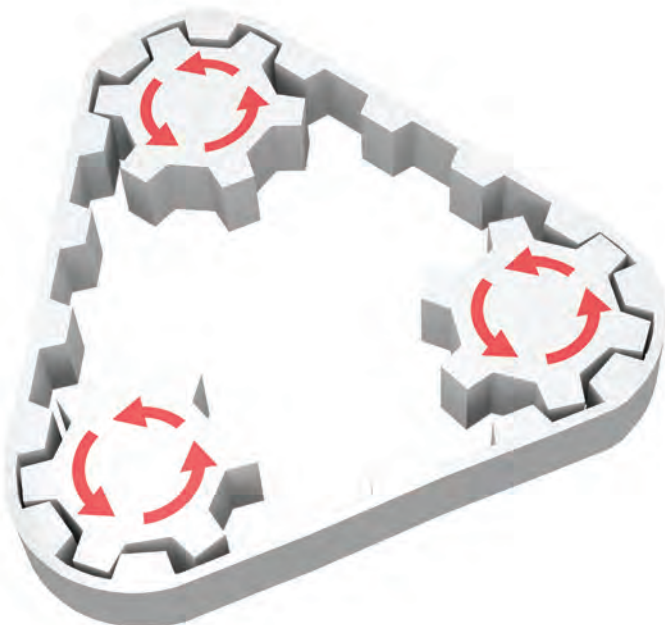




Jon Erik Dølvik

# Grunnpilarene i de nordiske modellene

Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og  
velferdsregimenes utvikling





Jon Erik Dølvik

## **Grunnpilarene i de nordiske modellene**

Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og  
velferdsregimenes utvikling

NordMod 2030. Delrapport 1

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-992-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-993-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: [illustratorer.com](http://illustratorer.com)

Omslag: Bente Fausk

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Prosjektforord .....	5
Preface .....	8
Rapportforord .....	11
Sammendrag .....	12
<b>1 Innledning .....</b>	<b>21</b>
Modeller i politikk og forskning .....	22
Den internasjonale litteraturen om velferds- og arbeidslivsmodeller: en kort oversikt .....	23
Dimensjoner for å vurdere endring i modellene: mål, institusjoner, virkemidler og sosiale utfall .....	25
Delrapportens videre oppbygging.....	27
<b>2 De nordiske modellenes historiske bakgrunn og framvekst .....</b>	<b>29</b>
Historisk bakteppe: nordisk skjebnefellesskap, nasjonsbygging og samarbeid .....	29
De nordiske velferds- og arbeidslivsmodellenes framvekst .....	33
<b>3 De tradisjonelle nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellene ...</b>	<b>45</b>
Institusjonelle grunntrekk ved de nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene .....	46
Trepartssamarbeid i korporative nettverk – tillit, makt og avmakt .....	51
<b>4 1980–2012: turbulens, tilpasning og kontinuitet .....</b>	<b>53</b>
1980- og 90-årene: liberalisering, krise og konsolidering .....	53
2000-tallet: fra bonanza og rollemodell til krise .....	56
Et kort blikk i bakspeilet – og framover .....	60
<b>5 Avsluttende drøfting:</b>	
<b>Hva er kjernen i de nordiske modellene? .....</b>	<b>63</b>
Langsiktig investering i menneskelige ressurser og mobilisering av arbeidskraft .....	64
Koordinering mellom jevnbyrdige aktører med motstridende interesser .....	70
Avslutning.....	76
Referanser .....	77
NordMod2030 – publikasjonsoversikt .....	84



# Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Etervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjernespørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

## **NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?**

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at

prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.
- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdsstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klimautfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

### **Nordisk forskergruppe**

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

**Danmark:** Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd) og Søren-Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet).

**Finland:** Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

**Island:** Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

**Norge:** Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Øyvind M. Berge (forsker, Fafo).

**Sverige:** Ingrid Esser (universitetslektor, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (universitetslektor, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg



(UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze) m.fl.

### **Prosjektorganisering**

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe

Prosjektleder

# Preface

The Nordic countries share a number of distinguishing features. With their small economies, well-developed welfare states and organized labour markets, they have given rise to the concept of “the Nordic model”. This social model or models have occasionally been met with criticism: It has been claimed that they are characterized by over-inflated public sectors and excessive tax levels, as well as rigid labour markets caused by strong trade unions, comprehensive collective bargaining and regulations. In recent years the models have attracted positive global attention, since the Nordic countries have demonstrated good results in terms of growth, employment, gender equality, competitiveness, living conditions and egalitarianism when compared to other countries. This ability to combine efficiency and equality has spurred debate in politics as well as in social research.

The Nordic models are facing a host of new challenges, and cannot afford to rest on their laurels. The fallout from the financial crisis has entailed a stress test of Nordic institutions and traditional policy measures. External change in the form of increased global competition, climate problems, migration and European integration, interacting with internal change associated with an increasing, ageing and more diverse population, urbanization and rising expectations with regard to health services, education and welfare in general, will be a test of these models’ resilience. A core issue is whether the social actors will be able to encounter these challenges by renewing the institutions and policies without jeopardizing goals for a fair distribution, balanced growth, full employment and the political support for the models.

## **NordMod – Erosion or renewal in the Nordic countries 2014–2030?**

NordMod2030 is a joint Nordic research project studying the impact that international and national development trends may have on the Nordic social models. The purpose of the project is to identify and discuss the risks and challenges that these countries will need to cope with in the years up to 2030. The project’s goal is thus to produce knowledge that can serve as a basis for designing strategies for reinforcing and renewing the Nordic social models.

The main report from the project will be submitted in November 2014. Until then, a number of sub-reports will be published and open seminars will be arranged in all the Nordic countries. The sub-reports will present specific analyses of selected topics,

while the main report will incorporate all the findings and draw the main conclusions. All activities will be posted on the project's website: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

- The first sub-reports describe the fundamental pillars of the Nordic models, challenges associated with future demographic change, changes in tax policies and how globalization affects the frameworks of the models. The goal is to analyse external and internal forces of change in the models.
- Country studies are undertaken in each of the five countries to describe development trends from 1990 to 2013. These country reports present analyses of changes in financial, social and political indicators associated with key objectives, institutions, policies and social outcomes in the national context. The country reports also provide input to the analysis of challenges facing the models in each of the countries.
- Finally, a series of thematic reports will be prepared on the basis of Nordic comparisons in the areas of integration, welfare state policies, the future of the collective bargaining model, climate challenges and democracy/participation. The discussion of issues related to gender equality will be integrated into all the reports.

### **Nordic research group**

The research project will be undertaken by a Nordic research group consisting of two representatives from each country and is headed by Fafo. The paired researchers from the different countries will be responsible for the country studies, and will provide input to the design of the other country reports. Several researchers will also contribute to the other sub-reports.

**Denmark:** Lisbeth Pedersen (Research Director, SFI – The Danish National Centre for Social Research) and Søren-Kaj Andersen (Head of Centre, FAOS, Copenhagen University).

**Finland:** Olli Kangas (Professor, Director, Kela – The Social Insurance Institution of Finland) and Antti Saloniemä (Professor, University of Tampere).

**Iceland:** Katrín Ólafsdóttir (Assistant Professor, Reykjavik University) and Stefán Ólafsson (Professor, University of Iceland).

**Norway:** Jon M. Hippe (Managing Director, Fafo), Tone Fløtten (Managing Director, Fafo Institute for Labour and Social Research), Jon Erik Dølvik (Senior Researcher, Fafo), Øyvind M. Berge (Researcher, Fafo).

**Sweden:** Ingrid Esser (Assistant Professor, SOFI, Stockholm University) and Thomas Berglund (Assistant Professor, University of Gothenburg).

In addition to this core group, other researchers will also contribute to some of the subreports: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Florence) and others.

### **Project organization**

The project has been commissioned by SAMAK – the cooperation forum for the Nordic trade union organizations and the Nordic social democratic parties. For the duration of the project period, SAMAK has also entered into a cooperation agreement with FEPS (Foundation for European Progressive Studies) concerning contributory funding. The commissioning agent (SAMAK) has appointed a reference group consisting of two resource persons from each of the Nordic countries. Although the reference group may provide input, the authors are solely responsible for the project reports. This means that SAMAK as an institution or the members of the reference group have no responsibility for the content of individual reports.

Oslo, April 2013  
Jon M. Hippe  
Project Director

# Rapportforord

Dette er den første delrapporten i NordMod-prosjektet. Med utgangspunkt i et tilbakeblikk på de nordiske modellenes framvekst og tradisjonelle trekk, drøfter rapporten hva som har utgjort modellenes grunnpilarer, med hovedvekt på arbeidslivs- og velferdsregimenes betydning. Rapportens formål er å tjene som grunnlag for diskusjon om de nordiske modellenes særtrekk og utgangspunkt for NordMod-prosjektets etterfølgende analyser av hvordan de seinere års utvikling har påvirket modellenes virkemåte, bærekraft og framtidige fornyelsesbehov.

Utarbeidingen av delrapporten har bygget på inspirerende diskusjoner med forskergruppa i NordMod og tett samarbeid med Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Øyvind M. Berge i prosjektgruppa ved Fafo. Kathrín Ólafsdóttir, Mikko Majander og Tapio Bergholm har bidratt med nyttige, oppklarende kommentarer om utviklingen i Finland og på Island, og de øvrige deltakerne i NordMods referansegruppe har gitt konstruktive innspill på et tidligere utkast. Per Kleppe, som var blant de første som tok i bruk begrepet «nordisk modell» og var premissgiver for SAMAKs første debatter om fornyelse av de nordiske modellene i begynnelsen av 1980-årene, har bidratt med innsiktsgivende samtaler og fylldige kommentarer. Takk til alle og til Fafos informasjonsavdeling for profesjonell ferdigstilling av manus. Eventuelle gjenstående feil og mangler er utelukkende forfatterens ansvar.

Oslo, april 2013  
Jon Erik Dølvik

# Sammendrag

## Kapittel 1 Innledning og hovedtrekk

De nordiske modellene har vært i vinden de seinere år. Etter lenge å ha vært knyttet til sosialdemokratiets glansperiode etter annen verdenskrig, ble de etter krisene i 1980- og 1990-årene i vide kretser avskrevet som gammeldagse, stivbeinte og ineffektive. «Tiden for den nordiske modellen er forbi [...] Den har skapt samfunn som ble for monopoliserte, for dyre og som ikke ga folk den friheten til å velge som de ønsket; samfunn som manglet fleksibilitet og dynamikk» (Bildt 1992). Siden den gang har de nordiske land klatret til topps på internasjonale rankinger, og de nordiske modellene er blitt gjenstand for internasjonal hyllest og omfavning fra partier over hele det politiske spektrum for sin evne til å kombinere effektivitet og likhet. Dette har skapt debatt om hvilke mekanismer og drivkrefter som har formet modellenes utvikling – og i enkelte nordiske land har det vært politisk dragkamp om det historiske «fadderskapet» til modellen.

Formålet med denne første delrapporten fra NordMod-prosjektet er å legge grunnlag for en diskusjon om de nordiske modellenes fellestrekk med hovedvekt på deres arbeids- og velferdspolitiske grunnpillarer. Betegnelsen nordisk, eller skandinavisk, modell er av forholdsvis ny dato, men allerede i 1930-årene vakte de nordiske lands vei ut av verdenskrisen oppmerksomhet internasjonalt. I boka *Sweden: The Middle Way* (Childs 1936) ble det vist til at framgangen i Sverige skyldtes et politisk kompromiss mellom liberal kapitalisme og statlig kommunisme, som sprang ut av 1930-tallets forlik mellom arbeiderklassens og bøndernes partier og mellom organisasjonene i arbeidslivet. I samfunnsdebatten omtales gjerne den nordiske velferds- og arbeidslivsmodellen i entall, men ofte vil det være mer treffende å tale om en familie av nordiske modeller, som både har fellestrekk og nasjonale særtrekk. Det finnes en omfattende internasjonal litteratur om variasjonene i de nasjonale velferds- og arbeidslivsmodellene i Europa. Langs begge dimensjoner regnes de nordiske modellene som én av flere familier av europeiske modeller, ved siden av de anglosaksiske og de kontinentale modellene samt ulike søreuropeiske blandingsmodeller. De små, åpne nordiske økonomiene kjenne- tegnes av at velferdsstaten i stor grad er skattefinansiert, at den omfatter alle borgere (universalisme), at ytelsene beregnes ut fra tidligere arbeidsinnsats og inntekt, og at de tilbyr et bredere spekter av offentlige tjenester enn i de fleste andre land. Nordisk arbeidsliv har vært preget av sterke organisasjoner, sentralt samordnede avtalesystemer bygget på fredsplikt i avtaleperioden og et velutviklet lokalt nivå for forhandlinger og medvirkning samt – med delvis unntak for Danmark og Island – sterke lovfestede

arbeidstakerrettigheter. Ifølge internasjonal forskning er det et fellestrekk for små land med åpne økonomier at de ofte har utviklet omfattende kollektive ordninger for å beskytte mot sosial risiko og mestre de økonomiske svingningene som følger av deres avhengighet av internasjonale markeder (Katzenstein 1985; Rodrik 1997).

Selv om de nordiske land preges av mange felles mål og verdier, blant annet knyttet til likhet, effektivitet og deltakelse, har de på flere områder utviklet forskjellige institusjoner og virkemidler for å fremme slike mål. Til tross for dette har resultatene over tid vært forbausende like sammenliknet med andre land. Kjernen i de nordiske modellene ligger følgelig ikke i et gitt sett av virkemidler. Det er flere veier til Rom, og ofte må veiene bygges om underveis. Når man skal vurdere betydningen av likheter, forskjeller og endringer i de nordiske modellene, er det derfor nyttig å skille mellom forhold som har å gjøre med:

- *mål og verdier*, for eksempel likhet, effektivitet, arbeid til alle, nøysomhet, selvstendighet, rettskaffenhet, likestilling, samhold, «plikt og rett»
- *institusjoner og beslutningssystemer*, for eksempel kollektive organisasjoner, forhandlings- og inntektssikringsystemer som kan gi grunnlag for bred deltakelse, trygghet, tillit, jevnbyrdige maktforhold
- *virkemidler og tiltak*, for eksempel lov- og avtalebestemmelser, skattesatser, bidragsordninger, kjønnskvotering, opplæringstiltak, som har alle til formål å fremme spesifikke mål
- *resultater og sosiale utfall*, for eksempel utvikling og fordeling av levekår, sysselsetting, ledighet, inntekt

I denne delrapporten argumenterer vi for at de nordiske modellenes evne til å forene effektivitet og likhet i små, åpne økonomier har sammenheng med følgende særtrekk: (1) De institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering mellom hovedaktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken («triangel-modellen»). Kapasiteten til koordinert tilpasning av politikken på disse kjerneområdene har vært betinget av (2) jevnbyrdige maktforhold og et konstruktivt «konfliktpartnerskap» mellom sterke kollektive aktører i arbeidslivet og har lagt grunnlag for (3) brede, langsiktige investeringer i menneskelige ressurser, kunnskap og mobilisering av arbeidskraft. Samspillet mellom disse faktorene har medvirket til at samfunnsinstitusjonene har hatt høy tillit i befolkningen, og vært en vesentlig forutsetning for de nordiske landenes tilpasningsevne og kapasitet til krisehåndtering.

Disse særtrekkene ved de nordiske modellene tok form under industrialiseringen og det politiske oppbruddet tidlig på 1900-tallet og ble institusjonalisert gjennom de historiske forlikene mellom partene i arbeidslivet og mellom bøndernes og arbeidernes partier i tiden før og etter annen verdenskrig. Selv om økonomien, arbeidslivet, leve-

kårene og de partipolitiske styrkeforholdene har endret seg kraftig siden den gang – og ført til endringer i virkemiddelbruken – har disse institusjonelle grunntrekkene i de nordiske modellene i hovedsak blitt videreført. Dette er en viktig grunn til at de nordiske land – trass i de seinere års økonomiske liberalisering – har klart å opprettholde et jevnere fordelingsmønster, høyere sysselsetting, spesielt blant kvinner, og mer jevnbyrdige maktforhold i arbeidslivet enn de aller fleste andre land. De nordiske samfunn står i dag overfor store ytre og indre endringer. Et kjernespørsmål i de etterfølgende rapportene fra NordMod-prosjektet er hvordan slike endringer kan påvirke betingelsene for å videreføre disse nordiske særtrekkene i årene framover.

## **Kapittel 2 Modellenes bakgrunn og framvekst**

Et hovedtema i dette kapitlet er hvordan utviklingen av de nordiske modellene ble formet av samfunnsmessige brytninger i kjølvannet av industrialiseringen og arbeiderbevegelsens framvekst tidlig på 1900-tallet. I samspill med nasjonsbygging og innføring av allmenn stemmerett bidro disse brytningene til å kaste om på etablerte partimønstre og maktforhold og tvinge fram brede reformer i velferds- og arbeidslivspolitikken. Etter en turbulent periode med konflikt og klassekamp som kulminerte under verdenskrisen i 1930-årene, la disse endringene etter hvert grunnlag for forlikene mellom bøndenes og arbeidernes partier og «det store kompromisset» mellom arbeidslivets parter som har ligget til grunn for utviklingen av de nordiske modellene i etterkrigstiden.

I lys av dagens «fadderskaps»-strid understrekes det at den velferds- og arbeidslivspolitiske reformperioden i første del av 1900-tallet ikke kan forstås uten å ta høyde for de utfordringene den voksende arbeiderbevegelsen skapte for datidens samfunnsorden og de etablerte politiske partiene. Forsøk på å fortolke denne reformperioden ut fra hvilke partier som satt med regjeringsansvaret eller sikret flertall i parlamentet, taper dermed av syne hvilken samfunnsomformende kraft endringene av klasseforholdene, velgergrunnlaget og de partipolitiske styrkeforholdene under industrikapitalismens gjennombrudd innebar. De strategiske kompromissene og institusjonelle ordningene som tok form i denne perioden, var ikke bare resultater av den kampen som utspant seg mellom samfunnsklassene og partene i arbeidslivet, men kom i stor grad til å prege de nasjonale regulerings- og avtalesystemene helt fram til i dag. I kontrast til europeiske land hvor totalitære krefter fikk overtaket, klarte partene og myndighetene i de nordiske land – med delvis unntak for Finland – stort sett å takle motsetningene på ikke-voldelige måter og forhandle fram relativt balanserte ordninger hvor partene inntok viktige roller. Dette bidro til ansvarliggjøring og forutsigbarhet og dannet grunnlag for læring og oppbygging av tillit og normer, som seinere skulle vise seg å bli retningsgivende for hvordan konflikter og motsetninger skulle takles. Forholdet mellom de kollektive aktørene i arbeidslivet kan forstås som et «konfliktpartnerskap». En av fortjenestene til partene i de nordiske land i denne epoken var at de, i kontrast til i



mange andre land, etter hvert fant fram til gjensidig aksepterte metoder og spilleregler for å håndtere dette «konfliktpartnerskapet».

### **Kapittel 3 De tradisjonelle nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellene**

I dette kapitlet beskrives de nordiske modellene slik de framstod ved kulminasjonen av den sosialdemokratiske gullalderen i 1970-årene. I utgangspunktet understrekes at det var – og er – vesentlige forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder næringsstruktur og partimønstre. I kontrast til Finland og Island hvor koalisjonsregjeringer med tyngdepunkt i sentrum-høyre var mest vanlig, hadde Sverige og Norge i lange perioder sosialdemokratiske ettpartiregjeringer, mens Danmark hadde tradisjon for koalisjoner mellom sosialdemokratiet og sentrum. Trass i slike forskjeller hadde de nordiske land utviklet viktige institusjonelle fellestrekk. Med bred oppslutning om hovedmål som arbeid for alle, inntektssikring, skatt etter evne, lik rett til utdanning, likestilling, medvirkning og utjevning av levekår og livssjanser, var de tradisjonelle nordiske modellene, slik de hadde utviklet seg fram til 1970-årene, karakterisert av hvordan følgende tre grunnpillarer virket sammen:

- sterke, aktive stater som la vekt på internasjonal frihandel, tett samarbeid med partene i arbeidslivet og en økonomisk politikk innrettet mot full sysselsetting som grunnlag for å fremme sosial utjevning og bedring av lønns- og arbeidsvilkår
- brede velferdsstatlige ordninger som beskyttet mot inntektsbortfall, bygget på universalisme, standardsikring og arbeidslinja i sosialpolitikken, samt offentlig utbygging av gratis utdanning og omfattende sosiale tjenester for å fremme utjevning av levekår, likestilling og kvinnelig deltakelse i yrkeslivet
- regulerte arbeidsmarkeder bygget på samspill mellom lov og avtaler, sentralisert koordinering av lønnsdannelsen, hvor sterke og relativt jevnbyrdige organisasjoner med eksportindustrien i front forhandlet både sentralt og lokalt, supplert med bredt partssamarbeid om verdiskaping og produktivitet i virksomhetene og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som la vekt på aktivering og opplæring.

Denne «triangel»-modellens evne til å skape resultater i samsvar med målene var betinget av den gjensidige avhengigheten mellom – og kapasiteten til å koordinere – arbeidslivspolitikken, velferdspolitikken og den økonomiske politikken. For å sikre vekst, kollektiv risikodeling og «produktiv rättvisa» var virkemidlene innrettet både mot å skape trygghet og å fremme omstilling og deltakelse gjennom samspill mellom markeder, institusjoner og organiserte aktører. I dag betegnes dette ofte som «flexicurity». Myndighetenes evne til å innfri målene for den økonomiske politikken og velferdspolitikken – vekst, full sysselsetting og jevn inntektsfordeling – var avhengig av organisasjonenes vilje og evne til å medvirke i koordinert problemløsning. Dette

gav arbeidslivspartene politisk byttemakt til å påvirke samfunnsstyringen på mange områder. Og siden partenes innbyrdes maktrelasjoner var forankret i institusjonaliserte samhandlingsmønstre – og ikke kun avspeilet deres markedsbaserte forhandlingsmakt – bidro dette til å jevne ut maktforholdene mellom dem og skape grunnlag for utvikling av tillit og gjensidige interesser i å finne omforente løsninger både sentralt og i den enkelte virksomhet. De nordiske land var – og er fortsatt – også kjennetegnet av høy deltakelse i frivillige organisasjoner som påtok seg viktige samfunnsoppgaver blant annet knyttet til sosiale formål, idrett, kultur og opplæring. Den høye organisasjonsgraden i arbeidslivet og sivilsamfunnet er i dag en vesentlig grunn til at de nordiske land betegnes som rike på «sosial kapital» og kjennetegnes av høyere tillit mellom samfunnsaktørene enn i de fleste andre land.

Et grunntrekk ved de tradisjonelle nordiske modellene var altså at det var en sterk sammenheng mellom organisasjons- og maktforholdene i arbeidslivet og de politiske myndighetenes evne til helhetlig koordinering som over tid bidro til konsistens og komplementaritet i politikktutviklingen. I kombinasjon med høy internasjonal vekst bidro dette til de gode økonomiske og fordelingsmessige resultatene i etterkrigstiden. Utviklingen siden 1970-tallet har imidlertid vist at slike modeller bygget på avhengighet og koordinering mellom aktører på ulike politikkfelt er sårbare for skift i makt- og tillitsforhold. Hvis noen av de sentrale aktørene trekker seg ut – fordi de er misfornøyde med resultatene, mister tiltro til samordningen, eller fordi maktforholdene har endret seg – slik at en av hovedaksene i triangelet krakelerer, vil også de andre hovedaksene komme under press. Det understrekes derfor at det kan være en «tynn linje» mellom suksess og fiasko i de nordiske modellene, slik man så under krisen i Danmark i 1970-årene og i økende grad i de andre landene utover i 1980- og 90-årene. Heller ikke i de nordiske modellene finnes det noen innebygget institusjonell automatikk som garanterer for gode resultater.

#### **Kapittel 4 1980–2012: turbulens, tilpasning og kontinuitet**

Fra midten av 1970-årene ble etterkrigstidens lange vekstfase avløst av tilbakeslag og svingninger i internasjonal økonomi. Dette ble ledsaget av en internasjonal høyrebølge og økt tiltro til markedsløsninger i de fleste vestlige land. Liberalisering av finanssektoren, tilpasningen til EUs indre marked, EMU og den digitale «revolusjonen» førte i 1980–90-årene til betydelige endringer i rammevilkårene for de nordiske modellene. Innenlands førte skift i yrkes- og utdanningsstrukturen og familiemønstre, parallelt med en liberalisering av livsmønstre, media og åpningstider, til endringer i velgeratferd og medlemsgrunnlaget til fagorganisasjonene. Som følge av makroøkonomiske feilslag og sviktende samordning ble de nordiske land – med Danmark som forløper – rammet av dype økonomiske og finansielle kriser i begynnelsen av 1990-årene, som, unntatt på Island, resulterte i tilstramminger og rekordhøy arbeidsledighet.

I samspill med det internasjonale skiftet i økonomisk-politisk tenkning gav svingningene i 1980–90-årene opphav til omfattende tilpasninger i den makroøkonomiske politikken, som hadde bred partipolitisk støtte. Alle de nordiske landene gjennomførte brede skattereformer med reduserte satser for inntekts- og selskapsskatt og utvidelse av skattegrunnlaget. Inntreden i det indre markedet i EU/EØS innebar en markant deregulering av produktmarkeder og tilbudssiden i økonomien, mens etablering av uavhengige sentralbanker med oppdrag å sikre lav inflasjon, disiplinert lønnsdannelse og stabil valuta ble fulgt av høyere og mer svingende renter. Tilstrømmingene etter 1980-tallets økonomiske ubalanser ble fulgt opp med overgang til mer regelstyrt finanspolitikk med vekt på langsiktig budsjettbalanse. For å øke veksten og sysselsettingen ble partene enige om å fremme en mer moderat lønnsvekst og styrke konkurranseevnen gjennom nye former for avtalekoordinering og trepartssamarbeid.

Et særtrekk i de nordiske land er at liberaliseringen av økonomien i denne perioden ikke ble koplet med en tilsvarende deregulering av arbeidsmarkedene eller nedbygging av velferdsstatene – slik toneangivende borgerlige partier ønsket. Etter at sosialdemokratene, med unntak for Island, kom tilbake i regjeringskontorene etter krisene, ble økonomisk konsolidering kombinert med en gjenoppliving og delvis forsterkning av tradisjonelle trekk ved de nordiske modellene. Trepartssamarbeidet ble revitalisert og videreutviklet i flere av landene, og fagbevegelsen beholdt sin sterke stilling. Parallelt med planlegging av reformer i pensjonssystemene ble velferdsstaten videre bygget ut, samtidig som man så en skjerping av arbeidslinja med økte krav til deltakelse i arbeid og opplæring som vilkår for å motta stønader. I kontrast til land som England og Tyskland, hvor arbeidsmarkedene ble deregulert, avtalesystemet forvitret og velferdsordningene ble rullet tilbake, klarte de nordiske land i 1990-årene gjennom koordinerte tiltak å rette opp og effektivisere økonomien, styrke samordningen av lønnsdannelsen og investere i human og sosial kapital gjennom modernisering av velferdsstaten. I annen halvdel av 90-årene tok sysselsettingsveksten seg opp, og ledigheten ble kraftig redusert, samtidig som de nordiske land opprettholdt den sammenpressete lønnsstrukturen.

Den koordinerte tilpasningen av den økonomiske politikken, lønnsdannelsen og velferdspolitikken er viktige elementer i forklaringen på den nordiske gjenreisningen etter 1990-tallskrisen. På arbeidsgiversiden og i den borgerlige leiren var det krefter som ønsket et langt mer radikalt systemskifte – slik Bildt-sitatet foran illustrerer – men når det kom til stykket, manglet de politisk gjennomslagskraft til å vinne oppslutning om slike strategier. Ettersom betydelige deler av velgerskaren i de nordiske land oppfatter velferdsstaten og rettighetene i arbeidslivet som viktige forutsetninger for å ivareta sine interesser, erkjente de fleste nordiske høyrepartiene i ettertid at det er svært vanskelig å vinne valg ved å angripe grunnpilarene i de nordiske modellene og skiftet strategi. Dette førte til at det ble trangere og mer uoversiktlige skillelinjer i midtfeltet i nordisk politikk, og la grunnlag for politiske maktforskyvninger utover på 2000-tallet.

I avsnittet «2000-tallet – fra bonanza og rollemodell til krise» vises det til de nordiske modellenes overraskende internasjonale «come-back» da de etter 90-årenes premature dødsdiagnoser igjen klatret til toppen av rankinger over vekst, sysselsetting, fordeling og livskvalitet. Fra Beijing til Brussel og Davos har det utløst beundring over og debatt om hvorfor de nordiske land – med sine sterke fagforeninger, sentraliserte avtaler, høye skattenivå, sjenerøse velferdsytelser og store offentlige sektorer – stikk i strid med rådende økonomisk tenkning har klart å kombinere effektivitet og likhet bedre enn alle andre vestlige land. Svarene er etter vår vurdering fortsatt å finne i de institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering – triangelmodellen i kapittel 3 – selv om finanskrisen og andre utviklingstrekk de seinere år kan gjøre dette mer krevende i fortsettelsen. Finanskrisen har resultert i et høyere ledighetsnivå enn de nordiske modellene kan bære over tid. Like fullt har de nordiske land, med et delvis unntak for Danmark, klart seg bedre gjennom krisen enn de fleste andre land i Europa. Island var som følge av egne feilgrep blant dem som ble hardest rammet av finanskollapsen, men har ved klassiske nordiske virkemidler vært det europeiske landet som raskest har fått økonomien på rett kjøli i etterkant. De øvrige nordiske landene er blant dem som har det laveste offentlige gjeldsnivået og de mest solide statsfinansene i EU/EØS-området. Selv om de nordiske landene dermed er bedre rustet enn de fleste til å ri stormene av, vil utfallet som under tidligere kriser bero på de politiske og kollektive aktørenes evne til langsiktig, samordnet opptreden og kortsiktige skippertak når det kniper.

### **Kapittel 5 Avsluttende drøfting: Hva er kjernen i de nordiske modellene?**

De nordiske lands evne til å kombinere likhet og effektivitet har utløst internasjonal debatt om «den nordiske gåten». – Hvorfor kan humla fly? Mange trekker fram enkeltaspekter ved de nordiske modellene, for eksempel de små, åpne økonomiene, liberale markeder, en nøktern makroøkonomisk politikk, arbeidslinja, den universelle velferdsstaten, likestillingen, det høye utdanningsnivået og den koordinerte lønnsdannelsen. Det er også vist til bredere historiske, politiske og kulturelle fellestrekk, slik som den lutheranske arven, fraværet av religiøse og dype ideologiske kløfter, homogene befolkninger, sterke statsdannelser med høy tillit og lange rettsstatlige, demokratiske tradisjoner.

Alle disse elementene er relevante i en samlet beskrivelse av de nordiske land, men de utgjør ingen forklaring på hva som er distinkt ved de nordiske modellene og skiller dem fra andre nasjonale modeller i Europa. Som nevnt i innledningen argumenterer vi i kapittel 5 for at de nordiske modellenes evne til å kombinere effektivitet og likhet i små, åpne økonomier særlig har hatt sammenheng med følgende forhold: For det første, de institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering mellom hovedaktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken («triangelmodellen»). Kapasiteten til koordinert tilpasning av politikken på disse kjerneområdene har,

for det andre, vært betinget av relativt jevnbyrdige maktforhold og et konstruktivt «konfliktpartnerskap» mellom sterke kollektive aktører i arbeidslivet både sentralt og lokalt. Disse forutsetningene har bidratt til å skape sammenheng mellom mål, tiltak og resultater på strategiske politikkfelt og har, for det tredje, lagt grunnlag for langsiktige investeringer i menneskelige ressurser, kunnskap og mobilisering av arbeidskraft. Bred satsing på utdanning, kompetanseutvikling og sosiale ordninger som legger til rette for høy yrkesdeltakelse og kombinasjon av arbeid og familie, har vært en ledetråd i nordisk velferds- og arbeidslivspolitik. Samspillet mellom disse faktorene har ikke bare medvirket til at samfunnsinstitusjonene har fått høyere tillit fra befolkningen enn i sammenliknbare land; gjennom å skape betingelser for samordnet problemløsning og kollektiv læring har det samspillet lagt grunnlag for å utvikle – og skape oppslutning om – felles prioriteringer, balanserte løsninger og relativt konsistente svar på komplekse og skiftende problemer, noe som har kjennetegnet de nordiske landenes tilpassningsevne og kapasitet til krisehåndtering. Det er svært vanskelig å få til uten at alle som bidrar, får sin rettmessige del av kaka – som uttrykt i credoet «gjør din plikt, og krev din rett».

Perspektivet i denne første delrapporten fra NordMod er tilbakeskuende. Hensikten er å bidra til et felles kunnskapsgrunnlag for etterfølgende delrapporter som vil analysere endringene i de nordiske modellene de seinere år, og se på hvilke utfordringer de vil stå foran de nærmeste tiår. I arbeidet med rapporten har vi lagt hovedvekt på institusjonene i arbeidslivet og velferdsstaten. I samspill med den økonomiske politikken utgjør disse strategiske omdreiningspunkt for den løpende dragkampen om utviklingen og fordelingen av arbeids- og levekår. De nordiske land vil etter alt å dømme stå overfor store ytre og indre utfordringer de nærmeste tiår. Uten å trekke inn konsekvensene av de globale klimaendringene krever det lite fantasi å tegne scenarier hvor langvarig økonomisk krise i Europa bidrar til vedvarende høy ledighet, økende arbeidsinnvandring, nye skiller i arbeidsmarkedet, voksende byrder for velferdsordningene, større inntektsforskjeller og endringer i politisk atferd og maktforhold i de nordiske land. Kombinert med fallende fagorganisering, en voksende eldrebølge og tiltakende inkluderingsutfordringer kan slike utviklingstrekk uten tvil rukke ved de økonomiske, politiske og institusjonelle fundamentene i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene. Samtidig vil evnen til å takle slike utfordringer være kritisk avhengig av disse institusjonene og deres tilpassningsevne og kapasitet til å beskytte mot nye typer sosial risiko og skape oppslutning om og deltakelse i krevende omstillinger. I krisefylte omgivelser med et åpent marked for arbeid og velferd, hvor grensene for solidaritet blir mer uklare og konfliktlinjene mer komplisert, er det ingen liten utfordring.



# 1 Innledning

De nordiske modellene har vært i vinden de seinere år. Etter lenge å ha vært knyttet til sosialdemokratiets glansperiode etter annen verdenskrig, ble de etter krisene i 1980–90-årene i vide kretser avskrevet som gammeldagse, stivbeinte og ineffektive. «Tiden for den nordiske modellen er forbi [...] Den har skapt samfunn som ble for monopoliserte, for dyre og som ikke ga folk den friheten til å velge som de ønsket; samfunn som manglet fleksibilitet og dynamikk» (Bildt 1992). Siden den gang har de nordiske land igjen klatret til topps på internasjonale rankinger, og de nordiske modellene er blitt gjenstand for internasjonal hyllest og omfavning fra partier over hele det politiske spektrum for sin evne til å kombinere effektivitet og likhet. Dette har skapt økt debatt om hvilke kjennetegn, mekanismer og drivkrefter som har formet modellenes utvikling og virkemåte – og i enkelte nordiske land har det vært politisk dragkamp om det historiske «fadderskapet» til modellen.

Debattene har handlet om modellenes opprinnelse, ansvars- og rolledelingen mellom ulike samfunnsaktører i deres historiske utvikling, hvordan strukturelle og økonomiske forhold har påvirket deres utforming, og ikke minst om modellenes verdimeslige og politiske forutsetninger. Mange av de samfunnstrekk som ofte framheves som typisk «nordiske» – slike som omfattende velferdsordninger, sterke arbeidslivsorganisasjoner og landsomfattende kollektivavtaler – finnes også i en rekke andre europeiske land. Det samme gjelder demokrati, rettsstat, lutheranisme og internasjonal markedsorientering. På mange felt er også utviklingen i vesteuropeiske land de seinere tiår blitt mer lik, samtidig som forskjellene innen Norden er blitt større, for eksempel hva gjelder tilknytning til EU og euroen, allmenngjøring av tariffavtaler og arbeidsledighetsforsikring.

Det er derfor ikke overraskende at diskusjoner om hva som er de viktigste særtrekene ved de nordiske modellene, leder til forskjellige svar i ulike politiske leire og nordiske land. De fleste synes enige om at samfunnsformene i Norden har vesentlige fellestrekk og er stolte over at nordiske land utmerker seg internasjonalt hva gjelder effektivitet, tillit, velstand og fordeling. Men forsøk på å identifisere hvilke faktorer og mekanismer som har skapt disse positive resultatene – eller å tilskrive bestemte aktører en strategisk rolle i utviklingen av disse forholdene – vekker raskt strid. Siden de fleste politiske fløyer gjerne vil signalisere tilhørighet, delaktighet og medansvar for modellen – som etter hvert har blitt en kilde til felles identifikasjon – vekker politiske forsøk på å «ta æren» for suksessen lett forargelse i andre deler av de nordiske «familiene».

Formålet med denne delrapporten er å legge grunnlag for en diskusjon om de nordiske modellenes fellestrekk, med hovedvekt på deres arbeids- og velferdspolitiske grunnpilarer. Betegnelsen nordisk modell, eller skandinavisk modell, er av forholdsvis ny dato, men allerede i 1930-årene vakte de nordiske lands vei ut av verdenskrisen internasjonal oppmerksomhet. I boka *Sweden: The Middle Way* (Childs 1936) ble det vist til at framgangen i Sverige skyldtes et politisk kompromiss mellom liberal kapitalisme og statlig kommunisme, som sprang ut av 30-tallets forlik mellom arbeidernes og bøndenes partier og organisasjonene i arbeidslivet.

Det er ikke enkelt å beskrive fellestrekk ved samfunnsutviklingen i fem land på en måte alle vil kjenne seg igjen i. I samfunnsdebatten omtales gjerne den nordiske modellen i entall, men ofte vil det være mer treffende å tale om en familie av nordiske modeller, som både har fellestrekk og nasjonale særtrekk. I de enkelte land er det naturlig nok de nasjonale ordningene og tradisjonene som står i fokus – og som farger oppfatningen av hva som er felles i Norden. Siden vi retter oppmerksomheten mot de grunnleggende fellestrekk og mekanismer i modellene, vil vi tidvis benytte begrepet «nordisk modell» i entall, som da er ment som en idealtypisk, stilisert framstilling av slike felles kjennetegn.

I resten av dette innledningskapitlet drøftes kort modellbegrepets rolle i forskning og politikk, de nordiske lands plassering i den internasjonale litteraturen om nasjonale arbeids- og velferdsmodeller og skillet mellom mål, institusjoner, virkemidler og resultater som verktøy til å vurdere utviklingen i modellene. Til sist gis en oversikt over delrapportens videre oppbygging.

## Modeller i politikk og forskning

Modellbegrepet har litt ulik betydning i politikk og forskning. I politikken er modeller gjerne knyttet til noe som er forbilledlig, normativt og gir grunnlag for verdimeisig identifikasjon, men det kan ofte være sprikende oppfatninger om hva som bidrar til modellens resultater og oppslutning. I samfunnsforskningen er modeller et analytisk verktøy for å forenkle, klargjøre og systematisere undersøkelser av mekanismer og sammenhenger mellom egenskaper ved et fenomen og de resultater dette fører til. Hvordan påvirker for eksempel en bestemt type organisering av arbeidslivet og velferdsstaten utviklingen og fordelingen av lønn, levekår eller makt- og samarbeidsforhold? Når forskere studerer utviklingen i arbeids- og velferdsordningene i Norden, er modellbegrepet dermed et redskap til å gi en stilisert framstilling av sammenhengene mellom de sosiale institusjonene i landene og undersøke i hvilken grad disse er koplet til et sett av felles mål, verdier og resultater som skiller dem fra andre beslektete land. For å kunne betegnes som en modell, legges videre vekt på at de sentrale institusjonene og



ordningene er komplementære – at de forsterker hverandres virkemåte og resultater – slik at de bidrar til stabilitet og opprettholdelse av systemet.

## Den internasjonale litteraturen om velferds- og arbeidslivsmodeller: en kort oversikt

Det finnes en omfattende internasjonal litteratur om variasjonene i de nasjonale velferdsstatene og arbeidslivsregimene i de europeiske markedsøkonomiene. På *velferdsstatssiden* regnes de nordiske modellene som én blant flere europeiske velferdsfamilier, ved siden av de anglosaksiske og de kontinentale modellene samt ulike søreuropeiske blandingsmodeller (Esping-Andersen 1990; Kangas & Palme 2005). De *kontinentale* modellene bygget i utgangspunktet på yrkesbaserte forsikringskasser som skulle sikre medlemmenes – og deres familiers – inntekt og status ved tap av arbeid. Etter hvert er disse forsikringsordningene i økende grad finansiert over skatteseddelen og supplert med ulike offentlige minimumsordninger. De *søreuropeiske* modellene har en del likhetstrekk med de kontinentale, men de sosiale forsikringsordningene er mindre utbygget, og folk er derfor langt mer avhengig av familiebasert velferd (Ferrera 1996; Bonoli 1997). Den *anglosaksiske* modellen bygger på skattefinansierte minimumsytelser for alle samt behovsprøvde tilleggsytelser og et offentlig helsevesen (Titmuss 1968). De relativt lave minimumsytelsene har imidlertid gitt rom for et stort marked for private, markedsbaserte pensjoner og tilleggsforsikringer. De *nordiske* velferdsstatene kjennetegnes av at de i stor grad er skattefinansiert, omfatter alle borgere (universalisme), at ytelsene beregnes ut fra tidligere arbeidsinnsats og inntekt, og at de tilbyr et bredere spekter av subsidierte eller gratis offentlige tjenester enn i de fleste andre land (Alestalo & Kuhnle 1987; Kangas & Palme 2005). Også i de nordiske land finner man sterke og voksende innslag av arbeidsmarkedsbaserte tilleggs pensjoner. De seinere år har sterkere innslag av forsikringsprinsipper i de offentlige ordningene i Norden og økt vekt på skattefinansiert minstesikring i mange kontinentale land bidratt til at skillene mellom de ulike velferdsfamiliene er blitt mindre skarpe enn tidligere.

Også i den sammenliknende litteraturen om *nasjonale arbeidslivsregimer* skilles det gjerne mellom en kontinental, anglosaksisk og nordisk tradisjon, samt en mer politisert, statsledet søreuropeisk tradisjon (Ferner & Hyman red. 1998; Traxler et al. 2001; Bosch et al. 2009). Den *kontinentale* tradisjonen har vært preget av bred statlig lovregulering av arbeidstakerrettigheter, forbundsvis lønnsforhandlinger (ofte med allmenngjøring av avtaler), medbestemmelse gjennom lokale bedriftsråd og vekt på sosialt partnerskap. I de *søreuropeiske* landene har staten og lovregulering spilt en mer sentral rolle. Forhandlingsystemene har ofte vært kjennetegnet av fragmentering og svak koordinering, dels som følge av svake arbeidsgiverorganisasjoner, dels som følge av

at fagorganisasjonene har vært mer politisert og ideologisk splittete enn i Nord-Europa. Den markedsliberale *anglosaksiske* tradisjonen har bygget på frie kollektive forhandlinger og minimal lovgivning. Etter desentralisering og forvitring av avtalesystemet i 1980–90-årene har dette langt på vei resultert i et deregulert arbeidsmarked. Den *nordiske* tradisjonen har vært kjennetegnet av samordnete, sentraliserte avtalesystemer bygget på fredsplikt i avtaleperioden, lovfestede regler for arbeidskamp og tvisteløsning og et velutviklet lokalt nivå for forhandlinger og medvirkning (Kjellberg 1992) samt – med delvis unntak for Danmark – omfattende lovfestede individuelle arbeidstakerrettigheter. De nordiske landene har også skilt seg ut ved å ha brede, selvstendige hovedorganisasjoner for funksjonærer og akademikere.

Kollektive forhandlinger har stått sentralt i alle de europeiske systemene, men ulikheter når det gjelder organisasjonenes oppbygging, regulering av arbeidskamp og fredsplikt, forholdet mellom lov- og avtaleregulering og allmenngjøring, har gitt opphav til store forskjeller i systemenes virkemåte og utvikling. Med utgangspunkt i en bred sammenliknende studie konkluderte Gallie (2007) at man kan sondre mellom *dualiserte* arbeidslivsregimer med sterke skiller mellom en godt beskyttet kjerne og en svakere beskyttet periferi (typisk Tyskland), deregulerte, *markedsliberale* regimer (typisk England) og *inkluderende* regimer hvor regler og ordninger fortsatt i hovedsak omfatter alle grupper av arbeidstakere (typisk nordiske land). Strukturendringer knyttet til teknologisk utvikling, avindustrialisering, globalisering, europeisk integrasjon og endringer i arbeidsstyrken har imidlertid satt arbeidslivsinstitusjonene under press og ført til synkende fagorganisering i de aller fleste land.

En svakhet ved forskningslitteraturen er at komparative studier av velferdsstater og arbeidslivsorganisering i stor grad har vært adskilte fagdisipliner. Det har derfor vært få systematiske analyser av hvordan forskjellige typer organisering av arbeidslivet og velferdsstaten understøtter eller motvirker hverandre (Dølvik & Martin 2013a). En annen svakhet er at virkningene av institusjonene i arbeidslivet og velferdsstaten ofte analyseres uten å trekke inn hvordan disse påvirkes av makroøkonomiske forhold og den økonomiske politikken. For å kunne identifisere særtrekkene ved de nordiske modellene vil de institusjonelle betingelsene for *samordning* mellom disse tre politikfeltene – som påvirker både tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet – stå sentralt. Et gjennomgående tema i denne delrapporten er derfor hvordan makt- og organisasjonsforholdene i arbeidslivet, og avtalesystemet spesielt, påvirker mulighetene til slik samordning.

Ifølge den såkalte *Varieties of Capitalism*-litteraturen (Hall & Soskice 2001) vil forskjellige kapitalistiske markedsøkonomier utvikle bestemte, særegne koplinger mellom produksjonsmønsteret, kompetanseprofilen og den institusjonelle organiseringen av arbeidslivet, eierstrukturer, markedsregulering og bank- og finansvesenet. Forskjellige typer koordinering og komplementariteter mellom disse feltene har ifølge denne litteraturen gitt opphav til ulike nasjonale konkurransefortrinn. Grovt sett skiller

denne litteraturen mellom koordinerte og liberale markedsøkonomier – typisk illustrert ved Tyskland og England/USA. Tysklands konkurransefortrinn har tradisjonelt bygget på institusjonell samordning og bedriftsspesifikk fagopplæring i kontrast til markeds konkurranse og generell utdanning i England/USA. Tyskland har særlig gjort det godt innen avansert industriproduksjon basert på bedriftsintern fagkompetanse med høy jobbtrygghet og sosial beskyttelse for kjernearbeidsstokken, mens England/USA har vært best innen finans og innovasjonsdrevne «high-tech»-næringer bygget på generell utdanning og fleksible arbeidsmarkeder. De nordiske modellene regnes vanligvis til gruppen av koordinerte markedsøkonomier, men passer egentlig ikke særlig godt inn i denne enkle todelingen. Økonomiene og produksjonslivet i Norden har de seinere tiår vært preget av ganske liberal regulering av produktmarkedene og bygger i betydelig grad på generell kompetanse fra det høyere utdanningssystemet og har slik en del likhetstrekk med England/USA – mens arbeids- og velferdsregimene har vært sterk preget av institusjonell koordinering (Pontusson 2011; Dølvik 2007). Flere forfattere har på denne bakgrunnen hevdet at de politiske økonomiene i Norden har utviklet seg i retning av en ny type hybrid mellom koordinert og markedsliberal kapitalisme (Campbell & Pedersen 2007; Kuttner 2008), og det er reist spørsmål ved denne litteraturens tese om en entydig sammenheng mellom regulering av produktmarkeder og arbeidsmarkeder (Pontusson 2011; Dølvik 2007). De nordiske arbeids- og velferdsmodellene har hittil vist seg overraskende robuste, men det gjenstår å se hvor stabil kombinasjonen av markedsliberalisering og sterk arbeidslivsregulering vil være i årene framover.

## **Dimensjoner for å vurdere endring i modellene: mål, institusjoner, virkemidler og sosiale utfall**

I lys av utviklingen de seinere tiår, både nasjonalt og når det gjelder EU, er det tidvis stilt spørsmål ved hvor unike de nordiske modellene er, og hvor mye de har felles. I denne delrapporten vil vi argumentere for at de nordiske land langs en del viktige dimensjoner i arbeids- og velferdspolitikken fortsatt skiller seg fra den bredere kretsen av beslektete europeiske land. Vi legger i så måte særlig vekt på (1) de institusjonelle betingelsene for samordning av lønnsdannelsen, den økonomiske politikken og velferdspolitikken, som har skapt grunnlag for (2) langsiktige, brede investeringer i menneskelige ressurser, kompetanse og mobilisering av arbeidskraft – ikke minst blant kvinner. Samspillet mellom disse faktorene har bidratt til mindre ulikhet, høyere tillit og mer jevnbyrdige makt- og samarbeidsforhold enn i de fleste andre land, noe som igjen har vært sentrale forutsetninger for den langsiktige vekst- og tilpasningsevnen i de små, åpne nordiske økonomiene.

Det er likevel verdt å understreke at vi anvender begrepet «nordisk modell» som en «idealtipe» som knapt finnes i rendyrket form i noen av landene. Danske forskere fastslo for noen år siden at «hvis det finnes en nordisk velferdsmodell, er det en modell med fem unntak» (Christiansen & Petersen 2001), og slik er det langt på vei også på arbeidslivfeltet. Selv om de nordiske samfunn preges av mange felles mål og verdier, blant annet knyttet til likhet, effektivitet og deltakelse, har landene på flere områder utviklet ganske forskjellige institusjoner og virkemidler for å oppnå disse målene. For eksempel har Norge og Island, i kontrast til de øvrige nordiske landene, ikke fagforeningsdrevne arbeidsledighetskasser. Sverige og Norge har omfattende statlige pensjonssystem, mens forhandlingsbaserte arbeidsmarkedspensjoner spiller en mer framtrødende rolle i de andre landene. Allmenngjøring av tariffavtaler – som i Danmark og Sverige oppfattes som helligbrøde – har i lang tid vært vanlig i Finland, på Island og etter hvert i Norge, og slik kunne man fortsette. Forskjeller i virkemidler har imidlertid ikke forhindre at landene har utviklet måter å takle sentrale felles utfordringer på, som over tid har gitt forbausende like resultater sammenliknet med hos andre land. Kjernen i de nordiske modellene ligger altså ikke i et gitt sett av virkemidler. Det er flere veier til Rom, og ofte må veiene bygges om underveis.

Når man skal vurdere betydningen av likheter, forskjeller og endringer i de nordiske modellene, er det nyttig å skille mellom forhold som har å gjøre med:

1. *mål og verdier*, for eksempel likhet, effektivitet, arbeid for alle, nøysomhet, selvstendighet, rettskaffenhet, likestilling, samhold, «plikt og rett»
2. *institusjoner og beslutningssystemer*, for eksempel kollektive organisasjoner, forhandlings- og inntektssikringsystemer som kan gi grunnlag for bred deltakelse, trygghet, tillit, jevnbyrdige maktforhold
3. *virkemidler og tiltak*, for eksempel lov- og avtalebestemmelser, skattesatser, bidragsordninger, kjønnskvotering, opplæringstiltak, som alle har til formål å fremme spesifikke mål
4. *resultater og sosiale utfall*, for eksempel utvikling og fordeling av levekår, sysselsetting, ledighet, inntekt

De særegne ved de nordiske landene er ikke først og fremst knyttet til målene eller virkemidlene, men at de gjennom koordinert utvikling og tilpasning av institusjoner og virkemidler har evnet å skape resultater som i stor grad har samsvart med – og skapt oppslutning om – de målene og verdiene som har vært lagt til grunn. Sondringen mellom mål, institusjoner, virkemidler og resultater gir også inntak til å vurdere betydningen av kortsiktige endringer i politikken: Påvirker disse målsettingene, eller innebærer de kun justeringer av virkemidler for bedre å kunne ivareta de samme målsettingene under nye betingelser? Fører endringene til de ønskete resultater? Har de utilsiktede

konsekvenser på andre viktige felt? Fører de for eksempel til svekkelse eller styrking av fellesinstitusjoner, noe som over tid vil favorisere visse grupper på bekostning av andre? Eller er endringene mest uttrykk for at skiftende politiske maktkonstellasjoner prioriterer kryssende hensyn og interesser litt ulikt – for eksempel mellom unge og gamle eller mellom yrkesaktive og trygdete – uten at tiltakene grunnleggende endrer modellens virkemåte og gjør endringene i prioriteringer uopprettelige?

## **Delrapportens videre oppbygging**

I kapittel 2 beskrives de nordiske modellenes historiske bakgrunn og framvekst, med et sideblikk til «fadderskapsstriden» som har løpt i enkelte av landene. Hovedkapittel 3 redegjør mer inngående for grunnpilarene og virkemåten i de tradisjonelle nordiske modellene, slik de framstod i 1970-årene. Dette er ment å tjene som en referanseramme for analyser og vurderinger av de siste tiårs endringer i modellene i etterfølgende delrapporter fra prosjektet. I kapittel 4 gis likevel en kort oversikt over de viktigste utviklingstrekkene i perioden 1980–2012. I lys av de lange utviklingslinjene som er beskrevet foran, drøfter det avsluttende kapittel 5 hva som har utgjort kjernen i de nordiske modellene. Med referanse til felles mål som likhet og effektivitet går vi nærmere inn på de institusjonelle betingelsene for bred, helhetlig koordinering og betydningen av langsiktige investeringer i kompetanse og arbeidskraft – som etter vårt syn har vært avgjørende forutsetninger for de nordiske lands evne til å kombinere vekst og fordeling.



## 2 De nordiske modellenes historiske bakgrunn og framvekst

I dette kapitlet gis en oversikt over de nordiske modellenes framvekst på 1900-tallet. Et hovedtema er hvordan de samfunnsmessige brytningene som fulgte av industrialiseringen og utfordringen fra den voksende arbeiderbevegelsen fra slutten av 1800-tallet, i kombinasjon med nasjonsbygging og demokratisering bidro til å kaste om på etablerte partimønstre og maktforhold og tvinge fram brede reformer i velferds- og arbeidslivspolitikken. Etter en turbulent periode med konflikt og klassekamp som kulminerte under verdenskrisen i 1930-årene, la dette etter hvert grunnlag for det «store kompromisset» mellom arbeidslivets parter som har ligget til grunn for utviklingen av de nordiske modellene i etterkrigstiden. I lys av sammenhengen mellom etablering av de moderne nasjonalstatene og de nasjonale velferds- og arbeidslivsmoellene i Norden rekapituleres først den historiske framveksten av dagens nordiske statsdannelser. Tre av de fem nordiske landene vant ikke sin selvstendighet før i det 20. århundre, etter i lange perioder å ha vært knyttet til sine nordiske naboland. Betydningen av den nordiske modellen som felles identifikasjonssymbol og ramme for dagens samarbeid mellom landene i Norden er vanskelig å forstå hvis man ikke har disse sammenhengene i mente.

### Historisk bakteppe: nordisk skjebnefellesskap, nasjonsbygging og samarbeid

Selv om de nordiske land har ulik historie, geografisk plassering og språk – hvor særlig Finland, men også Island, skiller seg fra de øvrige landene – har samhandel og utveksling mellom landene rundt Østersjøen og Nordsjøen spilt en viktig rolle langt tilbake i historien. Allerede i vikingtiden og seinere hansatiden (13–1600-tallet) medvirket handel og folkeforflytninger til å knytte folk i regionen sammen og gi impulser til økonomisk, kulturell og politisk utvikling. Omreisende håndverkere og tjenesteytere bidro til internasjonalisering av teknologi, produksjonsmetoder og forbruksmønstre. Handelsbyene var brohoder for utveksling av råvarer, kunnskap og arbeidskraft mellom innland og utland.

Selv om forløperne til de nordiske statsdannelsene kan spores over 1000 år tilbake, skulle det en lang historie av skiftende allianser og strid til før dagens nordiske statsmønster tok form på 1800-tallet. Etter oppløsningen av Kalmarunionen (1397–1523) – hvor danske dronning Margrete hadde samlet Danmark, Norge og Sverige, inklusive dagens Finland, Orknøyene og Island, i ett felles forbund<sup>1</sup> – fulgte en lang periode med indre stridigheter i Norden og konflikter med omverdenen. Sverige erobret på 1600-tallet Skåne, Halland, Blekinge, Bohuslän, Jämtland og Härjedalen fra Danmark-Norge. Norden hadde i denne perioden to dominerende stormakter – Sverige i Øst-Norden og Danmark i Vest-Norden. Norge og Island var underlagt Danmark, mens det som i dag utgjør Finland, var en del av Sverige. De to nordiske stormaktene hadde ambisjoner utover dagens Norden og innledet på 16–1700-tallet en rekke kriger i Europa, hvor de blant annet innlemmet de baltiske statene som kolonier.<sup>2</sup> Svenskekongen Karl XII sitt forsøk på å erobre deler av Kontinental-Europa – inklusive Russland og områder helt ned mot Alpene – ble stanset i slaget ved Poltava 1709, mens Danmark lå i stadig strid med Preussen om Schleswig-Holstein fram til krigsnederlaget i 1864.

Finland var en del av Sverige inntil deler av området ble erobret av Tsar-Russland under Den store nordiske krig (1700–1721). Nye kriger førte til ytterligere oppsplitting utover på 1700-tallet, og under Napoleonskrigene ble Finland i 1809 annektert av Russland hvor landet ble styrt som et storhertugdømme og for første gang anerkjent som en politisk enhet (Østergård 1997:56). Den russiske februarrevolusjonen i 1905 åpnet nye muligheter også i Finland. En generalstreik i oktober 1905 presset tsaren til å love reformer som ledet til innføring av allmenn stemmerett (for alle over 24 år) og etablering av Riksdagen i 1906. Full uavhengighet ble ikke oppnådd før i desember 1917, rett etter oktoberrevolusjonen. Deretter brøt det ut en blodig innbyrdeskrig mellom de «røde» og «hvite» (januar–mai 1918) som endte med seier for de «hvite». Finland ble i mellomkrigstiden derfor preget av færre men lengre arbeidskonflikter og dypere politiske motsetninger enn de andre nordiske land.

Norge ble selvstendig i 1905 etter at landet siden 1812 hadde vært del av en personalunion med Sverige og før det hadde vært et lydrike under Danmark fra 1400-tallet. I likhet med Finland har Norge derfor en kort historie med formell selvstendighet, men landet hadde betydelig råderett i interne forhold under «danske- og svensketiden». Islands formelle selvstendighet er av enda nyere dato. Etter å ha blitt befolket av bosettere på 800-tallet og etableringen av Alltinget i 930 ble Island på 1200-tallet underlagt norske konger inntil landet på 1400-tallet ble innlemmet i det danske imperiet. Først

<sup>1</sup> Kalmarunionen var i første rekke en bred personalunion med felles konge. Unionen hadde ikke overnasjonal lovgivningsmakt og synes vesentlig å ha hatt en geopolitisk, militær begrunnelse ved å demme opp mot Hansaforbundet og den tysk-prøyssiske utfordringen. Unionen brøt sammen da Gustav Wasa som ny konge i Sverige startet det som omtales som den svenske frigjøringskrigen (Bjørkevik, H., 1996, *Aschehougs Norgeshistorie*: 4. Folketap og sammenbrudd 1350–1520).

<sup>2</sup> For eksempel kom familien til den tidligere svenske statsministeren Olof Palme fra Latvia/Lettland.



i 1918 godtok Danmark at Island skulle bli et selvstendig land, riktignok med dansk konge, inntil islendingene erklærte seg som en selvstendig republikk etter en folkeavstemning i 1944.<sup>3</sup>

Norden slik vi i dag kjenner det som en region av fem selvstendige småstater, er altså i historisk perspektiv av ganske ny dato. Men de nordiske nasjonalstatene hadde – uavhengig av skiftende tilknytningsformer og allianser – en lang forhistorie. Denne ble vekket til live under selvstendighetsbevegelsene utover 1800-tallet. Landene og innbyggerne i Norden hadde likevel, i ulik grad, vært del av et historisk skjebnefellesskap hvor kontakt og utveksling over landegrensene var en sentral ingrediens i den økonomiske, sosiale og politiske utviklingen. Slike erfaringer gav klangbunn for de ulike Norden-bevegelsene<sup>4</sup> som vokste fram utover 18–1900-tallet og for opprettingen av Foreningen Norden i 1919. I arbeiderbevegelsen fikk de skandinaviske arbeiderkongressene fra 1880-årene og dannelsen av SAMAK<sup>5</sup> stor betydning for oppbyggingen av de nasjonale faglige landsorganisasjonene og det tette samarbeidet som vokste fram mellom dem og de sosialdemokratiske partiene (Ousland 1949). På politisk plan gav den økte oppslutningen om Norden som visjon og mellomstatlig fellesskap etter annen verdenskrig opphav til etablering av parlamentarikersamarbeidet i Nordisk Råd i 1952. Mens tidligere forsøk på å danne en tollunion og en nordisk forsvarspakt slo feil, skulle opprettingen av passunionen og det felles arbeidsmarkedet i 1954 og den nordiske sosialpakten året etter få stor praktisk betydning. Nordisk Ministerråd ble opprettet i 1971, som sekretariat for samarbeidet mellom de nordiske regjeringene. Selv om forslag til mer forpliktende nordiske samarbeidsprosjekter ofte har rent ut i sanden, har det nordiske samarbeidet, ikke minst i arbeiderbevegelsen, tjent som arena for utveksling av ideer, erfaringer og læring som på mange områder har bidratt til å understøtte felles nordiske utviklingstrekk.

I tilbakeblikk er dagens forestillinger om nordisk fellesskap tuftet på samhandling, erfaringer og strid gjennom århundrer, som har gitt grunnlag for nordisk identifikasjon og tilhørighet i tillegg til de nasjonale identiteter (Sørensen & Stråth 1997). Forskjellene i landenes historiske innbyrdes relasjoner, geografiske plassering, størrelse og språk

<sup>3</sup> Norden og det nordiske samarbeidet omfatter også Færøyene, Grønland og Åland. Etter at Færøyene og Grønland lenge var underlagt Danmark, med betydelig selvstyre, fikk Færøyene formell, autonom status i 1948 og Grønland i 1979. Åland var lenge knyttet til Sverige, inntil øya etter internasjonal beslutning ble en selvstyrt del av Finland i 1921.

<sup>4</sup> Disse omfatter et spekter av sivilsamfunnsorganisasjoner som søkte å fremme samarbeid av kulturell, akademisk, yrkesmessig, folkelig og mer samfunnspolitisk karakter mellom de nordiske land (Østergård 1997: 42–45).

<sup>5</sup> SAMAK er den nordiske arbeiderbevegelsens samarbeidskomité. SAMAK består av de sosialdemokratiske partiene og landsorganisasjonene i Norden, inklusive Grønland, Færøyene og Åland. Organisasjonen ble dannet i 1886 i samband med den skandinaviske arbeiderkongressen i Göteborg.

Tabell 1 Fakta om de nordiske land samt Færøyene, Grønland og Åland\*

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Totalt landområde	43 561 km <sup>2</sup>	338 440 km <sup>2</sup>	103 440 km <sup>2</sup>	323 787 km <sup>2</sup>	450 295 km <sup>2</sup>
Dyrkbar mark	25 329 km <sup>2</sup>	22 897 km <sup>2</sup>	1290 km <sup>2</sup>	8215 km <sup>2</sup>	26 330 km <sup>2</sup>
Befolkning per 1.1.2012	5 580 516	5 401 267	319 575 innb.	4 985 870 innb.	9 482 855 innb.
Befolknings-tetthet 1.1.12	130,1 pop./km <sup>2</sup>	17,8 pop./km <sup>2</sup>	3,5 pop./km <sup>2</sup>	16,5 pop./km <sup>2</sup>	23,1 pop./km <sup>2</sup>
Hovedstad, folketall 2012**	København 1,2 mill	Helsinki 1,06 mill	Reykjavik 0,2 mill	Oslo 1,16 mill.	Stockholm 2,1 mill
BNP per capita 2006	€ 29 700	€ 27 300	€ 31 900	€ 43 900	€ 28 200
BNP 2011 EU27=100	125	114	111	186	127
Styresett	Konstitusjonelt monarki	Republikk	Republikk	Konstitusjonelt monarki	Konstitusjonelt monarki
Parlament	Folketinget (179 seter)	Eduskunta (200 seter)	Alltinget (63 seter)	Stortinget (169 seter)	Riksdagen (349 seter)
EU/EØS-medlem	EU fra 01.01.73	EU fra 01.01.95	EØS fra 01.01.1994	EØS fra 1.1.1994	EU fra 01.01.95
NATO-medlem	Siden 4. april 1949	Nei	Siden 4. april 1949	Siden 1. april 1949	Nei
Statsoverhode	Dronning Margrethe II	President Sauli Niinistö	President Ólafur Ragnar Grímsson	Kong Harald V	Kong Carl XVI Gustaf
Regjeringssjef (mars 2013)	Helle Thorning-Schmidt (Socialdemokraterne)	Jyrki Katainen (Samlingspartiet)	Jóhanna Sigurðardóttir (Samfylkingen)	Jens Stoltenberg (Arbeiderpartiet)	Fredrik Reinfeldt (Moderaterna)
Valuta	Dansk krone (DKK)	Euro	Islandsk krone (ISK)	Norsk Krone (NOK)	Svensk krone (SEK)
Offisielt språk	Dansk	Finsk og svensk	Islandsk	Norsk	Svensk

Færøyene: folketall 48 351, areal 1396 km<sup>2</sup>, hovedstad Torshavn, selvstyre innenfor Danmark, med i NATO (via DK), handelsavtale med EU, språk færøysk

Grønland: folketall 56 749, areal 2 166 086 km<sup>2</sup>, hovedstad Nuuk, selvstyre innenfor Danmark, med i NATO (via DK), EU-medlem fra 1.1.1973, språk grønlandsk

Åland: folketall 28 355, areal 1580 km<sup>2</sup>, hovedstad Mariehamn, selvstyre innenfor Finland, ikke med i NATO, EU-medlem fra 1.1.1995 (ekskl. skatteunionen), språk svensk

\* Informasjonen er hentet fra fakta-siden på Nordisk Råds hjemmeside hvor det finnes interessant tillegg-informasjon: <http://www.norden.org/no/fakta-om-norden/nordiske-land-faeroeyene-groenland-og-aaland>

\*\* Folketall for hovedstaden inkluderer omegnskommunene.

gjør imidlertid at den nordiske identifikasjonen har hatt ulikt innhold og betydning i landene. Slike forskjeller har medvirket til at flere forslag til å styrke det nordiske samarbeidet i nyere tid – slik som ideene om en nordisk forsvarspakt, Nordøk med videre – har strandet, og at det i mange tilfeller har vært lettere for de nordiske land å finne sammen innenfor bredere europeiske sammenhenger (f.eks. EFTA, Europarådet, EU).

Når oppslutningen om den nordiske modellen og ideer om samarbeid på nye områder har fått en renessanse det siste tiåret, er det trolig forbundet med at deltakelsen i bredere internasjonale sammenhenger og brytningene knyttet til globaliseringen og integrasjonen i EU/EØS har forsterket opplevelsen av nordisk tilhørighet og verdifelleskap.

## De nordiske velferds- og arbeidslivsmoellenes framvekst

Mange av de viktigste ordningene i de nordiske velferds- og arbeidslivsregimene ble formet gjennom politisk kamp og kompromiss under industrialiseringsbølgen rundt det forrige århundreskiftet. Som i andre europeiske land kan de store institusjonelle endringene i denne perioden bare forstås i lys av de økonomiske og sosiale omveltningene som ble drevet fram av datidens teknologiske og industrielle revolusjon (f.eks. elektrifisering, jernbane, bensinmotor, telegraf). «Det store hamskiftet» forbundet med overgangen fra jordbruk til industrisamfunn (Krokann 1942) – med flukt fra landsbygda, utvandring, en raskt voksende arbeiderklasse, sosial uro, nød og etablering av fagorganisasjoner og arbeiderpartier – gav opphav til klassemotsetninger som utfordret den rådende sosiale og politiske orden. I deler av Europa ledet dette til sosiale oppstander og klassekamp, mange steder med revolusjonært siktemål, som i Russland og Tyskland. Understøttet av innføringen av allmenn stemmerett<sup>6</sup> som gav de raskt voksende arbeiderstemmene økt politisk vekt, rystet dette økonomiske og sosiale oppbruddet de etablerte partiene og koalisjonsmønstrene også i Norden.

På samme måte som den prøyssiske rikskansleren Bismarck forsøkte å løse «arbeiderspørsmålet» ved å opprette sosiale forsikringsordninger, søkte de regjerende partiene i Norden å demme opp for de sosiale motsetningene og dempe nøden ved å utvikle sosiale tiltak og stønadsordninger. I flere nordiske land ble det nedsatt arbeiderkommisjoner, som utredet behovet for arbeidertilsyn og lovverk knyttet til

<sup>6</sup> Tidspunkt for innføring av allmenn stemmerett i Norden: Finland 1906 for menn og kvinner; Norge 1898 for menn, 1913 for kvinner; Danmark 1915 for menn og kvinner; Island 1915 for menn og kvinner; Sverige 1909 for menn og 1919 for kvinner.

arbeidsforhold, arbeidsulykker, stønad under sykdom, ledighet og alderspensjon.<sup>7</sup> For å sikre flertall for slike tiltak søkte de toneangivende sosialliberale partiene og bondepartiene i Norden gjerne støtte og samarbeid med de voksende sosialdemokratiske partiene som raskt ble en parlamentarisk maktfaktor.<sup>8</sup> Denne maktforskyvningen bidro til å svekke innflytelsen til de konservative partiene, som ofte havnet i rollen som «bremseklosser» eller «fodslæbere» (Hilson 2010; Fasting et al. 2011). I kontrast til den politiske polariseringen i mange kontinentale land ledet dette i Norden – med unntak for Finland, hvor innbyrdeskrigen skapte varige kløfter – til utvikling av nye makt- og samarbeidsmønstre. Selv om de sosialliberale og sosialdemokratiske partiene konkurrerte om velgerne, fant de ofte sammen i kompromiss om reformer i velferds- og arbeidslivspolitikken. Ikke sjelden inngikk også bondepartiene i slike allianser. De konkrete koalisjons- og samarbeidsforholdene varierte mellom landene og over tid. For eksempel spilte de konservative partiene i Sverige en viktig rolle i utformingen av den allmenne grunnpensjonen i 1913 og var også opphav til «Folkhems»-begrepet som seinere ble adoptert av sosialdemokratenes leder, Per Albin Hansson.

I lys av dagens strid om fadderskapet til velferdsstaten i enkelte land er det grunn til å understreke at den velferds- og arbeidslivspolitiske reformperioden tidlig på 1900-tallet ikke kan forstås uten å ta høyde for de utfordringene den framvoksende arbeiderbevegelsen innebar for datidens samfunnsorden og etablerte politiske partier (Korpi 1983). Det samme så man i mange andre europeiske land. Forsøk på å fortolke denne transformasjonen ut fra hvilke partier som til enhver tid satt med regjeringsansvaret eller sikret flertall i parlamentet, taper dermed av syne hvilken samfunnsomformende kraft endringene av klasseforholdene, velgergrunnlaget og de partipolitiske styrkeforholdene under industrikapitalismens gjennombrudd innebar.

## Oppbrudd og kontinuitet

Et slikt syn står ikke i motstrid til at de sosialpolitiske reformene i denne perioden i stor grad bygget videre på de ordninger man hadde i de ulike landene, og at mange av dem ble satt ut i livet av koalisjonsregjeringer med utspring i borgerlige partier (Alestalo & Kuhnle 1987). Nyere historieforskning legger således vekt på kontinuiteten i den sosialpolitiske utviklingen i Norden. I alle landene fantes ulike sosialpolitiske forløpere, helt fra 11–1200-tallets lovgivning om syke og elendiges rett til å gå på legd og

<sup>7</sup> I første del av 1900-tallet så man således etablering av syke- og ulykkesforsikring, fabrikktilsyn, landsomfattende tariffavtaler, ledighetskasser, åttetimersdag, barnelover, kommunal fattigunderstøttelse, de første alderspensjonskasser og andre tiltak.

<sup>8</sup> Sosialdemokratene fikk f.eks. over 30 prosent av stemmene i Sverige allerede i 1911, i Danmark 29,6 prosent i 1913 og 32 prosent i 1920 og i Norge over 32 prosent i 1915. I Finland fikk sosialdemokratene flertall i riksdagen i 1916, men mistet dette i valg høsten 1917, rett før selvstendigheten og innbyrdeskrigens utbrudd.

1700-tallets fattigforsorg og tukthus til oppblomstringen av filantropiske organisasjoner og laugsbaserte selvhjelpsordninger på 1800-tallet (Sejersted 2005). Utviklingen av de nordiske modellene på 1900-tallet ble dermed i stor grad preget av trekk ved samfunnsforholdene i førindustriell tid (Sørensen & Stråth 1997; Hilson 2010). Særlig framhever historikere at strukturen i landbruket i de nordiske land, med begrensede føydale tradisjoner og relativt selvstendige bønder, i samspill med de lutheranske menighetene, vekkelsesbevegelsene, innføringen av allmueskolen og vekten på utdanning fra 1700-tallet<sup>9</sup> bidro til at de sosiale forskjellene i Norden gjennomgående var mindre enn lenger sør i Europa (Sørensen & Stråth 1997; Kettunen 2012). I kombinasjon med forholdsvis sterke, enhetlige statsmakter<sup>10</sup> la disse historiske forutsetningene føringer for utviklingen av partimønstrene og de retningsgivende politiske ideene ved inngangen til 1900-tallet. Med trusselen om avfolkning som følge av masseutvandringen til Amerika og impulser fra England og Tyskland – hvor proletariseringen var kommet lenger – ble det «sosiale spørsmålet» raskt et overordnet anliggende for de nordiske statsmaktene (Hilson 2010).

Historikere hevder også at det var en sterk kontinuitet fra bondesamfunnets lutherske arbeids- og nøysomhetslinje og 1800-tallets sosialliberale forsøk på å integrere den voksende arbeiderklassen i nasjonsfellesskapet til sosialdemokratiets samling rundt utvikling av velferdsstaten, bygging av landet – bonde og arbeider hånd i hånd – og omforming til en bred folkebevegelse av arbeidere, bønder og småårsfolk i mellomkrigstiden i 1930-årene (Sørensen & Stråth 1997). Når omstendighetene endret seg og nye politiske krefter tok statsapparatet i besittelse, var det følgelig innholdet og vektleggingen i politikken som skiftet mer enn de institusjonelle ordningene og virkemidlene. Et fellestrekk i Norden og i mange andre deler av Europa er således at de sosiale ordningene som ble utviklet de første tiårene av 1900-tallet, ikke bare var et resultat av kompromiss mellom kryssende samfunnspolitiske hensyn og interesser – mellom «det gamle og det nye» – men at de også kom til å prege de spor de nasjonale aktørene seinere valgte å følge (såkalt stiavhengighet, Pierson 2000).

<sup>9</sup> Her vises ofte til Grundtvig og folkehøyskolebevegelsene. Enkelte av vekkelsesbevegelsene, som haugianismen i Norge, trakk også med deler av den gryende arbeiderklassen og manet til utvikling av kunnskap og entreprenørånd, på måter som minnet om Webers analyser av «Kapitalismens ånd og den protestantiske etikk» (Weber 1905).

<sup>10</sup> Se Østergård (1997: 41), som med henvisning til P. Andersen (1974: 173–194) viser til at statsapparatene i Sverige og Danmark-Norge var mer sentralisert og langt tyngre utrustet (når det gjelder ressurser, personell, skatteinnkreving mv.) enn det som var vanlig ellers i Europa.

## Konflikt og samarbeid i arbeidslivet

Også regulerings- og avtalesystemene i arbeidslivet i de nordiske land ble formet av konflikter, hendelser og strategiske valg under industrialiseringen. Med forløpere i tidligere håndverkerlaug og arbeiderforeninger skjøt organiseringen av landsomfattende fagforbund fart mot slutten av 1800-tallet. Dette gav raskt opphav til tilsvarende organisering på arbeidsgiversiden og etablering av hovedorganisasjoner på begge sider.<sup>11</sup> På den faglige siden spilte de skandinaviske arbeiderkongressene fra 1880-årene og utover en viktig rolle for valg av organisasjonsform og utveksling av erfaringer og strategier. Ved flere høve ble det organisert omfattende konfliktstøtte over landegrensene, og oppretting av felles nordiske fagorganisasjoner var også på dagsordenen, men man falt ganske raskt ned på at nasjonale landsorganisasjoner var mest hensiktsmessig (Ousland 1949).

Ettersom de lokale tariffavtalene ikke kunne sikre likeverdige konkurransevilkår i arbeidsmarkedet, begynte de nasjonale fagforbundene og deres arbeidsgivermotparter snart å samordne medlemmenes krav og strategier. Rundt århundreskiftet førte bølger av streiker, lockouter og arbeidskonflikter til undertegning av de første landsomfattende overenskomstene i Danmark, Sverige og Norge – i første omgang med utspring i jern- og metallindustrien.<sup>12</sup> Arbeidsgiverorganisasjonene spilte i mange tilfeller en sentral rolle i utviklingen av de landsomfattende avtalene ettersom de også så en kollektiv interesse i å motvirke konkurranse på lønns- og arbeidsforhold mellom medlemsbedriftene (Fulcher 1991; Galenson 1955, i Stokke 1998). I Danmark inngikk de sentrale partene etter en langvarig lockout allerede i 1899 en hovedavtale – «Septemberforliget» – hvor hovedorganisasjonene fastla rammene for sine innbyrdes relasjoner, bygget på gjensidig anerkjennelse, rett til forhandlinger, fredsplikt i avtaleperioden, regler for varsling av konflikter, de tillitsvalgte rettigheter med videre (Due & Madsen 1988; Stokke 2000:424).<sup>13</sup> Liknende, men mindre skjellsettende ordninger ble utviklet i Norge gjennom en avtale om «forligsmekling» mellom LO og NAF i 1902 og i Sverige gjennom «December-kompromissen» av 1906, som seinere ble videreutviklet gjennom lovgivning (Stokke 1998:91, 470).

I de turbulente tiårene før og etter første verdenskrig ble vilkårene for arbeidskamp, mekling og tvisteløsning etter hvert regulert i lovgivning i Norge og Sverige. Dette skjedde gjennom samspill mellom partsavtaler og politiske lovgivningsinitiativ, hvor for

<sup>11</sup> Tidspunkt for dannelse av de første nasjonale hovedorganisasjoner – Danmark: LO (1896), DA (1898); Sverige: LO (1898), SAF (1902); Norge: LO (1899) og NAF (1900); Finland: LO (1907), STK (1907); Island: ASI 1906 (1914 kvinner), arbeidsgiverne (1934). For en oversikt over nordisk arbeidsgiverorganisering, se Strøby Jensen red. (2000).

<sup>12</sup> Danmark 1899, i Sverige i 1906 og Norge i 1907. I Finland avviste arbeidsgiversiden å inngå sentrale kollektivavtaler, og det var stort sett lokale avtaler fram til etter annen verdenskrig (Nieminen 2000).

<sup>13</sup> Et sentralt punkt var fagorganisasjonenes anerkjennelse av arbeidsgivernes rett til å lede og fordele arbeidet, som ble motsvart av arbeidsgivernes anerkjennelse av arbeidstakernes rett til å organisere seg og forhandle.

eksempel den norske arbeidstvistloven av 1915 ble forberedt i et langvarig komitéarbeid med innhenting av internasjonale erfaringer hvor partene var representert. I Sverige ble det vedtatt en mer begrenset lov om mekling i 1906, mens arbeidsrettsdomstolen ikke kom på plass før i kollektivavtalslagen av 1928 (Stokke 1998:473).<sup>14</sup> Også i Danmark, hvor fredsplikten og vilkårene for arbeidskamp var nedfelt i hovedavtalen, ble det i 1910 innført lovgivning om mekling i interessetvister og voldgift (arbejdsretten) i tvister om tolkning av avtaler (Stokke 1998:425). Mens arbeidsrettsdomstoler med partsrepresentasjon bidro til å gjøre aktørene ansvarlige for overholdelsen av spillereglene, viste meklingsinstituttet seg seinere å bli et viktig redskap i koordinering av forhandlingene – spesielt i Danmark og Norge (ibid.). Island fulgte i stor grad i sporene til den danske hovedavtalen, som dannet mønster for loven av 1938 om fagforeninger og arbeidskonflikter (Júlíusdóttir 2009). I Finland ble det lovfestet rammer for kollektivforhandlinger i 1920-årene, men siden arbeidsgiversiden nektet å forhandle, fikk disse ingen praktisk betydning før etter annen verdenskrig.

I likhet med i sosialpolitikken søkte staten og regjeringene altså å demme opp for de omfattende konfliktene i arbeidslivet ved å få etablert kjøreregler og mekanismer for tvisteløsning som skulle få forholdene mellom partene inn i fredeligere spor. I de skandinaviske landene skjedde dette, som nevnt, ofte gjennom brede utvalgsarbeid hvor partene var representert – et kompromissfremmende element i beslutningssystemet som også har preget utviklingen av arbeidslivsreguleringene seinere. De institusjonelle og rettslige rammene for forhandlings- og avtalesystemene – og dermed grunnlaget for seinere epokers trepartssamarbeid – ble dermed også lagt i denne historisk formative perioden, med unntak for Finland og Island hvor dette i hovedsak fant sted etter annen verdenskrig. Mens Danmark fulgte avtaleveien, i tråd med «Septemberforliget», kom statlig lovgivning til å spille en mer framtrødende rolle i de øvrige landene. Igjen, samme formål kan oppnås med ulike virkemidler.

### **Fra klassekamp til klassekompromiss**

Mellomkrigstiden var i alle de nordiske land preget av store økonomiske svingninger. Inntrykkene fra slagmarkene og de revolusjonære oppbrudd som fant sted i europeiske naboland, påvirket det politiske klimaet. Aller sterkest gjorde dette seg gjeldende i Finland hvor løsrivelsen fra Russland – påvirket av oktoberrevolusjonen – ble etterfulgt av borgerkrig og langvarige, dype kløfter mellom hvite og røde. Dyrtid, massearbeidsledighet og klassestrid bidro også i de andre landene til steile politiske og ideologiske fronter, skiftende regjeringdannelse, og i arbeiderbevegelsen brøt det i perioder ut

<sup>14</sup> Ifølge Stokke (1998: 473) var dette i Sverige delvis en følge av en storkonflikt i 1909 hvor arbeidsgiverne underveis presenterte forslag til en hovedavtale med regler for arbeidskamp, fredsplikt mv. (etter dansk mønster). Fagbevegelsen avviste imidlertid forslaget og led et sviende nederlag.



kamp mellom reformistiske og revolusjonære strømninger. I Finland kom dette til å prege partibildet helt opp til vår tid, men også på Island og i Norge stod den revolusjonære linja i enkelte perioder sterkt.<sup>15</sup>

Utbruddet av den store depresjonen som herjet verdensøkonomien etter krakket på Wall Street i 1929, ble i mange henseende et vendepunkt i de nordiske land. Allerede fra innføringen av allmenn stemmerett før første verdenskrig hadde veksten i arbeiderstemmer og endringer i politiske koalisjonsmønstre ført til økende oppslutning om arbeiderbevegelsens partier. Sosialdemokratene dannet første gang regjering i Sverige i 1917 under ledelse av Hjalmar Branting (en kortvarig koalisjon med Liberala Samlingspartiet), i Danmark under Thorvald Stauning i 1924–26, i Norge under Christopher Hornsrud noen uker i 1928 og i Finland under Väinö Tanner i 1926–27.<sup>16</sup> Men det var først under den økonomiske verdenskrisen, massearbeidsledigheten og den totalitære utviklingen i nabolandene i 1930-årene at grunnen ble lagt for de historiske forlikene mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner og mellom arbeiderbevegelsen og bondepartiene. Under slagord som «by og land, hand i hand» brakte disse politiske forlikene de sosialdemokratiske partiene i Danmark, Sverige og Norge til makten og dannet utgangspunkt for deres nøkkelrolle i den videre utviklingen av de nordiske modellene. Også på Island kom sosialdemokratene i regjering som del av koalisjonen «for de arbeidende klasser» i 1934, og i Finland ble det i 1937 dannet en samarbeidsregjering mellom bondepartiet (fra 1965 Centerpartiet) og sosialdemokratene, som skulle forbli den bærende koalisjonsaksen i finsk politikk de neste 50 årene.<sup>17</sup> I arbeidslivet fulgte partene i Norge (1935) og Sverige (1938) i danskenes fotspor ved å inngå brede «hovedavtaler», som i dag gjerne omtales som arbeidslivets grunnlover (se Stokke 2000; Bergh 2010). Påvirket av eksisterende og foreslått lovgivning kodifiserte disse avtalene spillereglene mellom partene og symboliserte den gjensidige anerkjennelsen av at begge sider så seg mer tjent med å håndtere interessemotsetningene gjennom forutsigbare forhandlings- og samarbeidsordninger

<sup>15</sup> I Norge førte det bl.a. til at både Landsorganisasjonen og Arbeiderpartiet fra begynnelsen av 1920-årene til midt i 1930-årene stod utenfor det formelle samarbeidet i den nordiske arbeiderbevegelsen. I kontrast til sine skandinaviske søsterorganisasjoner meldte LO seg ut av Den faglige internasjonale (IFTU) i 1922. Fram til 1929 arbeidet LO for å få til en sammenslutning mellom Den røde arbeiderinternasjonale (Profintern) som var ledet fra Moskva og IFTU, men meldte seg i 1935 inn igjen i IFTU (Ousland 1949b). Etter tilslutningen til «Moskvatesene» i 1921 var Arbeiderpartiet i en periode knyttet til Komintern, og meldte seg ikke inn i Sosialistinternasjonen før i 1938 (Bjørnhaug & Halvorsen 2009).

<sup>16</sup> Før selvstendigheten hadde Finland allerede i mars 1917 en sosialistisk statsminister da Oskari Tokoi ble leder i parlamentet. Takk til Mikko Kajander for denne opplysningen.

<sup>17</sup> Alliansen mellom bondepartiet, sosialdemokratene og liberale krefter var også viktig for å forhindre et kupp fra høyre-fascistiske krefter tidlig i 1930-årene (Sørensen & Stråth 1997; Hilson 2010: 37) og en sentral forutsetning for at finnene kunne møte den Røde Armés invasjon i 1939 (vinterkrigen) såpass samlet som de gjorde.



enn gjennom fortsatt klassekamp og konflikt. Liknende regler ble nedfelt i lov på Island i 1938. Under krigsårenes trepartssamarbeid inngikk partene i Finland en hovedavtale i 1944, som ble fornyet i 1946–47 og supplert av en ny lov om kollektivavtaler og tvisteløsninger (Bergholm 2008; Nieminen 2000).

De strategiske kompromiss og ordninger som tok form under «det store hamskiftet», kom til å prege de nasjonale avtale- og reguleringsystemene helt fram til i dag. Også i arbeidslivspolitikken ble viktige lover og ordninger som formet den videre utviklingen, vedtatt av borgerlige regjeringer og parlamentsflertall – for eksempel de danske og norske tvisteløsningsordningene – men som i sosialpolitikken kan de løsninger som ble valgt, bare forstås i lys av det sterke endringstrykket som den voksende arbeiderbevegelsen la på det etablerte politiske systemet. Da åttetimersdagen ble lovfestet i kjølvannet av den første ILO-kongressen i 1919, var den allerede kjempet gjennom i en rekke tariffavtaler. De institusjonelle kompromiss som stod igjen til ettertiden, var derfor i høy grad et produkt av den kampen som utspant seg mellom partene i arbeidslivet og mellom samfunnsklassene. Men i kontrast til europeiske land hvor totalitære krefter fikk overtaket, klarte aktørene i de nordiske land – med unntak for Finland – stort sett å takle motsetningene på ikke-voldelige måter og finne fram til relativt balanserte ordninger hvor partene ble trukket med. Dette bidro til ansvarliggjøring og forutsigbarhet og dannet grunnlag for læring og oppbygging av tillit, som seinere skulle vise seg å bli normgivende for hvordan konflikter og motsetninger skulle takles. Forholdet mellom partene i arbeidslivet kan på mange måter forstås som et «konfliktpartnerskap» (Müller-Jentsch 1991). En av fortjenestene til de kollektive aktørene i de nordiske land i denne epoken var at de, i kontrast til aktørene i mange andre land, etter hvert ble enige om gjensidig aksepterte metoder og spilleregler for å håndtere dette «konfliktpartnerskapet». Her medvirket utvilsomt et gunstig samspill av historiske faktorer, ikke minst at industrialiseringen, nasjonsbyggingen og innføringen av allmenn stemmerett – og de forskyvningene dette innebar i makt- og koalisjonsforholdene mellom partiene – i stor grad falt sammen i tid. Kombinert med periodisk sterk økonomisk vekst åpnet dette for nye handlingsmuligheter og gav rom for alliansebygging og konfliktløsning som de kollektive aktørene ut fra sine motstridende interesser etter hvert så seg tjent med å utnytte.

### **Fra opposisjon til statsbærende parti: sosialdemokratiets gullalder**

Vendingen i 1930-årene markerte innledningen på det som i etterkrigstiden er betegnet som de skandinaviske sosialdemokratienes gullalder fram til slutten av 1970-årene (Mjøset et al. 1986; Sejersted 2005). I Danmark ledet sosialdemokraten Thorvald Stauning koalisjonsregjeringer med Radikale Venstre sammenhengende fra 1929 til krigsutbruddet i 1940, og i perioden 1945–82 var danske regjeringer ledet av sosialdemokrater i 27 år, hvorav 6 år i koalisjon med andre partier. I Norge fikk Arbeiderpartiet med

Johan Nygaardsvold som statsminister støtte fra Bondepartiet til å overta regjeringmakten i 1935. Arbeiderpartiet beholdt denne – med unntak for okkupasjonsårene – nesten uavbrutt fram til 1965 da Einar Gerhardsen måtte vike plass for en borgerlig koalisjonsregjering. I Sverige var partileder Per Albin Hansson statsminister fra 1932 – i en periode i koalisjon med Bondeforbundet (1936–39) og i krigsårene i spissen for en bred samlingsregjering – inntil Tage Erlander overtok i 1946, og sosialdemokratene beholdt makten uavbrutt fram til Olof Palmes valgnederlag i 1976.<sup>18</sup>

Parti- og koalisjonsmønstrene i Finland og Island utviklet seg annerledes. Arbeiderbevegelsen var sterkere splittet, og kommunistene hadde en sterkere stilling, særlig i Finland. I etterkrigstiden ble finsk politikk utformet i koalisjoner mellom Bondepartiet (fra 1965 Centerpartiet), sosialdemokratene og andre sentrum-høyre-partier – i en lang periode med Urho Kekkonen som president (1956–81). Mens Centerpartiet var det ledende partiet i 1960-årene, inntok sosialdemokratene en mer dominerende rolle utover i 1970- og 80-årene. På Island ble sosialdemokratene og sosialistene i 1944–46 del av en bred «fornyelsesregjering» i forbindelse med selvstendigheten, men med unntak for en kortvarig venstrekoalisjon (1956–58) ble Island i store deler av etterkrigsperioden styrt av regjeringer ledet av det borgerlige Selvstendighetspartiet.

Mens de fleste nordiske aktørene i 1930-årene hadde mer enn nok med å finne løsninger på de praktiske og konkrete problemene de stod oppe i, vakte de skandinaviske landenes relativt vellykkete vei ut av verdenskrisen en viss oppmerksomhet internasjonalt, og ideer om en særskilt skandinavisk eller nordisk modell ble luftet. Mest kjent ble boka *Sweden: The Middle Way*, skrevet av den amerikanske journalisten Marquis Childs (1936). Parallelt ble det i 1937 utgitt en engelskspråklig bok *The Northern Countries in the World Economy*, finansiert av de nordiske regjeringer, som fremmet ideen om en distinkt nordisk blokk som inkluderte Finland og Island. Ideer om en nordisk middelvei mellom sosialisme og kapitalisme ble også spredd i England hvor det i en bok utgitt i 1939 ble vist til at de skandinaviske landene ikke bare var de eneste i Europa hvor demokratiet, velstanden og tilfredsheten var i framgang, men også stod fram som en modell «for the defence of democracy against the terrific challenge of the dictators in these dark days» (Simon 1939, i Hilson 2010:25). Slike internasjonale tanker ble fanget opp i Norden og gav i etterkrigstiden næring til en økende bevissthet om at man hadde funnet en nordisk utviklingsvei som var verdt å forfølge videre. Mest rendyrket ble denne selvbevisstheten uttrykt i Olof Palmes begrep om den «tredje vei».

<sup>18</sup> I de 37 årene fra 1945–1982 var Danmarks regjeringer ledet av sosialdemokrater i 27 år, hvorav 21 år i ettpartiregjering. I samme perioden var Sverige ledet av sosialdemokratiske ettpartiregjeringer i 31 år og Norge i 29 år.

### **Etterkrigsperioden (1945–1980): samarbeid om vekst og velstand**

Selv om de nordiske land ble svært ulikt berørt av annen verdenskrig, la krigserfaringene grunnlag for nasjonal forsoningsvilje og ønsker om å bygge videre på samarbeidsånden som hadde vokst fram i 1930-årene. I Danmark, Norge og Sverige bidro dette til den videre omdanningen av de sosialdemokratiske partiene fra klassepartier til partier «for hele folket», hvor nasjonal modernisering og bygging av landet med staten som løftestang stod i fokus. På Island utløste den nyvunne selvstendigheten en liknende utvikling med andre partier i ledelsen, og i Finland bidro den sovjetiske utfordringen til å styrke samarbeidet mellom de ikke-kommunistiske partiene og forsterke orienteringen mot Norden.

Da fredsrusen raskt ble avløst av den kalde krigen, innebar dette at landene havnet i svært ulike geopolitiske posisjoner. Forsøk på å etablere et skandinavisk forsvarssamarbeid ble lagt på is da Norge og Danmark søkte om NATO-medlemskap i 1949 (Njølstad 2008). Sverige valgte å forbli nøytralt, Island huset en stor NATO-flybase, og Finland befant seg i skjæringspunktet mellom øst og vest i Europa. De geopolitiske utfordringene påvirket indirekte utviklingen i arbeidslivs- og velferdspolitikken ved å slå inn i kampen mellom ulike retninger i fag- og arbeiderbevegelsen hvor kommunistene hadde kommet styrket ut av krigen. Som påpekt av den britiske historikeren Hobsbawm (1994), bidro Sovjetunionen og den kommunistiske utfordringen til at de politiske partiene i Vest-Europa, og særlig sosialdemokratene, ble opptatt av å styrke arbeidstakernes velferd og rettigheter og demme opp for kommunistisk innflytelse.<sup>19</sup>

De nordiske landenes forskjellige geopolitiske ståsteder bidro også til å styrke ønsket om å finne nordiske fellesnevner på andre felt, hvor særlig det nordiske samarbeidet om arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken fikk en ny giv i 1950-årene. Innenfor rammene av det nystiftete Nordisk Råd (1952) opprettet landene som tidligere nevnt et felles arbeidsmarked, passfrihet og en nordisk sosialpakt som skulle sikre like velferdsrettigheter for borgere som beveget seg over grensene. Den frie bevegelsen av arbeidskraft skulle i perioder få stor betydning, som da nedgangstider i Finland i slutten av 1960-årene førte til at flere hundre tusen finner fant arbeid og bopel i Sverige. En del av dem dro seinere tilbake, og liknende arbeidsvandring har i mindre skala representert en viktig sosial buffer for å takle ulike opp- og nedgangstider i landenes arbeidsmarkeder.

Med drahjelp fra den lange vekstperioden i internasjonal økonomi og handel var 1950- og 60-årene preget av sterk industridrevet vekst i økonomien, gradvis utbygging av utdannings- og velferdssystemene og videreutvikling av de sentrale ordningene for koordinering av lønnsdannelsen og produktivitetsoverrettet partssamarbeid i virksom-

<sup>19</sup> Majander (2009) viser til hvordan skandinaviske sosialdemokrater aktivt støttet sine finske søsterorganisasjoner i deres kamp mot kommunismen, og at den skandinaviske modellens appell var viktig i denne sammenhengen.

hetene. Utover i 60-årene bidro veksten i de offentlige velferdstjenestene også til økt kvinnelig yrkesdeltakelse, som skjøt videre fart i 1970-årene.

I løpet av 1970-årene var oppbyggingen av de tradisjonelle nordiske arbeids- og velferdsmodellene – slik de vanligvis beskrives – dermed langt på vei fullført. Selv om alle partier hadde ideer til forbedringer, var grunnpilarene og reisverket i de nordiske «folkhemmene» på plass. Arbeid for alle, inntektssikring, lik rett til utdanning, likestilling, bred deltakelse og utjevning av levekår og livssjanser var mål som hadde vunnet bred oppslutning. Selv om virkemidlene og institusjonene varierte, hadde alle de nordiske landene utviklet universelle velferdsstater med velutviklede utdannings-systemer og et bredt spekter av offentlige tjenester. Arbeidslivet var preget av sterke kollektive organisasjoner, forhandlingsinstitusjoner og arbeidstakerrettigheter nedfelt i avtaler og lov. Fagbevegelsen hadde flere medlemmer enn noen gang – fra rundt 55 prosent i Norge til over 70 prosent i Sverige.

Sysselsettingen hadde økt kraftig, ikke minst som følge av 60–70-årenes økende yrkesdeltakelse blant kvinner, som i stor grad fant arbeid i de voksende offentlige sektorene. Utbyggingen av barnehager var godt i gang, og ny lovgivning om likestilling og kvinners rettigheter var kjempet fram i de fleste landene. Industrisysselsettingen var på et historisk toppunkt og utgjorde rundt 30 prosent av arbeidsplassene. Teknologiske nyvinninger hadde gjort det fysiske arbeidet lettere, og forbedrete regler og ordninger for arbeidsmiljø, medbestemmelse og arbeidstakerrettigheter var innført. Skuet man 30 år tilbake, var velstandsøkningen større enn noen hadde drømt om. De fleste familier hadde egen bil, TV, kjøleskap, vaskemaskin, WC og slikt man forbandt med et moderne liv – fattigdommen var i hovedsak utryddet – og forskjellene i lønn og inntekt var på et historisk lavpunkt. De dominerende politiske partiene kunne – enten de var erklært sosialdemokratiske, som i Sverige, Norge og Danmark, eller hadde utspring i sentrum som i Finland og på Island – se tilbake på en periode med usedvanlig stabilitet og oppslutning. Med andre ord var de tradisjonelle «nordiske modellene» slik de refereres til i internasjonal litteratur, vel etablert.

Mange historikere har framholdt at de nordiske sosialdemokratiene dermed hadde fullført sitt oppdrag. Deres «lykkelige øyeblikk» var forbi (Sejersted 2005) – «mission completed». Og da 1960-årenes vekst i 1970-årene ble avløst av oljekrise og stagflasjon, ungdommelige protestbevegelser tok til gatene, LKAB-arbeiderne streiket, de statlige reformbølgene ebbet ut og den politiske høyrebølgen i 1980-årene feide borgerlige partier inn i regjeringkontorene, så det ut til at sosialdemokratiens hegemoniske æra i skandinavisk politikk var forbi. I 1976 tok Centerparti-lederen Torbjørn Fälldin over statsministerposten i Sverige, i 1981 tok Høyre-lederen Kåre Willoch over i Norge, og året etter inntok den konservative Poul Schlüter statsministerposten i Danmark og beholdt den i ti år, mens det borgerlige Selvstendighets-partiet beholdt hegemoniet på Island. I Finland så man en noe annen utvikling da sosialdemokratene ble det største

regjeringspartiet i store deler av 1970–80-årene, og Maino Koivisto ble valgt til president etter at Urho Kekkonen gikk av på grunn av sykdom i 1981.

Men tidsskiftet ved inngangen av 1980-årene betød ikke at ett politisk hegemoni ble erstattet av et nytt. Gjennom 1980- og 90-årene skiftet de politiske vindretningene raskere enn før, og markedskreftene fikk økt spillerom. Ytre og indre endringer tvang fram tilpasninger i de nordiske modellene. Den kalde krigens slutt, Berlinmurens fall, globalisering, EUs indre marked, digitalisering, finansielle og økonomiske kriser, økt migrasjon og endringer i befolkningen reiste nye utfordringer. Mange av dem krevde justeringer både i den økonomiske politikken og velferds- og arbeidslivspolitikken. Blant de politiske partiene bidro endringene i velgergrunnet, befolkningens interesser og de økonomiske rammebetingelsene til skift i prioriteringer og strategier. Nye partier og koalisjonsmønstre så dagens lys. Trass i markante endringer kan det i tilbakeblikk likevel fastslås at kontinuiteten har vært sterk, og at hovedtrekkene i de nordiske modellene har vist seg overraskende robuste.

Som grunnlag og referanseramme for de etterfølgende delrapportenes analyser av utviklingen de siste 20–30 årene vil vi i neste kapittel ta utgangspunkt i en «idealtypisk» beskrivelse av de nordiske modellene slik de framstod ved utgangen av 1970-årene. Da var hovedtrekkene i det de fleste forbinder med de nordiske modellene, på plass, og striden om modellenes videre utvikling startet for alvor.



### 3 De tradisjonelle nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellene

Når en skal beskrive fellestrekkene i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene slik de framsto i 1970-årene – og seinere de endringene som fulgte – er det viktig å ha klart for seg variasjonene i rammebetingelsene mellom landene. Selv om alle de nordiske land er små, åpne økonomier, har næringsstrukturene vært svært forskjellige. Danmark skilte seg ut ved sin velutbygde landbruks- og næringsmiddelindustri, Sverige ved sin tunge industrisektor, med etter hvert omfattende produksjon av maskiner, biler, forbruksvarer med videre, Finland ved sin store skogs- og papirindustri, Norge ved sin energi- og råvarebaserte industri, fiskerier og skipsfart, mens Island skilte seg ut ved sin dominerende fiskerinæring. Og selv om det politiske systemet i alle landene er bygget på proporsjonal representasjon,<sup>20</sup> hvor koalisjonsregjeringer og alliansebygging i parlamentet ofte vil være en forutsetning for å sikre flertallsstyre, har det vært store forskjeller i partimønstre og politiske styrkeforhold. I kontrast til Finland og Island som var dominert av koalisjonsregjeringer med tyngdepunkt i sentrum-høyre, hadde Sverige og Norge i lange perioder sosialdemokratiske ettpartiregjeringer, mens Danmark hadde et mindre sosialdemokratiske parti og en sterkere tradisjon for koalisjoner mellom sosialdemokratiet og sentrum. Sverige skilte seg også ut ved at de sosialdemokratiske regjeringene i lange perioder hadde absolutt flertall, og at forholdet mellom partiene derfor ble mer blokkdelt og polarisert. I tillegg til forskjellene i geopolitiske tilknytninger som er nevnt foran, kom etter hvert forskjellene i tilknytning til EF hvor Danmark ble medlem sammen med England og Irland i 1972, mens Norge sa nei etter folkeavstemning. Danmark var fra 1972 dermed det eneste nordiske EF-medlemmet, mens de øvrige nordiske landene var med i frihandelsområdet EFTA og hadde bilaterale handelsavtaler med EF-landene.<sup>21</sup> Den europeiske stagflasjonen i etterkant av OPECs oljeprisøkning i 1972 førte til redusert vekst, høy prisstigning og økt arbeidsledighet. Dette slo hardest ut i Danmark som slet med betalingsbalanseproblemer og høy ledighet gjennom store deler av 70-årene, men også i de øvrige landene økte problemene

<sup>20</sup> I kontrast til «majoritetsstyre» som f.eks. i England, hvor «vinneren tar alt», ofte kjennetegnet av et blokkdelt topartisystem.

<sup>21</sup> I nyere tid er dette bildet kraftig endret ved at Sverige og Finland i 1995 ble medlem av EU, mens Norge og Island i 1994 ble en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Finland ble seinere også med i eurosamarbeidet.

utover i 70-årene. Etter sammenbruddet av fastkurssystemet mot US Dollar i 1973 forsøkte landene å knytte sine valutaer til ulike internasjonale «slanger», men ustabiliteten var stor, og devalueringer ble hyppig brukt for å stabilisere konkurransevnen og økonomien.<sup>22</sup>

## Institusjonelle grunntrekk ved de nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene

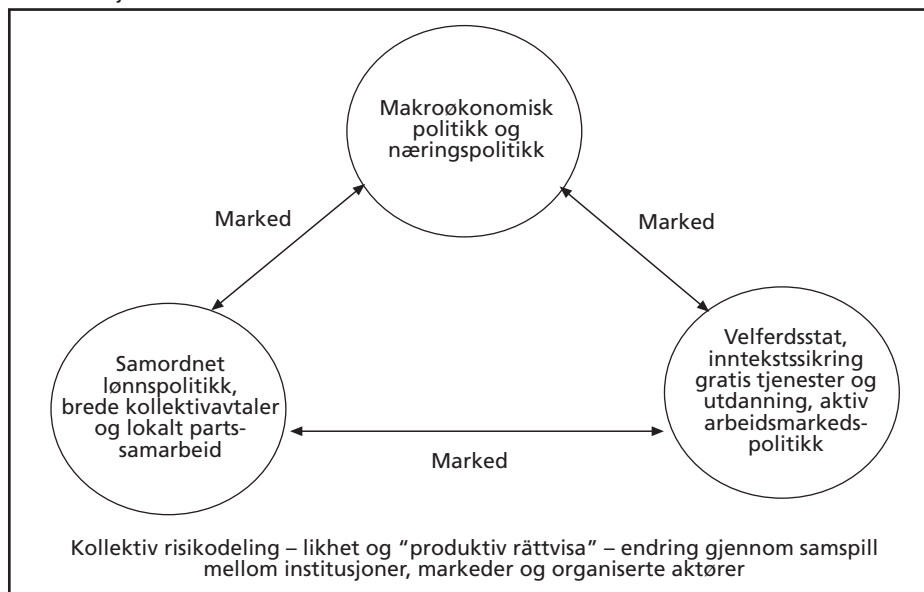
Med bred oppslutning om hovedmål som arbeid for alle, inntektssikring, skatt etter evne, lik rett til utdanning, likestilling, medvirkning og utjevning av levekår og livs-sjanser var de tradisjonelle nordiske modellene kjennetegnet av tette koplinger mellom politikken på velferdsstats- og arbeidslivsområdet. Det var også et nært samspill med politikken på tilgrensende områder og den økonomiske politikken spesielt. I kortform var de nordiske modellene, slik de hadde utviklet seg fram til 1970-årene, preget av følgende fellestrekk:

- sterke, aktive stater som la vekt på internasjonal frihandel, tett samarbeid med partene i arbeidslivet, og en økonomisk politikk innrettet mot full sysselsetting som grunnlag for å fremme sosial utjevning og bedring av lønns- og arbeidsvilkår
- brede velferdsstatlige ordninger som beskyttet mot inntektsbortfall, bygget på universalisme, standardsikring og arbeidslinja i sosialpolitikken, samt offentlig utbygging av gratis utdanning og omfattende sosiale tjenester for å fremme utjevning av levekår, likestilling og kvinnelig deltakelse i yrkeslivet
- regulerte arbeidsmarkeder bygget på samspill mellom lov og avtaler, sentralisert koordinering av lønnsdannelsen, hvor sterke kollektive organisasjoner med eksportindustrien i front forhandlet både sentralt og lokalt, supplert med bredt partssamarbeid om verdiskaping og produktivitet i virksomhetene og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som la vekt på aktivering og opplæring

<sup>22</sup> I Norge førte høy inflasjon som følge av motkonjunkturpolitikken («Kleppepakken») bl.a. til at Arbeiderparti-regjeringen i 1978 innførte pris- og lønnsstopp etter en kraftig devaluering (se Kleppe 2003).



Figur 1 Grunnpilarene i de tradisjonelle nordiske modellene – små, åpne økonomier avhengige av internasjonal handel.



I fortsettelsen redegjør vi nærmere for hver enkelt av hjørnepilarene i denne «triangelmodellen» og forbindelseslinjene imellom dem.

- Den *makroøkonomiske politikken* i 1950–60-årene la, med tilnærmet full sysselsetting og stramme arbeidsmarkeder, stor vekt på stabilitet og lav prisstigning for å fremme investeringer og vekst gjennom samordning med lønnspolitikken. «Hata inflationen» var et av credoene til LO-økonomen Rudolf Meidner, en av arkitektene bak den svenske økonomiske politikken. Budsjettpolitikken i de nordiske land var gjennomgående nøktern – «tæring etter næring». Kredittpolitikken, som bygget på politisk fastsatte lave renter og et bredt system av statsbanker (f.eks. Husbanken) for å styrke investeringstakten, spilte derimot en sentral rolle i styringen av økonomien i flere av landene (Mjøset et al. 1986). Valutaene var gjennom Bretton-Woods-systemet koplet til dollar, og det var statlig kontroll med kapitalbevegelsene. Samordningen mellom den økonomiske politikken og lønnspolitikken var en grunnleggende forutsetning i dette økonomisk-politiske regimet. Sentralisert koordinering av lønnsdannelsen, med eksportindustrien som frontfag, skulle gjennom moderate, flate tillegg hindre inflasjon, sikre konkurranseevnen og gi rom for investeringsdrevet vekst og høy etterspørsel etter arbeidskraft. Ved å løfte lønnsulvet skulle den «solidariske lønnspolitikken» også fremme omstrukturering ved at de minst lønnsomme bedriftene ble presset ut av konkurransen, slik at arbeidskraften strømmet til de mer produktive bedriftene. Ved flate lønnsstillegg

oppnådde disse en ekstraprofitt som skulle gi rom for økte investeringer og høyere vekst og sysselsetting (Moene et al. 2003).<sup>23</sup>

- Systemet for *arbeidsmarkedsregulering og forhandlinger*, bygget på kollektive avtaler mellom brede, landsomfattende organisasjoner, var altså et viktig ledd i den økonomisk-politiske styringsmodellen. Den avtalebaserte tradisjonen for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår ble – med delvis unntak for Danmark og Island – etter hvert supplert av statlig lovregulering av individuelle arbeidstakerrettigheter og medbestemmelse, spesielt utover i 1970-årene. Et særtrekk ved lovgivningen, spesielt i Sverige, var at partene ofte kunne avtale mer lempelige vilkår, noe som gav rom for «forhandlet fleksibilitet». «Frontfagsmodellen» for koordinering av lønsdannelsen tok form i Danmark, Sverige og Norge i siste halvdel av 1930-årene og ble – også fordi arbeidsgiversiden ønsket samordning og kontroll med lønnsveksten – befestet og kodifisert utover i 1950- og 60-årene (Elvander 1988; Stokke 1998).<sup>24</sup> Essensen var at partene ved å representere et tilstrekkelig bredt sett av medlemsorganisasjoner på begge sider – i kontrast til desentraliserte avtalesystemer – fikk en sterk egeninteresse i å ta hensyn til de samfunnsmessige ringvirkningene av sine avtaler for sysselsettingen, inflasjonen og økonomien (Calmfors & Driffil 1988). Unntatt i Sverige, hvor hovedavtalen fra Saltsjöbaden 1938 gav opphav til en doktrine om «arbeidsmarknadsparternas frihet» (Elvander 1988), ble samordningen i de andre landene i økende grad forankret i ordninger for inntektspolitisk samarbeid, hvor staten, i tillegg til et omforent datagrunnlag, medvirket med forbrukersubsidier, skatte- og sosialpolitiske tiltak med videre.<sup>25</sup> I Danmark og Norge spilte også meklingsinstitusjonene (og mulighetene til å kople resultatene i uravstemninger) en viktig rolle i samordningen av forhandlingene, samtidig som myndighetene kunne vedta lovinngrep i oppgjørene.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Mest rendyrket i den svenske Rehn-Meidner-modellen (LO 1953) hadde denne strategien ofte mer til felles med den østerrikske økonomen Schumpeter sine ideer om en aktiv struktur- og tilbudsidepolitikk enn med keynesiansk etterspørselsstimulering (Erixon 2010). Disse trekkene kom under press i løpet av 70-årene da Bretton Woods-systemet kollapset, euro-dollarmarkedet førte til ukontrollerte kapitalstrømmer og kombinasjonen av økonomisk tilbakeslag og økte reformkrav førte til en mer ekspansiv finanspolitikk i flere av landene.

<sup>24</sup> I Norge ble dette i 1960-årene formalisert i den såkalte hovedkursmodellen (Aukrust 1977). Koordinering bygget på frontfagsmodellen (hvor partene i eksportindustrien forhandler først og setter normen for lønnsvekst i de øvrige sektorene) kunne både skje gjennom forbundsvise og sentraliserte eller samordnete oppgjør.

<sup>25</sup> I 1960-årene ble dette i Norge institusjonalisert gjennom oppretting av Kontaktutvalget, hvor partene møttes med Statsministeren før oppgjørene, og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene hvor partenes og statens representanter ble enige om de økonomiske data, virkelighetsforståelsen mv.

<sup>26</sup> I Danmark var det i 1950-, 60- og 70-årene en rekke eksempler på at Folketinget grep inn med ulike «helhetsløsninger». I Norge var det ikke uvanlig at Stortinget grep inn med «tvungen lønnsnemnd» hvor utfallet ble avgjort i den såkalte Rikslønnsnemnda. I 1978 vedtok Stortinget også en lov om lønns- og prisregulering.

De nordiske arbeidslivsmodellene har også skilt seg ut ved deres utpregete flernivåstruktur. Mange framstillinger framhever modellenes sentraliserte trekk og overser at de lokale fagforeningene – innenfor rammene av fredsplikt, prosedyrer og vilkår nedfelt i sentrale avtaler – har hatt viktige roller i forhandlinger, medvirkning og partssamarbeid i virksomhetene. Ved at de store fordelingsspørsmålene i hovedsak ble løst sentralt – i kontrast til i desentraliserte system, hvor alle spørsmål må forhandles lokalt og derfor ofte resulterer i mer konfliktfylte relasjoner – kunne de lokale partene i Norden i stor grad konsentrere seg om de felles interessene knyttet til å øke verdiskapingen, forbedre produktiviteten og sikre arbeidsplassene (Dølvik 2007; Nergaard et al. 2009). Ved å skape grunnlag for tillit og gode samarbeidsforhold på arbeidsplassene har dette også bidratt til utvikling av en nordisk «ledelsestradisjon» kjennetegnet av bred medvirkning og små sosial avstander (Schramm-Nilsen et al. 2004; Sandberg & Movitz 2013). I 1960–70-årene ble det lokale samarbeidet videreutviklet gjennom forsøk med selvstyrte grupper (den «sosiotekniske» skolen), styrking av avtaleverket og arbeidsmiljølovgivning som også la vekt på det psykososiale innholdet i arbeidet, HMS-arbeid, verneombud med videre (Thorsrud & Emery 1969; Gustavsen 2010).

Forbundene på bransje- og industrinivå hadde på sin side nøkkelroller både i samordningen mellom sektorer og i kommunikasjon av informasjon, krav og beslutninger mellom de lokale aktørene og hovedsammenslutningene på hver side – «nedenfra og opp, ovenfra og ned». I kontrast til forestillingen om et stivbeint, sentralistisk maktsystem – «toppfolkenes partnerskap» (Bull 1955) – bidro dette flernivåmønsteret til at avtalesystemene i Norden fikk sterkere lokal, demokratisk forankring enn for eksempel i de kontinentale landene hvor det lokale samarbeidet ble ivaretatt av bedriftsråd og fagforeningene ikke var representert på bedriftsnivå. Ved siden av tradisjonen for at lovgivning kunne fravikes ved avtaler, gav dette grunnlag for fleksibilitet ved at partene kunne løse forskjellige typer spørsmål på ulike nivå og, i takt med skiftende omstendigheter, veksle mellom desentralisering og sentralisering på ulike felt. I dag ser man derfor betydelig variasjon i hvilke typer saker som løses på henholdsvis lokalt, forbundsvis og sentralt nivå mellom de nordiske landene og mellom bransjer.

Den solidariske lønnspolitikken påvirket næringsutviklingen ved å legge et felles gulv under konkurransen i produktmarkedene og fremme omstrukturering og produktivitet. De åpne nordiske økonomiene har i etterkrigstiden vært kjennetegnet av høy omstillingstakt og arbeidsmobilitet.<sup>27</sup> Dette ble understøttet av arbeidslinja i velferdspolitikken og den aktive arbeidsmarkedspolitikken som la vekt på opplæring og omskolering for å hjelpe folk over i nye jobber. Slik statlig støtte ble sett som en viktig forutsetning for å overbevise lokale tillitsvalgte og arbeidstakere om gevinsten av å delta i samarbeid om verdiskaping og rasjonalisering i bedriftene. I tillegg til koplingene mellom tarifforhandlingene og den økonomiske politikken fikk partene i arbeidslivet dermed også en rolle i samspillet mellom arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, som gav grunnlag for innflytelse og gjensidige avhengighetsrelasjoner mellom aktørene på ulike politikfelt.

<sup>27</sup> For en oversikt over arbeidsmarkedsmobilitet i Norden i dag, se Berglund et al. (2010).

- *Velferdsstaten var den tredje hjørnesteinen* i de nordiske modellene, bygget på målsettinger om trygghet for helse og inntekt over livsløpet og forbedring og utjevning av levekår. I tråd med begrepet den «produktiva rättvisan»<sup>28</sup> ble den skattefinansierte velferdsstaten betraktet som en produktiv ordning hvor investering i gratis utdanning og kunnskap ble sett som en løftestang for vekst, sosial mobilitet og utjevning. Ved å kollektivisere risiko forbundet med omstrukturering og tap av inntekt og arbeid, samt ved å etablere en felles «reservasjonslønn», bidro de universelle systemene for inntektssikring også til å styrke arbeidstakernes forhandlingsmakt og legge til rette for deltakelse i omstrukturering. Velferdspolitikken bygget på et klart *arbeidsethos* – arbeidslinja – hvor for eksempel støtten til arbeidsledige bygget på en forpliktelse til å ta de jobbene som var tilgjengelige. Fra 1960–70-årene skjedde det i alle landene en kraftig utbygging av offentlige tjenester og utdanningssystemet, som også ble en viktig arena for kvinnelig sysselsetting. Gjennom å «sosialisere» omsorgen for eldre og gjøre det lettere å kombinere familie og arbeid, stimulerte dette utover i 1970- og 80-årene til videre vekst i kvinnelig utdanning og yrkesdeltakelse – den nordiske «kvinne- og likestillingsrevolusjonen». Ved å omfordele etterspørsel via skatte- og velferdssystemet og tilby servicearbeid med anstendige lønns- og arbeidsvilkår kom velferdsstaten dermed til å spille en nøkkelrolle i å forme den nordiske overgangen til det postindustrielle samfunnet. Mens denne overgangen i de fleste land førte til en voksende privat tjenestesektor med lave lønninger og økt ulikhet, betød den offentlige tjenesteveksten at de nordiske landene delvis styrte utenom den antatte konflikten mellom likhet og sysselsettingsvekst i tjenestesamfunnet (Iversen & Wren 1999). Til gjengjeld krevde denne utviklingen økende skatteinntekter og bred oppslutning om skatte- og velferdssystemet.

Utbyggingen av velferdsordningene som produktiv investering og redskap for omfordeling og bedre levekår var avhengig av at den økonomiske politikken og lønnspolitikken lyktes i sikre nok vekst, sysselsetting og skatteinntekter til å finansiere velferdsytelsene og balansere utgiftene. Den kritiske forutsetningen for å realisere de overordnede målene om vekst, velferd og fordeling var derfor at man klarte å sikre en fornuftig balanse og samhandling langs alle de tre hovedaksene i triangelfiguren foran. Med økonomiske tilbakeslag og krav til videre utbygging av velferden og økte lønninger fra de voksende gruppene offentlig ansatte utover i 1970-årene utløste dette tiltakende spenninger langs alle de tre aksene i modellen.

<sup>28</sup> Dette begrepet hadde sitt utspring i Gunnar og Alva Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* (1934), se også boka *Den produktiva rättvisan* (LO 1984).

## Trepartssamarbeid i korporative nettverk – tillit, makt og avmakt

I modeller basert på denne typen institusjonalisert samspill og avhengighet mellom ulike politikkområder vil partenes innflytelse strekke seg langt utover arbeidsmarkeds- politikken. Ved at de politiske myndighetenes evne til å nå sine overordnede mål i den økonomiske politikken og velferdspolitikken er avhengig av de kollektive aktørenes evne og vilje til koordinert problemløsning, har partenes roller som bindeledd mellom strategiske politikkområder gitt dem politisk kapital og byttemakt til å påvirke samfunnsstyringen på bredere områder. Siden partenes maktreasjoner var forankret i institusjonaliserte samhandlingsmønstre – og ikke kun avspeilet deres strukturelle, markedsbaserte forhandlingsmakt – bidro dette til å jevne ut maktforholdene mellom dem og skape grunnlag for utvikling av tillit og gjensidige interesser i å finne omforente løsninger. Motsatt hadde myndighetene, gjennom sin avhengighet av partene for å realisere sine mål, interesse i å støtte opp under organisasjonenes virke, for eksempel gjennom A-kasser, skattefradrag for kontingent, og ved å trekke dem med i råd, utvalg og sammenhenger som gav organisasjonene tilgang til ressurser, ansvar og legitimitet. Gjennom etterkrigstiden ble organisasjonene involvert i et bredt nettverk av institusjoner og trepartssamarbeid som hadde til formål å sikre høring, representasjon og konsultasjon over et bredt spekter av saker på det økonomiske, arbeidslivs- og velferdspolitiske feltet, både sentralt og lokalt – den såkalte «forhandlingsøkonomien» (Hernes 1978). De nordiske land var – og er fortsatt – også kjennetegnet av høy deltakelse i frivillige organisasjoner som påtok seg viktige samfunnsoppgaver, blant annet knyttet til sosiale formål, idrett, kultur, opplæring. Den høye organisasjonsgraden i arbeidslivet og sivilsamfunnet er i dag en vesentlig grunn til at de nordiske land betegnes som rike på «sosial kapital» og kjennetegnes av høyere tillit mellom samfunnsaktørene enn i de fleste andre land (Sivesind & Selle 2010; Selle & Wollebæk 2013).

Ifølge Katzenstein (1985) og seinere Rodrik (1997) er det et typisk trekk ved små, åpne økonomier at de utvikler korporatistiske sosial systemer; for å håndtere sårbarheten for svingninger i verdensøkonomien og sikre trygghet og oppslutning i befolkningen utvikler de som regel brede kollektive forsikringsordninger og beslutningssystemer preget av konsensusorientering og sosialt partnerskap. I likhet med land som Nederland, Østerrike og Sveits har slike trekk ifølge Katzenstein (1985) bidratt til at de nordiske land har vist evne til å respondere på kriser med brede, kraftfulle tiltak. De har også vært kjennetegnet av høy tillit til myndighetene og det politiske systemet (Rothstein 2011). Men slike komplekse systemer bygget på koordinering, avhengighet og tillit mellom aktører på ulike politikfelt kan også bidra til byråkrati, vetomakt og beslutningstreghet, og de er sårbare for svikt i samordningen. En viktig faktor bak framgangen i etterkrigstiden var øyensynlig at makt- og samarbeidsforholdene i arbeidslivet og de politiske koalisjonenes evne til samordning og kompromiss bidro til balanse, koherens

og komplementaritet i politikutviklingen. Hvis noen av de sentrale aktørene trekker seg ut – fordi de er misfornøyde med resultatene, mister tiltro til samordningen, eller fordi maktforholdene har endret seg – slik at en av hovedaksene i triangelet krakelerer, vil også de andre hovedaksene komme under press. Da blir det fort sprik mellom mål og resultater. Det kan derfor være en «tynn linje» mellom suksess og fiasko, slik man så under krisen i Danmark i 1970-årene og i økende grad i de andre landene utover i 1980- og 90-årene. Heller ikke i de nordiske modellene finnes det noen innebygget institusjonell automatikk som garanterer for gode resultater.

## 4 1980–2012: turbulens, tilpasning og kontinuitet

Fra midten av 1970-årene ble etterkrigstidens lange vekstfase avløst av tilbakeslag og svingninger i internasjonal økonomi. Dette ble ledsaget av en internasjonal høyrebølge og økt tiltro til markedsløsninger i de fleste land. Liberalisering av finanssektoren, tilpasningen til EUs indre marked, EMU og den digitale «revolusjonen» førte utover i 1980–90-årene til betydelige endringer i rammevilkårene for de nordiske modellene. Innenlands førte skift i yrkesstrukturen, utdanningsrevolusjonen og kvinnefrigjøringen til endringer i familiemønstre, velgeratferd og rekruttering til organisasjonene i arbeidslivet, parallelt med en liberalisering av livsstil, media og åpningstider. Som følge av makroøkonomiske feilslag og sviktende samordning ble de nordiske land – med Danmark som forløper – rammet av dype økonomiske og finansielle kriser som, unntatt på Island, resulterte i tilstramminger og rekordhøy arbeidsledighet i begynnelsen av 1990-årene. I samspill med det internasjonale skiftet i økonomisk-politisk tenkning gav svingningene i 1980–90-årene opphav til omfattende tilpasninger i den økonomiske politikken i de nordiske land, mens hovedlinjene i arbeidslivs- og velferdspolitikken ble videreført. I kontrast til i Kontinental-Europa tok imidlertid veksten i økonomien og sysselsettingen i Norden seg kraftig opp utover i 1990-årene, og ledigheten sank. Dette hovedmønsteret fortsatte etter århundreskiftet – inntil den globale finanskrisen i 2008 utløste et nytt tilbakeslag.

Det er ikke denne første delrapportens formål å gi noen uttømmende analyse eller vurdering av konsekvensene av de siste tiårs endringer i de nordiske modellene. Det vil være hovedtema for etterfølgende delrapporter fra NordMod-prosjektet og slutt-rapporten som kommer i 2014. I dette kapitlet gis likevel en kort oppsummering av sentrale utviklingstrekk.

### 1980- og 90-årene: liberalisering, krise og konsolidering

Under påvirkning av den internasjonale høyrebølgen ble 1980-tallet preget av liberalisering på en rekke områder, som media, telekommunikasjon, boligmarkeder, finans, åpningstider, livsstil med videre. Enkelte historikere har betegnet tiåret som en kulturell



«frihetsrevolusjon» (Sejersted 2005), men i økonomien førte «frisleppet» til bobler og store svingninger. Etter at Danmark hadde slitt med budsjettunderskudd, store underskudd på betalingsbalansen og høy ledighet siden 70-tallet, opplevde alle de nordiske land høy inflasjon, press på velferdsbudsjettene, devalueringer og økte spenninger i avtalesystemet utover i 1980-årene. I Sverige brøt aktørene i metallindustrien ut av den sentrale samordningen i 1981, i Danmark endte en lang rekke statlige lovinngrep i lønnsoppgjørene med et forsøk på generalstreik i 1985, i Norge gikk arbeidsgiverne til lockout i 1986, etterfulgt av en periode med lønnslovgivning 1988–90, og også i de andre landene knirket samarbeidet. I Norge, Finland og Sverige førte liberaliseringen av kreditt- og kapitalmarkedene, i kombinasjon med politisk bestemte lave renter og ekspansiv finanspolitikk, til store bank- og boligbobler som ble etterfulgt av drakoniske tilstramminger og rekordhøy arbeidsledighet da boblene sprakk rundt 1990.<sup>29</sup> I Sverige trakk arbeidsgiverforeningen (SAF) seg ut av alle offentlige råd og utvalg og erklærte at den ville ha fullstendig desentralisert, markedsstyrt lønnsdannelse etter britisk mønster, mens regjeringen Carlsson meddelte at den ville søke om medlemskap i EF. I alle de nordiske landene var tilpasningen til EUs indre marked allerede kommet langt, blant annet gjennom EØS-prosessen, og kort tid etter søkte også Finland og seinere Norge om EF-medlemskap.

De økonomiske krisene resulterte i en sterk omlegging av virkemidlene i den makro-økonomiske politikken og lønnsdannelsen. I alle landene ble det gjennomført brede skattereformer med reduserte satser for inntektsskatt og utvidelse av skattegrunnlaget (Christensen 2013). Etablering av uavhengige sentralbanker med oppdrag å sikre lav inflasjon, disiplinert lønnsdannelse og stabil valuta ble fulgt av høyere og mer svingende renter. Forsøk på å «låse» valutaene til ECU, ble, med unntak for Danmark, seinere avløst av flytende valutakurser i Sverige, Norge og Island, mens Finland fra 1998 gikk over til euro. På samme måte som i Danmark i 1980-årene utløste finanskrisene i Sverige og Finland ved inngangen til 1990-årene kraftige budsjettinnstramminger og tilbakevending til en mer nøktern budsjettpolitikk. Dette ble i alle landene fulgt opp med overgang til mer regelstyrt finanspolitikk med vekt på langsiktig budsjettbalanse.<sup>30</sup> For å styrke velferdsstatens finansieringsgrunnlag ble det forberedt reformer i pensjonssystemene med sikte på å øke avgangsalderen og dempe utgiftsveksten, samtidig som man søkte å få flere i arbeid gjennom økt satsing på utdanning, aktivering og kvalifisering samt tiltak for å gjøre det lettere å kombinere arbeid og familieliv. Etter en periode med statsinngrep i lønnsdannelsen – i Sverige under den såkalte Rehnberg-kommisjonen – ble partene enige om reformer i avtalekoordineringen med sikte på

<sup>29</sup> Island opplevde i 2007–8, etter vidtgående liberalisering av bankvesenet fra 90-tallet og framover, en enda sterkere finansboble og etterfølgende sprekk i forbindelse med finanskrisen (Ólofsson & Ólafsdóttir 2013kommende).

<sup>30</sup> Bl.a. ulike lovfestede kriterier og «handlingsregler» for tillatte underskudd over konjunktursyklusen.



styrke konkurranseevnen ved lønnsmoderasjon og gjenoppbygging av eksportindustriens rolle som taktsetter. I Sverige og Danmark skjedde dette gjennom et skift til mer sektorbasert samordning og forsterket samarbeid mellom organisasjonene i industrien – kombinert med økt spillerom for lokale avtaler om lønn og arbeidstid – mens aktørene i Finland, Norge og Island valgte å sentralisere inntektspolitikken ved gjenoppliving av ulike typer trepartssamarbeid.

På tross av at 1990-tallskrisene utløste spådommer om de nordiske modellens død – ikke minst fra borgerlige kretser som så krisen som et bevis på at de ikke var rustet til å møte globaliseringen – gjorde de sosialdemokratiske partiene et uventet «come-back» i regjeringskontorene utover i 1990-årene. Dette satte sitt preg på tilpasningene i velferds- og arbeidslivspolitikken, men de viktigste reformene, for eksempel av skattesystemene, pengepolitikken, pensjoner og aktivering, ble gjennomført med bred tverrpolitisk støtte og i samarbeid med partene i arbeidslivet. Disse tilpasningene innebar på flere områder en tilbakevending til tradisjonelle nordiske «dyder» – sterkere samordning, nøkternhet, moderasjon, arbeidslinje og trepartssamarbeid – som delvis hadde gått i glemmeboka i de turbulente 1970–80-årene.

Samtidig gjennomgikk de nordiske landene – i likhet med de fleste andre vestlige land – en markant dreining i retning av mer markedsstyring og konkurranse i 1980- og 90-årene. Dette var dels et resultat av politisk tilpasning til internasjonale skift i rådende økonomisk-politiske tenkning – ofte forbundet med merkelapper som «markedsliberalisme» og «New Public Management» – dels en følge av tilpasning til EUs indre marked og antatte virkninger av globaliseringen. På sentrale områder, for eksempel media og telekommunikasjon, var omleggingene også betinget av teknologiske endringer som underminerte grunnlaget for tidligere offentlige monopol og nasjonale reguleringer. Uansett årsak bidro dette til økt konkurranse i mange markeder. Med unntak for frisleppet i finanssektoren og eksempler på feilslått oppsplitting av offentlige infrastrukturvirksomhet er det grunn til å anta at dereguleringen bidro til økt vekst i produktiviteten og effektiviteten i de nordiske økonomiene i 1990-årene (NOU 2000: 21 s. 78).

Det særegne i de nordiske land var at 1980–90-tallets internasjonale liberalisering av tilbudssiden i økonomien<sup>31</sup> ikke ble koplet med en tilsvarende deregulering av arbeidsmarkedene eller nedbygging av velferdsstatene – slik toneangivende borgerlige partier ønsket. Med unntak for mer liberale regler for visstidsansettelser i Sverige og Finland falt dereguleringen som nevnt sammen med en vitalisering av andre tradisjo-

<sup>31</sup> I OECDs analyse av produktmarksreguleringer i 2008 ble fire av fem nordiske land således rangert blant de ti medlemslandene med minst restriktive reguleringer – Island nummer 5, Danmark 6, Norge 9, Finland 10 og Sverige 13 (Wölfl et al.; OECD 2009). I Verdensbankens rapport *Doing Business 2013*, som analyserer et sett av nasjonale reguleringer som påvirker hvor enkelt det er å etablere og drive private selskaper, rangeres alle de fem nordiske land blant de 13 land i verden med mest bedriftsvennlige reguleringssystem.

nelle trekk i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene, og partene i arbeidslivet beholdt sin sterke stilling. I kontrast til land som England og Tyskland, hvor arbeidsmarkedene ble deregulert, parts- og avtalesystemet forvitret og velferdsordningene rullet tilbake, klarte de nordiske landene i 1990-årene derved å rette opp og effektivisere økonomien, tilpasse lønnsdannelsen i samarbeid med partene i arbeidslivet, investere i human og sosial kapital gjennom videreutvikling av velferdsstaten og opprettholde det egalitære fordelingsmønstrer.

Disse særtrekkene ved den nordiske gjenreisningen etter 1990-tallskrisen må forstås i lys av maktforholdene og koalisjonsmønstrene blant de toneangivende aktørene og partiene. Både på arbeidsgiversiden og i den borgerlige leiren var det krefter som ønsket et mer radikalt systemskifte – slik Bildt og svenske SAF oppfordret til – men når det kom til stykket, manglet de politisk makt og støtte til å vinne oppslutning om slike strategier. Dette hadde, slik de nordiske høyrepartiene seinere har innsett, sammenheng med at betydelige deler av velgerne i de nordiske land oppfatter velferdsstaten og ordningene i arbeidslivet som viktige forutsetninger for å ivareta deres trygghet og interesser – et syn som deles av de fleste sentrumpartiene. Ettersom angrep på disse institusjonene dermed oppfattes som et angrep på interessene til store velgergrupper – og potensielle koalisjonspartnere – har de fleste høyrepartiene i Norden seinere kommet til at det er svært vanskelig å vinne valg ved å angripe de nordiske modellene og skiftet strategi. Samtidig som dette la grunnlag for politiske maktforskyvninger utover på 2000-tallet, kan høyrepartienes snuoperasjon sees som et vitnesbyrd om de nordiske modellenes brede politisk forankring – ikke minst i den voksende middelklassen – og om hvordan institusjonene virker inn på den politiske meningsdannelsen og partikonkurransen.

## 2000-tallet: fra bonanza og rollemodell til krise

Etter den økonomiske gjenreisningen i 1990-årene fikk de nordiske modellene et bemerkelsesverdig internasjonalt «come-back» på 2000-tallet, da de de nordiske land igjen klatret til toppen av rankinger over vekst, sysselsetting, fordeling og livskvalitet. Fra Beijing til Brussel og Davos har det utløst beundring og debatt om hvorfor de nordiske land – med sine sterke fagforeninger, sentraliserte avtaler, høye skattenivå, sjenerøse velferdsytelser og store offentlige sektorer – i strid med rådende økonomisk tenkning har klart å kombinere effektivitet og likhet bedre enn alle andre vestlige land.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Et ferskt eksempel er The Economists oppslag om de nordiske «supermodellene» (1. februar 2013), hvor det framheves at de nordiske land med sine omfattende velferdsstater har kommet bedre ut av finanskrisen enn de aller fleste land, og at både høyre- og venstresiden i andre land bør trekke lærdom av de nordiske eksemplene. Som et aktivt talerør for deregulering av de europeiske arbeidsmarkedene etter krisen hopper imidlertid *The Economist* bukk over arbeidslivsorganiserings og fagbevegelsens sentrale

Dette har også virket inn på virkelighetsforståelsene og debattene på de hjemlige arenaene. Med danske Venstre som frontløper tok alle de toneangivende høyrepartiene i Norden steget ut og erklærte sin nyvunne oppslutning om de nordiske velferds- og avtalemønstrene. På nordisk plan arrangerte Nordisk Ministerråd konferanser under vignetten «Norden som en vinnerregion» (2006) – og nasjonalt ville alle være på «vinnerlaget». Også ytre venstreflanken, som under 1980–90-årenes reformer hadde distansert seg fra den markedsliberale utviklingen i Norden, gjenoppdaget den nordiske modellen og gjorde den til plattform for sin kamp mot «nyliberalismen». Slik ble det stadig trangere og mer uklare skillelinjer i midtfeltet i nordisk politikk, og labiliteten i partienes velgeroppslutning økte – også i fagbevegelsen. Med økonomisk oppgang og økt framtidstro brakte dette sentrum-høyre-koalisjoner tilbake i regjeringskontorene i alle de nordiske land, unntatt i Norge hvor sentrum-høyre allerede hadde styrt nesten uavbrutt fra 1997 til 2005.

Hva disse politiske skiftningene kan komme til å bety for den videre utviklingen av de nordiske modellene, er tema for seinere rapporter fra NordMod-prosjektet. Kanskje vil man ikke kunne si noe kvalifisert om det før etterdønningene av finanskrisen som fortsatt preger økonomiene og de politiske agendaene i Norden, har lagt seg. Det man uansett kan konstatere, er at den politiske labiliteten har økt. Mens rødgrønne koalisjoner har kommet tilbake i regjering i Danmark og på Island, slik de lenge har vært i Norge, indikerer meningsmålingene at høyresiden er på frammarsj foran valgene på Island og i Norge i 2013. I Sverige sliter partiene i Alliansregjeringen med svake opinionsmålinger. Samtidig som oppslutningen om de nordiske modellene synes bredere enn noen gang og de partipolitiske skillelinjene er blitt mer uklare, har disse endringene skapt spillerom for velferdssjåvinistiske partier som helst vil forbeholde velferdsgodene for «etnisk nordiske». I flere av landene har slike partier erobret innflytelsesrike vippeposisjoner.

Selv om partikonkurransen er blitt mer uoversiktlig, er det liten tvil om at fløyene vektlegger forskjellige virkemidler for å nå sine mål. En viktig skillelinje avtegner seg i synet på valgfrihet og konkurranseutsetting av offentlige tjenester samt private utdanningstilbud, hvor høyre- og venstresiden står på hver sin side. Når det gjelder tiltak for å motvirke økt ledighet, «utenforskap» og få flere i arbeid, skiller fløyene seg mest fra hverandre i vekten som legges på økonomiske incentiver; høyresiden legger større vekt på incentiver i form av skattelette, strammere velferdsytelser og mer fleksible vilkår for ansettelser, mens venstresiden legger større vekt på aktiv arbeidsmarkedspolitik og den offentlige budsjettpolitikken. Dette gjenspeiles i den makroøkonomiske politikken. Etter at alle de nordiske landene i 1990-årene opplevde raskt økende skatteinntekter som andel av BNP, har indre høyres inntog i regjeringskontorene vært fulgt av markante reduksjoner i skattenivået utover 2000-tallet. I Sverige og Finland er skattens

rolle i de nordiske modellene og legger ensidig vekt på skattereduksjoner og markedstilpasning av offentlig sektor i sin «forklaring» av den nordiske «suksessen».

andel av BNP redusert med 5 prosentpoeng (ca. 10 prosent fall i nivået for offentlige skatteinntekter) – vesentlig gjennom redusert skatt for arbeidstakere – mens bildet har vært mer blandet i de andre landene (Christensen 2013:8).<sup>33</sup> Ett utslag av skattelettepolitikken er at den resulterte i en mer ekspansiv, medsyklisk økonomisk politikk under oppgangen i 2005–7, som blant annet medvirket til den danske finans- og boligboblen, og at sentrum-høyre-regjeringene i Sverige og Danmark nesten utelukkende brukte skatteletter for å stimulere økonomien under finanskrisen.<sup>34</sup> Den norske regjeringen førte en mer keynesiansk krisepolitikk med økte offentlige investeringer, mens Finland og Island fulgte en mer sammensatt politikk. De langsiktige effektene av forskjellene i skattepolitikken vil man trolig først se for fullt når aldersbølgene slår innover de nordiske land de kommende tiår og de, alt annet likt, vil føre til automatiske økninger i velferdsutgiftene (Fløtten et al. 2013). I et lenger tidsperspektiv indikerer det at partiene fram mot 2030 vil stå overfor en skarpere målkonflikt mellom ønsker om å slå ring rundt velferdsytelsene og ønsker om å fryse eller redusere skattenivået ytterligere.

De største skillelinjene finner man i arbeidslivspolitikken og synet på partenes og fagbevegelsens rolle i de nordiske modellene, som mange av høyresidens partier har et ambivalent forhold til. Etter de svenske Moderaternas støtte til den svenske avtalemodellen er det knapt noen som åpent utfordrer den koordinerte lønnsdannelsen og avtalesystemet, men når det kommer til konkret politikk, er bildet mer motsetningsfylt. Samtidig som sentrum-høyre-regjeringene i Danmark og Sverige slo ring om de nasjonale avtalemodellene, gjennomførte de endringer i arbeidsledighetskassene og kuttet i skattefradraget for fagforeningskontingent (Due et al. 2010; Kjellberg 2011). I Sverige differensierte man også premiene til A-kassene ut fra sannsynligheten for å bli ledig. Disse endringene førte til kraftige fall i medlemstallet i A-kassene og fagforeningene – spesielt blant lavlønnte yrkesgrupper organisert i LO-forbund.<sup>35</sup> Skillelinjene i arbeidslivspolitikken har også kommet til uttrykk i politisk strid om virkemidler for å motvirke økt lavlønnskonkurranse i kjølvannet av den store arbeidsinnvandringen fra nye EU-land, som har satt avtalesystemene under press og økt konfliktnivået mellom

<sup>33</sup> Island har hatt et lavt skattenivå, som ble redusert i årene før finanskrisen og økt kraftig etter regjeringsskiftet etter krisen. I Danmark innførte VK-regjeringen «jobbskattefradrag» og deretter en såkalt skattefrys, etterfulgt av nye skatteletter under krisen, men Danmark har fortsatt det høyeste skattenivået i Norden. Den rødgrønne regjeringen ser derfor ut til å ville senke snarere enn øke skattenivået, for å få gang igjen i den danske økonomien.

<sup>34</sup> Med økt sparerate under krisen og betydelig importandel vil slike lettelser i stor grad begunstige de som fortsatt er i jobb. De regnes derfor som mindre effektive enn direkte etterspørselsstimulering over offentlige budsjetter.

<sup>35</sup> Sent i 2012 erkjente imidlertid Reinfeldt-regjeringen at endringene i A-kassesystemet hadde hatt uforutsette virkninger under krisen, og bebudet at den vil oppheve differensieringen av A-kassebidragene fra 2014.

partene i arbeidslivet i flere av landene.<sup>36</sup> Slike eksempler på dobbeltkommunikasjon har svekket tilliten mellom fagbevegelsen og høyrepartiene i disse landene og har påvirket debatten i naboland hvor høyrepartiene forsøker å kopiere de svenske Moderaternas suksessformel. Inntrykket som etterlates, er at man er positiv til den nordiske avtalemotmodellens resultater, men har et tvetydig forhold til dens organisatoriske og institusjonelle forutsetninger.

Hvis man ser utover landegrensene, er det likevel klart at de nordiske landene har kommet seg bedre gjennom finanskrisen og den etterfølgende eurokrisen enn de fleste andre land i Europa. Island var som følge av egne feilgrep blant dem som ble hardest rammet av finanskrisen, men har ved klassiske nordiske virkemidler også vært det landet som raskest har fått økonomien på rett kjøl etterpå (Ólofsson & Ólafsdóttir 2013). Med unntak for Norge var de nordiske land blant dem med høyest fall i eksport og BNP i 2008–9, men med et delvis unntak for Danmark var de også blant de land hvor økonomien tok seg raskest opp i 2010–11. I alle landene, unntatt Norge, har ledigheten likevel økt betydelig, selv om den er lavere enn i de fleste land i eurosonen og, unntatt på Island, langt lavere enn under den hjemmelagete 1990-tallskrisen. De nordiske land er, unntatt Island, også blant dem som har det laveste offentlige gjeldsnivået og de mest solide statsfinansene i EU/EØS-området.

Sett i forhold til den europeiske debatten om årsaker til krisen og tiltak for å komme ut av den – hvor kutt i velferdsordninger og deregulering av arbeidsmarkedet ofte framholdes som løsningen – er det slående at de nordiske land med sine omfattende velferdsstater og velregulerte arbeidsmarkeder er blant dem som har klart seg best gjennom krisen. Det skyldes neppe justeringene i velferds- og skattesystemene som sentrum-høyre-regjeringene gjennomførte på 2000-tallet, men må blant annet sees i sammenheng med reformene i finansregulering, skattesystemene og de budsjettpolitiske gjenopprettingene som de nordiske land gjennomførte i 1990-årene. Uten den nøkterne politikken i den perioden hadde spillerommet for finanspolitisk stimulans og skatteletter under krisen vært langt mindre. I 2012 og første del av 2013 har imidlertid resultatene av eurokrisen og den europeiske sparepolitikken slått ut i tilnærmet nullvekst i alle de nordiske land, bortsett fra Norge hvor høye oljeinvesteringer gir drahjelp i innenriksøkonomien, og den nordiske ledigheten kan se ut til å bite seg fast på et høyere nivå enn før. Det er derfor stor usikkerhet om konsekvensene av eurokrisen også for de

<sup>36</sup> Mens partene og staten har samarbeidet tett for å beskytte de nasjonale arbeidslivsmodellene mot lavlønnskonkurranse i Danmark, Finland og på Island, har dette vært langt mer kontroversielt i Sverige og Norge. I Sverige utløste Laval-dommen omstridte endringer i nasjonale regler om stridstiltak mot utenlandske selskap, som ifølge ILOs ekspertkomité er i strid med ILOs konvensjon om organisasjonsfrihet og forhandlingsrett. I Norge har de borgerlige partiene og arbeidsgiversiden gått imot flere av de tyngste kontrolltiltakene mot sosial dumping, blant annet solidaransvar, innsynsrett for tillitsvalgte og påseplikt for oppdrags giver. Arbeidsgiversiden har også gått rettens vei for å begrense allmenngjøringen i skips- og verftsindustrien, som den hevdet var i strid i EU/EØS-retten, men tapte nylig ankesaken i Høyesterett.

nordiske modellene – og er det en ting man trygt kan si, er det at omfattende, sjenerøse velferdsstater ikke tåler høy arbeidsledighet over lang tid. Slagkraftige strategier for å få den europeiske økonomien ut av krisen er derfor i høy grad også i nordisk interesse. Selv om de nordiske landene er bedre rustet enn de fleste til å ri stormene av, vil utfallet som under tidligere kriser trolig bero på de politiske og kollektive aktørenes evne til langsiktig, samordnet opptreden og kortsiktige skippertak når det kniper.

## Et kort blikk i bakspeilet – og framover

I kapittel 3 beskrev vi de tradisjonelle nordiske modellene slik de framstod på høyden av den sosialdemokratiske gullalderen i 1970-årene. I enkelte framstillinger kan man få inntrykk av at utviklingen siden den gang i hovedsak har gått i revers som følge av markedstilpasning, globalisering, politiske skift med videre. Tar man et blikk på sentrale sosiale og økonomiske indikatorer fra 1975 og fram til finanskrisen – som bør holdes utenfor slike langsiktige sammenlikninger – vil man imidlertid raskt se at det på de fleste områder har vært store framskritt siden 70-årene. I alle landene er utdanningssystemet, helsevesenet og velferdsstaten kraftig utbygget, med en rekke nye tjenester og ytelser, spesielt for familier, barn og eldre. I Norge har det for eksempel skjedd en revolusjon når det gjelder foreldrepermisjoner og barnehagedekning, og i 2011 var antallet studenter i høyere utdanning fordoblet siden 1990 og tredoblet siden 1970-tallet.<sup>37</sup> Likestillingen har gjort store framskritt, med økt kvinnelig deltakelse i arbeid, utdanning og de fleste andre samfunnsområder. I arbeidslivet er arbeidstiden blitt kraftig redusert og jevnere fordelt mellom menn og kvinner, blant annet ved at andelen kvinner som jobber deltid, har sunket – unntatt i Finland hvor de fleste arbeider heltid. Lønnsforskjellene mellom menn og kvinner er betydelig redusert, selv om de nordiske arbeidsmarkedene fortsatt er ganske kjønnsdelte. Arbeidsintensiteten, omstillingstakten og kravene til produktivitet og kompetanse er økt, men for det store flertallet er arbeidsmiljøet forbedret og medvirkningsmulighetene utvidet, samtidig som avtaleverket og arbeidstakerrettighetene er styrket på en rekke områder. For arbeidslivet som helhet er hovedregelen fortsatt fast ansettelse, og andelen som jobber heltid, er høyere enn i 1975. I Sverige og Finland har det likevel vært en økning i midlertidige ansettelser siden 90-tallet, og det siste tiåret har utstasjonering fra utenlandske underentreprenører og innleie fra bemanningsbyråer økt i alle landene. Med høyere ledighet og utsikter til lav vekst og fortsatt arbeidsinnvandring etter finanskrisen er dette trender som kan gi nye skillelinjer og reguleringskonflikter i arbeidslivet i årene framover.

<sup>37</sup> Blant norske kvinner er andelen i befolkningen med høyere utdanning nesten femdoblet siden 1974 (SSB 2013: 58-59, *Økonomisk Utsyn for 2012*).



En felles, underliggende årsak til velferds- og velstandskningen siden 70-årene er den sterke veksten i økonomien og arbeidsproduktiviteten, hvor BNP per capita er omtrent fordoblet i realverdi siden 1975, reallønna per time for industriarbeidere er mer enn femdoblet, og gjennomsnittlig reallønn er økt med mellom 30 og 60 prosent bare siden 1990. Samtidig har lønns- og inntektsforskjellene økt en del i alle landene<sup>38</sup> – mest på grunn av økte kapitalinntekter – men systemene for lønnsfastsettelse og skatte- og stønadoverføringer har bidratt til at ulikhetene fortsatt er betydelig lavere enn i de fleste andre europeiske land. Dette har blant annet sammenheng med fagbevegelsens sterke innflytelse på lønnsdannelsen. Selv om andelen fagorganiserte har sunket siden 1990, var organisasjonsgraden i 2008 fortsatt høyere enn i 1975 i Finland og på Island og omtrent like høy i Norge, Danmark, men noe lavere i Sverige.<sup>39</sup> De seinere års fall i fagorganisering i flere av landene – kombinert med økt ledighet og konkurranse om jobbene – tilsier imidlertid at organisering vil være en nøkkeloppgave for å hindre forvitring av avtalesystemet i deler av arbeidsmarkedet i årene framover.

I alle landene er sysselsettingen økt kraftig siden 1975. Parallelt med vekst i befolkningen økte andelen i alderen 15–64 år som var i jobb, markant i alle landene fram til 1990 og har økt videre i Danmark, Island og Norge – hvor sysselsettingsraten økte fra 65 prosent i 1975 til 78 prosent i 2008 – mens sysselsettingsraten i Finland og Sverige fortsatt ikke har nådd tilbake til nivået før 90-tallskrisen og er noe lavere enn i 1975. En medvirkende grunn til det er at andelen unge i utdanning er langt høyere i dag enn i 1970-årene. Samtidig har andelen i arbeidsdyktig alder som mottar sosiale stønader, økt kraftig siden 70-årene. Ledighetsnivået har svingt med den økonomiske utviklingen, men har siden 90-tallskrisen bitt seg fast på et høyere nivå enn tidligere i Finland og Sverige. Danmark, Island og Norge klarte å redusere ledigheten nesten ned mot 70-tallsnivå i løpet av 1990-årene, men etter finanskrisen har ledighetsnivået økt betydelig – unntatt i Norge – samtidig som sysselsettingsratene er redusert. Med utsikter til fortsatt stagnasjon i Europa vil tiltak for å få ned ledigheten og skaffe arbeid til alle derfor etter alt å dømme bli «jobb nummer en» i årene framover. Det vil også

<sup>38</sup> Ifølge OECD Stat Extracts har ratioen mellom den øverste og nederste tidelen i lønnsfordelingen (D9/D1) i perioden 1975 til 2008 økt fra 2,1 til 2,3 i Sverige (samme nivå som Norge i 2008); fra 2,1 til 2,7 i Danmark og vært stabil i Finland (på Island var ratioen 3,2 i 2008, tidligere data ikke tilgjengelig). Ginkoeffisienten for inntektsspredning etter skatt og stønader har økt fra 0,21–23 i midten av 1970-årene til 0,24–26 i 2008 (tidligere data for Island ikke tilgjengelig). Gini for 2009 var 0,25 i Danmark; 0,26 i Finland; 0,30 på Island; 0,25 i Norge og 0,26 i Sverige. De nordiske landene har altså fortsatt en svært lik fordelingsprofil. Finanskrisen har skapt økte forskjeller mellom dem med og uten jobb, men med unntak for Danmark har spredningen i lønn og inntekt vært overraskende stabil under finanskrisen og blitt redusert på Island.

<sup>39</sup> Organisasjonsgraden var i Finland 67 % i 2008 og 65 % i 1975, på Island 79 % i 2008 og 66 % i 1975, i Norge 53,3 % i 2008 og 53,8 % i 1975, i Danmark 67,6 % i 2008 og 68,9 i 1975, og i Sverige 68,8 % i 2008 og 74,5 % i 1975 (OECD Stat Extracts). Forskjellene i organisasjonsgrad mellom Norden og øvrige land i OECD og EU er (med unntak for Belgia) større i dag enn de var på 70-tallet.

være en forutsetning for å opprettholde den langsiktige bærekraften i velferdssystemet og motvirke økte forskjeller.

Et felles trekk i alle landene er at andelen av BNP som samles inn gjennom skatter og avgifter, er økt kraftig siden 1975.<sup>40</sup> Offentlig sektors andel av sysselsettingen har også økt betydelig. Veksten i offentlige inntekter fortsatte etter skattereformene på 90-tallet, som utvidet skattegrunnlaget og reduserte skattesatsene for personer og selskaper. På 2000-tallet har man imidlertid sett en markant reduksjon i de offentlige skatteinntektenes andel av BNP i Sverige og Finland. I tiårene fram til og etter 2030 vil andelen eldre og omsorgstrengende i de nordiske befolkningene øke betydelig (Fløtten et al. 2013), samtidig som tidligere erfaring indikerer at befolkningens forventninger om bedre velferd, infrastruktur og sosiale tjenester vil øke i takt med det økonomiske velstandsnivået (Baumol 2012).<sup>41</sup> Alt tyder derfor på at nordiske politikere i årene framover vil stå overfor tiltakende målkonflikter mellom forventninger om fortsatt privat velstandsvekst og ønsker om å videreutvikle velferdssamfunnet.

<sup>40</sup> Veksten i skatt (inklusive sosialforsikring) som andel av BNP var i perioden 1975 til 2005 ifølge OECD ca. 6 prosentpoeng i Norge, ca. 7 i Finland, ca. 10 prosentpoeng i Sverige og Danmark og 12 prosentpoeng på Island.

<sup>41</sup> I og med at mulighetene til å øke produktiviteten i sosiale tjenester knyttet til helse, velferd, utdanning mv. er langt mindre enn i industriell vareproduksjon, og rekruttering av kompetent arbeidskraft til slike tjenester krever like god lønnsutvikling som i andre sektorer, vil befolkningens stigende etterspørsel etter slike tjenester tilsi at en voksende andel av samfunnets inntekter må settes av til slike formål (Baumol 2012). Snarere enn et økonomisk sykdomstegn er vekst i velferdssektorenes andel av BNP i et slikt perspektiv en nødvendig betingelse for å kunne imøtekomme skift i befolkningens preferanser og etterspørsel som følge av økt velstand.



## 5 Avsluttende drøfting: Hva er kjernen i de nordiske modellene?

I denne delrapporten har vi gitt et overblikk over de nordiske arbeids- og velferdsmodellenes bakgrunn og utvikling, med vekt på deres institusjonelle fellestrekk slik de framstod i «gullalderen» i 1960–70-årene. Videre har vi gitt et kort riss av de viktigste utviklingstrekkene de siste tiårene. Hva kan man i lys av dette tilbakeblikket si er kjernen i de nordiske modellene? Hva er distinkt ved de nordiske modellene, og hvilke mekanismer er det som gjør at de – i strid med konvensjonell økonomisk tenkning – hittil har klart å takle kriser og kombinere effektivitet og likhet bedre enn nesten alle andre land?

Tilsynelatende står de nordiske modellenes utvikling og resultater i motstrid til den økonomiske forestillingen om et grunnleggende «trade-off», eller motsetningsforhold, mellom effektivitet og likhet og mellom sysselsetting og sosial beskyttelse, som gjerne har ligget bak de tiltak og strategier som har vært anbefalt av internasjonale organer som OECD, EU, Verdensbanken og IMF (Moene et al. 2006). Ifølge konvensjonell økonomisk tenkning vil sjenerøse, kostnadstunge velferdsstater med høyt skattenivå og en sammenpresset lønnsstruktur redusere vekstevnen og sysselsettingen, svekke incentivene til arbeid, investering og utdanning og dermed skape økt sosial eksklusjon. Strikte reguleringer i arbeidsmarkedet, sterke fagforeninger og sentralisert koordinering hevdes å forsterke slike negative effekter ved å redusere fleksibiliteten og tilpasnings- evnen i bedriftene og økonomien. Det var liknende forestillinger som under krisen tidlig i 1990-årene fikk mange internasjonale observatører så vel som nordiske aktører til å hilse den nordiske modellen adjø.

Når de nordiske land ti år seinere igjen toppet internasjonale rankinger over vekst og velferd, utløste dette debatt om «den nordiske gåten». – Hvorfor kan humla fly? Både i forskningslitteraturen og i den politiske debatten er det lansert ulike forklaringer på dette. Mange trekker fram enkeltaspekter ved de nordiske modellene og ser disse som nøkkelen til at det har gått så vidt bra i Norden. For noen er det de små, åpne økonomiene, den nøkterne makroøkonomiske politikken og arbeidslinja i sosialpolitikken som er cruxet, for andre den universelle velferdsstaten, likestillingen eller det høye utdanningsnivået, og for atter andre er det den koordinerte lønnsdannelsen som er nøkkelen. I de seinere års debatt er det også vist til bredere historiske, politiske og kulturelle fellestrekk, slik som den felles lutheranske arven, fraværet av religiøse og

dype ideologiske kløfter, homogene befolkninger, sterke statsdannelser med høy til- lit og lange rettsstatlige, demokratiske tradisjoner. Man kommer heller ikke utenom betydningen av «flaks»; en geografisk plassering hvor man har flere av verdens mest utviklete økonomier som nærmeste handelspartnere og verdens største, åpne felles- marked som utvidet hjemmemarked, har opplagt ikke vært noen ulempe, ei heller at globaliseringen, den kalde krigens slutt og oppturen i Kina og India de siste tiår har bidratt med lave importpriser, økt eksportterspørsel og høye internasjonale priser på nordiske produkter og råvarer.

Alle disse elementene er relevante i en samlet beskrivelse av de nordiske land, men de utgjør ingen forklaring på hva som er distinkt ved de nordiske modellene og skiller dem fra andre nasjonale modeller i Europa. For at det skal gi mening å tale om en familie av «nordiske modeller», må man, som tidligere understreket, kunne identifisere noen fel- les institusjonelle trekk, mekanismer og utfall som har vært relativt bestandige over tid, og som særpreger de nordiske land. I denne avsluttende drøftingen vil vi argumentere for at nøkkelen til de nordiske modellenes evne til å kombinere effektivitet og likhet i små, åpne økonomier, for det første, har ligget i de tette koplingene og koordineringen mellom de institusjonelle aktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken. Ved å bidra til jevnbyrdige maktforhold, tillit og gjensidig læringsevne har dette skapt grunnlag for samordnet problemløsning, gode samarbeidsforhold på arbeidsplassene og evne til å utvikle – og skape oppslutning om – felles prioriteringer, helhetlige løsninger og relativt konsistente svar på skiftende problemer. Dette har, for det andre, skapt betingelser for bred mobilisering av arbeidskraft og kunnskap gjen- nom langsiktig investering i utdanning og sosiale ordninger. Disse faktorene henger tett sammen og uttrykker etter vårt syn kvintessensen av hva de nordiske modellenes utvikling har handlet om – erkjennelsen av at uten bred utvikling og aktivisering av de menneskelige ressursene vil de små, åpne nordiske økonomiene stå svakt rustet i møtet med skiftende, ytre omstendigheter, og at slike løft krever felles innsats – både lokalt og sentralt. Det er vanskelig å få til uten at alle som bidrar, får sin rettmessige del av kaka – som uttrykt i credoet «gjør din plikt, og krev din rett».

## **Langsiktig investering i menneskelige ressurser og mobilisering av arbeidskraft**

Historikere trekker ofte en lang linje fra de skandinaviske lands tidlige innføring av obligatoriske allmueskoler og de grundtvigske folkehøyskolebevegelsene til sosial- demokratiets satsing på «utdanning for alle» som løftestang for sosial utjevning, individuell frigjøring og økonomisk utvikling i etterkrigstiden (Sørensen & Stråth

1997:8–9).<sup>42</sup> Tilsvarende ideer lå til grunn for vektleggingen av velferdspolitikken som en produktiv investering (Myrdal 1934), hvor målet ikke var å skjermes arbeiderklassen mot markedet, men – i kombinasjon med kollektiv organisering – å styrke arbeidstakernes ressurser, posisjon og makt til å hevde sine interesser i markedet. I kontrast til Esping-Andersens (1990) oppfatning av velferdsstaten som grunnplanke i en strategi for «politikk *mot* markeder» og «dekommodifisering» av arbeidskraft,<sup>43</sup> har den nordiske tradisjonen for aktiv arbeidsmarkedspolitik, opplæring og velferdspolitik lagt vekt på å styrke arbeidstakernes stilling, valgfrihet og mobilitet i arbeidsmarkedet gjennom oppbygging av kompetanse og ordninger som også skulle gjøre det lettere for flere å delta i samfunnsmessig produktiv lønnsarbeid (Pontusson 2011; Steinmo 2011). I Pontussons formulering, «Quite the contrary [to de commodification], the thrust of the social democratic project is to bring people into the labor market and then to *empower them as sellers of labor power*» (2011:98). Det har altså vært en lang linje i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene å fremme et produktivt samspill mellom politikk og markeder, hvor krav om kollektive investeringer i utdanning og sosiale institusjoner for å styrke individets stilling i markedet, utjevne livssjanser og fremme fellesskapets interesse i økt produksjon og velferd gradvis vant økende oppslutning.

I dag har denne tenkningen fått sin renessanse i en voksende internasjonal litteratur om «sosiale investeringer» (Morel, Palier & Palme (red.) 2011; Esping-Andersen et al. 2002). Oppmerksomheten er der ikke primært rettet mot velferdsordningenes direkte omfordelingsvirkninger gjennom inntektsoverføringer, men mot i hvilken grad velferdspolitikken er innrettet mot å investere i sosiale ordninger og ressursmobilisering som bidrar til framtidig utjevning av livssjanser og utfall ved å styrke utnyttelsen av samfunnets «menneskelige kapital».<sup>44</sup> Ved siden av opplæring og utdanning er ordninger som gjør det lettere for kvinner å kombinere utdanning, arbeid og familie, eller tiltak som fremmer vanskeligstilte gruppers kompetanse og mobilitetsmuligheter, som ved å stille krav om kvalifisering eller deltakelse for å motta ytelser, typiske eksempler. Gratis utdanning, studiefinansiering og forsikringsaspektet ved universell inntektssikring kan

<sup>42</sup> Rothstein (1996) viser f.eks. til at Olof Palme som utdanningsminister stadig gjentok at «The school system is and will continue to be a key to the abolition of the class society» (ibid.: 68). Se også Palme et al. «Towards a Social Investment State» i Morel, Palier & Palme (2012).

<sup>43</sup> Med henvisning til arbeidets varekarakter i kapitalistiske markedsøkonomier uttrykker Esping-Andersens begrep om «dekommodifisering» av arbeidet et mål om å gjøre arbeidstakerne mindre avhengige av markedsinntekt (gjennom inntektssikring) og dermed øke deres forhandlingsstyrke og redusere arbeidets varekarakter.

<sup>44</sup> I den norske regjeringens Perspektivmelding 2013 (Meld. St. 12 (2012-2013)) som analyserer de langsiktige vilkårene for økonomisk utvikling, vises det f.eks. til at nåverdien av befolkningens framtidige arbeidsinnsats utgjør 81 prosent av nasjonalformuen, mens petroleumsformuen utgjør 4 prosent, finanskapital 4 prosent og realkapital 11 prosent.

ha tilsvarende virkninger ved å styrke folks evne og vilje til å medvirke i omstillinger og utvide deres muligheter til kompetanseutvikling og sosial mobilitet (Andersen 2012).

I tilbakeblikk er det ikke vanskelig å identifisere slike elementer i de tradisjonelle nordiske modellene så vel som i de seinere års videreutvikling av dem; dette har resultert i verdens høyeste yrkesdeltakelse blant kvinner, et av verdens høyeste utdanningsnivå og at alle de nordiske land i dag ligger i toppsjiktet på FNs Human Development Index. Det distinkte ved den nordiske utdannings- og kvinnerevolusjonen lå ikke i toppen, men i bredden. Massebevegelsen gjennom skole- og utdanningssystemet gav momentum og ringvirkninger som har bidratt til integrasjon; ved at en større andel av befolkningen fikk tilgang til videre og høyere utdanning, har man ikke bare kunnet dra veksler på et bredere tilfang av evner og talent, men har oppnådd høyere yrkesdeltakelse og en jevnere fordeling av verdiskapende arbeid mellom ulike grupper og over livsløpet enn i andre land. Dette har også ført til at den sosiale mobiliteten i Norden er høyere enn for eksempel i det liberale amerikanske arbeids- og utdanningsmarkedet (Jäntti et al. 2005), som røster på høyresiden ofte har trukket fram som et mer dynamisk og framtidsrettet eksempel til etterfølgelse.<sup>45</sup>

I et markedsliberalt perspektiv utgjør sentrale avtaler og reguleringer en forstyrrende rigiditet som hindrer arbeidstilbydernes frie, individuelle lønnstilpasning, som ifølge liberal teori skal «klarere» markedet på kort sikt. Arbeidsledighet er i prinsippet en følge av at rigiditeter på tilbudssiden – for eksempel velferdsrettigheter eller kollektivavtaler som gjør jobbsøkerne for «kravstore» – hindrer fleksibel tilpasning av lønns- og ansettelsesvilkår. Men i praksis er de fleste arbeidsmarkeder dypt forankret i sosiale institusjoner og reguleringer som ikke bare påvirker mekanismene for lønnsdannelse, vilkårene i arbeidskontrakten og etterspørselen, men også har sterk innvirkning på utviklingen i tilbudet av arbeidskraft og dets kompetansesammensetning. Markedsliberal teori gir følgelig dårlige forutsetninger for å forstå virkemåten i slike «reelt eksisterende» arbeidsmarkeder.

I takt med fagbevegelsens økende makt innså politikere i de fleste land at kollektivavtaler var en nyttig «vinn-vinn»-institusjon for å regulere makt- og bytteforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, sikre arbeidsfred og skape likeverdige konkurransevilkår i produktmarkedene. Og på samme måte som Keynes forstod at arbeidsledighet ofte oppstod som resultat av sviktende samlet etterspørsel – og at forsøk på å spare seg ut av kriser derfor kunne gjøre vondt verre – innså aktørene i nordisk arbeidsliv ganske tidlig at en stabil utvikling av arbeidsmarkedet krevde et bredt sett av institusjonelle strategier og virkemidler. I etterkrigstiden gav dette grunnlag for utvikling av en mer helhetlig tilnærming til arbeidsmarkedspolitikken. Inspirert

<sup>45</sup> Dette argumentet var særlig populært i 1990-årene, men er mindre framme i dag da sysselsettingsraten i USA (15–64 år) er sunket til 66 prosent, sammenliknet med 73–75 prosent i skandinaviske land og 72 prosent i Tyskland (OECD Stat Extracts).

av Rehn-Meidners (LO 1953) forsøk på å utvikle en vekststrategi som tok høyde for vekselvirkningene mellom statlig etterspørselsstabilisering, solidarisk lønnsdannelse, kollektiv inntektssikring og aktiv opplærings- og mobilitetsorientert arbeidsmarkeds-politikk, ble investering i utdanning og offentlige ordninger som kunne øke kvaliteten og omfanget av arbeidstilbudet, etter hvert et sentralt element i de nordiske modellene. Påvirket av knappheten på arbeidskraft og innsatsfaktorer i etterkrigsperioden var den nordiske vekststrategien ikke først og fremst preget av keynesiansk etterspørselspoli-tikk; for å utvikle og mobilisere de knappe produktive ressursene ble vekten i større grad lagt på tiltak som kunne styrke arbeidstilbudet. I kontrast til den markedsliberale forståelsen av arbeidstilbudet som en enkel funksjon av lønnsinntjeningen på den siste arbeidstimen – som ikke gir stort annen handlingsanvisning enn å senke (marginal) skatten på arbeid for å heve nettolønna – var den strategien som vant fram i Norden, rettet mot å påvirke de fundamentale, underliggende forholdene som påvirket folks muligheter og evne til å arbeide og ruste opp sin kompetanse.

I kombinasjon med vekten på at konkurranse og solidarisk lønnspolitikk skulle føre til overflytting av ressurser fra lav- til høyproduktive virksomheter, har flere derfor, som tidligere nevnt, vist til at den nordiske politikken hadde mange likhetstrekk med vekst-teoriene til den østerrikske økonomen Schumpeter (1942). Mens han la vekt på kriser og «kreativ destruksjon» som kilde til innovasjon, omstilling og produktivitetshøving på kapital- og investeringssiden – hvor de nordiske land tok i bruk rentepolitikken og statlige investeringsbanker for å heve investeringstakten – la den nordiske politikken i praksis stor vekt på å fremme liknende mekanismer på tilbudssiden i arbeidsmarkedet og gjennom produktivitetsrettet partssamarbeid i bedriftene. I stedet for liberalisering av arbeidsmarkedet valgte de nordiske land i praksis en tilnærming som fremmet lokalt samarbeid om omstilling og bidro til mobilisering av arbeidskraft gjennom langsiktig investering i utvikling av arbeidsstyrken.

Også i seinere år kan man spore slike trekk, for eksempel under krisen i 1990-årene da de nordiske land økte antallet opplærings- og utdanningsplasser, slik at omfanget av nye jobbsøkere ble holdt tilbake i en periode med lav etterspørsel etter arbeidskraft. I Danmark førte for eksempel oppgraderingen av arbeidsstyrkens kompetanse i 1990-årene til at tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft sank raskere enn etterspørselen etter slik arbeidskraft; denne gruppas markedsbaserte forhandlingsmakt og lønnsutvikling ble derfor faktisk styrket (Andersen 2006) – stikk i strid med globaliseringsteoriens spådommer. Dette illustrerer hvordan utdannings- og velferdspolitiske tiltak som påvirker utviklingen i tilbudet av arbeidskraft – i kontrast til en liberal «laissez-fair»-tilnærming – kan ha stor betydning for balansen og maktforholdene i ulike deler av arbeidsmarkedet. Ifølge en studie av Hellier og Chusseau (2010:1029) kan den brede utdanningsfordelingen og sammenpressete lønnsstrukturen i de nordiske land også bidra til å forklare hvorfor globaliseringen – i motsetning til i de fleste andre OECD-land – ikke førte til nevneverdig vekst i lønnsulikhet i Norden fram til finanskrisen. Den

globale konkurransen fra det sterkt økende tilbudet av billig, lavkvalifisert arbeidskraft i Kina og andre land har ifølge deres studier som ventet bidratt til fall i lønningene for lavkvalifisert arbeidskraft i de fleste vestlige land. Unntaket er land som i utgangspunktet hadde en (relativt) egalitær lønns- og utdanningsstruktur og derfor lite industri med lav produktivitet og små kvalifikasjonskrav; slike land kunne ved forholdsvis begrensede investeringer møte den økte globale lavlønnskonkurransen ved å oppgradere yrkes- og kompetanseprofilen videre, mens dette var økonomisk og praktisk umulig i land med skjev utdannings- og lønnsstruktur i utgangspunktet. Deres alternativ ble følgelig å la det vokse fram en økende lavlønnsektor, som i mange europeiske land ble stimulert gjennom deregulering av kortvarig, marginalt arbeid og kutt i velferdsytelser for grupper med svak arbeidsmarkedstilknytning. Ifølge studien til Hellier og Chusseau (2009) har slike mekanismer bidratt til en tosporet utvikling i kjølvannet av globaliseringen som har forsterket polariseringen mellom økonomier med høy og lav ulikhet. Når de nordiske land har framstått som globaliseringsvinnere og hittil har hatt relativt små negative fordelingsvirkninger, må det derfor sees i sammenheng med tidligere tiders brede satsing på utdanning og oppgradering av næringsstrukturen. I et slikt perspektiv vil økt aksept for å importere billig arbeidskraft til å holde liv i bransjer og virksomheter som ikke er produktive nok til å bære det nordiske kostnadsnivået, sees som et brudd med den tidligere nordiske vekststrategien bygget på å klatre oppover i næringskjeden og øke produktiviteten (Nymoene 2013; Bjørnstad 2013).

Sett i lys av dagens nye interesse for sosiale investeringer<sup>46</sup> er det et særtrekk ved utviklingen av de nordiske modellene at de politiske myndighetene så tidlig – under press fra organiserte interesser og kamp om velgerne – innså at det var en rekke investeringer i sosiale ordninger, infrastruktur og institusjoner som på sikt både ville styrke den enkeltes livsmuligheter og samfunnets produktive kapasitet, men som ikke ville være regningssvarende sett fra private markedsaktørers synsvinkel. Slike langsynte disposisjoner var neppe resultat av noen opphøyet «kollektiv fornuft» eller konsensus i de nordiske land, men en konsekvens av veivalg som ble meislet ut gjennom ideologisk, politisk og organisatorisk strid. Det var ingen omforent «masterplan» som lå bak, men langsiktig mobilisering av politiske og faglige maktressurser skapte etter hvert økende politisk oppslutning om å investere ressurser i fellesordninger (Korpi 1983). Under press fra den framvoksende arbeiderbevegelsen, og etter hvert under dens politiske ledelse, ble staten tatt aktivt i bruk til å løfte befolkningen i bredden og dermed frambringe de moderne rammebetingelsene som den kapitalistiske markedsøkonomien ikke selv var i stand til å skape – deriblant et effektivt sosialt sikkerhetsnett, forutsigbare relasjoner og mekanismer for konfliktløsning mellom arbeid og kapital

<sup>46</sup> Også EU-kommisjonen har, trass i sparepolitikken, begynt å snakke om betydningen av sosiale investeringer, se f.eks. kommisjonær László Andro (2012), «Social Investment for Sustainable and Inclusive Growth in Europe», Annual European Social Services Conference, København 25.6.2012. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-488\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-488_en.htm)

og et utdanningssystem som åpnet muligheter for stadig flere på grunnlag av evner i stedet for stand. Og når slike veivalg først var tatt, retningen var staket ut og sporene tråkket opp, bidro det i tråd med seinere teorier om «institusjonell stivhengighet» (Pierson 2000) til at interessene i å videreutvikle fellesordningene, gjennom prøving og feiling, framstod som sterkere og mer velbegrunnede enn ideologiske forslag om å la markedet overta eller prøve noe helt annet.

I et slikt perspektiv kan 1960–70-tallets skattefinansierte utbygging av de offentlige utdannings- og tjenestesektorene i ettertid framstå som eksempel på en framsynt sosial investeringsstrategi, eller samfunnsbygging, som har bidratt til at de nordiske land i dag rangeres på topp i internasjonale konkurranseevnebarometre når det gjelder tilgang på «human og sosial kapital». Slik sett har de samfunnsmessige produksjonsforholdene vist seg enda viktigere enn Marx antok for å fremme utviklingen av den viktigste produktivkraften – den menneskelige kompetanse. For å sitere den norske Høyre-lederen Erna Solberg: «Det handler om mennesker.» I så måte er utbyggingen av en bred offentlig tjenestesektor, hvor høyresiden ofte opptrådte som «fodslæbere», et viktig element i forklaringen på de nordiske lands høye kvinnelige yrkesdeltakelse og at den raske overgangen til en postindustriell økonomi, som tidligere nevnt, kunne skje uten slik økning i ulikhet og atypiske arbeidsforhold som har preget veksten i private tjenestearbeidsmarkeder i mange land (Iversen & Wren 1999; Dølvik & Martin 2013b). I denne sammenheng dro de nordiske land fordel av å være «early movers», siden samspillet mellom internasjonal skattekonkurranse og markedsliberale forståelsesformer i dag langt på vei har stengt for tilsvarende fellesløft i mange land.

I ettertid framstår den langsiktige samfunnsmessige «avkastningen» på disse tidlige sosiale investeringene – i form av høy sysselsetting, relativ likestilling, en stor og bredt utdannet arbeidsstyrke, moderne sosial infrastruktur, høy tillit og skattevilje og avtakende politiske forskjeller, symbolsk uttrykt i de nordiske høyrepartienes tilslutning til «modellen» – som langt mer omfattende enn datidens beslutningstakere trolig hadde forestilt seg. At veivalg gjort under den sosialdemokratiske æraen skulle bane vei for framvekst av en ny form for «sosial kapitalisme», som 30 år seinere ville bli gjenstand for interesse og hyllest fra Davos til Beijing, var neppe i landsfader Erlander eller Gerhardsens tanker da den unge Palme begynte å heise banneret for den «tredje vei».



## Koordinering mellom jevnbyrdige aktører med motstridende interesser

Den andre nøkkelfaktoren vi vil trekke fram, er, som tidligere nevnt, de nordiske modellenes institusjonelle kapasitet til koordinert problemløsning og derav evnen til å utvikle – og skape oppslutning om – felles prioriteringer og relativt konsistente, helhetlige svar på komplekse og skiftende problemer. Sagt på en annen måte:

«The crux of the Nordic model, we will argue, has been the actors' capacity for coordinated, concerted policy adjustment, which – facilitated by relatively balanced power relations and trust – has enabled coherence and complementarity between policies in key areas.» (Dølvik et al. 2012)

De nordiske land skiller seg ikke ut ved at de enkelte virkemidlene er særskilt originale. Det særegne ligger i evnen til – og dermed prosessene og aktørenes forutsetninger for – å sikre samsvar mellom mål, tiltak og resultater på sentrale politikkkfelt. I forskningslitteraturen knyttes dette gjerne til begreper som koherens, komplementaritet og koordinering (OECD 2006; Hall & Soskice 2001). Spørsmålet er derfor hva det er som har bidratt til at aktørene i de nordiske modellene, i møte med skiftende utfordringer, som oftest har klart (1) å meisle ut kompromissløsninger som over tid, (2) har vært tilstrekkelig koherente til å takle de konkrete problemene som oppstår, og samtidig (3) ivareta de kryssende hensyn og interesser som er berørt, på måter som er tilstrekkelig balansert til (4) å gjenskape aktørenes legitimitet, oppslutning, tillit og vilje til å delta i nye runder med pragmatisk, koordinert problemløsning.

Like gjerne som å spørre hva som karakteriserer de nordiske «modellene», kan man derfor spørre hva som kjennetegner den «nordiske metoden» for tilpasning og problemløsning (Magnusson et al. 2009). Den handler etter vår vurdering ikke om troskap til et gitt sett av virkemidler, men om de institusjonelle vilkårene for kollektiv læring, «feed-back» og erfaringsbearbeiding som har vært avgjørende for evnen til å korrigere politikken når det oppstår for store sprik mellom resultater og mål på sentrale områder. Ordninger for bred deltakelse, høring og balansert representasjon i politikk og arbeidsliv er i et slikt perspektiv ikke bare et vilkår for helhetlig koordinering, men også for å fremme felles læring, tillit og kapasitet til å takle nye utfordringer eller delta i «skippertak i krisetider». Dette gjelder ikke minst på virksomhetsnivå, hvor den lokale forankringen av parts- og avtalesystemene i nordisk arbeidsliv har skapt grunnlag for innovasjon og omstilling gjennom medvirkning og samarbeid (Hull-Kristensen & Lilja (red.) 2011).<sup>47</sup>

<sup>47</sup> I en studie av nedbemanning i nordiske industribedrifter under finanskrisen viser mange av bedriftene til at partssamarbeidet var en avgjørende forutsetning for å finne gode, fleksible løsninger (Svalund et al. 2013). I Sverige, hvor man ikke hadde en offentlig subsidiert ordning for permitteringer/korttidsarbeid,



Hvis man skal identifisere særtrekk som har vært stabile over tid, og som har ligget til grunn for den nordiske «metoden» for koordinert problemløsning, kan det etter vårt syn fortsatt sammenfattes ut fra triangelfiguren vi brukte til å beskrive de tradisjonelle nordiske modellene (s. 47). Selv om det de siste tiårene har skjedd betydelige endringer i grenseoppgangene mellom marked og politikk og i spekteret av virkemidler på ulike områder, har disse tilpasningene etter vår vurdering ikke innebåret noen kvalitativ endring i de grunnleggende sammenhengene i de nordiske modellene: I de små, åpne nordiske økonomiene er det fortsatt – slik man har sett under finanskrisen – sammenhengen og koordineringen mellom den makroøkonomiske politikken, den avtalebaserte lønnsdannelsen og velferdspolitikken som er nøkkelen til suksess eller feilslag. Hvis utviklingen på disse tre kjerneområdene kommer i utakt – og det oppstår ubalanse i utfall langs den eller andre av de tre aksene som binder sammen disse grunnpilarene – forplanter dette seg raskt til spenninger og konflikter langs de øvrige aksene, slik man fikk demonstrert under krisene ved inngangen til 1990-årene. I et slikt perspektiv er det ikke de spesifikke virkemidlene for fordeling av velferdsytelser, koordinering av lønnsforhandlinger eller utforming av pengepolitikken som definerer den nordiske tilnærmingen, men de institusjonelle aktørene og ordningene sin samlede evne til å ivareta den helhetlige sammenheng mellom mål, virkemidler og utfall og korrigere kursen når det oppstår vesentlige avvik fra «hovedkursen».

Stabil vekst, høy sysselsetting og lav ulikhet representerer derfor ikke et sett av løsevne utfall – hvor man i lys av politiske prioriteringer fritt kan velge å gjøre det mer eller mindre godt – de utgjør strategiske og gjensidig avhengige funksjonelle betingelser for vedlikeholdet av modellenes økonomiske, institusjonelle og politiske bærekraft. For eksempel vil høy ledighet og lav sysselsetting ikke bare underminere finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten, men også skape økt sosial ulikhet og skjevhet i maktforholdene i arbeidslivet og vil derfor sannsynligvis resultere i at institusjonene i velferdssystemet og arbeidslivet over tid mister oppslutning og legitimitet. Ved at feilslåtte resultater langs en akse i triangelet blir årsak til endringer langs de to øvrige aksene, som igjen påvirker tilliten mellom aktørene i modellene, illustreres dermed at det ikke er et enveis forhold mellom årsaker og virkninger – eller mellom mål, virkemidler og utfall – men at årsakssammenhengene går begge veier.

Sviktende koordinering kan dermed lett utløse destabiliserende prosesser som gjør at tilsynelatende stabile «gode sirkler» erstattes av «onde sirkler» – slik man så i 1980- og 1990-årene. De nordiske modellene kan følgelig ikke betraktes som en «à la carte-meny», hvor man ut fra politiske preferanser fritt kan vektlegge noen elementer og ignorere andre. Politiske tiltak som rokker ved den grunnleggende balansen mellom politikkområdene eller maktforholdene mellom de sentrale aktørene i koordineringen,

førte lokale avtaler og press fra store verkstedklubber også til at partene i industrien i 2009 sluttet en nyskapende «kriseavtale» om redusert arbeidstid og fordeling av byrdene ved fallet i produksjon.

kan lett utløse selvforsterkende negative ringvirkninger som det kan ta lang tid å rette opp. Ved inngangen til finanskrisen i 2008 var for eksempel ledigheten og sysselsettingsraten i Sverige og Finland fortsatt ikke kommet tilbake til nivået fra før krisen i 1990. Risikoen for negative «sporskifter» er tilsynelatende størst i perioder med sterk økonomisk oppgang, hvor de seinere tiår rommer en rekke nordiske eksempler på at sviktende koordinering og de stigende forventningers misnøye har resultert i overbudspolitik og etterfølgende «harde landinger» når vinden snudde.<sup>48</sup>

For å motvirke slike koordineringssvikter er det en viktig forutsetning, for det første, å vedlikeholde en klar arbeids- og rolledeling mellom de sentrale aktørene, for det andre, at maktforholdene mellom dem er relativt jevnbyrdige, slik at ikke vesentlige hensyn systematisk kan skyves til side, og, for det tredje, at de sentrale aktørene har tilstrekkelig bredde – og derfor ansvar og tyngde – til å ha egeninteresse i å bidra til samordning på tvers av enkeltområder. Dette gjelder spesielt i samhandlingen mellom partene i arbeidslivet og staten, hvor balanserte maktrelasjoner er avgjørende for at aktørene skal være villige til å medvirke i gi-og-ta-forhandlinger, for eksempel når det gjelder byrdefordelingen i den økonomiske og lønnspolitiske koordineringen eller fordelingen av kostnader og gevinster ved sosial- og arbeidslivspolitiske tiltak. For å opprettholde en bærekraftig balanse mellom utviklingen i velferdsutgifter og skatteinntekter er det, likeledes, en forutsetning at man i det politiske beslutningssystemet har omforente normer og mekanismer som kan motvirke fristelsen til å la kortsiktige, populære hensyn gå på bekostning av den langsiktige «kollektive fornuft». Innføringen av budsjettpolitiske handlingsregler etter lærdommene fra kriseboblene ved inngangen til 1990-årene – som har bidratt vesentlig til de nordiske landenes robuste offentlige hushold og finanspolitiske handlingsrom under finanskrisen – kan stå som eksempel på dette.

En særskilt utfordring i styringssystemer bygget på trepartskoordinering er at de statlige aktørenes politiske prioriteringer og relasjoner til partene ofte vil skifte ved valg. En forutsetning for å ivareta behovet for forutsigbarhet, jevnbyrdighet og balanse i relasjonene mellom staten og de respektive partene er derfor at alle aktørene kan opprettholde sin autonomi; hvis en av partene av kortsiktige, opportunistiske hensyn gir avkall på sin uavhengighet overfor en eller begge de øvrige aktørene, vil det fort utvikle seg to-mot-en-situasjoner, vetospill og blokkering av samordningsprosessene. Dette kan for eksempel skje hvis staten, som følge av en svak regjering, konsekvent søker konsensusløsninger med partene, eller omvendt hvis staten ensidig eller vekselvis allierer seg med en av partene, slik at man i stedet for reell koordinering havner i spillsituasjoner preget av inkonsistente løsninger, handlingslammelse eller systematisk forrykking av maktforholdene mellom partene. En slik utvikling vil over tid undergrave viljen og evnen til samordnet problemløsning.

<sup>48</sup> Jf. utviklingen i Norge, Sverige og Finland i slutten av 80-årene og i Danmark og Island på 2000-tallet.

I kontrast til liberalistiske systemer hvor statens «nattvekter»-funksjon i hovedsak er få vedtatt budsjetter og lover, mens resten overlates til markedet – og mer sentralistiske systemer, som Frankrike, hvor staten langt på vei dirigerer betingelsene for samhandling med partene – er staten i de nordiske modellene i større grad avhengig av at vilkårene for effektiv koordinering er til stede for å oppnå sine mål. Dette krever ikke bare at staten legger til rette for likeverdig deltakelse og balanserte maktforhold, men at staten opptrer som en selvstendig, myndig aktør med tydelige egne mål og preferanser for samhandlingen og ikke gjør seg avhengig av verken den ene eller andre av partene i arbeidslivet. Det tradisjonelle faglig-politiske samarbeidet mellom de sosialdemokratiske partiene og fagbevegelsen hadde utspring i en klar forståelse av at partiet var den ledende aktøren – og at partiet, spesielt når det satt med regjeringsmakten, hadde bredere og mer overordnede oppgaver å ivareta enn å imøtekomme fagbevegelsens ønsker på alle punkt. I takt med at de sosialdemokratiske partiene er blitt svekket – og man har fått rødgrønne koalisjoner med juniorpartnere som i større grad konkurrerer om å tekkes ulike deler av fagbevegelsen – kan det se ut til at bevisstheten om denne rolledelingen er blitt svekket. I den grad en tilsvarende logikk gjør seg gjeldende på motsatt side – og sentrum-høyre-regjeringer definerer seg som aktører i et spill hvor det gjelder å tekkes sine støttespillere på arbeidsgiversiden – kan slike dynamikker over tid bidra til å underminere den nordiske samhandlingsmetoden og føre til mer polarisering, blokkdeling og ustabile samarbeidsforhold både i politikken og i arbeidslivet.

Det er mange nordiske eksempler på at slike dynamikker har utviklet seg i perioder, men fordi maktforholdene mellom partene i arbeidslivet har vært så vidt jevnbyrdige, har de fleste politiske koalisjoner og regjeringer relativt raskt oppdaget at de er avhengige av *begge* partene for å kunne realisere sine mål. Det er derfor trolig først hvis de kollektive institusjonene og maktrelasjonene i arbeidslivet forrykkes vesentlig – som følge av økonomiske sjokk eller målrettede politiske strategier – at risikoen for varig destabilisering og forvitring av de tradisjonelle nordiske samhandlingsmønstrene blir akutt. Som følge av styrken til de kollektive aktørene i arbeidslivet har det – slik man så da høyresiden i Sverige og Finland under 1990-tallskrisen flørtet med radikale, systemendrende ideer – hittil ikke vært noen regjeringer som har vært villige til å bære de kostnadene en langvarig konfrontasjon med den ene eller andre av partene ville innebære.<sup>49</sup> Hvorvidt man kan være på vei mot en slik situasjon i årene framover, er ikke

<sup>49</sup> Ifølge Richard B. Freeman (2000) er en viktig grunn til stabiliteten i nasjonale avtale- og partssystemer – hvor det i Vest-Europa kun er England under Thatcher som de siste 30 år har gjennomført virkelige systemendringer – at svært få regjeringer har vært villige til å bære de kostnadene konfrontasjonene knyttet til slike endringer ville innebære. I Norden er erfaringen den norske Bondevik-regjeringen høstet da den som følge av endringer i arbeidsmiljøloven havnet i konfrontasjon med en nesten samlet fagbevegelse foran valget i 2005 – og tapte – et godt eksempel på dette, som de nordiske høyrepartiene trolig har tatt lærdom av. Det man derimot har sett i mange land, er en krypende forvitring og segmentering av parts- og avtalesystemene som, politisk villet eller ikke, uten aktive motiltak har resultert i en svekkelse og marginalisering av partene over tid. Hvis en nordisk regjering skulle ønske å svekke den ene eller begge

tema for denne delrapporten i NordMod, men et scenario hvor langvarig økonomisk krise i Europa kombineres med høy arbeidsinnvandring, voksende byrder på velferdsstaten og økende forskjeller, kan uten tvil rokke ved maktforholdene i arbeidslivet og utløse konfliktskapende prosesser som bidrar til forvitring av etablerte samarbeids- og tillitsrelasjoner.

De institusjonelle ordningene i nordisk arbeidsliv har hittil bidratt til at partene har hatt tilstrekkelig bredde, ressurser og legitimitet til å ivareta respekten for sine roller – overfor hverandre, myndighetene og befolkningen – men som man har sett i andre europeiske land, kan disse forutsetningene endre seg relativt raskt. I kontrast til land med svake, splittede og marginaliserte fagorganisasjoner, som forsøker å kompensere svakhet med militans, har et særtrekk ved de nordiske land vært at fagbevegelsen har arbeidet ut fra bredere og mer langsiktige hensyn og vært i stand til å fastholde arbeidsgiversidens interesse i å videreutvikle konfliktpartnerskapet.<sup>50</sup> Selv om vi her har fokusert på ivaretagelsen av balansen i de nordiske samarbeidsmodellene, betyr ikke det at det nødvendigvis er illegitimt, eller i strid med modellenes virkemåte, at politiske partier søker å påvirke maktforholdene mellom partene. For sosialdemokratiet har det alltid vært et erklært mål å styrke arbeidstakersiden og fagbevegelsen sin innflytelse for å jevne ut de strukturelle maktforskjellene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, på samme måte som høyresiden ved mange korsveier har bekjempet slike reformer. Slike brytninger har vært en uomgjengelig del av modellenes utvikling. I etterkrigstiden har slike dragkamper stort sett skjedd i respekt for de kompromiss og rammer som partene selv har trukket opp i sine hovedavtaler, og i samsvar med innarbeidete normer for samhandling mellom partene og staten som har utviklet seg i de ulike land. Hvis aktørene, som følge av kriser, fastlåste konflikter eller skift i omgivelsene, ikke har vært i stand til å bidra til resultater som samsvarer med de mål og verdier som aktørene selv har vært med å definere, og som har gitt systemet legitimitet og oppslutning, er det også eksempler på at myndighetene har trykket på «reset-knappen» for å komme tilbake på «hovedkursen». Typiske eksempler er de norske inntektsreguleringslovene i 1978 og 1988, de mange statlige inngrep i dansk, finsk og norsk lønnsdannelse og det

partenes rolle, er denne typen strategi antakelig den eneste mulige. I dagens situasjon kan én strategi i så måte være å unnlate å ta grep for å demme opp mot de eroderende effektene av høy arbeidsinnvandring og økende lavkostkonkurranse. Venstreorienterte regjeringer vil omvendt kunne utløse en tilsvarende effekt hvis de over tid ignorerer eller overkjører hensynet til arbeidsgiversidens interesser i koordineringen; den giftige systemkampen i Sverige etter striden om «löntakar»-fondene i 1980-årene – som munnet ut i SAFs erklæring om å trekke seg ut av alt trepartssamarbeid – kan illustrere denne typen dynamikk.

<sup>50</sup> For eksempel, da svenske SAF (nå SN) i 90-årene ønsket å trekke arbeidsgiverne ut av de sentrale forhandlingene, var det arbeidsgiverorganisasjonene på bransjenivå (Verkstadsföreningen, i dag Teknikföreningen) som, i lys av fagforbundenes styrke og forslag til endrete samordningsformer, vurderte kostnadene ved en slik strategi som altfor store og gevinstene altfor usikre til å ville sette den ut i livet. De foretrakk derfor heller fornyet samarbeid innenfor rammen av Industriavtalet (Wrangé 2001; Dølvik & Vartiainen 2002)

«inntektspolitiske samarbeidet» innenfor rammen av Rehnberg-kommisjonen under 1990-tallskrisen i Sverige.

Mens slike brudd på «kjørereglene» i modellene har skjedd i unntakssituasjoner hvor partene ikke selv har vært i stand til å takle sine oppgaver – og vanligvis i implisitt samforstand med partene – ville det være noe helt annet hvis regjeringer målrettet benytter sin makt over statsapparatet til å drive fram varige endringer i de grunnleggende betingelsene for parts- og avtalesystemets virkemåte. Enten en slik strategi er eksplisitt formulert, eller om den skjer gjennom valg av virkemidler, eller fravær av tiltak, mot endringer i arbeidsmarkedet som åpenbart vil rokke ved makt- og samarbeidsforholdene – for eksempel grenseløs lavlønnskonkurranse – vil det utfordre de politiske forutsetningene for koordinering som har ligget til grunn for modellenes langsiktige tilpasningsevne og «raison d'être». Den svenske Allians-regjeringens radikale reformer i A-kassesystemet etter valget i 2006 ble i svensk fagbevegelse oppfattet som ledd i en slik strategi og bidro i samspill med arbeidsgivernes holdning i Laval-saken til å skape så dyp mistillit mellom partene at de blant annet ikke klarte å reforhandle hovedavtalen i 2011. I etterkant bidro imidlertid den økonomiske krisen og de drastiske virkningene av reformen – da to tredeler av de ledige i Sverige stod uten ledighetsforsikring og opinionismålingene begynte å vippe i opposisjonens favør – til at regjeringen erkjente skadevirkningene og signaliserte at den vil reversere reformen i 2014. I mellomtiden hadde det banebrytende «krisavtalet» mellom IF Metall og Teknikföretagen i 2009 – som i ettertid ser ut til å lede til innføring av en offentlig subsidiert ordning for korttids-arbeid/permitteringer – synliggjort hvor avhengig selv konservative regjeringer er av et godt samarbeid med partene for å takle alvorlige kriser.

Uavhengig av de dypere strategiske årsakene til – og virkningene av – denne kuendingen, illustrerer den, for det første, hvordan samhandlingen mellom partene og staten i de nordiske modellene kan være en kilde til læring og politisk tilpasning, og, for det andre, hvordan partikonkurransen om velgeroppslutning kan gi opposisjonen politisk innflytelse og bidra til korrigerende av politiske feilsteg. Kanskje er eksemplet også en indikasjon på at den politiske retorikken om å «forsvare modellen», som har preget de fleste nordiske partier de seinere år, kan skape «bordet fanger»-mekanismer, hvor ønsket om å holde på nye (fagorganiserte) velgere kan få en uforutsett, selvstendig innvirkning på partienes strategiske vurderinger og konkurranseforhold. I så fall ville det tilsi at sosialdemokratene og fagbevegelsen i større grad kan se borgerlige partiers forsøk på å konkurrere på arbeiderbevegelsens banehalvdel som en mulighet heller enn som en politisk trussel. Antakelig er det, som i andre kollektive kampidretter, når man blir utfordret på egen banehalvdel at motparten blottstiller sine sårbarheter og åpner rom for de største kontringsmulighetene.

## Avslutning

Perspektivet i denne delrapporten har vært tilbakeskuende: Hva har kjennetegnet de nordiske modellene, hvordan oppstod de, og hva har vært de sentrale betingelsene for modellenes stabilitet, tilpasningsevne, resultater og oppslutning? Modellenes framtid kan bare forstås og påvirkes i lys av kunnskap om hva som har formet deres utvikling og virkemåte i fortiden. I tillegg trengs kunnskap om hvilke ytre og indre endringer som påvirker modellene i dag, og hvilke endringer vi kan forvente i årene framover. Slike spørsmål vil stå sentralt i de etterfølgende delrapportene fra NordMod-prosjektet og sluttrapporten i 2014.

I denne delrapporten har vi lagt hovedvekt på institusjonene i arbeidslivet og velferdsstaten. I samspill med den økonomiske politikken utgjør de strategiske omdreiningpunkt for den løpende striden om utvikling og fordeling av arbeids- og levekår i de nordiske land. Som resultat av historisk dragkamp mellom kryssende interesser og hensyn er disse institusjonene bærere av mål, verdier og tillitsforhold, samtidig som de påvirker fordeling av rettigheter, maktforhold og vilkårene for koordinert tilpasning mellom ulike politikkområder og samfunnsinteresser. Velferdsinstitusjonene og «konfliktpartnerskapet» mellom partene i arbeidslivet har også vært løftestenger for de langsiktige, brede investeringene i menneskelige ressurser og mobilisering av arbeidskraft som har ligget til grunn for de nordiske modellenes evne til å kombinere effektivitet og likhet. Gjennom deres lokale forankring – i partssamarbeidet på virksomhetsnivå og kommunenes rolle i utvikling av velferdstjenestene – har de også gitt muligheter til deltakelse og påvirkning «nedenfra» og bidratt til modellenes legitimitet, oppslutning og tillit i befolkningen.

De nordiske land vil etter alt å dømme stå overfor store ytre og indre utfordringer de nærmeste tiår. Selv om konsekvensene av de globale klimaendringene ikke trekkes inn, krever det lite fantasi å tegne scenarier hvor langvarig økonomisk krise i Europa bidrar til vedvarende høy ledighet, økende arbeidsinnvandring, nye skiller i arbeidsmarkedet, voksende byrder på velferdsordningene, større inntektsforskjeller og store endringer i politisk atferd og maktforhold i de nordiske land. Kombinert med fallende fagorganisering, en voksende eldrebølge og tiltakende inkluderingsutfordringer kan slike utviklingstrekk uten tvil rukke ved de økonomiske, politiske og institusjonelle fundamentene i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene. Samtidig vil evnen til å takle slike utfordringer være kritisk avhengig av disse institusjonene og deres tilpasningsevne og kapasitet til å beskytte mot nye typer sosial risiko og skape oppslutning om og deltakelse i krevende omstillinger. I krisefylte omgivelser med et åpent marked for arbeid og velferd, hvor grensene for solidaritet blir mer uklare og konfliktlinjene mer komplisert, er det ingen liten utfordring.



## Referanser

- Alestalo, M. & Kuhnle, S. (1987). The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments. I R. Erikson et al. (red.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research* (s. 3–38). New York: M.E. Sharpe.
- Andersen, L. (2006). Veje til flere i arbejde. I J. H. Petersen & K. Petersen, red., *13 løsninger for den danske velfærdsstat* (s. 65–76). Odense: Southern Denmark University Press.
- Andersen, T. M. (2012). *Collective risk sharing: Employment and the social safety net*. Working Paper. Aarhus University.
- Aukrust, O. (1977). Inflation in the open economy. A Norwegian model. I L. B. Klein & W. S. Sälant (red.), *World Wide Inflation. Theory and Recent Experience*. Washington D.C.: Brookings. (Trykket i Artikler fra Statistisk sentralbyrå, nr. 96).
- Barth, E., Moene, K. & Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press. utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Baumol, W. (2012). *The Cost Disease: Why Computers get Cheaper and Healthcare Doesn't*. New Haven & London: Yale University.
- Bergh, T. (2010). Hovedavtalen og den norske arbeidslivsmodellen. I T. Bergh (red.), *Avtalt spill*. Oslo: LO-NHO.
- Bergholm, T. (2008). *FFCs historia (Finlands Fackförbunds Centralorganisation)*. www.sak.fi
- Berglund, T. et al. (2010). *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. TemaNord 2010:515.
- Bjørnhaug, I. & Halvorsen, T. (2009). *Medlemsmakt og samfunnsansvar. LOs historie 1935–1969*. Bind 2. Oslo: Pax Forlag.
- Bjørnstad, R. (2013). Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda m.fl.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two Dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351–72.
- Bosch, G., Lehnendorff, S. & Rubery, J., red. (2009). *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Bull, E. d.y. (1955). *Norsk fagbevegelse*. Oslo: Tiden.
- Calmfors, L. & Driffil, J. (1988). Bargaining structure, corporatism, and macro-economic performance. *Economic Policy*, 6, 13–61.
- Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2007). The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy. *Comparative Political Studies*, 40(3), 307–32.
- Childs, M. (1936). *Sweden: The Middle Way*. London: Faber and Faber Ltd.
- Christensen, J. (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030*. NordMod 2030. Delnotat 1. Oslo: Fafo-notat 2013:07.
- Christiansen, N. J. & Petersen, K. (2001). The Nordic Welfare States. A Historical Reappraisal. *Scandinavian Journal of History*, 26(3), 177–96.
- Due, J. & Madsen, J. S. (1988). *Når der slås søm i*. København: Jurist- og Økonomforlaget.
- Due, J., Madsen, J. S. & Pihl, M. D. (2010). *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske modell. A-kassernes og fagforeningernes medlemsudvikling og organisationsgrader siden 1994*. Copenhagen: LO-dokumentation 1/2010.
- Dølvik, J. E. (2007). *The Nordic regimes of labour market governance: From crisis to success-story?* Fafos Rådsprogram 2006-2008. Oslo: Fafo-paper 2007:07.
- Dølvik, J. E. & Martin, A. (2013a under utgivelse). Introduction. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *European Social Models Faced with Global Crisis*.
- Dølvik, J. E. & Martin, A. (2013b under utgivelse). Social Model Change and Labor Market Outcomes Before the Crisis: A Comparative Overview. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *European Social Models Faced with Global Crisis*.
- Dølvik, J. E. & Vartiainen, J. (2002). *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektivavtalene og lønnsdannelsen i de nordiske land*. Stockholm: Saltsa Report 7: 2002.
- Dølvik, J. E., Andersen, J. G. & Vartiainen, J. (2012). Nordic Models in Turbulent Times. Developments in social and labour market governance since the crisis in the 1990s. Paper International Sociological Association, RC19 conference, 23-24 August 2012, Oslo.
- Elvander, N. (1988). Förhandlingssystem, inkomstpolitik och konflikter i de nordiske länderna – en jämförande översikt. I N. Elvander, red., *Förhandlingssystem, inkomstpolitik och arbetskonflikter i Norden*. Stockholm.
- Erixon, L. (2010). The Rehn-Meidner model in Sweden: its rise, challenges and survival. *Journal of Economic Issues*, 44(3), 201.



- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., med D. Gallie, A. Hemerijk & J. Myles (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Fasting, M., Dokshem, M & Vatnøy, E. (2011). *Den norske velferden*. Oslo: Civita.
- Ferner, A. & Hyman, R. red. (1998). *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* 9(4), 285–300.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod 2030. Delrapport 2. Oslo: Fafo-rapport 2013:14.
- Freeman, R. B. (2000). *Single Peaked vs Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes*. Cambridge: NBER Working Paper No 7556.
- Fulcher, J. (1991). *Labour Movements, Employers, and the State: Conflict and Co-Operation in Britain and Sweden*. Oxford: Clarendon Press.
- Galensen, W. (1955). *Arbejder og arbejdsgiver i Danmark*. København: Det danske forlag.
- Gustavsen, B. (2010). Den nordiske modellen og ideen om bred medvirkning. I T. Bergh (red.), *Avtalt spill* (s. 181–219). Oslo: LO-NHO.
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. I P. Hall & D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: UOP.
- Hellier, J. & Chusseau, N. (2010). Globalization and the Inequality–Unemployment Tradeoff. *Review of International Economics*, (18)5, 1028–1043, November.
- Hernes, G. (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hilson, M. (2008). *The Nordic Model. Scandinavia since 1945*. London: Reaktion Books.
- Hobsbawn, E. (1994). *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*. London: Michael Joseph.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment and Budgetary Constraints: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50, 507–546.
- Jensen, C. S., red. (2000). *Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark*. København: Nord 2000:25.

- Jäntti, M., Bratsberg, B., Røed, K., Raaum, O., Naylor, R., Österbacka, E., Björklund, A. & Eriksson, T. (2005). *American exceptionalism in a new light: a comparison of intergenerational earnings mobility in the Nordic countries, the United Kingdom and the United States*. Memorandum 34/2005, Department of Economics/ Frisch center, University of Oslo.
- Kangas, O. & Palme, J., red. (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kettunen, P. (2012). Reinterpreting the Historicity of the Nordic Model. *Nordic Journal of Working Life Studies*, (2)4, November.
- Kjellberg, A. (1992). Sweden: Can the model survive? I A. Ferner & R. Hyman (red.), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kjellberg, A. (2011). The decline of Swedish Union Density. *Nordic Journal of Working Life Studies*, (1)1.
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kristensen, P. H. & Lilja, K., red. (2011). *Nordic Capitalisms and Globalization: New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Krokann, I. (1942). *Det store hamskiftet i bondesamfunnet*. Nyutgitt på Samlaget 1982.
- Kuttner, R. (2008). The Copenhagen Consensus. Reading Adam Smith in Denmark. *Foreign Affairs*, (87)2, Mars/April.
- Lahlum, H. O. (2010). *Håkon Lie. Historien, mytene og mennesket*. Oslo: Cappelen Damm.
- LO (1953). *Trade Unions and Full Employment*. Report to the LO Congress 1951. Stockholm: LO.
- LO (1984). *Den produktiva rättvisan*. Stockholm: Tiden.
- Magnusson, L., Jørgensen, H. & Dølvik, J. E. (2009). *The Nordic Approach to Growth and Welfare: European Lessons to be Learned?* Brussel: ETUI.
- Majander, M. (2009). Med appelsiner mot kommunismen. Kontakter mellom finske og norske sosialdemokrater 1945–54. I *Arbeiderhistorie. Årbok for Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek* (s. 122–151). Oslo: LO Media.
- Mjøset, L., red. (1986). *Norden dagen derpå. De nordiske økonomisk-politiske modellene og deres problemer på 70-og 80-tallet*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Moene, K. et al. (2006). Equality, Social Organization, and Performance (ESOP). Confronting theory with Nordic lessons. An application to establish ESOP as a new research centre at the Department of Economics, University of Oslo.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? I N. Morel, B. Palier & J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (s. 1–30). Bristol: Policy Press.
- Müller-Jentsch, W., red (1991). *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Myrdal, G. & Myrdal, A. (1934). *Kris i befolkningsfrågan*. Nyutgitt på forlaget Nye Doxa 1997.
- Nergaard, K. (2010). *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Oslo: Fafo-notat 2010:02.
- Nergaard, K., Dølvik, J. E., Marginson, P., Bechter, B. & Díaz, J. A. (2009). Engaging with variable pay: Metal worker responses in a comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 15(2), 125–146.
- Nieminen, A. (2000). Finnish employer Confederations – Streamlining Inner Organization and Regulating National Capitalism. I C. S. Jensen (red.), *Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark* (s. 287–372). København: Nord 2000:25.
- Njølstad, O. (2008). *Jens Christian Hauge. Fullt og helt*. Oslo: Aschehoug.
- Nordic Council of Ministers (2006). *The Nordic Region as a Global Winner Region. Tracing the Nordic Competitiveness Model*. Copenhagen: TemaNord.
- NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.
- NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*.
- Nymo, R. (2013). Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda mfl.
- OECD (2006). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ólofsson, S. & Ólafsdóttir, K. (2013 under utgivelse). *Iceland: Rise, fall and out of the ashes again*. NordMod 2030. Delrapport 4. Oslo: Fafo.
- Ousland, G. (1949a). *Fagorganisasjonen i Norge. Bind I. Fra avmakt til stormakt. 1870-1920*. Oslo: Tiden.
- Ousland, G. (1949b). *Fagorganisasjonen i Norge. Bind 2. De store kampåra 1921-1931*. Oslo: Tiden.
- Pérez, S. & Rhodes, M. (2013 under utgivelse). The Evolution and Crises of the Social Models in Italy and Spain. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *European Social Models Faced with Global Crisis*.

- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, June.
- Pontusson, X. (2011). Once Again a Model. Nordic Social Democracy in a Globalized World. I J. E. Croning, G. Ross & J. Schoch (red.), *What's Left of the Left: Democrats and Social Democrats in Challenging Times*.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Rothstein, B. (1996). *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sandberg, Å. & Movitz, F. (2013). Introduction – Work and management in Scandinavia. I Å. Sandberg (red.), *Scandinavian Perspectives on Management in the New Working Life*. Stockholm: SNS Forlag.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
- Sejersted, F. (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2012). Sivilsamfunn og tillit. I H. Skirbekk & H. Grimen (red.), *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Simon, E. D. (1939). *The Smaller Democracies*. London: The Left Book Club.
- Sivesind, K. H. & Selle, P. (2010). Civil Society and Social Capital in Scandinavia. I *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer.
- Steinmo, S. (2011). *Why is Sweden so Successful?* Mimeo, European University Institute, Firenze.
- Stokke, T. Aa. (1998). *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv*. Dr.avh. Oslo: Fafo.
- Stokke T. Aa. (2000). Arbeidsmarkedets «grunnlover» i Norge og Sverige – Likheter og forskjeller med Septemberforliket. I F. Ibsen & S. Scheuer (red.), *Septemberforliket og det 21. århundrede. Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*. København: Jurist - og Økonomforbundets Forlag.
- Stokke, T. Aa. (2000b). Norske arbeidsgiverorganisasjoner – stabil sentralisering? I C. S. Jensen (red.), *Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark*. København: Nord 2000:25.
- Svalund, J., Bergström, G. C., Dølvik, J. E. et al. (2013 under utgivelse). Stress testing the Nordic models: Manufacturing labour adjustments during crisis. *European Journal of Industrial Relations*.

- Sørensen, Ø. & Stråth, B. (1997). Introduction: The Cultural Construction of Norden. I Ø. Sørensen & B. Stråth (red.), *The Cultural Construction of Norden* (s. 1–25). Oslo: Scandinavian University Press.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: Allan and Unwin.
- Traxler, F., Blaschke, S. & Kittel, B. (2001). *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (1905). *Die protestantische Ethik und der Geist der Kapitalismus*, se Swedberg, R. (2009). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Norton Critical Editions.
- World Bank (2013). *Doing Business 2013*.
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T. & All, G. N. (2009). *Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator*. Paris: OECD: Economics department Working Papers No. 695.
- Østergård, U. (1997). The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to Nation States. I Ø. Sørensen & B. Stråth (red.), *The Cultural Construction of Norden* (s. 25–71). Oslo: Scandinavian University Press.

## NordMod2030 – publikasjonsoversikt

Prosjektets nettside er <http://www.fafo.no/nordmod2030/index.html>

### Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

- Delrapport 1: De nordiske modellenes grunnpilarer
- Delrapport 2: Nordiske befolkningsendringer
- Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk
- Delrapport 3: Endringer i ytre rammebetingelser
- Delrapport 4: Landstudie av Island
- Delrapport 5: Landstudie av Norge
- Delrapport 6: Landstudie av Finland
- Delrapport 7: Landstudie av Danmark
- Delrapport 8: Landstudie av Sverige
- Delrapport 9: Anstendig arbeidsliv - avtalemotellens framtid
- Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)
- Delrapport 11: Inkluderings- og integreringsutfordringer
- Delrapport 12: Skape for å dele - nordisk innovasjons- og næringspolitikk
- Delrapport 13: Demokrati og deltakelse
- Hovedrapport

### Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

**Norge:** Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP).

**Sverige:** Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

**Danmark:** Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

**Finland:** Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation).

**Island:** Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

**FEPS:** Signe Hansen





# Grunnpilarene i de nordiske modellene

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2013:13  
ISBN 978-82-324-992-1  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20303