

Inntektspolitikken og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene¹

Inntektspolitikken i Norge utformes innenfor et institusjonelt system som innbefatter andre deler av samfunnet enn hva som er vanlig når man snakker om økonomisk politikk. Inntektspolitikken blir ikke primært utformet gjennom departemental behandling, proposisjoner til Stortinget, lovvedtak og budsjettvedtak, selv om dette også til tider er viktige sider ved inntektspolitikken. Myndighetenes inntektspolitikk utformes derimot i et samspill med andre deler av samfunnet – ikke minst med partene i arbeidslivet. Etableringen av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (heretter TBU) i 1967 er et eksempel på hvordan myndighetene i samråd med partene lagde en ny institusjon for å forsterke myndighetenes koordinering av den økonomiske politikken. Inntektspolitikken er i dag ikke et partipolitisk stridstema i Norge selv om det finnes forskjeller mellom partienes syn og holdninger og ikke minst til utforming av virkemidler i inntektspolitikken, noe historien viser klart.

Det finnes etter hvert en rekke gode framstillinger av den historiske utviklingen av institusjonelle trekk i det norske arbeidsmarkedet, se for eksempel Bergh (2010). Thomassen og Øksendal (2017) gir en detaljert beskrivelse av bakgrunnen for og utviklingen av TBU fra begynnelsen og fram til det siste.

Hva er inntektspolitikk?

Med inntektspolitikk forstår vi vanligvis tiltak som spesifikt har til hensikt å påvirke markedsbestemt vekst i nominelle inntekter. I internasjonal litteratur på feltet omtales en slik forståelse av inntektspolitikk gjerne som første generasjons inntektspolitikk. Typiske virkemidler i en slik politikk er lønns- og prisreguleringer og skatte- og avgiftspolitikken, herunder bruk av prissubsidier. Andre generasjons inntektspolitikk presiseres i stedet til å bestå av tiltak som skal påvirke reelle inntekter og da spesielt reallønna med sikte på å bedre konkurransevne og sysselsetting. Denne begrepsbruken utviklet seg fordi mange økonomer mente den store økningen i arbeidsløsheten i OECD-landene på 1970-tallet hadde sin bakgrunn i at reallønna var for høy. Reallønna reagerte ikke tilstrekkelig på den kraftige forverringen av bytteforholdet overfor utlandet som OECD-land opplevde som følge av råvareprisøkningene og spesielt den høye prisen på råolje. Inntektspolitikk ble da sett på som tiltak for å redusere (produsent)reallønna, men ikke primært ved lavere nominell lønn. Bruk av skattepolitikk som en del av inntektspolitikken var relevant også her, men nå var formålet primært å redusere skattekiler som for eksempel forholdet mellom lønnskostnader for bedrifter og lønn etter skatt for ansatte for derigjennom å påvirke realøkonomiske forhold. Denne nytolkningen hang også sammen

¹ Foredrag i Statsøkonomisk forening, 15. januar 2018.

med at monetaristisk tankegods fikk større gjennomslag på 1970-tallet. Vekst i nominelle priser og inntekter ble her sett på som (utelukkende) et monetært fenomen og ikke noe som kunne påvirkes gjennom inntektspolitikken.

Tidlig på 1990-tallet endret igjen perspektivet seg, og man fokuserte nå mer på fleksible reallønninger ikke primært på nivået som sådan. Dessuten hadde man erfart at det viste seg vanskelig å styre pengemengden, noe som står sentralt i den monetaristiske doktrinen, og flere land gikk derfor over til rentestyring og inflasjonsmål.

I Norge ble Solidaritetsalternativet (NOU 1992:26) lansert på bakgrunn av et slikt historisk perspektiv. Her blir det påpekt at inntektspolitikken må ses i sammenheng med penge- og finanspolitikken (og i Solidaritetsalternativet også arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken), dvs. som del av et bredt grep i den økonomiske politikken, se også Malinvaud (1990).

Historiske forutsetninger for etterkrigstidens institusjoner

Før 1900 var det bare enkelte håndverksforeninger som hadde fått opprettet tariffavtaler. I løpet av noen få år mellom 1904 og 1907 ble det sluttet flere hundre skriver Bjørnson (1990, s. 127).

Etableringen av Verkstedsoverenskomsten i 1907 blir sett på som et avgjørende skille i utviklingen av institusjoner for lønnsdannelsen i Norge. Dette var den første landsomfattende tariffavtalen i Norge og var også medvirkende til at arbeidsgiverne i jernindustrien organiserte seg i Mekaniske Verksteders Landsforening i 1908. Avtalen innebar at arbeidsgiverne aksepterte at fagorganisasjoner hadde forhandlingsrett, og avtalen ga også en beskyttelse for tillitsmannsordningen. På den annen side ga det arbeidsgiverne styringsretten over organiseringen av arbeidet, noe som ikke var så vanlig i de eldre og mer håndverksmessige produksjonsbedriftene. Denne avtalen er på sett og vis det historiske grunnlaget for dagens «frontfag» i inntektsoppgjørene.

Verkstedsoverenskomsten inneholdt bestemmelser om mekling og voldgift. Disse var dels inspirerte av det danske Septemberforliget fra 1899, men også en første og lite kjent «hovedavtale» som var inngått mellom LO og N.A.F. allerede i 1902, og som spesifikt omhandlet mekling og voldgift (se Olstad 2010). Overenskomstens landsdekkende karakter og bestemmelsene om mekling og voldgift er viktige elementer i det vi normalt omtaler som koordinering av lønnsdannelsen. Arbeidstvistloven som kom i 1915, etablerte ordningen med Riksmekler og Arbeidsrett i 1916, gjorde det unødvendig å ha slike bestemmelser i tariffavtalene siden de var blitt lovfestet. Nergaard (2016) viser hvordan framveksten av disse institusjonene også kan ses på som et tidlig eksempel på partenes innflytelse på arbeidslovgivningen ikke minst gjennom den praktiske erfaringen LO og N.A.F. hadde fra forhandlingene og deres deltakelse i lovutredningene. Noe av bakgrunnen for denne innflytelsen hang nok sammen med at tariffoverenskomstene i større grad ble landsomfattende. Partene i forhandlingene forsøkte i økende grad å koordinere seg innbyrdes for å øke sitt gjennomslag og sine

forhandlingsposisjoner. Betydningen av varierende koordinering innad i organisasjonene med derpå følgende økt koordinering, er et gjennomgående trekk i lønnsdannelsen i Norge i over 100 år.

Et annet institusjonelt trekk ved lønnsdannelsen er ordningen med tvungen voldgift som første gang ble gitt ved lov i 1916, og som varte til 1921. Bakgrunnen for ordningen hang sammen med spesielle forhold knyttet til forsyningssituasjonen under første verdenskrig, men nye lover om voldgift ble brukt også senere på 1920-tallet.

Etableringen av Hovedavtalen i 1935 er på sett og vis en avslutning på en langvarig prosess med å etablere og legitimere spilleregler for det organiserte arbeidslivet i Norge, men var også et resultat av nyere hendelser. Årene etter første verdenskrig var turbulente både økonomisk og politisk. Det var et ønske om å få til et mer fredelig oppgjør i 1935 etter det bokstavelig talt konfliktfylte oppgjøret i 1931. «Hovedavtalen ble slik en viktig byggestein i utviklingen av det sterke korporative innslaget som kom til å prege norsk politikk i etterkrigstiden,» skriver Bergh (2010, s. 25).

I årene 1945–1952 er den økonomiske politikken i Norge generelt preget av en omfattende bruk av direkte virkemidler inklusive en rekke spesifikke lovreguleringer og forordninger. Dette gjaldt også i inntektspolitikken. Det var kommet en ny lov om tvungen voldgift i 1944 som varte ut 1952, dog med viktige innskrenkninger i lovens virkeområde fra 1949. Staten brukte prissubsidier (som i 1949 utgjorde over en fjerdedel av statsutgiftene) for å unngå lønnsøkninger som følge av inflasjon. Hensikten var blant annet å hindre at et latent etterspørselspress skulle slå ut i inflasjon og svakere utenriksøkonomi. Da ordningen med voldgift ble opphevet, ble det i desember 1952 vedtatt en lov om at det skulle opprettes en Rikslønnsnemnd. Denne ble imidlertid først oppnevnt i 1956.

I årene 1952 til og med 1961 var det i hovedsak forbundsvise inntektsoppgjør i Norge. Et viktig unntak var 1958 hvor oppgjøret var samordnet fordi hovedkravet var kortere normalarbeidstid (fra 48 til 45 timer per uke). De statlige forsøkene på koordinering overfor partene i arbeidslivet var beskjedne og besto som regel av bruk av prissubsidier for å hindre at det ble utløst krav om kompensatoriske indeksjusteringer av lønningene. Tariffavtalene hadde på denne tiden gjerne en såkalt indeksklause som innebar at dersom konsumprisindeksen oversteg et visst nivå på et bestemt tidspunkt («rød strek»), skulle det skje justeringer av avtalene etter nye forhandlinger.

Da den økonomiske veksten tok seg opp igjen etter krisen i verdensøkonomien i 1958 og inflasjonen tiltok svakt, ble det på ny interesse for inntektspolitikk i mange land. Det man da la mest vekt på, var å få på plass veiledende retningslinjer eller normer for lønnsveksten knyttet til arbeidsproduktiviteten slik at lønnskostnader per produsert enhet skulle endre seg lite. I Norge kom Paulsson-utvalget med sine forslag i 1958 om at staten skulle føre direkte forhandlinger med hovedorganisasjonene om nedsettelse av varepriser og lønninger. Hensikten var å unngå at midlertidige prisøkninger utløste krav om lønnsjusteringer slik at en pris- og lønns spiral fikk utvikle seg. Et annet forslag var fortsatt bruk av

indirekte virkemidler som avgifter og subsidier. Utvalget foreslo at matvarer skulle ha fritak for omsetningsavgift, mens Haavelmo heller foreslo bruk av subsidier. Utvalget mente også at reduserte tollsatser kunne brukes for å begrense importert inflasjon. Interessant nok foreslo utvalget også at det burde nedsettes et utredningsutvalg for inntektsoppgjørene oppnevnt i fellesskap av avtalepartene og staten. Det kan være første gangen tanken om et slikt utredningsutvalg ble lansert.

Også i OEEC (senere OECD) drøftet man inntektspolitikken på denne tiden, se OECD (1961). I utredningen som ble lagd av seks kjente økonomer på denne tiden, argumenterte de for at lite av inflasjonen man hadde opplevd etter Koreakrigen kunne føres tilbake til dosering av finans- og pengepolitikken. Ei heller mente gruppen at økende omfang av monopolistisk prissetting kunne være forklaringen siden økonomiene gradvis hadde blitt åpnet mer for internasjonal handel. Derimot var gruppen enig om at lønnsdannelsen hadde spilt en viktig rolle for prisutviklingen i perioden. Gruppen anbefalte at man gikk bort fra ordninger med automatiske indeksreguleringer i avtaler og heller gikk over til halvautomatiske slik at det ble utløst nye forhandlinger snarere enn endringer i lønn direkte. I Norge har vi stort sett hatt halvautomatiske ordninger så for Norge ville ikke forslaget bety mye. Det var litt ulike syn i gruppen på hvordan man skulle håndtere kostnadsdrevet inflasjon knyttet til organisasjonenes makt i arbeidsmarkedet. Flertallet gikk inn for at myndighetene skulle fastsette en norm for lønnsveksten. Det kunne skje ved at man lagde et offentlig organ som fikk i oppgave å lage analyser og være normgiver i konsultasjon med representanter for brede interessegrupper.

I Norge kom professor Stoltz' utredning, publisert som St.meld. nr. 16 (1962–63) til å spille en viktig rolle for diskusjonen. Analysen her er ikke så ulik den man finner i OEEC (1961). Stoltz påpeker at det grunnleggende problemet for myndighetene er å gripe inn i den organiserte fordelingskampen. Det dreier seg ikke minst om politisk legitimitet og hvilken oppslutning organisasjonene i arbeidslivet har. Da man drøftet utredningen i nasjonalbudsjettet for 1963, ga regjeringen i stor grad tilslutning til de synspunktene og vurderingene Stoltz hadde framlagt. Regjeringen konkluderte med at man ikke kom utenom et samarbeid mellom partene, noe som også hadde fått tilslutning i Stortinget gjennom diskusjoner høsten 1962. Dette ledet fram til at regjeringen innkalte til det første møtet i Kontaktutvalget høsten 1962 hvor alle de viktigste partene i inntektsoppgjørene var med, inklusive organisasjonene i landbruket og fiskeriene. N.A.F. var imidlertid skeptisk til et mer planmessig samarbeid og tilhenger av mer uformelle organ. Kontaktutvalget kom til å ha hyppige møter under oppgjøret våren 1963, og tariffavtalen den våren kom dels i stand som følge av lovnader fra regjeringens side om bruk av prissubsidier i tråd med tidligere praksis.

Et interessant trekk ved inntektsdannelsen på 1960-tallet er den samordning av oppgjørene i tid som gradvis utviklet seg. Mens man tidligere hadde snakket om vårfag og høstfag knyttet til når på året ulike grupper gjennomførte sine oppgjør, gikk partene gradvis over til oppgjør på våren. Denne koordineringen var begge parter enige om. Fra LOs side skyldtes nok samordningen et ønske om å

kunne ha mer innflytelse på utviklingen i de enkelte forbund, ikke minst når det gjaldt mulighetene for å oppnå bedre lavlønsprofil i oppgjørene. Utviklingen i retning av høy koordineringsgrad skjedde gradvis, men 1960-tallet er en viktig periode i Norge med økende koordineringsgrad både i tid og mellom næringer. Med mer koordinering hos partene, er det derfor ikke overraskende at regjeringen ønsket økt koordinering av partenes virksomhet i relasjon til makroøkonomiske problemstillinger.

Opprettelsen av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)

Da valget i 1965 var det litt uklart for den nye regjeringen hva den skulle gjøre med inflasjonsproblemet se Aukrust (1987). Løsningen ble som vanlig i Norge nemlig å nedsette et utvalg. I Kontaktutvalget fikk regjeringen mandat til å oppnevne et sakkyndig utvalg som skulle legge fram materiale i forkant av inntektsoppgjørene våren 1966. Etter drøftinger i Kontaktutvalget ble et utredningsutvalg bestående av tre frittstående økonomisk sakkyndige oppnevnt. Det var Aukrust fra SSB og professorene Haavelmo (UiO) og Stoltz (NHH). Imidlertid avslo Haavelmo å delta. Etter forslag fra Aukrust ble i hans sted dosent Holte (NLH) oppnevnt i et møte i Kontaktutvalget 22. desember. Opplegget for utvalgets arbeid ble drøftet med sjeføkonomene i LO og N.A.F. På utvalgets første møte deltok også ledende embetsmenn i Finansdepartementet. Slik sett kom gruppen til å likne en del på det som senere skulle bli Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) som ble oppnevnt i 1967. Dette er inngående behandlet i Thomassen og Øksendal (2017).

Et viktig resultat av utvalgets arbeid var at de tre økonomene i løpet av den korte tiden de arbeidet, lagde en modell for pris- og inntektsdannelsen i en liten, åpen økonomi. Modellen, som fikk betegnelsen PRIM, var på mange måter en forenklet versjon av prismodellen i SSBs modell store kryssløpsmodell MODIS II. PRIMs bidrag til analysen av inntektsoppgjørene var å klarlegge noen mekanismer som hadde betydning for sammenhengen mellom inntektsoppgjørene for ulike grupper og konsumpriser, funksjonell inntektsfordeling og næringenes inntekter. For øvrig inneholdt utvalgets rapport analyser av utviklingen i norsk økonomi som en leser av dagens TBU-rapporter ville nikke gjenkjennende til når det gjelder tematikk.

Utvalgets analyser ble lagt fram for Kontaktutvalget som ifølge Aukrust (1987) «..var høflig interessert, men samtidig så avgjort reservert». Ikke desto mindre fikk det samme utredningsutvalget sommeren 1966 et nytt mandat fra statsministeren som ba utvalget:

«1. Å fremlegge en oversikt over de årsakssammenhenger som i det siste har gjort gjeldende og fortsatt gjør seg gjeldende bak det norske prispresset.

2. Å utrede hvilke faktorer som vil bli bestemmende for den hjemlige prisutviklingen fram mot neste store inntektsoppgjør og så vidt mulig kvantifisere disse faktorer.»

Fra dette mandatet framgår det tydelig hvor sentral inflasjonen var for regjeringens oppfatning av problemene i norsk økonomi i 1966. Vi er altså fortsatt innenfor tankerammen av inntektspolitikkenes første fase.

Utvalgets andre rapport, som ble publisert 20. oktober 1966, var mindre omfattende i sin diskusjon av alminnelige forhold i norsk økonomi og fokuserte i hovedsak på pris- og lønnsmekanismene. Analysen ledet fram til formuleringen av hovedkursteorien hvis sentrale hypotese er at prisveksten på verdensmarkedet er avgjørende for norsk inflasjon. Dette var i og for seg ikke særlig originalt, men det var derimot de mekanismene som ga opphav til konklusjonen. Her sto lønnsdannelsen i konkurranseutsatt sektor sentralt sammen med økonomiske og institusjonelle forhold som gjorde at lønnsdannelsen der fikk avgjørende betydning for lønnsveksten i resten av økonomien. Ifølge utvalget ville lønna i konkurranseutsatt sektor (K-sektor) på lengre sikt tilpasse seg lønnsomhetsforholdene i K-sektor. Litt forenklet vil for gitt valutakurs lønnsomheten være bestemt av verdensmarkedspriser og produktivitet i K-sektor og dette bestemte hovedkursen for lønningene. Utvalget pekte også på forhold som kunne føre til avvik fra denne hovedkursen på kort og mellomlang sikt, for eksempel konjunkturelle forhold. Med kostnadsovervelting i skjermede næringer fikk dermed internasjonale priser en dobbel effekt: konsumprisene påvirkes direkte via de utenlandske varene vi kjøper og indirekte ved at de er med på å bestemme lønn i hele økonomien. Disse mekanismene står sentralt i diskusjonen om utviklingen i norsk økonomi den dag i dag. I modifisert form er de en del av SSBs makroøkonometriske modeller og har solid støtte i økonometriske studier på norske data. Det analytiske rammeverket som hovedkursteorien ga opphav til, har også vært en bærebjelke i de tre Holden-utvalgene siden 2000.

Høsten 1967 oppnevnte regjeringen «Det tekniske beregningsvalg for inntektsoppgjørene 1968» med et mandat som var likelydende med det som det første utredningsutvalget fikk. Til forskjell fra utredningsutvalgene fikk det nye utvalget en sammensetning som speilet sammensetningen av regjeringens Kontaktutvalg, men fortsatt med Aukrust som nøytral og sakkyndig leder av utvalget. Dermed kom de sentrale partene i inntektsoppgjørene inn i beregningsutvalget. Siden 1969 er utvalget gjenoppnevnt hvert fjerde år og TBU-historien beskrives i detalj i Thomassen og Øksendal (2017).

Ringstad (2018) påpeker tvetydigheten i begrepet «modellbygger» i omtalen TBU. For det første lagde utredningsutvalget en modell slik økonomer gjerne bruker begrepet. Hvis modellen i rimelig grad gjenspeilte sentrale elementer av virkeligheten når det gjelder lønns- og prisdannelsen på 1960-tallet, betyr det at modellen «var i data» før TBU ble etablert. Norsk økonomi måtte til en viss grad kjennetegnet av de økonomiske mekanismene som utredningsutvalget omtalte før utvalget kom til. Hvis ikke ville det ikke være mulig å oppdage modellen basert på norske observasjoner (som stort sett var NR-data på 1960-tallet). Dette kan vi kalle det positive modellbegrepet. Men begrepet modell kan også ha en normativ betydning. Det gjelder ønsket om at partene skal oppføre seg og nærmest

reprodusere modellens beskrivelse av norsk økonomi og arbeidsliv (modell som «rollemodell»). For meg ser det ut til at vi gradvis har kommet til mest å tenke på den normative delen av modellbegrepet i senere årtier. Vi snakker om den norske (eller nordiske) modellen mer som et politikkgregime som har egenskaper mange omtaler i positive ordelag og som andre kan lære av eller endog kopiere.

Når vi for eksempel snakker om frontfagsmodellen kan dette tolkes som en faktisk beskrivelse av hva som skjer i tid ved forhandlinger i det minste i hovedoppgjørene i Norge i dag. Med historisk bakgrunn i Verkstedsoverenskomsten fra 1907 er det i dag industrioverenskomsten for arbeidere i LO-NHO området som forhandler først. Når forhandlingsresultatet her er klart, lager NHO i samråd med LO et anslag for den normen som oppgjørene i resten av økonomien («følgefagene») skal forholde seg til i alle de forhandlingene som starter etter at partene i frontfaget er enige om en avtale.² Partene er opptatte av å følge normen og når noen avviker fra den systematisk representerer det enten et forklaringsproblem for partene (strukturelle endringer i et område kan føre til avvik fra normen) eller behov for tiltak for at man skal sikre at normen blir fulgt, jfr. alle beslutningene om tvungen lønnsnemnd som er brukt opp gjennom årene for sikre normen. Etter min oppfatning er det liten tvil om at partene har intensjoner om å oppføre seg i tråd med frontfagsmodellen. Hvorvidt dette faktisk også kjennetegner resultatet slik at vi som økonometrikere kan modellere lønnsdannelsen slik vi gjør, er et empirisk spørsmål. Så langt mener jeg vi gjør det og det er et samsvar mellom partenes selvforståelse og den økonomiske modellen. Koordineringen av lønnsdannelsen medfører således en oppfølging mellom ulike parter, men det krever også en betydelig grad av intern koordinering innen organisasjonene. Svært få arbeidstakere i Norge får sin lønn direkte bestemt gjennom sentrale lønnsoppgjør. Når man kan konstatere svært parallell lønnsvekst mellom forhandlingsområder skyldes det i det minste delvis at partene følger opp. For NHOs del understrekes dette for eksempel av Negård (2016).

Kombinerte inntektsoppgjør – Kleppe-pakkene

Tendensen i retning av økt koordinering av inntektsoppgjørene fortsatte på 1970-tallet, og her får vi et eksempel på hva som skulle vise seg å bli et mislykket forsøk på mer koordinering. Skånland-utvalget (NOU 1973:36) som omhandlet prisproblemet på bakgrunn av den økte inflasjonen på begynnelsen av 1970-tallet, føyer seg inn i tradisjonen fra 1960-tallet med bred deltakelse fra arbeidsliv, politikk, embetsverk og fagpersoner. Utvalget foreslo at Kontaktutvalget skulle erstattes av «Rådet for pris- og inntektspolitikk» med bred representasjon fra parter i nærings- og arbeidsliv. I dette rådet skulle regjeringen legge fram finanspolitikken til drøfting, og deretter måtte nasjonalbudsjettene baseres på de retningslinjene man eventuelt kom fram til i rådet. Det skulle være frie lønnsforhandlinger, men innenfor de retningslinjer som rådet kom fram til. Forslaget fra utvalget var altså meget ambisiøst, og ville hvis det var blitt gjennomført, også ha endret Stortingets rolle. N.A.F. hadde endret mening og

² Normen er fastlagt før uravstemningen blant LOs medlemmer.

var for et fast samordningsråd slik Gerhardsen hadde ønsket allerede i 1954. Forslaget ble imidlertid ikke gjennomført. En viktig grunn var at det utviklet seg en sterk motstand i LO mot begrensninger i den lokale handlefriheten i tariffspørsmål til tross for at LO hadde vært med i utvalget som la fram forslagene. Det lokale nivået i LO hadde styrket sin stilling gjennom de politiske diskusjonene om norsk medlemskap i EF, og politisk sett var stemningen i denne perioden mot sentralisering og styring fra sentralt hold på mange områder i samfunnet.

De kombinerte oppgjørene («Kleppe-pakkene») midt på 1970-tallet ble likevel inspirert av forslagene fra Skånland-utvalget. Oppgjørene innebar omfattende bruk av prisreguleringer, subsidier og skatte- og trygdepolitikk knyttet til inntektsutviklingen og tariffoppgjørene. Når oppgjørene var i havn, ofte med betydelige uttelling over statsbudsjettet, var det i praksis umulig for Stortinget å endre på politikken. Derfor kom oppgjørene til å fungere som et diktat overfor de folkevalgte. Opposisjonen på Stortinget ble etter hvert misfornøyd med å være satt på sidelinjen i viktige beslutninger.

Erfaringene med de kombinerte oppgjørene er i ettertid oppsummert som ikke så gode. Politikken ble lagt om fra desember 1977 til innføring av full lønns- og prisstopp i september 1978, og den varte ut hele 1979. Når erfaringene fra 1970-tallet i ettertid synes så negative, må en imidlertid ikke glemme at kravet til inntektspolitikken var større enn før fordi det internasjonale valutasystemet hadde brutt sammen tidlig på 1970-tallet. Norge valgte å knytte seg til et europeisk valutasamarbeid – det såkalte slangesamarbeidet – i et forsøk på å dempe inflasjonsimpulsene fra verdensmarkedet. Den effektive styrkingen av kronen i noen år bidro til å holde inflasjonen nede i forhold til OECD-snittet – og Norge hadde faktisk lavere inflasjon enn OECD i denne perioden – men prisen var at den kostnadmessige konkurranseevnen ble kraftig forverret. Dessuten viste det seg ikke så lett å innfase en ny og viktig sektor i norsk økonomi – petroleumsvirksomheten – i en tid da verdensøkonomien var i krise med høy inflasjon og liten vekst.

En grunn til at inntektspolitikken i Kleppe-pakkenes ikke lyktes å bidra til stabilisering var at de i praksis kom til å virke ekspansivt på norsk økonomi. Analysene i Bowitz og Cappelen (2001) viser at man ikke lykkes i å dempe den nominelle kostnadsveksten nevneverdig. Prisreguleringer var gjennomgående lite vellykkete i den forstand at samlet produksjon riktignok økte pga. økt etterspørsel, men den kostnadmessige konkurranseevnen ble dermed svekket. Lønnsreguleringer av den typen man hadde i 1978 og 1979 var mer vellykkete, ved at de bidro til både å bedre kostnadmessig konkurranseevne og å øke produksjonen i konkurranseutsatte næringer. Men slike ordninger kunne jo ikke vare ved uten å bryte med viktige prinsipper i arbeidslivet som for eksempel den frie forhandlingsretten. For det andre ble utbyggingen av oljevirksomheten dyrere enn man først antok, og utenriksøkonomien forverret seg kraftig blant annet som følge av svak vekst hos handelspartnerne. Det var ikke lenger mulig å tenke seg at norske myndigheter kunne bygge en bro over en langvarig lavkonjunktur. Dog skal det sies at dette hadde man lyktes med ettersom økonomisk vekst og full

sysselsetting ble opprettholdt, men ikke uten å skape store ubalanser i utenriksøkonomien. Politikken var altså ikke bærekraftig.

TBU spilte en svært beskjeden rolle i perioden med kombinerte oppgjør. Det var nasjonalbudsjettene som la grunnlaget for partenes oppfatning av rammene for oppgjørene, ikke rapportene fra TBU.

Skattebasert inntektspolitikk

I 1980 var både inntektspolitikken og forsøket på økt koordinering ansett som mislykket. Det sentrale ble nå å bedre industriens konkurranseevne, og vi fikk overgang til andre generasjons inntektspolitikk med fokus på sysselsetting og ikke inflasjon. Virkemiddelet var ”dynamisk skattepolitikk” hvor man la til grunn at lettelse i direkte skatter på personer skulle bidra til å dempe lønnskravene. Myndighetene fastla nå sin skattepolitikk og økonomiske politikk under budsjettbehandlingene om høsten, og lot så være å blande seg opp i oppgjørene om våren slik man hadde gjort i de kombinerte oppgjørene. Denne endringen i politikken skjedde allerede i 1980 før Høyre kom til makten etter Stortingsvalget i 1981 da politikken med en norsk variant av skattebasert inntektspolitikk ble videreført.

Det framstår i ettertid som litt pussig at økonomene på denne tiden i så stor grad hadde tro på denne skattepolitikken når «standardmodellen» for inflasjon i en liten, åpen økonomi tilsa at skattelette i liten grad ville påvirke lønnsoppgjørene. Forsøkene på å dempe lønnsveksten med konsumprissubsidier og barnetrygd som i Kleppe-pakkene hadde da heller ikke ført fram og den nye politikken med vekt på lettelse i direkte skatter var egentlig ganske lik.³ Man kunne ha tenkt seg at lønningene i frontfaget ble bestemt både av hovedkursen og forhold knyttet til realdisponibel inntekt, men forskningen omkring norsk lønnsdannelse utover på 1980-tallet understøttet en rendyrket hovedkursteori. Mens denne skattebaserte inntektspolitikken ble drevet med størst overbevisning, var gammel lærdom tilsynelatende forkastet uten særlige holdepunkter i nyere empiriske studier. Dessuten var erfaringene fra bruk av slike tiltak i de kombinerte oppgjørene heller ikke hensyntatt. Bowitz og Cappelen (2001) viser at inntektspolitikk ved hjelp av direkte skatteletter, eller om man vil dynamisk skattepolitikk på norsk, ikke lyktes fordi de ledet både til høyere priser og lønninger samt lavere produksjon. Grunnen til dette er at lettelse i personbeskatningen påvirker lønnsveksten i mindre grad enn myndighetene trodde den gangen, og særlig gjaldt dette marginalsatter. Derimot fører lettelsene til en mer ekspansiv finanspolitikk som så bidrar til press i arbeidsmarkedet og høyere lønn.

For TBU vendte arbeidet gradvis tilbake til sin opprinnelige form etter nærmest å ha ligget i «dvale» i de kombinerte inntektsoppgjørenes tid. Utvalget ble av regjeringen nå eksplisitt bedt om å vurdere teknikker for å lage prognoser for prisutviklingen i tilknytning til inntektsoppgjørene, noe man også

³ Hvis reallønn etter skatt er viktig i lønnsdannelsen er det ikke klart hvorfor endring i KPI ved subsidier spiller noen vesentlig annen rolle en endret inntektsskatt så lenge man bruker subsidier som har stor effekt på KPI eller direkte skatt som omfatter brede lønnskategorier.

hadde drevet med i TBUs første år. TBU uttalte seg ikke om betydningen av skattepolitikken for lønnsoppgjørene, og jeg kan heller aldri huske at Aukrust noen gang uttalte seg kritisk eller undrende til grunnlaget for den skattebaserte inntektspolitikken til tross for hans farskap til hovedkursmodellen. Analysen i Bowitz og Cappelen (2001) av inntektspolitikken i denne perioden viser da også at denne politikken ikke nådde formålene. Ikke bare var den inflasjonsdrivende pga. valutakurspolitikken, og Norge har da også klart høyere inflasjon i første halvdel av 1980-tallet enn handelspartnerne, men også realøkonomisk var resultatet lite positivt med negativ effekt på produksjon og svakere offentlig budsjettbalanse.

Etter oljeprisfallet vinteren 1986 og regjeringsskrisen som fulgte, ble den økonomiske politikken igjen lagt om. Etter en stor devaluering og økte renter skulle et regime med fast valutakurs igjen etableres. Tidligere års devalueringsforventninger skulle brytes, og kostnadene ved dette var høyere renter som sammen med en strammere finanspolitikk førte til en kraftig konjunkturedgang fra 1987.

Lønnsoppgjøret i 1986 ble en katastrofe for N.A.F. med lockout midt i en høykonjunktur. N.A.F.s medlemsbedrifter raste på ledelsen som måtte trekke seg. På et tidspunkt hvor det var behov for en koordinert arbeidsgiverside som kunne bidra til å dempe lønnsglidningen, lå den i stedet med brukket rygg. Denne lærdommen ledet til omorganiseringer og NHO oppsto i 1989.

På sett og vis var man høsten 1986 og våren 1987 i en liknende posisjon som der man var høsten 1978. Det gjorde at vi fikk en ny runde med lønnslover som skulle dempe lønnsveksten. Fordi økonomien nå var i nedgang, viser analysen til Bowitz og Cappelen (2001) at effektene av disse reguleringene var mer varige enn tidligere reguleringer av lønningene. Lønnsreguleringene er imidlertid i sin natur midlertidige i det norske systemet. Problemet var derfor hva man skulle gjøre etter at reguleringene ble avvirket. Dette var bakgrunnen for Solidaritetsalternativet.

Solidaritetsalternativet

I oktober 1991 nedsatte regjeringen et utvalg under ledelse av Per Kleppe, som skulle utarbeide en strategi for økt sysselsetting på varig basis. Medlemmene i utvalget besto av representanter fra hele det partipolitiske spekteret, økonomisk ekspertise og representanter for partene i arbeidslivet; dvs. en sammensetning ikke ulik Skånland-utvalget tjue år tidligere. Sysselsettingsutvalget, som utvalget ble hetende, leverte sin utredning i 1992 (NOU 1992:26). Utvalget arbeidet midt under den dypeste krisen norsk økonomi hadde opplevd siden 1930-tallet. Arbeidsledigheten hadde steget kraftig siden 1987 og økte videre før den flatet ut i 1993 på over seks prosent, det høyeste nivået noen gang observert siden andre verdenskrig. Parallelt med Sysselsettingsutvalget arbeidet et annet utvalg for å vurdere årsaker til krisen i banknæringen (NOU 1992:30). Staten hadde nylig gjennom Statens Banksikringsfond, som ble etablert i mars 1991, bidratt med store midler for å redde mange sentrale norske banker – ja, kanskje hele banksystemet. Sammenbruddet i Sovjet-blokken bidro til at mange av disse landene

forsøkte å eksportere råvarer for å finansiere sin import. I stor grad var dette råvarer som også Norge produserte mye av. Det norske bytteforholdet ble derfor ytterligere forverret etter å ha blitt svekket av oljeprisfallet i 1986.

Sysselsettingsutvalget kalte sine forslag for Solidaritetsalternativet, men en mer presis betegnelse både på analysen og politikken er kanskje ”bredt grep” slik Kleppe selv har antydnet senere. Det brede grepet besto i at man foreslo en politikkpakke som man mente både ville bidra til å nå målet om lavere ledighet og høyere sysselsetting på kort sikt, men som også var bærekraftig på mellomlang sikt slik at man skulle unngå at politikken måtte reverseres. I så måte kan man si at Solidaritetsalternativet lærte fra tiden med ”Kleppe-pakker” midt på 1970-tallet, fra erfaringene med skattebasert inntektspolitikk og fra nyere internasjonal faglitteratur, ikke minst Layard, m.fl. (1992, 2005).

Hva besto det brede grepet i? For det første var utvalgets mandat bundet opp til bare å vurdere politikkpakker hvor valutakursen lå fast. Det andre, og kanskje for mange viktigste kjennetegnet ved alternativet, var et opplegg for *lønnsdannelse og inntektspolitisk samarbeid* hvor den kostnadmessige konkurransevnen skulle forbedres med ti prosent og deretter ikke svekkes. Med fast valutakurs kunne dette bare skje ved at lønnsveksten i Norge ble lavere enn hos handelspartnerne og/eller at produktivitetsveksten ble høyere. På mange måter representerte Solidaritetsalternativet en videreføring og bekreftelse av den norske tradisjonen med koordinert lønnsdannelse. Men det at man fikk en slik bekreftelse, var langt fra opplagt på begynnelsen av 1990-tallet. Tidsånden var klart preget av en mer markedskonform økonomisk politikk slik man for eksempel fikk i Sverige. Internasjonalt gikk man bort fra sentraliserte forhandlingsordninger, de store hovedorganisasjonene tapte posisjoner og det ble økt rivalisering mellom forbund og sektorer, se Katz (1993) og Kahn (1998).

Et viktig element i Solidaritetsalternativet var *arbeidsmarkeds-, trygde- og utdanningspolitiske tiltak* som skulle føre til færre uføretrygdede og langtidsledige enn ellers. Økt satsing på utdanning ville dels ha en langsiktig effekt på inntekt og dessuten bidra til lavere arbeidstilbud på kort sikt, men økt tilbud på lang sikt. Tiltakene ble av utvalget sett på som en styrking av arbeidslinja. For å bedre økonomiens virkemåte trakk man inn konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og næringspolitikk. Slike tiltak går gjerne under betegnelsen *tilbudssidepolitikk*. Mange oppfatter slike tiltak bare ut fra politiske holdninger for og mot markedsliberalisering. Den forskningen om hvordan arbeidsmarkedet fungerer som Sysselsettingsutvalget la stor vekt på, viser imidlertid at i en økonomi som den norske vil økt konkurranse i produktmarkeder som reduserer markedsrett, kunne bidra til lavere arbeidsledighet på lang sikt, se Layard, m.fl. (1992, 2005). Andre elementer man tok til orde for var tiltak for å begrense overføringene fra det offentlige og konvertere midler til sysselsettingsfremmende tiltak, altså en omdisponering av budsjettmidler for å øke sysselsettingseffekten av finanspolitikken. Dette var videre knyttet til midlertidige finanspolitiske tiltak for å begrense ledigheten på kort sikt, altså hva man

normalt vil betegne som keynesiansk finanspolitikk. Endelig mente utvalget at dersom forslagene ble gjennomført, ville lavere pris- og lønnsvekst bedre budsjettbalansen og utenriksøkonomien slik at myndighetene dermed fikk større handlingsrom til å stimulere økonomien gjennom en kombinasjon av lavere skatter og økt kjøp av varer og tjenester i offentlig sektor.

Solidaritetsalternativet besto altså av en rekke politikkelementer som både hadde innslag av tradisjonell motkonjunkturpolitikk og det man gjerne kaller tilbudssidepolitikk. Dette var altså noe annet enn tidligere politikker som hadde blitt iverksatt i krisetider. Sammenlikner man med motkonjunkturpolitikken og Kleppe-pakkene fra midten av 1970-tallet, er det ikke primært inntektspolitikken eller de keynesianske elementene som er så ulike, men først og fremst det mellomlangsigte perspektivet med fokus på budsjettbalanse og utenriksøkonomisk balanse i tillegg til tilbudssideelementene. Slik sett var Solidaritetsalternativet ikke bare et bredt grep, eller en politikkpakke som på et tidspunkt favnet om store deler av den økonomiske politikken og plasserte elementene inn i et helhetlig perspektiv, men også et bredt grep over et lengre tidsspenn. Politikken hadde som ambisjon å være opprettholdbar over tid. Ser man på hvordan dokumentet om nasjonalbudsjettet utviklet seg på 1990-tallet, finner man igjen dette brede grepet både i betydningen å se mange politikker under ett for det kommende budsjettåret, men også gjennom en vektlegging av et langsiktig perspektiv om bærekraft.

I perioden under Solidaritetsalternativet første år var TBUs oppgaver langt på vei i tråd med det opprinnelige mandatet utvalget hadde fått på 1960-tallet. Utvalget analyserte utviklingen i norsk og internasjonal økonomi, lagde prognoser for prisutviklingen og redegjorde for inntektsutviklingen. Etter hvert ble det lagt mer og mer vekt på utviklingen i den personlige inntektsfordelingen. Hovedkursmodellen sier som kjent ingenting om dette, og fordeling av lønnsinntekter innad i hver av hovedsektorene i økonomien var egentlig ikke et tema for TBU i utvalgets første år. Etter hvert har imidlertid utviklingen i den personlige inntektsfordelingen kommet til å spille en større rolle.

En mulig innvending mot Solidaritetsalternativet kan være at grepet er for bredt, dvs. at forslaget er for krevende til å bli gjennomført. Arbeidsledigheten sank betydelig i løpet av 1990-tallet, og AKU-ledigheten endte faktisk opp litt lavere enn det som var målet for politikken: 3,5 prosent ledighet ved utgangen av 1990-tallet. Konkurranssevneforbedringen ble mindre enn forventet eller planlagt, men den store bedringen i konkurransevnen som skjedde fra 1987 til 1992, ble grovt sett opprettholdt fram til 2000/2001 til tross for den sterke oppgangen i norsk økonomi. Offentlig budsjettbalanse bedret seg betydelig i perioden trass i visse stimuli som ble gitt i begynnelsen. Utenriksøkonomien bedret seg også. Det var også begynt å komme penger inn på Petroleumsfondets konto fra og med 1996. Veksten i BNP og i fastlandsøkonomien var høy sammenliknet med 1980-tallet. Produktivitetsveksten var også høy, noe som sammen med stabil valutakurs bidro til at inflasjonen i Norge var lav, og om lag den

samme som i euro-området enda Norge hadde en langt mer gunstig utvikling målt med vekst i BNP og sysselsetting. De fleste vil derfor mene at i hovedtrekk var den økonomiske utviklingen i Norge meget gunstig fra 1992 til 1997/98 både i forhold til utgangssituasjonen og i forhold til hva som var utviklingen i land det er vanlig å sammenlikne med.

Men alt gikk jo ikke helt som man tenkte seg. Regjeringen hadde en relativt svak posisjon parlamentarisk sett, og da valget i 1997 nærmet seg, var det klare tendenser til at den finanspolitiske disiplinen var svekket. I den høykonjunkturen norsk økonomi da var kommet inn i, var det særdeles viktig at finanspolitikken ikke ble for ekspansiv. Utviklingen viste imidlertid at når helheten i Solidaritetsalternativet ikke ble fulgt opp, måtte ett eller flere ledd i politikkpakken gi etter. Et problem som meldte seg spesielt knyttet til oppgjøret i 1998, var at enkelte grupper utfordret hovedkursteorien og verkstedindustrien som frontfag. Det var særlig HK-HSH, dvs. varehandelen, som opponerte. Tross litt vanskelige tider rundt Asia-krisen med et kortvarig og stort oljeprisfall, ble lønnsveksten i Norge svært høy, og særlig ble den stor i offentlig sektor, som dog hadde blitt hengende etter i lønnsutviklingen i de foregående årene. Det førte til at regjeringen satte ned et hurtigarbeidende utvalg (Arntsen-utvalget, NOU 1999:14) som kom med noe så uvanlig som et normativt anslag på lønnsveksten for 1999. I tillegg ble det første Holden-utvalget satt ned (NOU 2000:21), og Stabel-utvalget skulle utrede behovet for fornyelse av forhandlingssystemet og institusjonene rundt lønnsforhandlingene (NOU 2001:14).

Et spesielt trekk ved den relative lønnsutviklingen som fikk betydning for oppslutningen om Solidaritetsalternativet blant arbeidstakerne og deres organisasjoner, var sammenpressingen av lønnsstrukturen på 1990-tallet. Særlig i offentlig sektor kom store grupper til å henge etter lønnsutviklingen i privat sektor. Det skyldtes i noen grad at lønnsglidningen ble litt høyere enn forventet, noe som igjen var en følge av at det gikk så bra i norsk økonomi. Lønnsdannelsen i offentlig sektor foregår slik at rammene for de lokale forhandlingene fastsettes allerede ved de sentrale forhandlingene på våren og i liten grad som følge av utviklingen i sektoren selv. Ei heller vil høyere lønnsglidningen i industrien enn antatt bli inkludert i rammen i offentlig sektor. Det var en ikke-intendert effekt av resentraliseringen av lønnsdannelsen som fulgte av Solidaritetsalternativet. Man kunne endog si at det var et brudd med solidaritetstanken i lønnsdannelsen. Ifølge hovedkursmodellen for lønnsdannelse antas lønnsveksten i skjermet sektor inklusive de offentlig ansatte, å være på linje med lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor, eller frontfagene som det er blitt hetende. I rollen som normdanner for resten av lønnsoppgjørene er det imidlertid utviklingen i samlet industrilønnsvekst som gjelder, ikke bare lønnsutviklingen blant de som forhandler sentralt og først og som på denne tiden var knyttet til Verkstedsoverenskomsten. Utviklingen med en mindre lønnsvekst i offentlig sektor var ikke en del av Sysselsettingsutvalgets analyser, og de beregningene som ble gjort, var eksplisitt basert på at lønnsutviklingen skulle være ganske like i hovedsektorene i økonomien. Holden-

utvalgenes utredninger på begynnelsen av 2000-tallet, som anbefalte å videreføre Solidaritetsalternativet, understreket behovet for at parallellitet i lønnsutviklingen er viktig for å skape oppslutning om inntektspolitikken blant arbeidstakerne og således en forutsetning for å oppnå den grad av legitimitet, koordinering og disiplin i inntektsdannelsen som Solidaritetsalternativet forutsetter.

Det bygde seg således opp spenninger i koordineringen i løpet av 1990-tallet som gjorde at institusjonene i inntektspolitikken måtte endres hvis de skulle fortsette å fylle sin historiske rolle. Store grupper av organiserte i arbeidsmarkedet var ikke representert av LO og NHO. De ønsket også å være til stede i de inntektspolitiske institusjonene, dvs. både i Kontaktutvalget og i TBU. Endringen kom i 1999 under Bondevik I-regjeringen da flere arbeidsgiverorganisasjoner og hovedsammenslutninger kom med i utvalget. Samtidig gikk landbrukets og fiskerienes organisasjoner ut av TBU.

Videreføringen av det brede grepet i politikken på 2000-tallet

På 1990-tallet kom det mange dystre spådommer om rollen den sentraliserte lønnsdannelsen og inntektspolitikken i Norge kunne få i framtiden, se Nergaard og Stokke (2007). Et viktig element var økende fragmentering av organisasjonsstrukturen både blant arbeidstaker og arbeidsgivere. Vekst i offentlig sektor gjorde at mer profesjonsorienterte fagforbund og sammenslutninger av disse kom til å øke i betydning. Blant arbeidsgiverne skjedde det også en utvidelse gjennom etablering av Virke og det som etter hvert kom til å hete Spekter. I dette reviderte organisasjonslandskapet var det viktig at de ulike partene hadde en felles virkelighetsforståelse av hvorfor man driver med koordinert lønnsdannelse etter norsk mønster. Holden-utvalgene på 2000-tallet har hatt som et av sine formål å bidra til å skape en slik forståelse og konsensus. Mot de fleste odds har man lyktes med å videreføre den norske forhandlingsmodellen.

Inntektsoppgjørene i Norge har etter hvert gjennomgående vært forbundsvis. Det kunne man tolke som et uttrykk for at det har skjedd en endring i retning av mindre koordinering av lønnsdannelsen sammenliknet med perioder hvor samordnede oppgjør dominerte. Imidlertid er det ikke enkelt å konkludere så lett. I LO er det slik at representantskapets vedtak i forkant av oppgjørene er bindende for forbundene. LO er øverste part i avtalene, og forbund må ha godkjenning av LO sentralt for å streike. Også i NHO er samordningen gjennomgående sterk ikke minst etter kjølvannet av den mislykkede lockouten i 1986-oppgjøret, har man bygd opp mekanismer for samordning. Bedriftene er dobbeltmedlemmer i NHO ved at de både er medlemmer i en landsforening og i NHO sentralt og således er bundet av sentrale vedtak. I oppgjørene får LO og NHO i praksis hjelp av meklingsinstitusjonen som vanligvis vil legge det partene har kommet fram til i frontfaget, til grunn for senere oppgjør. Den lokale forhandlingsretten bidrar selvsagt til markeds skapte avvik fra normer, men med lav inflasjon siden slutten av 1980-tallet har man gått over til bare en lokal forhandling i året slik at lønn-lønn-spiraler dempes. De lokale avtalene er hjemlet i sentrale avtaler, og det er ikke adgang til konflikt. Uenigheter som ikke finner sin løsning, spilles oppover i systemet hvor

hovedorganisasjonene ofte trekkes inn. Dessuten er gjennomslaget for de framforhandlede fellesløsningene mye større enn hva selve antallet ansatte i bedrifter med tariffavtaler skulle tilsi. Mange bedrifter uten avtaler bruker resultatene fra hovedoppgjørene som grunnlag for revisjon av sine lokale avtaler.

Det at politikkinnetningen fra Solidaritetsalternativets tid i mars 2001 ble endret til å inkludere flytende valutakurs og inflasjonsmål samt en handlingsregel for finanspolitikken, kunne ha fått betydning for graden av koordinering og oppslutningen om brede grep i den økonomiske politikken. Særlig har man vært opptatt av om innføring av et inflasjonsmål skulle endre koordineringsgraden i lønnsoppgjørene. Hvis store aktører i arbeidsmarkedet tar hensyn til hvordan pengepolitikken innrettes, har åpenbart valg av sentralbankpolitikk betydning for lønnsdannelsen. Iversen (1998) og Soskice og Iversen (2001) legger vekt på at dersom fagforeningene ikke koordinerer sin virksomhet, vil måten pengepolitikken innrettes på, ha realøkonomisk betydning, herunder hvor høy arbeidsledigheten vil bli. Hvis sentralbanken fører en strikt ikke-akkomoderende pengepolitikk som bare fokuserer på å nå inflasjonsmålet uten å skjele til de realøkonomiske konsekvensene, har dette en disiplinerende effekt på partene i arbeidsmarkedet fordi partene da vet at høye lønnskrav vil føre til at sentralbanken setter renta høyt for å motvirke inflasjonseffekten av økt lønn. I praksis har Norges Bank ført det man vil kalle en akkomoderende politikk som innebærer et fleksibelt inflasjonsmål hvor sentralbanken også tar hensyn til rentesettingens effekt på produksjon og sysselsetting. Det er da også dette som står i regjeringens instruks til banken så det ville være litt rart om vi skulle karakterisere Norges Banks politikk som ikke-akkomoderende. Pengepolitikken til de fleste sentralbanker verden over, særlig i etterkant av finanskrisen i 2008, har til fulle vist at det ikke bedrives noen enøynd inflasjonsstyring. Derimot kunne man hevde at valutakursmålet under Solidaritetsalternativets var en ikke-akkomoderende politikk. Den gangen skulle man forsvare valutakursen uansett realøkonomisk situasjon. Det var da også dette som gjorde at rentenivåene var så høye på begynnelsen av 1990-tallet og under Asia-krisen.

Holden (2005) viser i en analyse hvor det antas at fagforeningene koordinerer seg slik Solidaritetsalternativet bygger på, at gevinsten av inntektspolitikk for fagforeningene er større (i form av lav ledighet) når sentralbanken driver en akkomoderende politikk. Slik sett kan altså et fleksibelt inflasjonsmål og koordinerte fagforeninger være godt forenlige og faktisk understøtte hverandre. Når man vurderer hvordan koordineringen i lønnsdannelsen har utviklet seg i Norge på 2000-tallet, mener jeg det er all grunn til å hevde at denne er blitt mer omfattende over tid, ikke det motsatte. Jeg synes derfor ikke det er grunn til å si at det er noen motsetning mellom ambisjonene i dagens pengepolitikk og inntektspolitikk.

Handlingsregelen for finanspolitikken fra 2001 er i utgangspunktet konform med oppgavene som finanspolitikken ble tildelt i Solidaritetsalternativet. Den skal bidra til realøkonomisk stabilisering,

men det må skje innenfor en mellomlangsigtig og langsigtig horisont slik at finanspolitikken er bærekraftig.

Avslutning

Institusjoner knyttet til arbeidsmarkedet og inntektspolitikken har vist seg å ha lang levetid i Norge. Sammenlikner vi oss med nabolandene, finner vi mange av de samme trekkene som i Norge. Derfor snakker man gjerne om en nordisk modell. Det er imidlertid noen særtrekk ved utviklingen i Norge, jf. Bergh (2010). For det første den sterke og varige graden av sentralisering og samordning, eller koordinering i lønnsdannelsen og inntektsdannelsen mer generelt (ettersom regulering av grunnbeløpet i Folketrygden følger lønnsutviklingen). For det andre har det vært en høyere grad av stabilitet i samarbeidsklimaet i Norge enn i mange andre land. Selv om nye grupper og strukturelle endringer også har påvirket utviklingen i Norge, har dette i mindre grad endret systemet. Innfasingen av petroleumsvirksomheten i økonomi og samfunn og andre store endringer i sammensetningen av næringer og arbeidsstyrken, har blitt integrert i de eksisterende institusjonene. Dette reflekteres også i endringer i sammensetningen av TBU samt TBUs betydning over tid. For det tredje har man i Norge hatt et sterkere innslag av statlig medvirkning i inntektsdannelsen enn i de andre nordiske landene. I Norge snakker vi om et trepartssamarbeid, og dette hverken har vært eller er like aktuelt i alle nordiske land.

Men man skal merke seg at grensene for statens rolle og hva de store organisasjonenes roller er, ikke er hugget i stein. De endres også over tid. Det finnes forsøk på å endre koordineringen som ikke har vært vellykket, jf. omtalen av 1970-tallet. Bruken av lønnsreguleringslover på slutten av 1970- og 1980-tallet viser at koordineringen langt fra har vært vellykket bestandig. Når Norge nå kan sies å ha kommet gjennom et stort oljeprissjokk uten å måtte ty til ekstraordinære tiltak i inntektspolitikken slik man gjorde på slutten av 1980-tallet, er et tegn på at «modellen» har levert i dårligere tider. Det finnes imidlertid perioder hvor presset i økonomien har vært så stort at koordineringen i lønnsdannelsen ikke har kunnet stabilisere i ønsket grad. Helheten i den økonomiske politikken har ikke vært tilpasset situasjonen og da er ikke koordinert lønnsdannelse et tilstrekkelig effektivt nok «virkemiddel». Dette kan beskrive noe av problemet på slutten 1990-tallet. Endelig settes dette systemet stadig på prøve gjennom en mer globalisert verden som ikke bare omfatter handel med varer og tjenester, men også produksjonsfaktorer. «Fri flyt» av arbeidskraft innen EØS-området gjør at oppslutning om organisasjonene kan synke for mye til at den koordinerte lønnsdannelsen opprettholdes tross lovreguleringer og allmenngjøringen av tariffavtaler som ble innført i 1994 da Norge ble med i EØS.

Litteratur

- Aukrust, O. (1987), Konkurransetsatte og skjermede næringer: historien om en idé, i Full sysselsetting og økonomisk? Festskrift til Eivind Erichsen, TANO, Oslo.
- Bergh, T. (2010), Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år, LO-Media, Oslo.
- Bjørnson, Ø. (1990), På klassekampens grunn, (1900-1920). Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 2. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Bowitz, E. and Å. Cappelen (2001), Modeling income policies: some Norwegian experiences 1973–1993, *Economic Modelling*, 18, s. 349–379.
- Holden, S. (2005), Monetary Regimes and the Co-ordination of Wage Setting, *European Economic Review*, 49, s. 833–843.
- Iversen, T. (1998), Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money, *International Organization*, 52, s. 469–504.
- Kahn, L.M. (1998), Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway, *The Economic Journal*, 108, s. 603–645.
- Katz, H.C. (1993), The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and a Comparative Analysis, *Industrial and Labor Relations Review*, 47, s. 3–22.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman (2005), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, (sec. ed.) OUP, Oxford, UK. Første utgave i 1992.
- Malinvaud, E. (1990), The macroeconomic tradeoffs of price and income policies, *Scandinavian Journal of Economics*, 92, s. 331–343.
- Nergaard, K. (2016), Framvekst og etablering av en offentlig meklingsinstitusjon, s. 11-44 i N. Dalseide (red.), *Fred er dog det beste. Riksmekleren gjennom hundre år*. Pax Forlag, Oslo.
- Nergaard, K. og T.A. Stokke (2007), Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? i J. Dølvik m.fl. *Hamskiftet, Den norske modellen i endring*, Gyldendal Akademisk, Oslo.

Negård, R. (2016), Meklingsinstitusjonen sett med arbeidsgiverøyne. S. 192-202 i N. Dalseide (red.), Fred er dog det beste, Rikmekleren gjennom hundre år. Pax Forlag, Oslo.

OEEC (1961), The Problem of Rising Prices. OEEC, Paris.

Olstad, F. (2010), Veien fram til Hovedavtalen 1899–1935, s. 37–57 i Bergh (2010).

Ringstad, V. (2018), Bokomtale av Thomassen og Øksendal (2017) i Samfunnsøkonomen.

Soskice, D. and T. Iversen (2001), The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price and Wage Setters, The Quarterly Journal of Economics, s. 265–284.

Thomassen, E. og L. F. Øksendal (2017), Modellbyggere. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene 1967-2017. Pax Forlag, Oslo.