

Sentralt eller lokalt?

Av Torgeir Aarvaag Stokke

Norsk lønnsdannelse trenger koordinering og sentralisering for å oppnå hovedmålet i inntektspolitikken – en lønnskostnadsvekst på linje med våre handelspartnere. Koordinering og sentralisering står ikke i motsetning til lokal lønnsdannelse, utfordringene ligger i å finne de gode kombinasjonene. På dette punktet er frontfagsmodellen et egnet utgangspunkt. Men koordinering og sentralisering kan likevel bli stadig vanskeligere, skriver Torgeir Aarvaag Stokke, forskningsleder ved forskningsstiftelsen Fafo. Han setter søkelyset på NHOs lønnspolitikk og spør: NHO går inn for en sterk desentralisering av lønnsdannelsen. Er dette klokt, eller er NHO klokere enn sin egen lønnspolitikk?

NHO er Norges mektigste arbeidsgiverorganisasjon. Dermed er det NHOs lønnspolitikk som i vesentlig grad former arbeidsgiversidens lønnspolitikk, i det minste i privat sektor. Jeg skal i denne artikkelen forsøke å ta NHOs lønnspolitikk på alvor, holde den opp mot den norske virkeligheten og spørre: Er den realistisk? Vil den tjene NHO? Kan det tenkes mer pragmatiske utveier? Det er den overordnede lønnspolitikken som er tema, altså spørsmålet om på hvilket nivå og i hvilke former lønnsdannelsen bør skje. I denne betydning er det vel så vanlig å snakke om inntektspolitikk. Og jeg spør i forhold til hovedmålet for inntektspolitikken,

nemlig en lønnskostnadsvekst på linje med våre handelspartnere.

NHOs lønnspolitikk

NHOs gjeldende lønnspolitikk står i NHOs Arbeidsgiverpolitiske Program, vedtatt av Hovedstyret 4. september 2001. Dette er et dokument på 12 sider, hvor erfaringene fra lønnsdannelsen på 1990-tallet og flere runder med inntektspolitiske utredninger oppsummeres. Programmet er kort og poengtert, og konkluderer med klart formulerte mål og virkemidler.

Ifølge NHO er det to - og kun to - måter å



Koordinering og sentralisering av lønnsdannelsen står ikke i motsetning til lokal lønnsdannelse, utfordringene ligger i å finne de gode kombinasjonene. Frontfagmodellen og de muligheter som ligger for samordning av forhandlinger er et egnet utgangspunkt, skriver Torgeir Aarvaag Stokke, forskningsleder ved forskningsstiftelsen Fafo. Foto: Scanpix

sikre hovedmålet for inntektspolitikken på:

- enten et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner, hvor organisasjonene blir enige om de økonomiske rammer for tariffoppgjørene,
- eller et system for en sterk desentralisert lønnsfastsettelse.

Et tredje alternativ med tradisjonelle forbundsvise oppgjør anbefales ikke av

NHO, da dette ikke gir sikkerhet for å oppnå hovedmålet om lønnskostnadsvekst på linje med våre handelspartnere.

NHOs slutning er så at siden arbeidstakerorganisasjonene (LO, YS, Unio og Akademikerne) ikke har ønsket et forpliktende inntektspolitisk samarbeid, må NHOs lønnspolitikk være at all lønnsdannelse skal skje lokalt og på den enkelte bedrift ut fra «de fire kriterier»: Bedriftens økonomi, konkurransevne, produktivitet og fremtidsutsikter.

Logikken i NHOs lønnspolitikk er grei, og forsøkt fremstilt i figur 1 (basert på den såkalt Calmfors-Driffill-dumpen). Norsk inntektspolitikk er ustabil, og svinger (pil I). NHO sier derfor til motpartene: Enten A eller B - C vil vi derimot ikke ha. Og NHO får ikke A av sine motparter, ergo blir målet B slik pil II antyder.

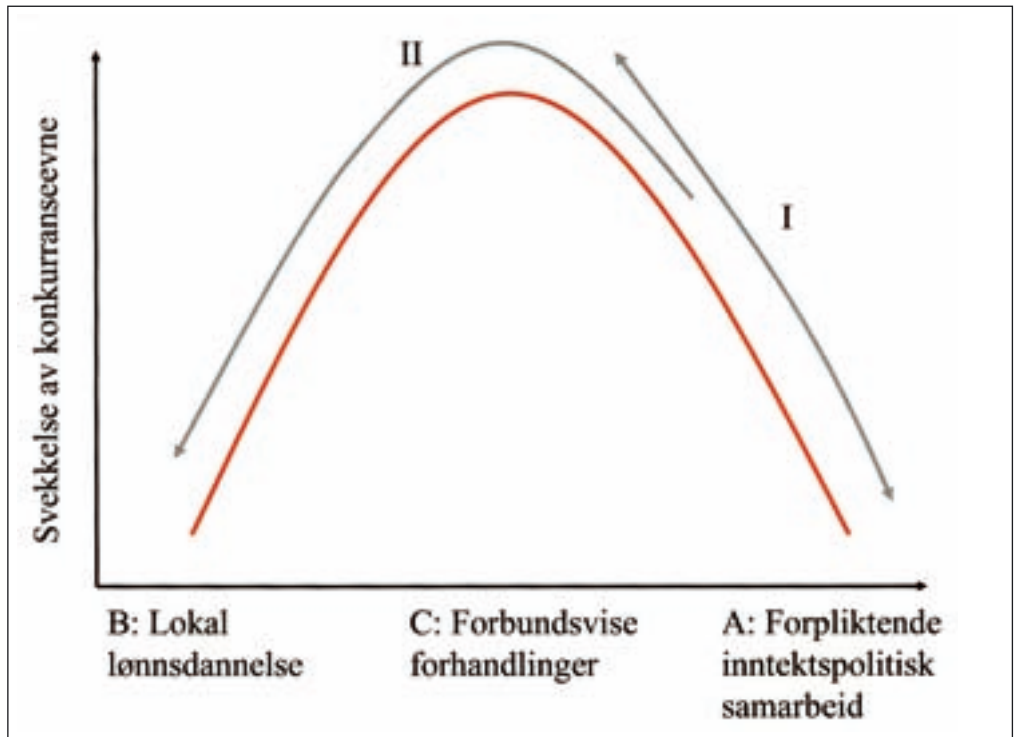
Mine spørsmål er som følger: Finnes egentlig A (et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid)? Er erfaringene med B (sterk desentralisert lønnsfastsettelse) entydig positive? Og hvorfor så avvisende til C (tradisjonelle

forbundsvis oppgjør)? Finnes det måter å kombinere det beste for NHO i A og B på uten å ende i uføret med C? NHOs mer kortsiktige og pragmatiske lønnspolitikk synes nettopp å ligge her, og kan kanskje være mer realistisk også på litt lengre sikt enn de overordnede prinsipielle standpunktene i inntektspolitikken.

Koordinert og forpliktende samarbeid

Det sentrale i ønsket om et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid, er knyttet til at hovedorganisasjonene skal bli enige om økonomiske forutsetninger eller rammer for konkrete

Figur 1. Enkel modell for forhandlingsnivå og konkurransevne

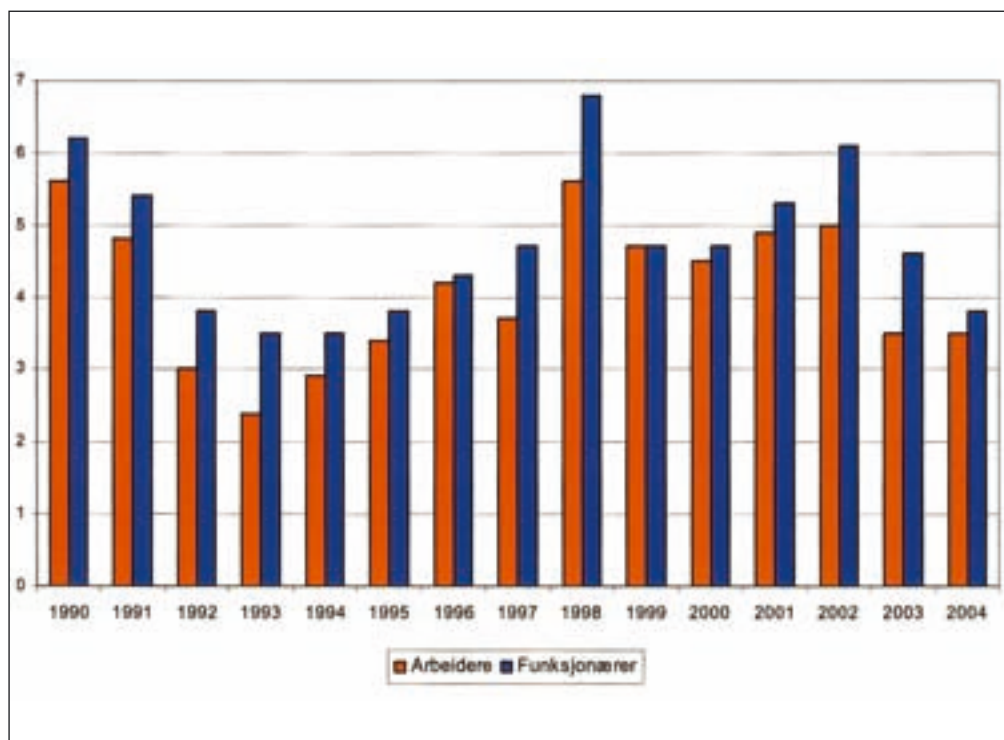


lønnsoppgjør. Det har skjedd én gang i nyere tid i Norge, i 1999. Da ble hovedorganisasjonene i det såkalte Arntsen-utvalget (NOU 1999:14) enige om en lønnsvekst på 4,5 prosent allerede 1. mars. Det ble fulgt opp i tariffrevisjonen, og holdt ganske godt året ut.

1999-oppgjøret slet imidlertid så hardt på arbeidstakerorganisasjonene at parolen «aldri mer Arntsen» fremdeles kan høres. Oppgjøret må også ha slitt på NHO, for det strider mot NHOs lønnspolitikk overfor store funksjonærgrupper å sette en slik ramme. 1999 er faktisk det eneste

året i perioden 1990-2004 med lik årslønnsvekst for arbeidere og funksjonærer i industrien (figur 2). Sagt på en annen måte: Skal det være troverdighet i kravet om et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid (A), må NHO enten tøyte funksjonærlønningene som i 1999 eller begrunne hvorfor de skal ha høyere lønnsvekst enn arbeiderne. Det første strider altså mot NHOs lønnspolitikk, funksjonærene forhandler jo allerede lokalt og ut fra «de fire kriterier» (B). Det siste vet vi ikke en gang om er mulig, og uansett har NHO hittil ikke våget å forsøke.

Figur 2. Årslønnsvekst i industrien, 1990-2004



Det finnes land hvor det praktiseres et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid. Finland og Nederland er eksempler, og tradisjonene er lange. Men her er det vel så mye myndighetene som tvinger arbeidstakerorganisasjonene til forhandlingsbordet ved å true med kutt i velferdsytelser. Slike trusler er ikke like troverdige i Norge i dag, og arbeidstakerorganisasjonene kommer ikke frivillig uten at de har interesse av det. Mellomoppgjørene gjennomføres som kjent samordnet, ved at LO og YS forhandler med NHO om lønn på vegne av alle forbund og landsforeninger. Grunnlaget for koordinering er dermed til stede. Og i mellomoppgjøret 1999 var altså hele arbeidsmarkedet bundet opp av inntektspolitiske rammer. Hva 2006-oppgjøret blir, vet vi ikke. I utgangspunktet vil hver tariffavtale bli revidert for seg, altså en forbundsvis oppgjørsform som i 2004. Men 2006-oppgjøret kan bli samordnet, hvis det finnes tema som krever en samordnet oppgjørsform.

Et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid er altså mulig i Norge, men ikke som noe permanent fenomen. Arbeidstakerorganisasjonene klarer ikke å forplikte seg så mye over tid. Arbeidsgiversiden kan si at det er svakt eller til og med feigt, men det kommer ikke til å hjelpe.

Sterk desentralisert lønnsfastsettelse

Det interessante med sterk desentralisert lønnsdannelse er ikke bare hvilke resulta-

ter det vil gi i forhold til hovedmålet, men også hvordan man skal komme seg dit. Vi har få eksempler på at land har gått fra sentral til lokal lønnsdannelse. Arbeidsgiverne i for eksempel Sverige har forsøkt, men prosessen er stoppet opp. Dette har selvsagt sammenheng med motstand fra arbeidstakersiden, men også med at lønnsdannelsen foregår ved reforhandlinger av tariffavtaler. Disse avtalene er ganske spesielle, de har for eksempel ettervirkning selv om de er sagt opp og man kan bruke arbeidskamp som pressmiddel i forhandlinger om dem. De er med andre ord ikke så lett å komme unna, og spesielt ikke for en arbeidsgiverorganisasjon som ønsker en sterk desentralisering av lønnsdannelsen.

Storbritannia er vel det eneste gode eksemplet på at et land i stor grad har gått fra sentral til lokal lønnsdannelse. Ett av virkemidlene arbeidsgiversiden tok i bruk, var å oppløse sine egne arbeidsgiverorganisasjoner. Da har jo ikke motparten noen organisasjon å binde med tariffavtaler, bare enkeltbedrifter. Noe for NHO og landsforeningene? Neppe med det første, og britiske arbeidsgiverorganisasjoner ble vel «mishandlet» atskillig mer av sine motparter enn NHO og landsforeningene.

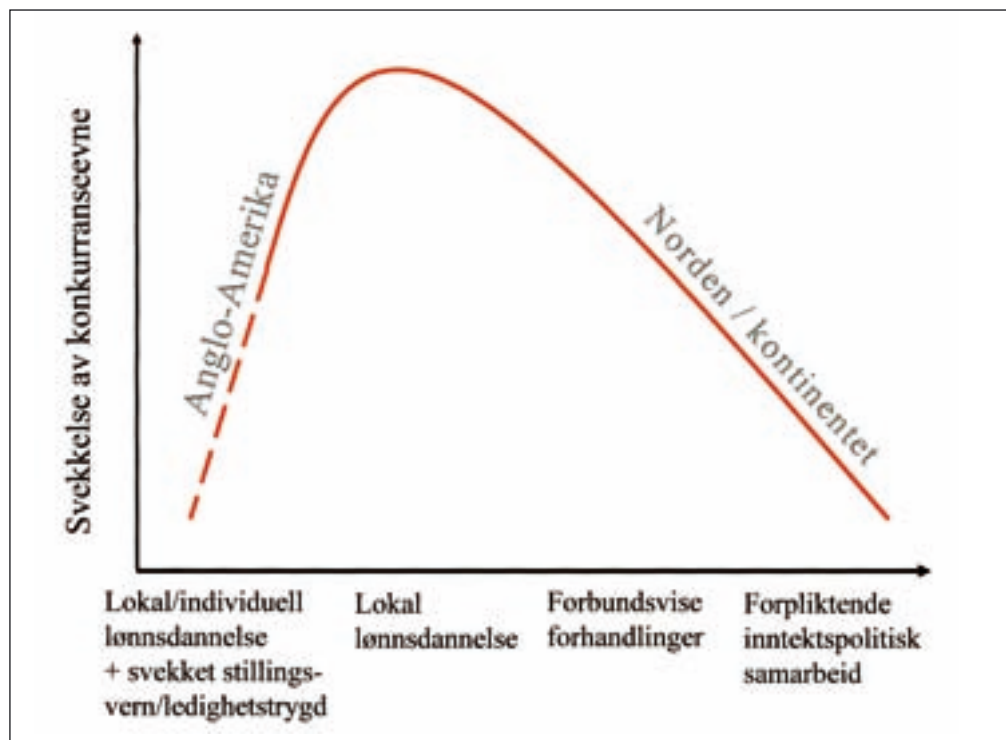
Hva med resultatene? Oppnås hovedmålet? Det er vanskelig å fastslå, men sammenhengen er i alle fall ikke så entydig som NHOs lønnspolitikk antyder. Forsøk på å modellere bedriftsvis lønns-

dannelse (Bjørnstad og Johansen 2002) eller sammenligninger av lønnsdannelsen mellom et stort antall land (Traxler m.fl. 2001) tyder snarere på at Norge kan komme verre ut med sterk desentralisert lønnsdannelse enn i dag. Det har blant annet sammenheng med at «de fire kriteriene» ikke vil fungere tilsvarende modererende så lenge bedriftenes arbeidstakere har et ganske sterkt stillingsvern og en «alternativinntekt» i høy ledighetstrygd. Trusselen om arbeidsledighet vil med andre ord ikke virke disiplinerende under sterkt desentralisert

lønnsfastsettelse uten at NHO også har revolusjonert arbeidsmiljøloven og trygdepolitikken.

I verste fall står vi dermed overfor sammenhenger som illustrert i figur 3. De nordiske og kontinentale landene strever etter ulike former for koordinerende og forpliktende inntektspolitikk. Full desentralisering finner vi først og fremst i angloamerikanske land, og i kombinasjon med svakt stillingsvern og lav arbeidsledighetstrygd.

Figur 3. Justert modell for forhandlingsnivå og konkurransevne



Et siste poeng. Store grupper privatan-
satte funksjonærer i Norge har allerede i
dag en sterk desentralisert lønnsdannelse
– faktisk mer desentralisert enn i Sverige.
Og i industrien er deres lønnsvekst altså i
snitt høyere enn de gruppene som har
mer sentralisert lønnsdannelse (figur 2).
Poenget er billig, men vil bli brukt.

Tradisjonelle forbundsvise oppgjør

I forbundsvise oppgjør er det de enkelte
tariffavtaler som revideres. De revideres
som regel i en bestemt rekkefølge, dels
avhengig av utløpstidspunkt og dels fordi
partene ønsker at noen avtaler skal refor-
handles før andre. Ut over dette kan for-
bundsvise oppgjør forløpe svært forskjel-
lig. Vi har eksempler på at de avtalene
som forhandles først – frontfagene – set-
ter klare rammer som respekteres i etter-
følgende revisjoner i både privat og
offentlig sektor. Men vi har også eksem-
pler på det motsatte, at kostnadene bare
øker på gjennom tariffrevisjonen.

NHOs lønnspolitikk tar utgangspunkt i
erfaringene fra de forbundsvise oppgjør-
ene på 1990-tallet, da det var omfattende
streiker, lite disiplin og høy lønnsvekst.
Lignende erfaringer ble trukket av Norsk
Arbeidsgiverforening på 1970-tallet. De
forbundsvise oppgjørene på 1980-tallet
kommer kanskje noe bedre ut, viseadmi-
nistrerende direktør i NHO Lars Christian
Berge har skrevet om 1980-tallet:
«Hovedorganisasjonene på arbeidstaker-
og arbeidsgiversiden vokter forhandling-
enes gang fra sidelinjen. Krav samordnes i

stor utstrekning bak kulissene. Forskjellen
fra samordnede oppgjør blir derfor liten»
(Berge 1988:62). Uttalelsen kan også tolkes
som at selv om det er LO som bestemmer
den formelle oppgjørsformen (samordnet
eller forbundsvis), har NHO stor innflyt-
else på det reelle forløpet.

Erfaringene fra det forbundsvise 2004-
oppgjøret er vel heller ikke så ille.
Lønnsveksten som ble avtalt i front-
fagene ble respektert i andre områder.
Ingen av streikene i 2004 hadde høyere
lønnsvekst som krav. Arbeidstaker-
organisasjonene i offentlig sektor holdt
seg i ro. Totalt ble lønnsveksten litt lavere
enn hos våre handelspartnere, og det er
første gang siden midten av 1990-tallet.

Selv om NHO ikke var fornøyd med de
inntektspolitiske utredningene og disku-
sjonene for 4-6 år siden, resulterte de i det
minste i én enighet: Norsk inntektspoli-
tikk trenger frontfag, og frontfagenes ram-
mer må respekteres. Denne enigheten om
det vi kan kalle frontfagsmodellen har
aldri vært så bredt forankret i norsk
arbeidsliv som nå. Utfordringen for
arbeidsgiversiden er å håndheve enighe-
ten slik at hovedmålet oppnås. Det gikk
ganske greit i 2004, på tross av at front-
fagsmodellen inneholder to store svak-
heter. For det første er jo bare de sentrale
tilleggene kjent når frontfagenes tariff-
avtaler revideres, utfallet av de lokale for-
handlingene må estimeres og i 2004 var
det til og med usikkerhet rundt over-
henget. Og for det andre skal også funksjo-

nærenes lønnsdannelse innregnes i frontfagsrammen, og funksjonærene forhandles senere og bare lokalt. Med andre ord kjenner vi frontfagenes lønnsramme først året etter, når lønnsstatistikken offentliggjøres. Likevel fungerte det i 2004.

Mulige veier

NHO er en stor og mektig organisasjon, og vi må legge til grunn at NHO vet hva organisasjonen både sier og gjør. Hvis både et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid og et system for en sterk desentralisert lønnsfastsettelse er urealistiske permanente løsninger «i dag», kan det likevel tenkes andre veier enn tradisjonelle forbundsvis oppgjør? Jeg tror NHO har sett det, og utgangspunktet ligger nettopp i frontfagsmodellen.

Frontfagsmodeller eller «pace setting bargaining» er utbredt både ellers i Norden og på kontinentet, og representerer i mange land den sterkeste formen for

koordinering. I Norge kan modellen kombineres med ytterligere koordinering, så som samordnede oppgjør eller totalsamordning som i 1999. Frontfagsmodellen gjør at de mest konkurranseutsatte delene av næringslivet setter rammer for lønnsveksten, man gjør altså bruk av disiplinen blant de arbeidstakerne som vet at det er en sammenheng mellom lønn og sysselsetting.

Frontfagsmodellen har legitimitet fordi også arbeidstakerorganisasjonene aksepterer betydningen av konkurranseutsatt næringsliv. Og frontfagsmodellen har legitimitet fordi den faktisk produserer en ramme. Troverdigheten av denne rammen er omstridt, og vil bli ytterligere omstridt hvis de sentrale tilleggene skal reduseres til fordel for fordeling av lønn etter «de fire kriteriene». Akkurat på dette punktet er det verdt å se på hvordan desentraliseringen arter seg i svensk privat sektor (tabell 1).

Tabell 1. Lønnsdannelsen i svensk privat sektor (2001-2004)

	Arbeidere	Funksjonærer
1 Sentrale tillegg (N)	19	1
Sentrale tillegg og adgang til lokale forhandlinger (N)		
2 Sentrale tillegg og avsetning til lokal pott	36	34
3 Avsetning til lokal pott med individgaranti eller som stupstock	28	21
4 Avsetning til lokal pott uten individgaranti	6	8
5 Lokal lønnsdannelse med stupstock på ramme og individgaranti	10	17
6 Lokal lønnsdannelse med stupstock på ramme		7
7 Lokal lønnsdannelse uten noen garantier (N)		12
SUM	99	100

Både i Norge og Sverige har man normal-lønnsavtaler, altså avtaler hvor det bare gis sentralt avtalte (ofte generelle) tillegg (1). Norske minstelønnsavtaler har adgang til lokale forhandlinger og det avtales et sentralt tillegg, dette er vanligvis lavere enn for normallønnsavtalene. Slike minstelønnsavtaler har de ikke i Sverige, derimot har de minstelønnsavtaler med sentrale tillegg og minimumslønnsnett til lokal fordeling (2). Dette er den vanligste typen tariffavtale i privat sektor i Sverige. Samtidig sorterer flertallet av både arbeidere og funksjonærer under tariffavtaler hvor det ikke gis sentrale tillegg (3-7), men hvor det i de fleste tilfeller finnes minimumsrammer, individgarantier eller «stupstocker» knyttet til de lokale forhandlingene. I verkstedindustrien gis det for eksempel ikke sentrale tillegg, men det finnes bestemmelser om minimumspotter og noen avtaler har også «stupstock» på individgaranti.

Spesielt «stupstock» er ukjent i norsk sammenheng, og kan trenge en nærmere forklaring (se videre i Stokke og Seip 2003). Her starter de lokale forhandlingene helt fritt, men hvis forhandlingene skulle bryte sammen kan en av partene aktivisere en regel om ramme (og eventuelt også fordelingsaspekter av den), en minste individgaranti eller begge deler.

Poenget her er ikke å anbefale import av svensk lønnsdannelse, den er også omstridt og under endring. Poenget er

kun å peke på to forhold. For det første: Hvis norsk arbeidsgiverside ønsker å desentralisere lønnsdannelsen – og dette ønsket oppfattes av arbeidstakersiden som å gå fra dagens minstelønnsavtaler til kun lokal lønnsdannelse uten noen garantier for arbeidstakersiden (7) – er det ikke overraskende at man møter motstand. Og det finnes altså en rekke mulige mellomløsninger, jeg har bare pekt på noen. For det andre kan flere av disse mellomløsningene gi bedre kontroll på rammen enn selv dagens norske minstelønnsavtaler. Og uten troverdig ramme, ingen frontfagsmodell.

2006

Frontfagsmodellen fungerte bra i 2004, men har NHO dermed noen garanti for at den vil fungere i 2006? I utgangspunktet ikke. Frontfagsmodellen baserer seg på at det finnes disiplin i frontfagene, og det har ikke alltid vært tilfellet. Videre må arbeidsgiversiden opptre disiplinert i de sentrale forhandlingene, det er mange tariffavtaler som skal revideres både i NHO og utenfor. Manglende koordinering på arbeidsgiversiden er en drømme-situasjon for mange arbeidstakerforbund. Frontfagsmodellen krever med andre ord mye av arbeidsgiversiden.

Et siste problem med frontfagsmodellen er at den fungerer best på lønn. Det ble godt illustrert i 2004 da frontfagenes løsning på spørsmål om tariffesting av pensjon og innsyn i lønns- og arbeidsvilkår til underleverandører ikke forhindret

senere streiker på samme tema. Det kan i verste fall tenkes at jo bedre frontfagsmodellen fungerer på lønn, jo mer vil andre tema enn lønn bli konfliktstoff i tariffrevisjonene.

Hvis 2006-oppgjøret blir preget av også andre tema enn lønn, er det dermed ikke sikkert at frontfagsmodellen duger for arbeidsgiversiden. Samordning eller andre former for koordinering kan være nødvendig. Men slike grep rår ikke arbeidsgiversiden over alene. Mislykkes arbeidsgiversiden, er det duket for reguleringsstrid om ikke bare lønn, men også andre tema som kan tariffavtalefestes.

Avslutning

Norsk lønnsdannelse trenger koordinering og sentralisering for å oppnå hovedmålet i inntektspolitikken – en lønnskostnadsvekst på linje med våre handelspartnere. Det standpunktet deles også av de fleste aktører. Koordinering og sentralisering står imidlertid ikke i motsetning til lokal lønnsdannelse, utfordringene ligger i å finne de gode kombinasjonene. På dette punktet er frontfagsmodellen og de muligheter som ligger for samordning av forhandlinger et egnet utgangspunkt. Koordinering og sentralisering kan likevel bli stadig vanskeligere, dels fordi aktørene på begge sider blir flere og samholdet i organisasjonene går i bølger, dels fordi aktørenes videre lønnspolitiske preferanser spriker og sist fordi andre vanskelige tema enn lønn gjør seg gjeldende i inntektspolitik-

ken. På den andre siden er mulighetene for en sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitikk ikke død, men ligger latent i den norske forhandlingsmodellen som mulig krisetiltak.

Litteratur

Berge, Lars Christian (1988): «Norge», i Elvander, Nils (red.): Förhandlingssystem, inkomstpolitik och arbetskonflikter i Norden. Stockholm: Norstedts
Bjørnstad, Roger og Per Richard Johansen (2002): «Desentralisert lønnsdannelse: Avindustrialisering og økt ledighet selv med tøffere arbeidsliv», i Norsk Økonomisk Tidsskrift, vol. 116, ss. 69-98
Stokke, Torgeir Aarvaag og Åsmund Arup Seip (2003): Lokal lønnsdannelse og tvis-teløsning. Erfaringer fra nordeuropeiske land. Oslo: Fafo
Traxler, Franz m.fl. (2001): National labour relations in internationalized markets. Oxford: Oxford University Press

