske modellen med et arbeidsmarked styrt av lover og avtaler settes gjerne opp mot et «fritt» amerikansk (og britisk) arbeidsmarked. I det sistnevnte fastsettes lønnsavtalene i stor utstrekning på bedriftsplanet, mens forbundsvis avtaler er det vanligste på det europeiske kontinent. Den amerikanske modellen skaper langt flere jobber enn den europeiske, men samtidig er det amerikanske systemet preget av langt større ulikhet, med en betydelig fattigdom i tillegg til rikdommen.

Også i Norge dukker det av og til opp forslag om å legge seg mer på en amerikansk linje i sysselsettingspolitikken, selv om vår tradisjon går i en helt annen retning. USA er et stort land, med helt andre tradisjoner og forutsetninger enn for eksempel Norge. Vårt system for organisering av arbeidsmarkedet kunne neppe anvendes i USA og omvendt. Vi burde ha større interesse av å se på utviklingen i mindre land i Europa, med tradisjoner og forhold som ligner mer på våre. I flere av disse landene ligner forsøkene på å reformere arbeidsmarkedene mer på den norske tradisjon enn på det amerikanske systemet. Flere europeiske land har med betydelig hell valgt å ta i bruk ulike former for «sosiale kontrakter», for på den måten å få økt sysselsettingen uten for store sosiale kostnader. Østerrike har i hele tiden etter den annen verdenskrig hatt sin spesielle form for regulerte inntektsoppgjør. Siden 1982 har Nederland hatt en ordning med trepartssamarbeid, med moderate lønns tillegg og samordning med offentlige sosiale ordninger. Det har ført til god økonomisk vekst, lav inflasjon og sterkt synkende arbeidsløshet. Også Irland og Danmark har sine spesielle modeller på dette området, som har gitt positive resultater i sysselsetting og økonomisk vekst. Alle disse landene har hatt en gunstigere økonomisk utvikling enn det europeiske gjennomsnittet. Interessen for slike «sosiale kontrakter» ser ut til å spre seg; for eksempel i Italia gjøres det forsøk med en lignende modell (Regini 1997). I Norge er vi med solidaritetsalternativet altså i betydelig grad på linje med en del andre europeiske land, med «modeller» som stort sett synes å ha vært ganske vellykkede, i hvert fall i sammenligning med land som fører en tradisjonell europeisk politikk på dette området. «Modellene» er ikke

identiske. Det som binder dem sammen, er graden av sentral styring og engasjement fra myndighetene i inntektsoppgjørene. Avviker solidaritetsalternativet fra *norsk tradisjon*? Enkelte omtaler solidaritetsalternativet som om det skulle være et avsteg fra det «normale». Det er en oppfatning som strider med den faktiske utvikling gjennom en årrekke. I tiden omkring den første verdenskrig var det en av Venstres store saker å få organisert arbeidsmarkedet på en slik måte at «tredje mann» ikke led urimelig skade ved arbeidskonflikter, og at det ble tatt rimelig hensyn til viktige samfunnsinteresser. Det var dette som lå bak forslag om bruk av tvungen voldgift («lønnsnemnd»). Om dette var det i sin tid stor strid, ikke minst gikk fagbevegelsen sterkt imot denne ordningen. Etter den annen verdenskrig er tvungen voldgift nærmest blitt en fast del av systemet for inntektsoppgjørene. Partienes Fellesprogram fra 1945 var uttrykk for en vilje til å «løfte i flokk», altså det motsatte av «alles kamp mot alle». Ut fra dette er for eksempel streikeretten ikke en ubetinget rettighet, men en frihet under ansvar. Lønnstakerne må vise kollektiv fornuft, sier LO. Hensynet til andre må veie tungt, ofte tyngre, enn vedkommende gruppes særinteresse. Bruk av «lønnsnemnd», som uttrykk for «tredje manns» og «samfunnets» interesse, har altså solide tradisjoner i Norge. I tillegg kommer at mange hevder at denne norske tradisjonen fører til en stabilitet i utviklingen som er en konkurransefordel for norsk næringsliv. *Det er denne tradisjonen som føres videre i solidaritetsalternativet.*

Det er altså et tungt historisk belegg for at det store flertallet i Norge i et par generasjoner har foretrukket en konsensus-linje i inntektsoppgjørene. Det atskiller utviklingen i Norge fra mange andre land. Som nevnt har de land i Europa som har ført en lignende politikk («sosial kontrakt» i en eller annen form), også greidd å øke sysselsettingen mer enn land som ikke har fulgt denne linjen, samtidig som de forsøker å føre en utjevne velferdspolitik. *Verken den norske tradisjonen på dette området eller erfaringene fra andre land skulle tilsa at Norge nå, på grunn av «gledesrunden» i lønnsoppgjøret våren 1998 og svekkelsen av finanspolitikken 1997–98, skulle forlate en linje som ellers har gitt gode resultater.*

En sterkt desentralisert lønnsfastsettelse, i retning av den som Akademikerne synes å gå inn for, kan gjøre det vanskelig å få til en tilfredsstillende profil på inntektsfordelingen, med vekt på også å sikre interessene til de svake gruppene. Hvis lønnstakergruppene ikke er villige til å ta hensyn til annet enn det de oppfatter som sine særinteresser, kan man risikere at kostnadsnivået blir presset så sterkt opp at sysselsettingen rammes. Det vil i første rekke gå ut over de svakeste gruppene på arbeidsmarkedet. Man kan ikke se bort fra at dette også kan bidra til at

bedriftene blir mindre villige til å bidra til innfasing av grupper som i dag har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. De blir for «dyre» i forhold til sin produktivitet. Av samme grunn kan også den solidariske lønnspolitikken bli vanskeliggjort.

5.2 Kan solidaritetsalternativet forbedres?

Den ovennevnte diskusjonen peker i retning av at den angrepsmåten som solidaritetsalternativet er uttrykk for, bør fortsette i årene som kommer. Samtidig er det imidlertid grunn til å vurdere om denne angrepsmåten kan *forbedres*.

LOs holdning kommer i så fall til å bli viktig. Uten LOs medvirkning ville det opprinnelige solidaritetsalternativet ikke blitt til. Det er også umulig å tenke seg en fortsettelse av det uten at LO stiller seg positivt til det. LOs kongress i 1997 gjorde vedtak om et *forsterket solidaritetsalternativ*. I dette vedtaket går LO inn for at hovedideen videreføres, med «kollektiv fornuft» i inntektspolitikken, en fast makroøkonomisk styring og en målrettet arbeidsmarkedspolitikk. Av enkelthetene i kongressvedtaket kan nevnes at LO vil at dens klubber og enkeltmedlemmer engasjerer seg direkte i arbeidet, ved å søke å påvirke over bedriftens investeringer og disponering av overskudd, ved å bruke mulighetene til etter- og videreutdanning, ved å engasjere seg i attføring og oppfølging av langtidssyke, ved å arbeide for at arbeidstakere i større grad kan få oppgaver tilpasset alder og helse og for at innvandrere får jobber og bedre utnyttelse av sin kompetanse. Her gir vedtaket uttrykk for en sterk vilje til økt *lokal* innsats, i større grad enn hva hittil har vært tilfellet. Nå er det jo de sentrale organisasjonene som spiller hovedrollen som deltagere i solidaritetsalternativet.

Ellers går kongressvedtaket inn for at forhandlings- og tvisteregler endres slik at mer frittstående grupper underlegges de samme spilleregler som LO-gruppene innordner seg, og at det må bli større rettferd i fordelingen av goder og byrder og større likhet mellom kvinner og menn. Vedtaket konstaterer at det blir mindre plass til sosiale reformer «når mange kan fristille seg og hente ut fordeler det bare er mulig at noen få tar ut». «Lønnsoppgjørene må gi mest til de som har minst». «Ledere og andre i maktposisjoner holdes i tømme av politikk, opinion og tillitsvalgte». «En reform for etter- og videreutdanning vil være en viktig del av et forsterket solidaritetsalternativ».

Avslutningsvis sier LOs kongressvedtak: «Hovedhensikten med solidaritetsalternativet er å skape grunnlag for arbeid til alle. Samtidig skaper det et bedre

grunnlag for utviklingen av velferden. Når vi lykkes, ivaretar vi to hensyn: – vi får lavere arbeidsledighet, lavere trygdeutgifter og større skatteinntekter – vi får dermed bedre mulighet til sosiale reformer som en del av velferdsutviklingen».

Enkelte av punktene i kongressvedtaket gir kanskje uttrykk for særstandpunkter fra LOs side, men store deler av opplegget burde antagelig kunne få bredere oppslutning, om konsensuspolitikken føres videre. LO har hittil fulgt den linjen at krav som ikke har direkte med lønningene å gjøre, likevel er blitt «bakt inn» i lønnsoppgjørene. Det var tilfellet med AFP-ordningen. Våren 1998 ble tiltak for videreutdanning en del av avtalen mellom LO og NHO. Hvilke områder som heretter kan tenkes å bli «kandidater» for en lignende «innbaking» i lønnsoppgjør er vel mer åpent. Et problem er det antagelig at slike ordninger ikke er like ønskelige for alle grupper, behovene varierer sterkt.

Det ser imidlertid ikke ut til at det er i LO at kampen vil stå om fortsettelsen av denne politikken, selv om det også der finnes grupper som er og hele tiden har vært skeptiske til denne linjen. Det er heller ikke grunn til å tro at NHO vil sette seg imot en fortsettelse av konsensuspolitikken. Næringslivet har i 1997–98 fått redusert sin konkurransevne, blant annet gikk arbeidsgiverne under lønnsoppgjøret våren 1998 med på lønnstillegg i overkant av mange bedrifters bæreevne, i hvert fall på noe sikt. Dette er en utvikling som næringslivet ønsker å reversere.

Arbeidstakerorganisasjonene utenom LO har i dag neppe en særlig positiv holdning til et fortsatt solidaritetsalternativ, men både AF og YS preges av tendenser til oppløsning. Disse organisasjonene har tyngden av sine medlemmer i offentlig sektor og har derfor ikke samme strategiske rolle som LO i et arbeid som i betydelig grad må gjelde konkurransevnen overfor utlandet.

Det største problemet når det gjelder å få solidaritetsalternativet «på skinner» igjen, er nok at det politiske system ikke fyller sin rolle i denne sammenheng så godt i dag som det gjorde i perioden 1993–96. Den makroøkonomiske styringen er blitt klart svekket sammenlignet med de foregående år. Det er positivt at ledende politikere gir uttrykk for at de vil ha en sterkere styring av den økonomiske politikken, men de må også i handling vise at de følger opp slike erklæringer. Når det skjer, vil mulighetene igjen ligge til rette for å fornye det *samarbeid mellom myndigheter og arbeidslivets organisasjoner* som er en forutsetning for opplegg av typen solidaritetsalternativet. Da blir det også aktuelt å vurdere *forbedringer* av alternativet. Etter mangelen på moderasjon i lønnsoppgjøret våren 1998, med mer uro enn vanlig på arbeidsmarkedet, og med mangelen på en fast makroøkonomisk styring 1997–98, kan man ikke vente at det er mulig på helt kort tid å vende

tilbake til «den gode sirkel» som man hadde i 1993–96. Men hvis de første skrittene tas under budsjettbehandlingen høsten 1998, åpnes muligheten igjen for en bred strategi som etter hvert kunne bringe norsk økonomi tilbake på den banen som solidaritetsalternativet angav. Den konkrete politikken måtte imidlertid bli noe annerledes, på bakgrunn av de endringene som har funnet sted i 1990-årene, blant annet overgangen til et stramt arbeidsmarked.

6 Kort sammenfatning

Jeg mener at det er mulig å trekke følgende konklusjoner av diskusjonen ovenfor:

- 1) Det er en lang tradisjon i Norge for å knytte inntektsoppgjørene til brede løsninger der også myndighetene er med, direkte eller indirekte. Det er også tradisjon for bruk av tvungen voldgift når det oppfattes som nødvendig for å hindre at «tredje mann» eller viktige samfunnsinteresser lider urimelig skade. Bruk av ordninger av typen solidaritetsalternativet er på linje med denne tradisjonen.
- 2) Flere mindre europeiske land gjør bruk av ulike former for «sosial kontrakt» mellom myndighetene og arbeidslivets organisasjoner. De har på den måten lykket med å få ned arbeidsløsheten i større grad enn europeiske land som gjør bruk av en tradisjonell økonomisk politikk. Dette har de oppnådd uten i stor grad å redusere velferdssystemet. Det siste står i skarp kontrast til utviklingen i USA og Storbritannia, der utstrakt bruk av markedstilpassing, med desentraliserte og høyst varierende former for fastsetting av inntektene, har ført til sterkt økte inntektsforskjeller og fattigdom for store grupper. De positive erfaringene med bruk av «sosial kontrakt» taler for bruk av ordninger som solidaritetsalternativet i Norge.
- 3) Bruk av solidaritetsalternativet vil, sammenlignet med tradisjonelle lønnsoppgjør, øke mulighetene for at det ikke bare blir tatt hensyn til gruppeinteresser, men også til bredere samfunnsinteresser. Særlig viktig er det at det blir tatt hensyn til virkningen på sysselsettingen og på vilkårene for svake grupper. Begrensning av den nominelle lønnsveksten øker mulighetene for å ta hensyn til svake grupper og gir større rom for å gjennomføre sosiale reformer. Blant

annet på den måten er «brede grep» og helhetlig politikk av typen solidaritetsalternativet *viktig for utviklingen av framtidens velferdssamfunn*.

- 4) Det kan ha gunstige samfunnsmessige virkninger om man igjen kan få norsk økonomi inn i den «gode sirkel» som solidaritetsalternativet representerer. Det forutsetter imidlertid at alle parter – myndighetene, arbeidstakerne og arbeidsgiverne – igjen inngår et forpliktende samarbeid og følger «spillereglene». Det betyr blant annet at «gledesrunden» i lønnsoppgjøret våren 1998 blir et engangsfenomen, slik at lønnsmoderasjon igjen blir regelen. Regjering og Storting må sammen gjøre slutt på perioden med manglende makroøkonomisk styring.
- 5) Et fortsatt solidaritetsalternativ vil bare bli effektivt hvis aktørene, i første rekke myndighetene, greier å skape *tillit* til at den politikk som det legges opp til, faktisk vil bli fulgt. Derfor er det ikke nok med erklæringer. Tillit blir det først når offentligheten og, ikke minst, markedet kan konstatere at det faktisk føres en ansvarlig politikk og at aktørene er fast bestemt på å fortsette langs denne linjen også i framtiden. Solidaritetsalternativets suksess etter 1992 hang i første rekke sammen med den tillit og optimisme som ble skapt av det «brede grepet» og den langsiktige, nasjonale strategien, basert på en helhetlig tenkning. Selv om situasjonen i dag er annerledes, med nesten full sysselsetting, er det nødvendig å få gjenopprettet tilliten til myndighetenes styringsevne, også i den nye situasjonen.
- 6) Det er vanskelig å forestille seg en slik tillit uten at regjering og Storting i praksis viser at de gir høyeste prioritet til den makroøkonomiske styringen. Det betyr blant annet at «hjertesaker» må vike eller i hvert fall utsettes til andre økonomiske tider. Det betyr også at Stortinget må slutte å «spille» og i stedet bidrar til konstruktive løsninger. Når det gjelder de øvrige delene av solidaritetsalternativet, er det viktig at arbeidsmarkedspolitikken konsentreres om å bidra til å presse likevektsledigheten nedover, ved å få arbeidsmarkedet til å fungere bedre. Det bør satses på videreutdanning, ikke minst for at svakt utdannede grupper skal kunne bli kompetente i et arbeidsliv i sterk endring.
- 7) For at arbeidstakerne skal kunne fylle sin rolle i et framtidig, forsterket solidaritetsalternativ, er det ønskelig at hovedorganisasjonene i arbeidslivet får sin stilling styrket, for eksempel på linje med forslaget fra Arbeidsrettsrådet. Det

kan også være grunn til å stimulere til et nærmere samarbeid mellom hovedorganisasjonene, blant annet med sikte på, så langt som det er mulig, å oppnå enighet om de samfunnsmessige mål som skal etterstrebnes i organisasjonenes virksomhet. Det vil i så fall ikke hindre at den enkelte organisasjon, for eksempel LO, kan gå lenger i sine målsettinger på enkelte områder.

- 8) Det er viktig at et framtidig solidaritetsalternativ ikke belastes med påstander om at det bidrar til at enkelte grupper får urimelig lave lønninger sammenlignet med andre grupper. Det bør blant annet vurderes metoder som kan føre til rimeligere lønnsnivåer for offentlig ansatte akademikere sammenlignet med privat ansatte akademikere.
- 9) Det er ikke lett å preke moderasjon for lønnstakerne når topper i næringslivet praktiserer det motsatte. Det er neppe tilstrekkelig at NHO og andre representanter for næringslivet fordømmer den «grådighetskultur» som har spredt seg i de senere år og blant annet gitt seg uttrykk i urimelig høye inntektsnivåer og andre fordeler for ledere. Solidaritetsalternativet er en form for «å løfte i flokk», altså det motsatte av å la «markedskreftene» få fritt spillerom. Ut fra det bør man avvise sammenligninger mellom lederlønninger i Norge på den ene siden, og lederlønninger i USA og andre land med meget store inntektsforskjeller, på den annen side. Ut fra dette er det grunn til å overveie en omlegging av skattesystemet slik at de ekstremt høye inntektene rammes effektivt.

Referanser

- Bjørnstad, R. (1998), «Debatten omkring Solidaritetsalternativet: Lønnsdannelsen i industrien – uendret også i perioden 1995–1997.» *Sosialøkonomen* 4
- Evjen, S. og R. Nymoen (1997), «Har solidaritetsalternativet bidratt til lav lønnsvekst i industrien?» *Sosialøkonomen* 2
- Freeman, Richard B. (1997), «Are Norway's Solidaristic and Welfare Policies Viable in the Modern Global Economy?» I: Dølvik, J.E. og A.H. Steen, eds., *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*. Oslo: Scandinavian University Press
- Layard, R., S. Nickell og R. Jackman (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press
- NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Finansdepartementet
- NOU 1993:11, *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*. Finansdepartementet
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study. Evidence and explanations*. Paris: OECD
- Regini, M. (1997), «Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective.» *European Journal of Industrial Relations*
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1998a), *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning*. Oslo: Fafo
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1998b), «Arbeidsgiverne ikke lenger samlet.» *Dagens Næringsliv* 26. juni
- St.meld. 1 1992–93, *Nasjonalbudsjettet 1993*
- St.meld. 4 1992–93, *Langtidsprogrammet 1994–97*
- St.meld. 4 1996–97, *Langtidsprogrammet 1998–2001*
- St.meld. 35 1994–95, *Velferdsmeldingen*
- Wahl, Asbjørn (1998), «Slå pjalten sammen.» *Dagsavisen Arbeiderbladet* 22. juni

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Per Kleppe

Solidaritetsalternativet – fortid og framtid

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo
Forskningssiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 9
Fafo-rapport 279
ISBN 82-7422-256-3