

TROND BERGH

Solidaritetsalternativet - typisk LO?

Det er neppe noen dristig påstand at Landsorganisasjonens historie på 1990-tallet og dermed også Yngve Hågensens tid som LO-leder først og fremst vil bli knyttet til begrepet solidaritetsalternativet. LO og Hågensen selv fremstilles gjerne som hovedarkitekter bak den økonomisk-politiske strategi som bærer dette navnet. Den ble utarbeidet i 1991-92 og deretter satt ut i livet som en slags femårig samfunnskontrakt mellom fagbevegelsen, næringslivet og myndighetene. I ettertid har dette opplegget av mange fått hovedæren for den gode økonomiske utviklingen i Norge på 1990-tallet og ikke minst for at den dramatisk økende arbeidsløsheten tidlig i tiåret ble avløst av ny vekst og sysselsetting. I LOs egen omtale av Hågensen da han i 1998 fylte 60 år het det at den kreativiteten og det engasjementet som han la for dagen da solidaritetsalternativet ble til og satt ut i praksis «savner trolig sidestykke i norsk økonomisk-politisk historie».¹

Vi skal her se nærmere på hva solidaritetsalternativet gikk ut på og på LO og fagbevegelsens rolle i forbindelse med etableringen av det. Det var ikke minst gjennom sin medvirkning i et aktiv inn-tekstpolitisk samarbeid at LO satte sitt klare stempel på dette opplegget, som

av enkelte kritikere har vært beskrevet som en gavepakke til næringslivet, av andre som en genial ide og som «det bærende prinsipp for fagbevegelsen og Arbeiderpartiet» i bekjempelsen av den nye arbeidsløsheten på 1980- og -90-tallet.²

Solidaritetsalternativet fikk, til tross for at fagbevegelsen forpliktet seg til en langvarig lønnspolitisk moderasjon, bred oppslutning i fagbevegelsen. Hvordan kan dette forklares? Ligger forklaringen i den helt spesielle krisepregete situasjonen tidlig på 1990-tallet og et behov for helt ekstraordinære tiltak? Eller er årsaken snarere at solidaritetsalternativet var et uttrykk for tradisjonell, etablert LO-politikk? Hvis det siste er riktig, er det et interessant tema ikke bare for å forstå 1990-årene, men også som en lyskaster over viktige sider ved fagbevegelsens over 100-årige historie. Ved siden av de konkrete og samtidige forhold som lå til grunn skal vi derfor også drøfte hvordan fagbevegelsens forhold til solidaritetsalternativet kan plasseres i et historisk perspektiv. Spørsmålet kan spissformuleres slik: Er solidaritetsalternativet og de prinsipper det bygger på typisk LO eller snarere et utypisk avvik fra den historiske hovedtradisjonen?

Solidaritetsalternativet utformes

Begrepet solidaritetsalternativet ble først tatt i bruk av et bredt sammensatt sysselsettingsutvalg med tidligere arbeiderpartistatsråd Per Kleppe som leder. Det var regjeringen Harlem Brundtland som i oktober 1991 nedsatte dette utvalget, som leverte sin innstilling allerede i august 1992.³ Hovedpunktet i utvalgets mandat var å drøfte hvilke strategier som kunne følges «for å oppnå økt sysselsetting på varig grunnlag», en målsetting som ble beskrevet som selve hovedoppgaven i den økonomiske politikken. Med et slikt bredt utgangspunkt var det få sider ved den økonomiske politikken som falt utenfor utvalgets mandat. Men det skulle særlig vurdere tre områder. Ett av dem var finans- og pengepolitikken, et annet arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken. Og som det tredje hovedområdet skulle utvalget ta for seg «lønnsdannelsens rolle» og «gjøre rede for hvilken rolle *inntektspolitikken* kan spille for å bidra til å legge forholdene til rette for økt sysselsetting». Det var naturlig nok særlig her fagbevegelsens interesser ble berørt.

Til tross for det svært vide mandatet og de mange prinsippspørsmålene som ble lagt i vektskålen, la utvalget fram en innstilling som det med noen få unntak i hovedsak sto samlet bak. Det må i seg selv må betegnes som oppsiktsvekkende. Alle stortingspartiene, samt LO, NHO var representert i utvalget. I tillegg var representanter for forvaltningen og forskningen med. Utvalget hadde også et større sekretariat til disposisjon, med ekspedisjonssjef Thorvald Moe i Finansdepartementet som leder.

Alle utvalgsmedlemmene var enige i

at det var nødvendig med et felles løft for å redusere arbeidsledigheten og sto i hovedsak samlet bak det utvalget beskrev som «en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». Det var tre partirepresentanter som utgjorde unntakene fra den fulle og udelte enigheten. Høyres representant Kristin Clemet og Asbjørn Bjørnset fra SV avga hver sin særmerknad, men innenfor rammen av den felles hovedinnstillingen. Det klarste unntaket fra den brede enigheten i utvalget var Carl I. Hagen fra Fremskrittspartiet. Han var riktignok enig i alvoret i situasjonen og i vurderingen av arbeidsløsheten som et hovedproblem, men valgte å avgi en mindretallsuttalelse først og fremst fordi han mente det var nødvendig med vesentlige andre og mer drastiske tiltak. Ut fra et markedsøkonomisk resonnement gikk han bl.a. sterkt mot en hver form for statlig medvirkning i lønnsoppgjørene og var svært kritisk til sentraliserte lønnsoppgjør. Clemet hadde også prinsipielt avvikende synspunkter, men la større vekt på at det i den rådende situasjonen måtte vises vilje til kompromiss.

Utvalget anviste en «mulig vei til sterkere sysselsetting» og kalte denne veien solidaritetsalternativet «bl.a. fordi det setter større krav enn tidligere til dem som har arbeid om å vise solidaritet med de arbeidsløse». Det dreide seg om «et felles løft, spesielt i den første femårsperioden». Det ambisiøse hovedmålet var i løpet av perioden å redusere ledigheten ned mot det som ble beskrevet som «likevektsledighet», dvs. rundt 3-3,5 prosent av arbeidsstyrken. For å greie dette måtte Norge intet mindre enn føre en mer ambisiøs politikk enn mange andre industriland, slik at pris-



Det var delte meninger om hvem som hadde størst grunn til å smile etter oppgjørene tidlig på 90-tallet. Foto: Solberg/Scanpix.

og lønnsveksten ble lavere enn i konkurrentlandene. For å få til dette foreskrev utvalget bl.a. det den betegnet som et forpliktende opplegg for lønnsdannelse og inntektspolitisk samarbeid, hvor «den kostnadmessige konkurranseevnen» skulle forbedres med omlag ti prosent fra 1993 til 1997 og deretter ikke svekkes.

Det ble understreket at alle måtte yte sitt. Det kan likevel ikke være tvil om at lønnsdannelsen og dermed fagbevegelsen var tiltenkt en særlig sentral rolle, bl.a. fordi regjeringen hadde som et utgangspunkt frasagt seg enkelte styringsinstrumenter. Solidaritetsalternativet skulle f.eks. bygge på en fastkurspolitikk, som var ett av flere uttrykk for at

det i en internasjonalisert økonomi ikke lenger var mulig å velge og vrake i virkemidler i den økonomiske politikken. Internasjonaliseringen av norsk økonomi gav klare begrensninger og bidro til at lønns- og inntektspolitikken sto enda klarere fram enn før som et mulig aktivt, nasjonalt styringsverktøy. En aktiv inntektspolitikk hadde med varierende ambisjonsnivå vært en del av ulike regjeringers økonomiske politikk gjennom det meste av etterkrigstiden. Men sjelden hadde inntektspolitikken vært tillagt en så strategisk viktig rolle.

Utvalget hadde også en klar oppfatning om formene for lønnsoppgjørene. Med henvisning bl.a. til praktisk erfaring med ulike oppgjørsformer gikk ut-

valget inn for en todelt oppgjørsform, hvor de samlede rammene ble fastsatt ved sentrale forhandlinger, men hvor det også kunne og burde føres lokale forhandlingene innen disse rammene. De sentrale forhandlingene skulle sikre de samfunnsmessige hensynene, mens de lokale skulle bidra til å stimulere innsats og mobilitet. Lønnsoppgjørene hadde stort sett vært innrettet på denne måten, men også andre modeller var blitt brukt. Utvalgets understrekning av at «sentraliserte oppgjør synes å bidra til gode makroøkonomiske resultater» representerte derfor reelt sett en viss innsnevring i fagbevegelsens valgfrihet på et tradisjonelt viktig punkt.⁴

Opplegget i solidaritetsalternativet var altså en solid utfordring for fagbevegelsen. Det forutsatte at det minst over en femårsperiode ble gjennomført en tariffpolitikk preget av moderate lønnstillegg, slik at lønnskostnadene i forhold til Norges handelspartnere ble markant redusert. De relative lønnskostnader pr produsert enhet skulle reduseres med omlag ti prosent i løpet av perioden. Det måtte medføre, slo utvalget fast, at den nominelle lønnsveksten i Norge i årlig gjennomsnitt ikke måtte overstige omlag tre prosent i årene 1993-1997. Samtidig ble det lagt til grunn at den årlige prisveksten i perioden skulle ligge på 2,5 prosent, slik at en viss reallønnsvekst ville være mulig. «Belønningen» for denne moderasjonen var først og fremst en mer aktiv og systematisk satsing på å lindre og løse ledighetsproblemet både fra myndighetenes og næringslivets side.

Den nye orden

Hvilke rolle spilte så fagbevegelsen i tilblivelsen av solidaritetsalternativet?

Mye av det som foregikk forut for og i Kleppeutvalget er ennå ikke kartlagt eller behandlet i litteraturen. Det er likevel klare indikasjoner på at sysselsettingsutvalget og solidaritetsalternativet først og fremst var fagbevegelsens sak og produkt. Det var fagbevegelsens høylydte misnøye med den økende arbeidsløsheten og dens pågående press overfor regjering, partier og næringsliv som mer enn noe annet lå til grunn for at sysselsettingen på en så demonstrativt klar måte ble satt øverst på den politiske dagsordenen.

Den utviklingsprosessen som førte fram til solidaritetsalternativet hadde et viktig startpunkt i 1986. Etter noen år med en enorm lånefinansiert vekst i det private forbruk og økende underskudd i utenriksøkonomien, innledet regjeringen Harlem Brundtland en dramatisk økonomisk snuoperasjon etter at regjeringen Willoch hadde gått av våren 1986. Snuoperasjonen ble påskyndet ikke minst av et sterkt fall i oljeprisene og dermed i landets inntekter fra oljen, i en situasjon hvor landet var blitt vesentlig mer avhengig av oljen enn før. Industriens stilling var, gjennom svekket konkurranseevne og sterk pris- og kostnadsstigning, blitt betraktelig forverret. Oppmerksomheten ble også rettet mot det som fortonet seg som en klart skjevare fordeling av forbruks- og velstandsveksten på 1980-tallet enn tidligere.

Hovedmålet med snuoperasjonen var å få ned forbruket og redusere underskuddet i utenriksøkonomien. Som Harlem Brundtland skriver: «Vi brukte mer enn vi produserte. Vi kjøpte mer enn vi solgte».⁵ I denne snuoperasjonen var fagbevegelsen tiltenkt en sentral rolle.

le. Og lønnspolitikken ble lagt drastisk om. Årene fra 1987 er i tariffpolitisk sammenheng betegnet som «En ny orden».⁶ I 1987 ble det gjennomført et nulloppgjør, dvs. LO krevde ikke generelle lønnstillegg. Lønnsglidningen var imidlertid betydelig, i gjennomsnitt på hele åtte prosent. Kontrollen og styringen var begrenset og moderasjonslinjen det året ble derfor bare en høyst betinget suksess. Det ble imidlertid klart demonstrert at LOs ledelse ønsket å vise moderasjon og at den lojalt sluttet opp om regjeringens snuoperasjon. Holdningsmessig kan derfor 1987 beskrives som året da LO om enn ikke innledet en «ny orden», så klart vendte tilbake til en moderasjonslinje som på viktige punkter avvek mye fra den tariffpolitikken som hadde preget Willoch-perioden.⁷

I 1988 ble nye fremgangsmåter forsøkt for å få til en mer effektiv moderasjonslinje. Et inntektspolitisk samarbeid ble etablert hvor LO skulle holde lønnsøkningen innen fem prosent, først og fremst mot at regjeringen skulle bidra med tilskudd til en ny avtalefestet pensjonsreform (AFP). Pensjonreformen skulle fungere som gulrot, ikke minst innad i fagbevegelsen. Som kravet om rentenedgang, som var fremmet året før, var heller ikke dette uproblematisk for regjeringen. Andre velferdsreformer f.eks. for småbarnfamilier, kunne være like godt begrunnet og politisk ønskelige. Men LO fikk denne gulroten. Det skulle heller ikke finne sted lokale forhandlinger, en markant innsnevring av normal praksis. Og LO sendte, også som et unntak fra det normale, ikke avtalen til uravstemning.

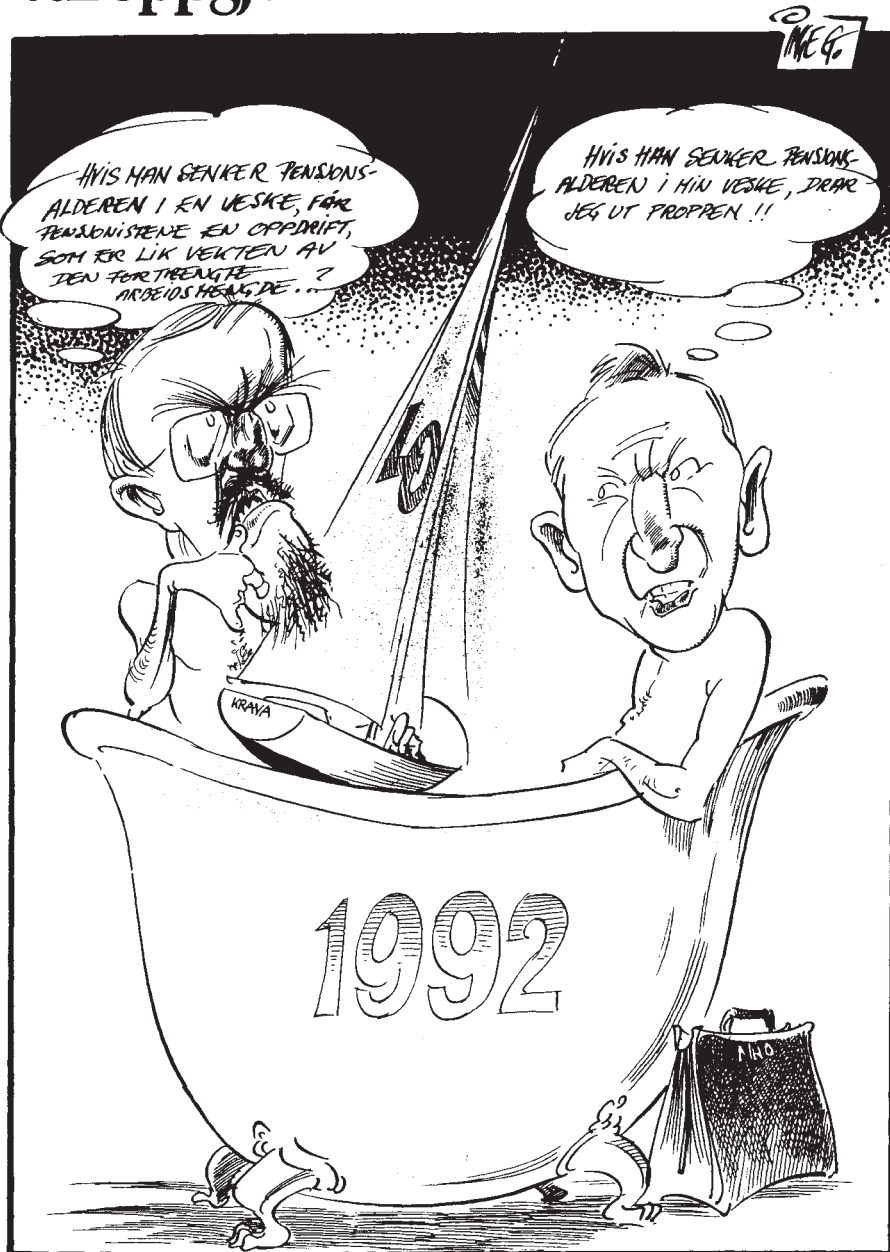
Enda større avvik fra vanlig praksis

var det at regjeringen, etter at LO-NAF-avtalen var i havn, fikk vedtatt en midlertidig lov om inntekts- og utbyttestopp. Formålet var å hindre at andre skulle få større tillegg enn LO. Fagbevegelsens moderasjon skulle binde også andre organisasjoner, som YS og AF. Oppgjøret i 1989 ble gjennomført etter et lignende opplegg, og med en ny midlertidig lønnslov. Det var LO som selv krevde slik lovregulering, for å sikre at alle ble med på moderasjonslinjen. Lønnslov var også tidligere blitt brukt som virkemiddel, senest på slutten av 1970-tallet. Men dette var første gang fagbevegelsen selv tok initiativet til å bruke et slikt virkemiddel.⁸

I 1990 hadde en borgerlig regjering med Jan P. Syse som statsminister overtatt som ikke ønsket noe aktivt inntektspolitisk samarbeid. Likevel ble moderasjonslinjen videreført, riktignok med økende intern misnøye i fagbevegelsen. Forhandlingsresultatet i LO-NAF-oppgjøret ble i første omgang nedstemt og oppgjøret måtte til megling, til tross for at ambisjonen hadde vært nettopp å greie seg uten meglingsinstitusjonen, som innledning på en ny praksis. Det neste hovedoppgjøret, i 1992, ble klarere et moderat oppgjør. Nå var Harlem Brundtland tilbake som statsminister og det mer aktive inntektspolitiske samarbeidet ble gjenopptatt. Også denne gangen var det den avtalefestete pensjonsordningen som ble trukket inn i oppgjøret som gulrot. Men som i 1990 var det ganske stor intern misnøye i fagbevegelsen og oppgjøret, som til tross for ambisjonen om det motsatte, måtte gå til megling, ble vedtatt med et ytterst knapt flertall.

Når den nye moderasjonslinjen som

Vår oppgjøret



Hvis man senker et legeme i en væske, er det som regel for å ta et bad.

Under hovedoppgjøret i 1992 ble den avtalefestete pensjonsordningen trukket inn. Tegning av Inge Grøddum, Aftenposten.

ble innledet i 1987/88 viste seg så levedyktig skyldtes det antakelig først og fremst at den økonomiske snuoperasjonen også i fagbevegelsen ble ansett som et nødvendig onde. Dessuten hadde LO forsk erfaring for at høye lønnskrav ikke nødvendigvis var gunstig for fagbevegelsen. I 1986 hadde en lønnsvekst på ni prosent ikke gitt noen reallønnsvekst i det hele tatt. Tillegget var, sa Hågensen, null verdt. Lønnstakerne fikk ikke noe og landet tapte.⁹ Dessuten var all erfaring at det var de lavlønte som tapte på høy prisstigning. Viktig var det også at det tidlig viste seg at moderasjonslinjen på mange måter virket etter hensikten. Prisstigningen gikk ned, forbruket sank og underskuddet i utenriksøkonomien ble snudd til overskudd. Etter en tid begynte også rentene å gå ned. Men på ett punkt sviktet det. Snuoperasjonen hadde ikke ført til økt sysselsetting, men derimot utløst en dramatisk økning i arbeidsløsheten.

Fagbevegelsen som pådriver

Da snuoperasjonen startet hadde det vært omlag 45 000 arbeidsløse, i 1991 var antallet nesten 160 000. Denne utviklingen førte tidlig til at LO begynte å markere sin misnøye. Året 1990, med en borgerlig regjering, ble denne aktiviteten trappet betraktelig opp. Først formulerte LOs representantskap i august en rekke krav til myndighetene. Deretter ble det avholdt seks store regionale sysselsettingskonferanser med bred politisk deltakelse. Det forhold at det nå var en borgerlig regjering gjorde det utvilsomt både lettere og mer påtrengende å skjerpe tonen. LO var på vakt mot mer liberalistiske trekk i den øko-

nomiske politikken. Som avtroppende LO-leder Leif Haraldseth sa det på LO-kongressen høsten 1989: «Vi vil ikke finne oss i at Det norsk Hus omgjøres til en tombolahall, der tilfeldighetenes politikk rår.»¹⁰ Men gradvis ble tonen også mer kritisk overfor DNA. I februar 1991, da DNA igjen hadde overtatt regjeringsmakten, vedtok LOs representantskap, med statsministeren som tilhører, en oppsiktsvekkende uttalelse som «meget sterkt» beklaget at «den store arbeidsledigheten i de senere år er i ferd med å bli akseptert av stadig flere.»¹¹

Det kritiske søkelyset ble altså ikke bare rettet mot selve utviklingen, men også mot det som ble oppfattet som nye og uheldige holdninger til arbeidsløshet. Hågensen, ny LO-leder fra 1989 av, stilte selv nå et spørsmålstegn ved det inntektspolitiske samarbeidet nettopp med henvisning til at man ikke hadde oppnådd det som var viktigst, nemlig å bekjempe arbeidsløsheten. Han satte derfor en klar nedgang i arbeidsløsheten som en forutsetning for et fortsatt inntektspolitisk samarbeid. Som han sa det: «Bedriftenes og myndighetenes ansvar må fastslås på en måte som betyr konkrete og troverdige handlinger, og som viser en utvikling mot lavere ledighet.»¹² Den tilspissete kritikken fra representantskapet var dels rettet mot næringslivet og bl.a. det som ble oppfattet som manglende vilje til moderasjon der, ikke minst som følge av sterk vekst i lederlønninger. Men for første gang ble det også markert tvil om regjeringens eller enkelte regjeringsmedlemmers vilje til å gjøre noe med den økende arbeidsløsheten.

Representantskapets uttalelse fra fe-

bruar 1991 ble i august fulgt opp av en stor sysselsettingskonferanse i LO regi - «Ansvar og sysselsetting» - med bred deltakelse fra arbeids- og næringslivet og fra det politiske liv. Og det var på denne LO-konferansen Harlem Brundtland varslet at regjeringen ville nedsette en sysselsettingskommisjon. Riktignok hadde Kristelig Folkeparti noe tidligere lansert samme tanke. Men det var utvilsomt først og fremst presset fra LO som lå til grunn for statsministerens initiativ. I LO ble utspillet godt mottatt, mens NHO var skeptisk.¹³

To måneder etter denne konferansen var sysselsettingsutvalget oppnevnt. LOs vektlegging av utvalget kom til uttrykk ved at Hågensen selv ble medlem. Ingen annen organisasjon, med unntak av Fremskrittspartiet, satte egen toppleder inn i utvalget. Også DNA var «tungt» representert ved partisekretæren Torbjørn Jagland. Gro Harlem Brundtland skriver i sine memoarer at hun selv la stor vekt på at både Hågensen og Jagland kom med i utvalget.¹⁴ Det er ikke usannsynlig at arbeidet i dette utvalget la noe av grunnlaget for det nære samarbeid mellom disse to etter at Jagland i 1992 hadde overtatt som leder i DNA.

Det hadde altså etter hvert blitt en utbredt oppfatning i fagbevegelsen at selv arbeiderpartiregjeringen ikke tok utviklingen med tilstrekkelig alvor. En rekke forslag fra LO om hvordan det offentlige kunne bidra til å stimulere til økt sysselsetting ble ikke fulgt opp. LO mente å ha tatt sin del av byrdene med den økonomiske snuoperasjonen, men at hverken myndighetene eller næringslivet hadde gjort sin del av jobben. Sysselsettingsutvalget og solidaritetsalter-

nativet må på en slik bakgrunn forstås som en forlengelse av LOs krav om at også de andre partene nå måtte ta sin del av byrdene og at en bedring av sysselsettingssituasjonen måtte få høyere prioritet. Slik forstått var solidaritetsalternativet et LO-initiert opplegg for en politisk prioriteringsforskyvning og for å trekke myndighetene og arbeidsgiverne inn i et mer forpliktende inntektspolitisk samarbeid.

LOs påvirkningsarbeid ble en stor suksess. Resultatet ble, som vist, en bred, tverrpolitisk konsensus om hva som var hovedutfordringen, og om en langsiktig og planmessig satsing på å gjenreise den fulle sysselsettingen. Regjeringen fulgte raskt opp. Både i statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet for 1993 fikk sysselsettingsutvalgets opplegg bred plass. Og i valgåret 1993 gjorde DNA, nå med Jagland som leder, solidaritetsalternativet til sin hovedsak. Solidaritetsalternativet, fagbevegelsens ektefødte barn, var fullt og helt blitt adoptert av regjeringspartiet. Arbeiderbevegelsens politiske og faglige gren gikk igjen i takt og altså først og fremst etter LOs instruksjon.

I historisk sammenheng kan den brede oppslutningen om solidaritetsalternativet ses som et særlig klart eksempel på hvordan fagbevegelsen fra tid til annen har maktet å sette den politiske dagsorden. På den annen side er det ikke usannsynlig at et lignende stemnings- og holdningsskifte ville ha kommet uavhengig av LOs press, om enn noe senere og antakelig noe forsiktige. Utviklingen tidlig på 1990-tallet ga ikke minst de politiske partiene forsterket motivasjon for å sette arbeidsløsheten i fokus. Som nevnt hadde Kristelig

Fokeparti vært først ute med å foreslå en sysselsettingskommisjon. Dessuten var det stadig flere, også i DNA og regjeringen, som mente at balansepunktet mellom behovet for fortsatt innstramning og en mer etterspørselsstimulerende politikk nå, i takt med de gode økonomiske resultatene, kunne forskyves.

Vokter av den fulle sysselsetting

Solidaritetsalternativet var en løsningsmodell for 1990-årenes problemer og utfordringer. Men selve modellen og de forutsetninger og prinsipper den bygde på var en blanding av gammelt og nytt. Det mest slående trekket ved solidaritetsalternativet er fokuseringen på arbeidsløsheten som et onde og full sysselsetting som et overordnet mål. Her sto fagbevegelsen utvilsomt på trygg historisk grunn. Linjene kan først og fremst trekkes tilbake til 1930-tallet. Da hadde massearbeidsløsheten og den økonomiske krisen utløst en omfattende og dyptgripende revurdering i arbeiderbevegelsen av dens politikk og ideologi. Gamle oppfatninger og dogmer ble satt til side og erstattet av en praktisk rettet krisepolitikk for å få hele folket i arbeid. Krisen utløste politisk nyskapning og kreativitet og førte til arbeiderbevegelsens definitive orientering mot en reformistisk, parlamentarisk basert politikk i et blandingsøkonomisk system.

Fagbevegelsens opplevelse av den økende arbeidsløsheten rundt 1990 kan minne nettopp om 1930-årene. Selv om dette var fjern historie, hadde fagbevegelsen utvilsomt senere til en hver tid hatt en høy beredskap mot arbeidsløshet og ikke minst med referanse til de

personlige og menneskelige kostnader ved å være uten arbeid. Den høye beredskapen mot ny massearbeidsløshet var særlig tydelig i den første tiden etter annen verdenskrig. Det var da en utbredt frykt for at krisetider og massearbeidsløsheten ville komme tilbake som følge av en forventet internasjonal depresjon etter en situasjonsbestemt høykonjunktur like etter krigen. Slik hadde de gått etter første verdenskrig. Ikke uten grunn fikk partienes fellesprogram fra 1945 tittelen «Arbeid for alle». For første gang var det bred tverrpolitisk samling i Norge bak full sysselsetting som overordnet mål.

Noen nevneverdige avvik fra denne enigheten var ikke synlige før nettopp på 1980- og -90-tallet. Tidligere i etterkrigstiden hadde til og med ganske svake tendenser til økende ledighet utløst raske reaksjoner og aktive mottiltak. En lavkonjunktur i 1957-58 er et godt eksempel på det. Da ble en rekke stimuleringsiltak satt inn i en situasjon med en ledighet på rundt 40 000. Den aktive motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet kan også ses som et uttrykk for en svært høy beredskap mot økt ledighet. Hågen sen snakket således på LO-kongressen i 1993 i god historisk tradisjon da han omtalte «de lidelser og den håpløshet som rammer de som ikke har noe fast arbeid å gå til».¹⁵ De økonomiske følger for de direkte berørte var selvsagt langt mer drastiske på 1930-tallet. Likevel var fagbevegelsen ikke på noen måte innstilt på å tilpasse seg et samfunn uten full sysselsetting. Tydelig ble det demonstrert at lønnsarbeid som overordnet og styrende verdi sto vesentlig sterkere i norsk fagbevegelsen enn f.eks. tilfellet er i søreuropeisk fagbevegelse.

Ved siden av den markante måten de historiske erfaringene levde videre på, kan fagbevegelsens særlig sterke engasjement rundt 1990 også forklares med at nedgangen i tallet på arbeidsplasser først og fremst kom i industrien, med andre ord blant fagbevegelsens tradisjonelle kjerneområder. Det var først og fremst arbeidsplassene til fagbevegelsens medlemmer som sto i fare, mens andre grupper var mer beskyttet og trygge. Fra 1987 til 1992 forsvant hele 57 000 industriarbeidsplasser.

Nedgangstendensen hadde vært synlige helt fra slutten av 1970-tallet og tidlig på 1980-tallet hadde LO begynt å utvikle en mer offensiv industripolitisk strategi, bl.a. i samarbeid med Norges Industriforbund, for å snu utviklingen. Den forsterkede nedgangen i industri-sysselsettingen fra midten av 1980-tallet gav ny næring til denne offensiven. Det ble også påpekt at oljeprisfallet i 1986 var et klart uttrykk for at Norge var blitt for avhengig av oljeøkonomien. Fastlandsøkonomien, og særlig industrien, måtte styrkes. Både moderasjonslinjen fra slutten av 1980-tallet og senere solidaritetsalternativet hadde således også et næringspolitisk aspekt. LO-leder Haraldseth snakket på LO-kongressen i 1989 om at vi måtte løse på «vår farlige avhengighet av nordsjøoljen» og i stedet skape en ny «industriell dynamikk». Tiden var inne for å få ny «fart i industrireiseing på fastlandet».¹⁶ Denne ambisjonen ble fulgt opp i praksis. Mye av sysselsettingsveksten på 1990-tallet kom nettopp i den konkurranseutsatte industrien.

Den brede enigheten om den fulle sysselsettingen viste, som vi har sett,

klare sprekktendenser i årene rundt 1990. Et nærliggende spørsmål er om det f.eks. i DNA under den økonomiske snuoperasjonen og mer allment under liberaliseringen av den økonomiske politikken på 1980-tallet hadde funnet sted en reell revurdering av den fulle sysselsettingen som et overordnet mål. Så regjeringen det som et nødvendig onde å holde høy ledighet i en periode som et ledd i snuoperasjonen? Eller kom den høye ledigheten som en ubehagelig og uventet følge av innstramningspolitikken? Spørsmålet er med andre ord om arbeidsløsheten var et resultat av bevisst eller av dårlig planlegging. Mye kan tyde på at omfanget av arbeidsløsheten kom svært uventet og at virkningene av innstramningene hadde vært undervurdert. Myndighetene hadde liten erfaring i å drive innstramningspolitikk i et slikt omfang. Gjennom hele etterkrigstiden hadde dosene av innstramnings- eller stimuleringsstiltak vært langt mer beskjedne. Den tradisjonelle finstyringen ble nå erstattet av lang kraftigere medisin som sjelden hadde vært utprøvd i Norge tidligere.

Men i fagbevegelsen ble det altså også hevdet at en ny mentalitet eller holdning som tillot arbeidsløshet som et virkemiddel i den økonomiske politikken var under utvikling. Og mye kan tyde på at det i hvert fall i en kortere periode var en viss reell uenighet mellom LO og regjeringen om avveiningen mellom behovet for økonomisk innstramning og behovet for også på kort sikt å stimulere til økt sysselsetting. Dette kan forstås slik at regjeringen hadde større vilje til å bruke markedskreftene i den økonomiske styringen enn LO. Rentepolitikken er et annet eksempel på dette. En-

kelte ytringer kunne også tyde på at det i den politiske delen av arbeiderbevegelsen var større interesse for å reise spørsmålet om full sysselsetting i tradisjonell forstand var en ubetinget forutsetning for det gode samfunn og et godt liv.¹⁷

Med solidaritetsalternativet ble imidlertid både den politiske retorikken og den praktiske politikken lagt om i retning av en mer energisk og målrettet satsting på å gjenreise den fulle sysselsettingen. Den gamle konsensusen ble gjenskapt og med fagbevegelsen som pådriver. Når det gikk såpass raskt og konfliktløst å gjenopprette samstemtheten viser det antakelig at den gamle norske, kanskje særnorske lave toleranseterskel overfor arbeidsløshet, fortsatt eksisterte og lot seg gjenopplive. Noen grunnleggende holdningsendringer hadde ikke funnet sted.

LO og tanken om et samordningsråd

Solidaritetsalternativet hadde inntektspolitisk samarbeid som en grunnleggende forutsetning. Denne type modell for tariffoppgjørene var med ulik styrke og med noe variende profil blitt praktisert gjennom store deler av etterkrigstiden. En særlig ambisiøs ide som ofte hadde vært luftet, men møtt mye motstand, var å bygge opp et helt nytt institusjonelt apparat med et råd eller samordningsorgan med stor legitimitet på toppen.

Et opplegg nettopp for et slikt samarbeid både om lønns- og inntektsdannelsen og for andre sentrale økonomisk-politiske forhold hadde blitt forsøkt like etter annen verdenskrig som et viktig

ledd i den nye planpolitikken som da ble bygd opp. Allerede i mai 1945 ble det opprettet et økonomisk samordningsråd med svært bred representasjon fra organisasjonslivet og fra myndighetene som fikk i mandat å behandle så godt som alle saker «av vesentlig betydning for landets økonomiske forhold etter frigjøringen». Lønnspolitikken var ett av disse saksområdene, likeledes prispolitikken og sysselsettingspolitikken.

Dette rådet, som skulle være et rådgivende organ for regjeringen, spilte en viktig rolle bl.a. ved etableringen av den såkalte stabiliseringslinjen i 1945. Dens hovedmål var at forbrukerprisene skulle holdes på 1945-nivå, som en forberedelse til et forventet prisfall om noen få år. Tanken var så og si å skjære seg igjennom det som ble oppfattet som en høyst situasjonsbestemt høykonjunktur i den umiddelbare etterkrigstiden. En bestemt prispolitikk som grunnlag for inntektspolitikken var altså langt fra noen nyhet på 1990-tallet.

Stabiliseringslinjen forutsatte bl.a. moderate lønnsoppgjør og generelt at lønnspolitikken ble samordnet med de andre sidene av den økonomiske politikken. Tanken med rådet var først og fremst at partene på frivillig grunnlag skulle arbeide seg fram til felles oppfatninger og en samordnet politikk. Regjeringen på sin side kunne bidra med diverse tiltak som kunne motivere for dette. I 1945 trakk regjeringen således opp sin lavrentepolitikk, som ble innledningen på en lang periode med lave og stort sett uendrete renter. Og i 1946 vedtok den, som en gest til fagbevegelsen, en skjerpelse av utbyttebegrensningen i aksjeselskaper. Moderasjonen

OKSEKJØTT



1949: 470 gr. 1951: 275 gr.

SAUESTEK



1949: 410 gr. 1951: 202 gr.

PØLSER



1949: 560 gr. 1951: 420 gr.

KJØTTDEIG



1949: 520 gr. 1951: 302 gr.

SALT FLESK



1949: 442 gr. 1951: 260 gr.

FERSK TORSK



1949: 1,22 kg. 1951: 1 kg.

SEIFILET



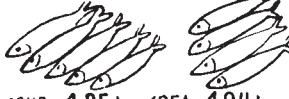
1949: 1,12 kg. 1951: 895 g.

HVETEMEL



1949: 3,1 kg. 1951: 2,8 kg.

SPEKESILD



1949: 1,25 kg. 1951: 1,04 kg.

MELK på fl.



1949: 4,4 l. 1951: 4,1 l.

KREMFLØTE



1949: 0,42 l. 1951: 0,36 l.

MEIERISMØR



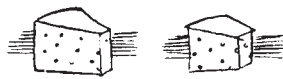
1949: 323 gr. 1951: 252 gr.

MARGARIN



1949: 2 kg. 1951: 830 gr.

HALVFET GAUDAOST



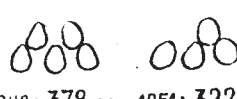
1949: 674 gr. 1951: 510 gr.

GEITMYSOST



1949: 545 gr. 1951: 398 gr.

EGG



1949: 378 gr. 1951: 322 gr.

HUSHOLDN. BRØD



1949: 3,9 kg. 1951: 2,4 kg.

HVETELOFF



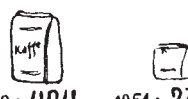
1949: 2,1 kg. 1951: 1,75 kg.

FARIN



1949: 3,22 kg. 1951: 3 kg.

KAFFE



1949: 494 gr. 1951: 234 gr.

KOKESJOKOLADE



1949: 310 gr. 1951: 222 gr.

Hva fikk du for 2 kr i 1949 – og i 1951? Det var flere grunner til at stabiliseringslinjen ble forlatt i 1950. Kronen ble devaluert med så mye som 30,5 prosent og tvang fram en økning i omsetningsskatten med 10 prosent. Devalueringen var også årsaken til en reduksjon av subsidiene og i tidsrommet fra september 1949 til august 1951 fikk man en økning i levekostnadene på hele 25,5 prosent. Illustrasjon: Hvem Hva Hvor, 1952.

skulle gjelde alle. Også innføringen av barnetrygden i 1946 ble satt i sammenheng med tariffoppgjøret det året. Formålet med barnetrygden var først og fremst å bedre kårene for barnerike familier med lave inntekter. Det fordelingspolitiske aspektet var altså fremtredende.

Myndighetenes viktigste bidrag ble imidlertid å sette inn omfattende pris-subsidier, særlig på viktige forbruksvarer, slik at prisstabiliteten kunne opprettholdes. Det var særlig jordbrukets inntektskrav som utløste store subsidieuttellinger. I takt med at prisene både ute og hjemme fortsatte å stige og fordi den forventete nedgangskonjunkturen ikke kom, ble subsidiebeløpene etter hvert en svært stor og tyngende post på statsbudsjettet. Og selv om stabiliseringslinjen av 1945 ble forlatt i 1950, var det slike og andre typer prispolitiske tiltak som ble regjeringens vanligste og viktigste bidrag til tariffoppgjørene utover i etterkrigstiden.

Samordningsrådet hadde ikke noen beslutningsmyndighet og lønnsoppgjørene ble gjennomført på vanlig måte. En viktig begrensning, som LO og NAF hadde akseptert, var at oppgjørene automatisk skulle gå til endelig avgjørelse i lønnsnemnd hvis partene ikke selv kom fram til enighet. Det betød i praksis at fagbevegelsen for en tid hadde frasagt seg streikeretten. Denne provisoriske ordningen varte til 1952, etter å ha blitt modifisert i 1949.

Samordningsrådet var først og fremst uttrykk for den første etterkrigstidens sterke tro, ikke minst i arbeiderbevegelsen, på gjennom felles drøftelser og medansvar å skape bred enighet om den økonomiske politikken. LOs ledelse,

med bred støtte i fagbevegelsen, sluttet opp om denne tankegangen. De gamle kampmetoder skulle skyves i bakgrunnen til fordel for en «solidarisk samfunnspolitikk hvor lønnsoppgjørene vil samle seg mer og mer til store samfunnsoppgjør for hele arbeiderklassen, hvor alle lønsmottakeres lønns- og arbeidsvilkår fastsettes i henhold til produksjons- og varemengden og forholdet til de øvrige samfunnsklasser».¹⁸ Like etter krigen ble det lagt særlig stor vekt på næringslivets behov, bl.a. på bekostning av en rask heving av levestandarden for folk flest. Produksjonsevnen måtte raskest mulig gjenreises. Et sterkt næringsliv var grunnlaget for den økonomiske vekst som fordelingspolitikken måtte bygge på. Fagbevegelsen satset meget offensivt på denne «produksjonslinjen» fra 1945 av, bl.a. gjennom en avtale med NAF om felles produksjonsutvalg i bedriftene. Tidlig på 1950-tallet vedtok LO et eget produktivitetsprogram, som nærmest gjorde fagbevegelsen til den fremste pådriver på dette feltet. Med et så eksportorientert næringsliv som det norske var konkurranseevne en nødvendig forutsetning, ikke minst i en perioden som på 1950-tallet da liberaliseringen av det internasjonale varebyttet skjøt fart.

Forventingene til samordningsrådet var store. Men troen på slik frivillig samordning viste seg tidlig å ha vært for optimistisk. I 1954 ble rådet oppløst, først og fremst fordi næringslivets representanter mer og mer hadde følt seg som regjeringens gisler. Klimaomslaget, da rådet mer ble et organ for demonstrasjon av uenighet enn av enighet, kom i 1947-48. Rådet fikk da nasjonalbudsjettet, et helt nytt redskap for sty-

ring og samordning av den økonomiske politikken, til behandling, som en del av regjeringens eget forberedende arbeid. Næringslivet ville ikke på en slik måte bli gjort ansvarlig for en politikk som mer og mer ble oppfattet som en slags «snikssosialisering».

Men troen på denne type samordning og samarbeid ble ikke helt oppgitt. Statsminister Einar Gerhardsen var blant dem som senere forsøkte å opprette et lignende organ, men som sterkere konsentrerte seg om pris- og lønsspørsmålene. I 1958 tok han således til orde for et råd for lønns- og prissaker.¹⁹ Men dette nye forsøket på å etablere en mer formalisert orden og et bredt møteforum i inntektspolitikken førte ikke fram. Igjen var det arbeidsgiverne som motsatte seg tanken om en slik institusjonelt bindende samordning. Mer uformelle og uforpliktende drøftelse i regjeringens regi avviste de derimot ikke.

Dette var én bakgrunn for et nytt organ som faktisk ble etablert i 1962, nemlig Kontaktutvalget. Forslaget om et kontaktutvalg for tariffoppgjørene var et av flere i et nytt bredt anlagt framstøt fra regjeringen side i 1962. Utvalget skulle bestå av representanter fra regjeringen, med statsministeren selv som formann, LO, NAF, Fiskarlaget, Bondelaget og Småbrukarlaget og fungere som et organ for gjensidig orientering. Utvalget fikk altså et langt mindre ambisiøst mandat enn det som hadde vært meningen f.eks. med forslaget fra 1958 om et råd for lønns- og prissaker. Et annet forslag som ble lansert samtidig, men som det ikke ble noe av, var å opprette et økonomisk planleggingsråd for samordning av de ulike

delen av den økonomiske politikken.

Senere på 1960-tallet kom det nok en nyskapning. I 1967 opprettet regjeringen Borten, etter at saken var drøftet i Kontaktutvalget, Det tekniske beregningsutvalget. En forløper, som et rent fagøkonomisk utvalg, ble nedsatt i 1965 for å legge fram materiale som kunne danne basis «for en vurdering av hva som kan sies å være det realøkonomiske grunnlaget for inntektsoppgjørene i 1966», som det het i mandatet. Året etter ble utvalget utvidet med partsrepresentanter fra LO, NAF, bonde- og fiskerorganisasjonene, samt noen departementer.²⁰ Forskningsjef i Statistisk Sentralbyrå Odd Aukrust var lenge formann for utredningsutvalget, som fortsatt er i virksomhet.

Det tekniske beregningsutvalget må først og fremst forstås som et tiltak for å styrke den fagøkonomiske analysen i tilknytning til tariffoppgjørene og derigjennom den felles forståelsen av problemene og de økonomiske sammenhengene. Best mulig kunnskapsgrunnlag og felles virkelighetsforståelse var et viktig grunnlag for en samordnet politikk. Det var bl.a. den økonomiske modellen PRIM som Beregningsutvalget la til grunn for sitt arbeid som satte opp industriens konkurranseevne som normgivende for den nominelle inntektsdannelse. En slik «sakliggjøring» av den økonomiske politikken hadde vært en viktig målsetting helt fra 1945 av. Også LO hadde innrettet seg etter dette, bl.a. ved å styrke sin egen fagøkonomiske ekspertise. I 1945 opprettet LO et eget økonomisk kontor ledet av sosialøkonomen Odd Gøthe.

Vi har nevnt Gerhardsens spesielle engasjement for tanken om et korpora-

tivt samordningsorgan i inntektspolitikken. Også blant økonomene i forvaltningen sto slike forestillinger om frivillig og organisert samarbeid som en viktig forutsetning for en effektiv inntektspolitikk sterkt. Blant disse var finansråd Eyvind Erichsen i Finansdepartementet. En annen var Hermod Skånland, ekspedisjonssjef samme sted. I 1973 foreslo et offentlig utvalg som Skånland, nå direktør i Norges Bank, ledet at det skulle opprettes et pris- og inntektspolitisk råd til erstatning for Kontaktutvalget.²¹ Men heller ikke det ble noe av. Og nå var det ikke først og fremst arbeidsgiversiden, men LO som stilte seg avvisende.

Fagbevegelsen var godt representert i Skånlandutvalget, som var enstemmig. Likevel gikk LO mot forslaget om et pris- og inntektspolitisk råd. En viktig grunn var at det utover i fagbevegelsen var en utbredt oppfatning at et slikt råd var en fare for den frie forhandlingsretten. Denne oppfatningen kom til uttrykk allerede på LO-kongressen i 1973, like før Skånlandutvalgets forslag ble lagt fram. En opposisjon med bl.a. Ragnar Kalheim, en av fronfigurene i kampen mot norsk EU-medlemskap, som en sentral person, hevdet at LO-ledelsen hadde latt seg kneble av «borgerlig sosialøkonomi».²² LO-ledelsen fikk ikke den tillitserklæring av sine egne som den trengte for å gå inn i et slikt samarbeid. Og med LO ute av bildet falt hele rådsforslaget.

Politisk radikale strømninger preget av økende skepsis mot klassesamarbeid og sentralistiske tendenser både i politikk og arbeidsliv og inspirert av folkets nei til EU-medlemskap i 1972, marker- te seg tidlig på 1970-tallet tydelig i ar-



Som et ledd i opprustingen av Landsorganisasjonens sentrale apparat etter krigen, ble sosialøkonomen Odd Gøthe ansatt til å lede det nyopprettede økonomiske kontoret.

beiderbevegelsen. Disse strømningene rammet også Skånlandutvalgets rådsforslag. På den annen side kan LOs holdning også ses i lys av det som ble oppfattet som dårlige erfaringer fra samarbeidet med Korvald-regjeringen i 1972-73. Det var LOs oppfatning at regjeringen ikke fulgte opp sine forpliktelser i forbindelse med tariffoppgjøret i 1973. Med et fast råd kunne en bli låst til en politiske forhandlingsparter som LO ikke hadde tilstrekkelig tillit til. Formene for det inntektspolitiske samarbeidet var ingen prinsippsak, men måtte utformes bl.a. ut fra den politiske situasjonen. For LO var det ikke likegyldig hvem som satt i regjeringskontorene.

Med henleggelsen av forslaget fra Skånlandutvalget ble det slutt på frem-

støtene for å få etablert et mer fast og formalisert samordningsorgan i inntektspolitikken. Heller ikke under arbeidet med solidaritetsalternativet ble lignende tanker trukket fram. Opplegget baserte seg fullt og helt på de organer og institusjoner som alt eksisterte. På den annen siden kan sysselsettingsutvalget ses som et slags engangs samordningsorgan som både i sammensetning og funksjon fikk en rolle som kunne ligne mye på det Gerhardsen hadde ønsket seg. Ved at de politiske partiene også var med i sysselsettingsutvalget var dette egentlig et enda mer ambisiøst opplegg. Mens tanken f.eks. med Det økonomiske samordningsrådet fra 1945 hadde vært å legge sterke føringer på vegne av regjeringen og organisasjonene i arbeids- og næringslivet på den politiske behandlingen i Stortinget, ble, for å sette det på spissen, hele prosessen lagt til sysselsettingsutvalget. En svært viktig, kanskje avgjørende fase i den politiske behandlingen av saken ble på denne måten flyttet ut av Stortinget, som i realiteten fikk sin oppgave begrenset til å fylle visse deler av solidaritetsalternativet, særlig budsjettpolitikken, med konkret innhold. Det sterke korporative trekk ved norsk politikk og samfunnsliv ble gjennom solidaritetsalternativet på nytt bekreftet. Også Thorbjørn Jaglands utspill da han i 1996 overtok som statsminister om å opprette en rekke nye råd rundt regjeringen viser at dette tankegodset fortsatt hadde grobunn.

Sysselsettingsutvalget var svært bredt sammensatt. Men ikke alle de store arbeidstakerorganisasjonene var med. Verken YS eller AF var representert. På den måte videreførte utvalget den lange

tradisjonen med å særstille LO. Slik hadde det vært i Det økonomiske samordningsrådet, hvor heller ikke NAF var med helt fra starten, men først kom med i 1946. Slik var det også i Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalget. AF og YS ba første gang om medlemskap i Kontaktutvalget i 1982, men ble avvist, bl.a. av LO. Også i Skånlandutvalgets forslag til pris- og inntektspolitisk råd tronet LO alene på arbeidstakersiden.

LO fikk gjennom sin særstilling en privilegert mulighet for påvirkning, men samtidig også et særlig ansvar, nettopp slik tanken med korporative samordningsorganer har vært. Foruten medansvar har LOs pris også vært risikoen for at andre arbeidstakerorganisasjoner ikke ville vise samme ansvar, men utnytte sin frie stilling til egen fordel. Dette er hovedgrunnen til at LO alltid har krevd som forutsetning for sin moderasjon at andre også skulle bindes, om nødvendig med lov. Lønnslovene i 1988 og 1989 er gode eksempler nettopp på det. De andre organisasjonene skulle altså tilpasse seg, men uten å ha samme muligheter for innflytelse.

Arbeidet med solidaritetsalternativet var en videreføring av LOs gamle særstilling. En følge var at bl.a. AF var skeptisk til opplegget og kom til å vise det i praksis gjennom en mer aggressiv lønnspolitikk enn LO. Her ligger en forklaring på at mange av 1990-tallets streiker, som AFs streik i 1995, ble iverksatt av grupper som ikke sto i LO. De som ble holdt utenfor solidaritetsalternativet ble også den største trusselen mot det. Det kan være i lys av denne erkjennelsen at både YS, AF og den nye organisasjonen Akademikerne nå har fått full og

lik deltakelse i de organene som arbeider med å videreføre solidaritetsalternativet. Den sterke medlemsveksten i disse organisasjonene er naturlig nok også en del av forklaringen. En lang og sterk historisk linje er brutt.

Inntektspolitisk samarbeid - en politisk sak?

Den kraftige motstanden mot Skånlandutvalgets forslag ga ikke noe representativt bilde av fagbevegelsens holdning til inntektspolitisk samarbeid i etterkrigstiden. Snarere har fagbevegelsen for det meste vært en aktiv tilhenger av et slikt samarbeid, selv om det aldri har vært proklamert som noe prinsipp. Visse mønstre har likevel avtegnet seg. Ett slikt mønster er at viljen til inntektspolitisk samarbeid har vært størst når DNA har hatt regjeringsmakten. LO har sett en DNA-regjering som et tryggere og sikrere utgangspunkt enn en borgerlig regjering, ikke minst fordi den gjensidige tilliten har vært bedre og fordi troen på et gunstig «bytteforhold» mellom moderasjon og myndighetenes motytelser da har vært sterkere. Norge har i etterkrigstiden vært et av ganske få land hvor det har vært ført en aktiv, sentralisert inntektspolitikk. En viktig årsak til dette kan nettopp være DNAs sterke politiske stilling og det tillitsfulle samarbeidet mellom den politiske og faglige grenen i norsk arbeiderbevegelse.

Det inntektspolitiske samarbeidet assosieres gjerne med de såkalte kombinerte, samordnete oppgjørene på 1970-tallet og med «den nye orden» fra 1987 av og særlig med solidaritetsalternativet på 1990-tallet. Men de historiske linje-

ne må føres lenger tilbake i tid. Allerede på slutten av 1930-tallet viste fagbevegelsen vilje til å ta regjeringens politikk som premiss for tariffpolitikken. Også DNAs lange sammenhengende regjeringstid fra 1945 til 1965 hadde markante innslag av det som må kunne betegnes som inntektspolitisk samarbeid. Det statlige bidraget var, som vist, først og fremst konsentrert om prispolitiske tiltak, særlig prissubsidier, for å holde prisene stabile gjennom tariffperiodene. Fram til ut på 1970-tallet var det slik at lønnsforhandlinger automatisk ble utløst når prisindeksen passerte et visst avtalt nivå - «den røde strek». Regjeringens hensikt, særlig på 1950-tallet, var å subsidiere seg gjennom tariffperiodene for å hindre at den røde strek ble passert.

Inntektspolitikk ble på regjeringshold sett som et viktig ledd i en samlet økonomisk politikk og var som sådan en del av DNAs nye planøkonomiske ambisjon etter krigen. Likevel kunne det blant sentrale parti- og regjeringsspolitikere råde noe ulike oppfatninger av hvordan inntektspolitikken skulle gripes an. Historien viser således et klart skille, riktignok mer i holdning enn i handling, mellom Einar Gerhardsen og hans regjeringer (1945-51, 1955-65) og den politikken som Oscar Torps regjering (1951-55) forsøkte å føre. Gerhardsen var, som vi har sett, både en sterk tilhenger av formelt organisert samordning, og av aktiv statlig medvirkning. Prissubsidier ble hovedbidraget, men han forsøkte også å koble tariffpolitikken med ulike sosialpolitisk pregete tiltak. Vi har nevnt barnetrygden. Tidlig på 1950-tallet ble spørsmålet om «familielønn» koblet sammen



Da Trygve Bratteli overtok som finansminister i 1951 var han åpen for større markedslogikk i lønnsfastsettelsene og ønsket at regjeringen i større grad skulle forholde seg passiv under forhandlingene.

med lønnsoppgjøret.

Gerhardsens linje er blitt betegnet som en strategi for «samfunnskontrakt», preget av statsmaktens medvirkning for å disiplinere og skape samarbeidsånd. Den blir satt opp mot «sosialpartnerskap», en strategi hvor organisasjonene er de eneste aktørene og slik at regjeringen holder seg passiv til selve lønnsforhandlingene.²³ Det var stort sett slik lønnsforhandlingene var blitt drevet i Norge før annen verdenskrig. Gerhardsen brøt markant med denne tradisjonen i 1945. Mye kan imidlertid tyde på at Torp og hans finansminister Trygve Bratteli ønsket å bevege seg tilbake i retning av sosialpartnerskapet. De var

skeptiske til den etablerte subsidiepolitikken. De ønsket også klarere å desentralisere de tariffpolitiske beslutningene og åpne for større markedslogikk i lønnsfastsettelsen. Bakgrunnen var bl.a. at de mente at lønnsutjevningen etter krigen var gått for langt og begynte å hindre nødvendig omstilling og tilpassning i arbeidslivet. På den annen side ble også nye varianter av statlig medvirkning forsøkt under Torp og Bratteli. Det ble bl.a. gjort forsøk på å trekke skattepolitikken inn i bildet. I 1953 gikk således LO, bl.a. på bakgrunn av at regjeringen hadde varslet skattelettelser, inn for prolongasjon av tariffavtalene. For første gang tilla LO ikke prisutviklingen og prisindeksen all betydning. Endringer i den direkte beskatningen ble akseptert som grunnlag for tariffpolitikken og som et alternativ til høyere pengelønn.²⁴ Men som vi skal se, var det først på 1970-tallet at denne tankegangen slo igjennom for fullt og fylte inntektspolitikken med nytt innhold.

LO fant seg best til rette under Gerhardsens samfunnskontrakt, selv om det f.eks. ble heftig protestert mot utspillet om familelønn i 1950-51. Innvendingene mot Torp og Bratteli var ikke først og fremst prinsipielle. LO-formann Konrad Nordahl mente også at lønnsutjevningen skapte problemer og at en mer produktivitetsavhengig lønnsfastsettelse var ønskelig. Han mente også at prissubsidiene nok lindret i øyeblikket, men ikke løste noen av de grunnleggende problemene. Når misnøyen med regjeringen likevel vokste skyldtes det at den ikke maktet å holde prisstigningen under kontroll. Dermed mistet den mye av tilliten i en

fagbevegelse som også hadde en noe sterkere tro på statlige reguleringer bl.a. av prisene, enn det Torp og Bratteli hadde. Regjeringen ble ikke den garantist for prisutviklingen den selv ønsket å være og som LO la avgjørende vekt på. Uroen i fagbevegelsen og kritikken mot regjeringen Torp var en hovedgrunn til at den gikk av i januar 1955 og ble avløst av en nye Gerhardsen-regjering. Samfunnskontrakt-modellen ble med dette gjenopplivet, selv om Bratteli som mangeårig finansminister også etter 1955, til tider med hell og med støtte av bl.a. sjefdirektør Erik Brofoss i Norges Bank og handelsminister Arne Skaug, fortsatte å hevde sitt syn særlig på subsidiepolitikken.²⁵

Regjeringsskiftet i 1965, da en borgerlig firepartiregjering med Per Borten fra Senterpartiet som statsminister overtok, ble en spennende prøve både på borgerlig politikk og på hvordan fagbevegelsen nå ville forholde seg til de politiske myndighetene etter 30 års DNA-styre. Som på de fleste andre områder la den nye regjeringen heller ikke opp til noen markant kursendring på det inntektspolitiske området. Som sine forgjengere brukte den f.eks. forbrukersubsidier som inntektspolitisk virkemiddel. En aktiv bruk av Kontaktutvalget og opprettelsen av Det tekniske beregningsutvalget må også ses som uttrykk for at den borgerlige regjeringen var opptatt av å videreføre og forbedre det inntektspolitiske samarbeidet.

Utgangspunktet for regjeringen var først og fremst en ambisjon om å dempe prisstigningen som hadde tiltatt utover på 1960-tallet. I en stortingsmelding i 1968 gikk den inn for å videreføre den rådende samarbeidsmodellen og for å

opprette et nytt samarbeidsorgan nærmest etter modell av de forslag Gerhardsen hadde fremmet. LO-ledelsen var imidlertid nå mer avvisende enn før, bl.a. fordi den ikke ønske å risikere for sterkt å bidra til å legitimere en borgerlig regjerings politikk. På samme måte var også DNA nå skeptisk. Det ble bl.a. reist tvil om den borgerlige regjeringen var på linje med DNA og LO i fordelingspolitikken.²⁶

Denne sammenhengen mellom politisk posisjon og holdning til inntektspolitisk samarbeid ble på nytt bekreftet da DNA i 1971 overtok regjeringsmakten med Trygve Bratteli som statsminister. Aller tydeligst ble det senere på 1970-tallet med de såkalte kombioppgjørene bekreftet at samarbeidet var mest omfattende og nært når DNA hadde regjeringsmakten. De kombinerte oppgjørene på 1970-tallet var ikke bare en videreføring, men en markant videreutvikling av samarbeidet. Regjeringen gikk nå inn som en vesentlig mer aktiv forhandlingspartner enn før og med et bredere sett av virkemidler eller tilbud i ermet. Ett nytt og sentralt begrep kom til som styrende for politikken: «disponibel realinntekt», eller «kjøpekraft» som det senere skulle bli kalt. Dette var bakgrunnen for at skattepolitikken kom til å bli et helt sentralt forhandlingskort og hovedpunkt i regjeringens «pakker» i oppgjørene på 1970-tallet. I tillegg ble nå også begreper som «velstand» og «fellesforbruk» trukket inn. Offentlige velferdstjenester skulle også tas med i regnskapet som bidrag til å holde de nominelle lønnstilleggene lave. Det innebar at fagbevegelsen fikk vesentlig sterkere innflytelse over flere sider ved både den økonomiske politikken og so-

sialpolitikken enn før. Når Hågensen på LO-kongressen i 1993 slo fast at «Tariffoppgjør dreier seg om økonomiske og sosiale reformer» var det en tradisjon først og fremst med rot i 1970-årenes inntektspolitikk han sluttet seg til.²⁷

Tariffoppgjøret i 1975 var det første godt forberedte og planlagte kombioppgjøret.²⁸ Men allerede Korvald-regjeringen hadde i 1973 brukt kombimodellen. Det var således en borgerlig regjering som først pekte ut denne nye inntektspolitiske kursen. Og «kleppepakke» senere på 1970-tallet og de prinsipper som lå til grunn fikk bred, tverrpolitisk tilslutning, uten at dette fjernet fagbevegelsens skepsis til de borgerlige partiene. Unntakene fra enigheten var Sosialistisk Venstreparti (SV) og Anders Langes part (ALP). På borgerlig hold var ellers Høyres mest forbeholden. Partiet fryktet at faste ordninger eller organer for sterkt kunne binde opp Stortinget.

NAF stilte seg positiv til kombioppgjørene og etter hvert gjorde LO det samme. Som følge av indre uro og spenninger var det imidlertid en stund noe usikkert hvordan fagbevegelsen ville forholde seg. Men nettopp fordi kombi-

Gode nyttårslofter



— Skal ikke du sende noe tilværs i anledning det nye året, Kleppe?
— Jo, skattene og prisene.

Skattepolitikken skulle bli et sentralt forhandlingskort i Bratteli-regjeringens «pakker» i oppgjørene på 1970-tallet. Tegning av Ellen Auensen i Morgenbladet, 1974.

oppgjørene kom til å fremstå som svært gode oppgjør for lønnstakerne stilnet opposisjonen ganske raskt noe av. Mye kan tale for at «pakkene» og oppgjørene ble ganske rause bl.a. for å ta brodden av opposisjonen i fagbevegelsen. Det var viktig også for regjeringen at LO-ledelsen hadde tillit i egne rekker. For LO var dette naturlig nok et gunstig utgangspunkt for å få innflytelse over oppgjørene. LO sto på midten av 1970-tallet i en uvanlig sterk forhandlingsposisjon og delvis nettopp som følge av slike indre spenninger.

Kombioppgjørene ble innført i en pe-

riode preget av økonomisk vekst. Da konjunktorene snudde og regjeringen la om sin politikk og begynte å stramme inn livreimen mot slutten av 1970-tallet, forsvant også grunnlaget for denne oppgjørsformen. Et gjenopplivningsforsøk i 1980 ble en betinget suksess. Og da en ren høyreregjering med Kåre Willoch som statsminister overtok i 1981, ble også myndighetenes syn på aktiv inntektspolitisk samordning endret. Willochs linje ble å holde seg mest mulig borte fra forhandlingene og overføre ansvaret for oppgjørene tydeligere til partene selv. Willoch-periodens politikk var således mer beslektet med den inntektspolitiske strategi som Torp og Bratteli hadde forsøkt å få til på 1950-tallet enn f.eks. med Borten-regjeringens politikk. Derfor var det en tilbakevending til mer normale tilstander da det aktive inntektspolitiske samarbeidet ble gjenopptatt etter regjeringsskiftet i 1986. Men verken da eller under solidaritetsalternativet tok en fullt og helt opp igjen modellen fra kombioppgjørene på 1970-tallet. Derimot kom det mer langsiktighet inn i samarbeidet. Ad hoc preget ble mindre påfallende.

Solidaritetsalternativet og historien

Både som LO-politikk og som regjeringsspolitikk hører solidaritetsalternativet hjemme i en sterk og etablert historisk tradisjon. Med noe varierende entusiasme har fagbevegelsen gjennom hele etterkrigstiden stilt seg positiv til et aktivt inntektspolitisk samarbeid. En vurdering av tariffoppgjørene ut fra flere kriterier enn størst og raskest mulig lønnsvekst i kroner og øre har vært et

hovedtrekk ved tariffpolitikken. Fagbevegelsens vilje til å ta samfunnsansvar og til å se sammenhengene mellom landets, næringslivets og egne interesser ble klart og tydelig etablert allerede i 1945.

I en viss forstand kan det sies at fagbevegelsen har vært villig til å underlegge seg myndighetenes økonomiske politikk. Men dette kan ikke forstås som en bevisst oppgivelse av egeninteressen, snarere som en erkennelse av at egeninteressen og samfunnsinteressene kan være sammenfallende. Et felles samfunnssyn og en felles oppfatning av økonomiens virkemåte har vært en grunnleggende forutsetning for dette. De politiske og ideologiske båndene mellom den politiske og faglige delen av arbeiderbevegelsen har her vært viktige. Men fagbevegelsen har også, riktignok mer betinget, vært innstilt på et inntektspolitisk samarbeid på tvers av de partipolitiske skillelinjer. På samme måte har de borgerlige partiene som har vært i regjeringssposisjon, med et delvis unntak for Høyre, vært innstilt på et aktivt samarbeid. Disse felles holdningene må i seg selv ses som uttrykk for den tverrpolitiske tilnærmingen som har preget etterkrigstiden og som fikk en ny bekreftelse gjennom solidaritetsalternativet.

Ambisjonene om en aktiv inntektspolitikk var særlig sterke like etter krigen, på 1960- og 70-tallet og så igjen fra slutten av 1980-tallet. De var minst under liberaliseringsperiodene tidlig på 1950-tallet og tidlig på 1980-tallet. For LO har det imidlertid alltid vært et hovedpoeng ikke å binde seg fast til spesielle arbeids- eller oppgjørsformer. Her har LO selv erklært seg prinsipplos og

pragmatisk. Valgene mellom oppgjørformer og mellom andre forhold som har påvirket samordningen med regjering og arbeidsgivere har vært gjort løpende og etter variende kriterier. Vi har pekt bl.a. på den partipolitiske variabel i LOs strategiske overveielser. Omfanget av indre uro og spenninger har utvilsomt også spilt inn. Det kan f.eks. se ut til at det fra tid til annen har vært nødvendig med en viss ventilering av misnøye gjennom oppgjør som i uttelling klart har overskredet det som LOs ledelse har sett som det mest riktige og ansvarlige. Det kan være grunn til å spørre om tariffoppgjøret i 1998, det første etter solidaritetsalternativets femårige planperiode var utløpet, kan forstås på en slik måte. Ved mange andre oppgjør har også lønnglidningen fungert som en slik ventil som i praksis har svekket både LOs moderasjonslinje og den lavlønsprofilen som har vært tillagt så stor vekt. Moderasjonslinjen har ikke bare vært et spørsmål om vilje, men også om styringsevne innad i fagbevegelsen.

Fagbevegelsen har ikke alltid gått i takt. Det har vært spenninger mellom ulike interesser i en stor og sammensatt bevegelse. Det mest slående trekket er likevel den sterke oppslutningen om LO-ledelsens «ansvarlighetslinje». Selv under den økonomiske snuoperasjonen fra 1986 av, som forutsatte både stillstand og nedgang i kjøpekraft, uteble opprøret. På tilsvarende måte hadde samholdet holdt da lønnstakerne ble pålagt lignende byrder under den drastiske omlegging av pris- og stabiliseringspolitikken i 1950-51. Begge gangene var operasjonene koblet sammen med en klar bevegelse mot en mer mar-

kedsorientert økonomisk politikk. Antakelig kan fraværet av sterkere misnøye delvis forklares med lønnglidningen. Byrdene var, i hvert fall for noen grupper, ikke alltid så tunge som det kunne se ut til. Men hovedforklaring må likevel være at den nye forståelsen av de økonomiske sammenhenger og av forholdet mellom fellesinteressene og egeninteressen tidlig og sterkt slo rot på bred basis i norsk fagbevegelse.

Solidaritetsalternativet var i en viss forstand mindre ambisiøst enn f.eks. kombioppgjørene på 1970-tallet. Det var også mindre ambisiøst enn de tanker som lå bak de gjentatte forslagene etter krigen om en sterkt formelt samordningsapparat. På den annen side var det klart mer ambisiøst enn alt annet inntektspolitisk samarbeid etter krigen både gjennom sitt langsiktige perspektiv og konkrete beskrivelse av mål og virkemidler. Aldri tidligere hadde partene, verken fagbevegelsen, arbeidsgiverne eller regjeringen, og til dels også den politiske opposisjonen, bundet seg så fast til en langsiktig plan eller strategi.

Forklaringen må først og fremst ligge i den store arbeidsløsheten rundt 1990. Den utløste en bred, tverrpolitisk kriseforståelse, som det altså først og fremst var fagbevegelsen som drev fram og fikk omsatt i praktisk politikk. En tilsvarende situasjon hadde ikke foreligget tidligere i etterkrigstiden. Under gjenreisningen etter krigen hadde det vært full sysselsetting. Men som følge av det store nasjonale løftet for å få gjenreist landet rådet det en mentalitet som kunne minne noe om 1990-tallet. Gjenreisningsoppgavene utløste i enda sterkere grad enn arbeidsløsheten på 1990-tallet

en politisk tilnærming. Partienes fellesprogram fra 1945 var det storslåtte og helt spesielle uttrykk for dette. På den annen side er det ikke helt søkt å betrakte også solidaritetsalternativet som et slags, riktignok tematisk begrenset, fellesprogram i samme ånd.

Noter

- 1 Landsorganisasjonen i Norge, Yngve Hågensen 60 år. 7.7.1998
- 2 Stortingsrepresentant Jan Petter Rasmussen (DNA) i trontaledebatten 1997, 27.10. 1997.
- 3 NOU 1992:26 *En strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.
- 4 Utvalget henviste også til den enighet LO og NHO hadde oppnådd i 1992 om fire kriterier knyttet til bedriftenes økonomiske situasjon som skulle legges til grunn for oppgjørene. De fire kriteriene var bedriftenes økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne.
- 5 Brundtland, Gro Harlem: *Dramatiske år*, Oslo 1998, s. 37.
- 6 Stokke, Torgeir Aarvaag: *Lønnsforhandling og konfliktløsning. Norge i et skandinaviske perspektiv*. Fafo-rapport 246, 1998, s. 330.
- 7 Se f.eks. LO- sekretær Yngve Hågensens innledning på LOs ekstraordinære representantskapsmøte 24.2.1987, protokoll, s. 13-19.
- 8 Samtale med Yngve Hågensen, 20.1.1999; se også Gro Harlem Brundtland på LO-kongressen 1989, protokoll, s. 90.
- 9 LOs ekstraordinære representantskapsmøte 24.2. 1987, protokoll, s. 13.
- 10 LO-kongressen 1989, protokoll, s. 61.
- 11 LOs ekstraordinære representantskapsmøte 12.2. 1991, protokoll, s. 57f.
- 12 Samme sted, s. 52.
- 13 Se omfattende referat fra konferansen i LO-Aktuelt, nr.10, 1991.
- 14 Brundtland, Gro Harlem: *Dramatiske år*, Oslo 1998, s. 265.
- 15 LO-kongressen 1993, møtereferat, 9.mai, s.3. Hågensen har i samtale med forf. presisert at hans personlige oppfatning har vært at det viktigste er at alle har en mulighet for å få lønnet arbeid, slik at de selv kan gjøre et valg. (Samtale 20.1.1999)
- 16 LO-kongressen 1989, protokoll, s.61.
- 17 Yngve Hågensen nevnte i samtale Thorbjørn Berntsen, nestleder i DNA fra 1992 av, som en av dem som ønsket en slik debatt. (Samtale 20.1.1999)
- 18 Gunnar Ousland på LOs representantskapsmøte, juni 1945, protokoll, s.16f.
- 19 Støilen, Espen: *Fra frischianisme til keynesianisme? En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945-1980*, 1998, s. 148ff.
- 20 Cappelen, Ådne: «Økonomene og inntektspolitikken 1952-1967», i Nordby, Trond (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo 1993, s. 172-184.
- 21 NOU 1973:36 *Om prisproblemene*.
- 22 Støilen, op.cit., s. 344.
- 23 Frøland, Hans Otto: *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff- og inntektspolitikk i LO-N.A.F. området 1950-1965*, Trondheim 1992, s. 25-32.
- 24 Bergh, Trond: *Storhetstid 1945-1965. Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, bd 5, Oslo 1987, s.144.
- 25 Frøland, op. cit., s. 557.
- 26 Støilen, op.cit, s.206f.
- 27 LO-kongressen 1993, møtereferat, 9.mai, s. 4.
- 28 Kombioppgjørene på 1970-tallet er behandlet bl.a. i Dahl, Svein: *Kleppepakker - feilgrep eller sunn fornuft?*, Trondheim 1989, og i Støilen, op. cit.