

Frontfagsmodellen; et redskap for moderasjon eller lønnsvekst?

Utviklingstrekk 1998 - 2012



Anders Stadheim

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Våren 2013

Forord

I skrivende stund er jeg i slutfasen av arbeidet med masteroppgaven i historie ved Universitetet i Bergen. Det har vært en utfordrende, intens og lærerik prosess. Når det nå begynner å nærme seg slutten på denne prosessen, er det på sin plass å takke alle som har bidratt i henhold til oppgaven.

Først og fremst skylder jeg veilederen min, Jan Heiret, en stor takk! Han har fra første stund stilt krav, samtidig som han har gitt meg oppmuntring når det har vært behov for det. Samarbeidet har etter min mening fungert godt både gjennom den individuelle veiledningen og gjennom seminarne.

Takk også til Tore Grønlie, Sissel Rosland og Svein Ivar Angell, samt mine medstudenter som har deltatt på seminarne og gitt konstruktive og relevante tilbakemeldinger.

Til slutt vil jeg også takke familie og venner som har støttet meg gjennom arbeidet med masteroppgaven.

Sogndal/Bergen, mai 2013

Anders Stadheim

Kapittel 1. Innledning	5
1.1. Utgangspunkt for tema og problemstilling	5
1.2. Frontfagsmodellen i forskningslitteraturen.....	6
1.3. Avgrensing og disposisjon.....	9
1.4. Metodiske - og kildekritiske vurderinger	11
Skriftlige kilder	12
Muntlige kilder; intervju	15
 Kapittel 2. Utviklingen av forhandlingssystemet og frontfagsmodellen (1899-1998)	18
2.1. Et første steg på veien mot tariffavtalesystemet (1899-1957).....	18
2.2. Organisasjons- og forhandlingsstrukturen i utvikling (1958-1980)	20
Etableringen av frontfagsmodellen	21
Nye hovedorganisasjoner etableres.....	22
2.3. Byggverket endelig på plass. Den norske modellen (1980-1998).....	24
Solidaritetsalternativet	26
Trekke ved arbeidslivet	28
Organisasjonsstrukturen; omorganisering og splittelse	28
Forhandlingsstrukturen og forhandlingsmønsteret	31
Er modellen levedyktig?.....	32
2.4. Oppsummering	33
 Kapittel 3. Interessemotsetninger og kamp for en utvidet frontfagsmodell (1998-2003)	35
3.1. 1998-oppgjøret. Brudd med Solidaritetsalternativet; utdanningsgruppene på krigsstien.....	36
3.2. Offentlige utvalg og korporativ revolusjon	39
3.3. Politisk lønnsloft for lærerne	44
3.4. AF sitt endelige og UHO sin kamp for et utvidet frontfag.....	47
3.5. En revidert frontfagsmodell for gjennomføring av hovedkursen	52
3.6. Oppsummering	55

Kapittel 4. Videre kamp om den utvidete frontfagsmodellen; spørsmål om likelønn igjen på dagsorden (2004-2008).....	57
4.1. Arven fra Holden-utvalgene	58
Det lønnspolitiske samarbeidet ved inngangen til 2004.....	58
Forhandlingsansvaret for lærerne overføres fra stat til kommune	61
4.2. Gjennomslag for den reviderte frontfagsmodellen?	63
4.3. Kampen for likelønn	67
4.4. Mot ny lønnsfest i 2008	75
4.5. Oppsummering	78
 Kapittel 5. Likelønnsoppgjør og tilspisset debatt om frontfagsmodellen (2009 – 2012)	 81
5.1. Finanskrise og nye krav om moderasjon	81
5.2. Likelønn; ett fortsatt uavklart problem	84
Historisk likelønnsoppgjør i 2010?	85
5.3. Mellomoppgjøret i 2011	90
5.4. Lønnsoppgjøret 2012; den største streiken i offentlig sektor på 28 år	93
5.5. Streikens etterspill; sentrale organisasjoners synspunkter på lønnsdannelsen i offentlig og privat sektor.....	95
5.6. Oppsummering	100
 Kapittel 6. Konklusjon	 102

Kapittel 1. Innledning

1.1. Utgangspunkt for tema og problemstilling

Denne oppgaven handler om lønnsdannelsen i Norge, avgrenset til frontfagsmodellen og forholdet mellom offentlig og privat sektor i perioden fra 1998 til 2012. Det norske lønnsforhandlingssystemet er av stor samfunnsøkonomisk betydning og har implikasjoner på både mikro- og makronivå. Frontfagsmodellen har gjennom flere tiår vært et grunnprinsipp innenfor dette systemet. Modellen har fungert som et anker i lønnsdannelsen, og som en forutsetning for lav ledighet, høy produktivitet og et godt utbygd velferdssystem. Systematisk kunnskap om frontfagsmodellen og forholdet mellom offentlig og privat sektor er vesentlig for å forstå utviklingen av det norske samfunnet de siste tiårene.

Lønnsoppgjøret 2012 ble turbulent og resulterte i de største streikene i offentlig sektor på 28 år. Unio, Landsorganisasjonen (LO) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) godtok ikke riksmeklerens skisse til løsning som innebar en lønnsvekst på under fire prosent.

Avstanden mellom krav og tilbud var ikke stor, men den store uenigheten dreide seg om anslagene for lønnsveksten i industrien. At finansdepartementet i revidert nasjonalbudsjett hadde nedjustert anslaget over årets lønnsvekst fra fire til 3,75 prosent, ga trolig staten som arbeidsgiver mindre spillerom. Organisasjonene på arbeidstakersiden oppfattet dette som et forsøk fra arbeidsgiver på å legge rammen i staten under den forventede lønnsveksten i industrien.

Hvorfor store deler av offentlig sektor havnet i streik, ble et sentralt spørsmål i kjølvannet av tariffoppgjøret i 2012. Konflikten satte et stort spørsmålstegn ved hele forhandlingsstrukturen, og den såkalte frontfagsmodellen ble ett av oppgjørets stridstemaer. Frontfagsmodellen innebærer at konkurranseutsatt industri forhandler først og etablerer en ramme for industrien og de andre sektorene. Frontfagsmodellens formål er å sikre en lønnsvekst som er i harmoni med hva konkurranseevnen over tid kan tåle.

I etterkant av oppgjøret ble det full ordkrig mellom partene om tolkningen av frontfagsmodellen. Ansatte i offentlig sektor hevdet at denne modellen var foreldet og hadde vært en hemske for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Modellen tok ikke opp i seg strukturelle endringer i arbeidslivet, og grunnlaget for modellen måtte dermed revurderes.

Arbeidsgiversiden ga uttrykk for at modellen var et kriterium for å sikre en lønnsvekst i harmoni med hva Norges konkurranseevne over tid kunne tåle, og at modellen derfor var en forutsetning for hele landets økonomiske bæreevne.

Med bakgrunn i streikene i 2012 og uenigheten rundt tolkningen og praktiseringen av frontfagsmodellen vil jeg i denne oppgaven se nærmere på forhandlingssystemet som fundament for lønnsdannelsen i Norge. Den overordnede problemstillingen for oppgaven er:

I hvilken grad kan vi si at frontfagsmodellen har endret karakter i perioden fra 1998 til 2012?

1.2. Frontfagsmodellen i forskningslitteraturen

I forskningslitteraturen kan vi identifisere nyanser i begrepsbruk og ulike innfallsvinkler for å identifisere forbindelser som finnes mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, deres organisasjoner og forholdet mellom disse og den norske stat. Heiret og Korsnes (2003) omtaler disse forbindelsene som det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner og viser med det til et relativt stabilt mønster, både med hensyn til organisering og spesielt måten det kollektive avtale- og forhandlingssystemet er bygd opp på. Mer presist handler dette om regulering av medbestemmelse og arbeidstakerrepresentasjon mellom arbeidstakerorganisasjon og stat/politiske myndigheter, samt regulering av tvister og avtaler mellom arbeidsgiverorganisasjoner og stat/politiske myndigheter. Heiret (2012) bryter imidlertid opp forståelsen av systemet av arbeidslivsrelasjoner som et relativt stabilt mønster ved å drøfte likheter og forskjeller mellom ulike historiske perioder.

Jan Heiret og Olav Korsnes står sammen med Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson som forfattere av boken "Arbeidsliv, Historie, Samfunn". Boken omhandler norske arbeidslivsrelasjoner i et historisk-sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv. Teksten vektlegger hvordan det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner har vokst fram siden 1900, og analyserer videre særpreget ved det norske systemet sammenlignet med andre land. Forskerne er i første omgang interessert i å identifisere og analysere det de omtaler som stabile trekk ved systemet av arbeidslivsrelasjoner, og hvilke eventuelle historiske brudd som leder frem mot situasjonen slik denne var rundt årtusenskiftet.

Torgeir Aarvaag Stokke, Stein Evju og Hans Otto Frøland (2003) omtaler forholdet mellom organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk som "Det kollektive arbeidslivet". Boken er bygd opp rundt tariffavtalen som reguleringsinstrument. Teksten gir en samfunnsvitenskapelig, juridisk og historisk oversikt over tariffavtalenes betydning i samfunnet, og de organisasjoner og institusjoner som forvalter avtalene. De ulike innfallsvinklene bidrar til en utvidet og mer helhetlig forståelse av den historiske utviklingen i det kollektive arbeidslivet.

I boken "Hamskifte" redigert av Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (2007) bruker Dølvik begrepet "den norske modellen". Grunnpilarene i den norske modellen, eller de nordiske modellene, identifiseres som et system mellom partene i arbeidslivet, kollektive forhandlinger og arbeidsmarkedsregulering, offentlige velferdsordninger og makroøkonomisk politikk og næringspolitikk (ibid:20). Boken er utarbeidet i forbindelse med Fafos 25-årsjubileum og har fokus på samfunnsendringer fra ca 1980 og frem til 2007. Forfatterne analyserer endringer i arbeidslivet og velferdsstaten, og hvordan disse har påvirket fordelingen av levekår og innflytelse. Analysene vektlegger et komparativt eller sammenlignende perspektiv.

Oppsummert kan vi si at de tre bøkene introduserer ulike vinklinger og ulike tilnærminger for å identifisere forbindelsene mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, deres organisasjoner og forholdet mellom organisasjonene og den norske stat. Heiret mfl (2003) er opptatt av å finne mønster i det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner for å identifisere faktorer som eventuelt peker i retning av brudd eller kontinuitet, sett i et historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv. Dølvik mfl (2007) vektlegger på sin side betydningen av endringer i arbeidslivet og velferdsstaten, og hvordan disse har påvirket fordelingen av levekår og innflytelse. Stokke mfl (2003) tar utgangspunkt i tariffavtalene som reguleringsinstrument, og ser tariffavtalene som grunnelementet i hele det organiserte arbeidslivet.

Både Dølvik mfl (2007), Heiret mfl (2003) og Stokke mfl (2003) oppsummerer perioden fra om lag 1980 og frem til årtusenskiftet som kjennetegnet av store endringer både strukturelt, økonomisk og i forhold til sosio-politiske rammevilkår. Trass i at markedslogikken hadde trengt inn på nye områder, så det ut til at de bærende institusjonelle strukturene og de politiske hovedstrømningene i norsk samfunnsliv fortsatt var preget av høy grad av stabilitet. Det så med andre ord ut til at markedene ikke hadde fortrenget politikerne og organisasjonene i styringen av samfunnet. Det fantes imidlertid nyanser i dette bildet. Som Heiret (2003b) fremhever i sine analyser, stod det nasjonale systemet i spenningsfeltet mellom to verdener. De nasjonale institusjonene og reguleringene stod på den ene siden under press fra økende internasjonalisering. Parallelt ble det etablerte forhandlingssystemet satt under press som følge av blant annet flere lokale avtaler og større rom for individuell lønnsfastsetting. Frøland (2003) poengterer at utfordringene som i fortiden dannet grunnlaget for inntektspolitisk samarbeid fremdeles gjorde seg gjeldende. Med et visst forbehold for pengepolitikken, var de institusjonelle betingelsene for et inntektspolitisk samarbeid ifølge Frølands konklusjoner ikke

endret. Forskerne følger alle, om enn fra noe ulike teoretiske innganger, utviklingen av den norske modellen frem til de første årene etter årtusenskiftet.

Samlet sett synes den norske modellen å ha vært utsatt for press og spenninger både lokalt, nasjonalt og globalt. Systemet disse relasjonene hadde virket under, så likevel ut til å beholde sitt nasjonale særpreget (jf. Heiret 2003b). Dette bildet kunne imidlertid bli endret. Nergaard og Stokke presenterer eksempelvis tre utfordringer for den norske forhandlingsmodellen. For *det første* hadde EU-utvidelsen med land fra Øst- og Sentral-Europa ført til stor arbeidsinnvandring som hadde satt norske lønns- og arbeidsvilkår under press.

Allmenngjøring av tariffavtaler var et tiltak for å hindre sosial dumping og at en mistet kontroll over lønnsdannelsen. For *det andre* så det ut til at modellen kunne ha problemer med å løse likelønnsutfordringen. Rammetenking i lønnsoppgjøret, kombinert med moderat lønnsvekst, gjorde det vanskelig å endre lønnsrelasjoner mellom yrkesgrupper og sektorer. *En tredje* utfordring ble knyttet til den reviderte frontfagsmodellen. Om det var arbeiderne som i fremtiden ville henge etter i lønnsutviklingen som følge av funksjonærenes og offentlig sektors lønnsvekst, kunne ifølge Nergaard og Stokke utfordre den tilsynelatende lønsmessige disiplinen (2007:65).¹

Denne oppgaven representerer en nyvinning da det, så langt jeg kjenner til, i perioden 1998-2012 ikke er gjennomført en historisk studie av frontfagsmodellen og dermed det norske forhandlingssystemet. På bakgrunn av forskningslitteraturen har jeg formulert fem konfliktlinjer som jeg vil bruke til å presisere problemstillingen. Konfliktlinjene danner dermed utgangspunkt for mine analyser. De ulike konfliktlinjene slik de blir presentert i fortsettelsen er ikke like fremtredende i alle periodene jeg har studert. Konfliktlinjene vil av og til forsterke hverandre, mens de andre ganger kan stå i motstrid. En konfliktlinje kan dermed svekkes eller få mindre gjennomslagskraft om en annen styrkes. De ulike konfliktlinjene danner analytiske redskap for å svare på i hvilken grad frontfagsmodellen har endret karakter i perioden fra 1998 til 2012. Det vil i så måte være av interesse å identifisere eventuelle forskyvninger i konfliktlinjene, og om konfliktlinjene hver for seg eller samlet har hatt, eller har, sprengkraft i seg til å endre modellen.

Offentlig – privat

Konfliktlinjen offentlig–privat er overordnet og danner tyngdepunktet i mine analyser. Denne konfliktlinjen handler om på hvilken måte eller i hvilken grad lønnsdannelsen i privat sektor

¹ Deler av litteraturen utdypes videre i kapittel 2.

skal danne grunnlag for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Et sentralt premiss i frontfagsmodellen har hvilt på en enighet om at offentlig sektor ikke skal være lønnsledende. Et spørsmål knyttet til denne konfliktlinjen er om en slik enighet nå har blitt utfordret.

Funksjonær – utdanningsgrupper i offentlig sektor

Høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken har bidratt til å sette stort press på frontfagsmodellen. Konfliktlinjen funksjonær – utdanningsgrupper i offentlig sektor relateres til sammenligningsgrunnlaget mellom funksjonærene i privat sektor og utdanningsgruppene i offentlig sektor. Om lik utdanning skal gi lik lønnsmessig uttelling uavhengig av om en er ansatt i offentlig eller privat sektor, utgjør her et relevant spørsmål.

Likelønn – lønnsforskjeller

Likelønn og lønnsforskjeller handler blant annet om likelønnsproblematikken som et legitimt grunnlag for lønnsutjevning mellom offentlig og privat sektor, og om hvilke grupper som skal prioriteres. En del av debatten omhandler også frontfagsmodellen som redskap for å oppnå lønnsutjevning mellom kvinner og menn.

Sentral – lokal

Denne konfliktlinjen omhandler hvorvidt lønnsdannelsen i hovedsak skal basere seg på sentrale avtaler eller lokale forhandlinger og individuelle vurderinger. Grunnleggende spørsmål knyttet til denne konfliktlinjen er hvilken løsning som best ivaretar partenes felles interesser, og hvilke konsekvenser de ulike løsningene får for en inntektspolitisk koordinering av lønnsdannelsen.

Funksjonær - arbeider

Konfliktlinjen handler om i hvilken grad lønnsutviklingen for funksjonærer i privat sektor er løsrevet fra frontfagsmodellen og arbeiderne i privat sektor. Spørsmålet her er blant annet knyttet til hvorvidt frontfagsoppgjøret skal sette rammer for funksjonærlønnsutviklingen. Videre handler det om spenningsfeltet mellom arbeidere og funksjonærer i privat sektor.

1.3. Avgrensing og disposisjon

Oppgaven tar for seg perioden fra 1998 til 2012. 1998-oppgjøret blir gjerne karakterisert som et endelig brudd med Solidaritetsalternativet fra 1990-tallet. Solidaritetsalternativet var en nasjonal strategi for økt sysselsetting initiert på 1990-tallet, med målsetting om moderate oppgjør for å bedre norsk industris konkurransevne gjennom frontfagsmodellen. 1998-oppgjøret ble og starten for det som senere har blitt omtalt som en korporativ revolusjon

(Stokke 2003:264-266). Begrepet den korporative revolusjonen refererer til at alle arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene rundt årtusenskiftet ble invitert inn i de offentlige utvalgene og Det tekniske beregningsutvalget (TBU).² Oppgaven strekker seg til streikene i 2012 og debattene i kjølvannet av disse.³ Oppgaven har seks kapitler, inklusiv innledning og konklusjon, og har en overordnet kronologisk struktur. Kronologien er uttrykt gjennom inndelingen av de ulike kapitlene. Innenfor hvert kapittel overlapper kronologien til en viss grad i forhold til tema. Periodeinndelingen er avgrenset til det jeg rammer inn som markante hendelser, og vil bli nærmere utdypet i innledningen til hvert kapittel.

Kapittel 2 gir et historisk riss av utviklingen av forhandlingssystemet og etableringen av frontfagsmodellen. Dette kapitlet er basert på eksisterende litteratur og ikke på egne kildestudier. Kapitlet er delt i tre. *Del 1* innledes med etableringen av Landsorganisasjonen (LO) i 1899 og Norges Arbeidsgiverforening (N.A.F.) året etter. Videre skisseres opprettelsen av Jernavtalen i 1907, via Hovedavtalen i 1935. *Del to* tar for seg perioden fra 1958 til 1980. At statens tjenestemenn i 1958 fikk lovfestet rett til å inngå tariffavtaler med sine arbeidsgivere, markerer en milepæl i norsk arbeidslivshistorie. Deretter tematiseres etableringen av frontfagsmodellen og opprettelsen av nye hovedorganisasjoner. *Del tre*, som er den mest omfattende, vektlegger perioden fra 1980 og frem til 1998, en periode kjennetegnet av markante omstillinger i arbeidsliv og partsforhold.

Kapittel 3 omhandler perioden fra lønnsoppgjøret i 1998 til utgangen av 2003. Vinteren 2003 ble en revisjon av frontfaget formalisert gjennom en uttalelse fra Kontaktutvalget som åpnet for at lønnsveksten til både funksjonærer og arbeidere i konkurranseutsatt sektor skulle tas hensyn til i lønnsforhandlingene i statlig sektor.⁴ I dette kapitlet ser jeg nærmere på bakgrunnen for denne revisjonen. Som poengtert ovenfor, ble flere offentlige utvalg opprettet i kjølvannet av lønnsoppgjøret i 1998. Hvilken betydning utvalgsarbeidene fikk for revisjonen av frontfagsmodellen tematiseres videre i kapitlet. Det ekstraordinære lønnsloftet lærerne fikk gjennom skolepakkene på begynnelsen av 2000-tallet analyseres deretter. Våren 2003 leverte Holden II-utvalget sin innstilling.⁵ I siste delen av kapitlet ser jeg nærmere på utvalgets innstilling, og hvilken betydning innstillingen fikk for lønnsdannelsen i offentlig sektor og formaliseringen av en revidert frontfagsmodell. Konfliktlinjene i dette kapitlet

² Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene ble etablert i 1967. Jamfør også kapittel 2, side 22.

³ For videre begrunnelser for 1998 som utgangspunkt for oppgaven viser jeg òg til kapittel 3.

⁴ Kontaktutvalget ble opprettet i 1962 for å samordne lønnsoppgjørene. Utvalget tjener som forum for gjensidige orienteringer mellom de impliserte parter og interessegrupper i tilknytning til lønnsoppgjørene. (Jf. og kapittel 2).

⁵ Holden II-utvalget var et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringene for konkurranseutsatt industri og lønnsdannelsen.

dreier seg i hovedsak om offentlig – privat og funksjonær- utdanningsgrupper i offentlig sektor.

Kapittel 4 tar for seg perioden fra 2004 til 2008. Kapittelet innledes med det lønnspolitiske samarbeidet ved inngangen til 2004, og at forhandlingsansvaret for lærerne nå ble overført fra stat til kommune. Overføringen av forhandlingsansvaret kan knyttes til konfliktlinjen sentral – lokal. Hvorvidt utdanningsgruppene i offentlig sektor fikk gjennomslag for en utvidet tolkning av frontfagsmodellen, belyses videre. Deretter tematiseres spørsmål om likelønn og arbeidet med å få opprettet en likelønnskommisjon. Kapittelet avsluttes med lønnsoppgjøret i 2008. Hvor forpliktende var uttalelsen i Kontaktutvalget i 2003? Hvilke konsekvenser fikk likelønnsspørsmål for frontfagsmodellens rolle som normgiver i lønnsdannelsen? Spørsmålene i dette kapittelet blir analysert ut fra konfliktlinjene offentlig-privat, funksjonær-utdanningsgrupper i offentlig sektor, sentral- lokal og likelønn- lønnsforskjeller.

Kapittel 5 er avgrenset til perioden 2009-2012. Kapittelet tar utgangspunkt i finanskrisen i 2008 og nye moderasjonskrav. Deretter tar jeg for meg likelønnsdebatten i kjølvannet av Likelønnskommisjonens innstilling fra 2008.⁶ Videre tematiseres mellomoppgjøret i 2011. Kapittelet avsluttes med streikene i 2012 og debattene i etterkant. Hvilke konsekvenser fikk hensynet til den konkurranseutsatte industrien for lønnsutviklingen i offentlig sektor? Ville utdanningsgruppene i offentlig sektor få gjennomslag for et lønnsløft utenfor frontfagets rammer? Hadde det normative grunnlaget for frontfagsmodellen endret seg, og hadde den gått fra å være en modell for moderasjon til en modell for lønnsøkninger? Analysen i kapittel fem omfatter alle konfliktlinjene slik disse er skissert ovenfor.⁷

1.4. Metodiske - og kildekritiske vurderinger

”Det er ikkje berre å gripe fortida”, skriver Andresen mfl (2012:87). Fortiden må skjæres til, vi må finne frem til kilder som kan svare på problemstillingene eller forskningsspørsmålene vi stiller, og kildene må tolkes. For å svare på problemstillingene i masteroppgaven har jeg valgt tolkning av tekst som metodisk hovedtilnærming. I tråd med nyere historisk-metodiske tradisjoner er det av interesse å undersøke hvordan mening blir dannet i selve teksten, heller enn å se språket som et bilde av virkeligheten. Når formålet er å utvikle forståelse av hensikter, mål og eventuelle motiver hos de aktuelle aktørene, samt det å tolke meninger bak

⁶ Likelønnskommisjonen var en norsk offentlig utredning fra et utvalg oppnevnt sommeren 2006.

⁷ Begrepet normativt grunnlag brukes i oppgaven synonymt med det uttalte formålet med frontfagsmodellen som er å sikre en lønnsvekst i harmoni med hva konkurranseevnen kan tåle.

ytringer, bak institusjoner og ritualer, tar vi i bruk det vitenskaps- og metodelitteraturen omtaler som hermeneutikk eller nyhermeneutikk (Kjeldstadli 1999:123; Walstad 2011:14).

Walstad refererer til et skille mellom det han omtaler som metodehermeneutikerne og nyhermeneutikerne, representert ved den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer.

Metodehermeneutikerne var på sin side opptatt av at valg av de rette metoder ville lede til sannheten. Forskerens forforståelse stod i henhold til denne retningen i veien for sannheten, og måtte overvinnnes eller elimineres. Gadamer på sin side fremfører et motsatt synspunkt i det han argumenterer for forforståelse som positivt og nødvendig som utgangspunkt for å forstå (2011:21). Som Quinlan også understreker, er historisk forskning i likhet med forskning generelt, ikke en verdifri prosess. "Oral historians come to the table with a perspective. There is no such thing as writing objective history. (...) it would be meaningless" (2011:35).

Proessen knyttet til arbeidet med masteroppgaven kan også beskrives som en "hermeneutisk sirkel" eller spiralbevegelse (Kjeldstadli 1999:123-124). Med utgangspunkt i forforståelsen av frontfagsmodellen eller det inntektspolitiske samarbeidet tolkes materialet gjennom mine begynnsspørsmål, startkategorier, ideer og antakelser. Gradvis tilegnes ny kunnskap som bidrar til reformuleringer av problemstillinger og til utvikling av nye begreper som tilfører tolkningen mer dybde og innsikt.

Det empiriske materialet består av henholdsvis skriftlig materiale og intervju med fire utvalgte aktører i organisasjonssammenheng.

Skriftlige kilder

Skriftlige datakilder som medieomtaler, avisreportasjer og offentlige dokumenter utgjør en vesentlig del av kildetilfanget.

Rapporter fra Teknisk beregningsutvalg (TBU) fra perioden 1998-2013 utgjør et sentralt kildemateriale. Rapportene fra TBU blir utgitt som en del av NOU- serien. Vanligvis gir TBU ut tre årlige rapporter. En foreløpig utgave gis ut i februar, og en endelig utgave i slutten av mars før lønnsoppgjørene. Den endelige rapporten gir en oversikt over lønns- og inntektsutviklingen, prisutvikling inkludert en prisprognose for inneværende år og utviklingen i konkurranseevnen. Den endelige rapporten danner hovedtyngden som analysegrunnlag i oppgaven. Den tredje rapporten gis ut i juni og inneholder en oppsummering av lønnsoppgjørene.

Det tekniske beregningsutvalgets hovedmålsetting er å gi partene i det norske arbeidslivet og myndighetene en best mulig felles forståelse for situasjonen i norsk økonomi. TBU har siden det ble oppnevnt for første gang i 1967 vært en sentral del av det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalgets rapporter fastsetter langt på vei det tallmessige grunnlaget for lønnsoppgjørene.

Det tekniske beregningsutvalget består av representanter fra de største arbeidslivsorganisasjonene, Statistisk sentralbyrå samt representanter fra Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet. De ulike representantene i utvalget har også mulighet til å legge ved særuttalelser om de skulle ha noe å tillegge eller er uenige i utvalgets konklusjoner. Om slike særuttalelser ikke foreligger, er det rimelig å anta at et bredt spekter av partene i det norske arbeidslivet stiller seg bak utvalgets konklusjoner. Dette er med på å forsterke betydningen av utvalgets arbeid.

Rapportene gir grunnlag for å kunne si noe om utviklingen og de nasjonale rammene for tidligere – og kommende inntektsoppgjør. Det makroøkonomiske perspektivet er således både bakoverskuende og fremtidsrettet. Utvalget påpeker at rapportene til en viss grad bygger på foreløpige og usikre oppgaver for året før.⁸ Derfor kommer gjerne nye beregninger for et gitt år frem i senere rapporter. Det statistiske materialet som blir lagt frem gjennomgår stadige forbedringer og forandringer. Sammenligninger over lengre tidsperioder kan slik by på utfordringer. Utvalget er etter mine vurderinger allikevel påpasselig med å poengtere eventuelle forandringer og gjør brukerne oppmerksomme på mulige kildekritiske aspekter. Eksempelvis kan nevnes at betydelige endringer i statistikkgrunnlaget for funksjonærer fra 1998, kan ha påvirket nivå- og veksttall i forhold til fastsatte beregninger etter det tidligere opplegget.⁹ Et annet eksempel kan være at prosentvise sammenlikninger av lønnsvekst for en lengre periode på tvers av næringer ikke bør gjøres ukritisk. Grunnen til dette er at lønnsutviklingen for en gruppe kan være påvirket av flere forhold og strukturelle endringer som alderssammensetting, tilgang på arbeidskraft m.m.¹⁰

Ved oppsummering av forrige års lønnsoppgjør tar utvalget for seg de forskjellige hovedorganisasjonenes programerklæringer og/ eller tariffpolitiske hovedmål. Ved hjelp av beregningene for overheng og lønnsglidning vil det være mulig å kunne si noe om hva som har kommet ut av de lokale forhandlingene. Disse anslagene kan forandre seg og blir i regelen

⁸ NOU 1998:2.

⁹ NOU 1999:12.

¹⁰ NOU 2003:10

mer presist regnet ut det påfølgende året. Rapportene sier mindre om hvordan den individuelle lønnsfastsettelsen faktisk foregår, hvorvidt aktørene har tillit til beregningene eller på hvilken måte tallene vurderes ut fra strategisk bruk i forhandlingssystemet. Hovedvekten av min analyse av TBU sine rapporter vil omhandle organisasjonenes tariffpolitiske uttalelser eller målsettinger. Disse er beskrevet i oppsummering av forrige års lønnsoppgjør i vedlegg til rapportene.

Avisartikler, kronikker og reportasjer utgjør også en vesentlig del av det skriftlige kildematerialet. I dag oppfatter vi gjerne avistekster som en egen type tekster, med flere undersjangrer som nyhetsartikler, notis, intervju, reportasje med videre (Veum 2011:83). Lønnsforhandlinger vies periodevis stor offentlig interesse. Aviser brukes gjerne også proaktivt fra organisasjonenes side for å informere om lønnspolitiske posisjoner og som en måte å formidle mening på.

Som støtte i tolkningsarbeidet, og som en mulig vei for å unngå det Kjeldstadli omtaler som vilkårligheter, kan den samlede forståelses- og kunnskapssum som gir tekster mening, anvendes (1999:125). Det innebærer at enhver tekst kan sees i sammenheng med andre tekster, intertekstualitet, som viser til ”dei familiære banda mellom tekstar” (Veum 2011:82). I den grad avisene presenterer sammenfallende synspunkt med rapportene fra TBU, kan dette også bidra til å styrke kraften i avisuttalelsene. Walstad argumenterer videre for det han omtaler som synteser mellom intertekstualitet og kontekst. Kontekst relateres i denne sammenhengen til at forskeren også redegjør for ”omgivelsessammenhenger” knyttet til teksten (2011:21).

For å svare på problemstillingen har jeg analysert et betydelig antall aviskilder. De mest sentrale avisene har vært Dagbladet, Dagens Næringsliv, Klassekampen, Aftenposten Dagsavisen m.v., og omfatter perioden fra 1995 til 2012. Avisene bidrar til å danne et bilde av hva som opptar organisasjonene og til å få frem argumentasjon og synspunkter gjennom hele tidsperioden. Aviskildene bidrar også til å utfylle intervjumaterialet. Samtidig må en være oppmerksom på at mening kan gå tapt, og at mening kan fremstilles på andre måter enn informantene faktisk ga uttrykk for. Lønnsforhandlinger omtales gjerne også som ”intime spill” (Stokke 1997:78). Det som kommer på trykk i avisene kan slik også være et uttrykk for taktiske overveielser fra partene. Som Svennevig også understreker, speiler ikke tekstene virkeligheten på en direkte måte, like fullt skaper de et virkelighetsbilde (2001: 110-111).

Muntlige kilder; intervju

For å belyse problemstillingene har jeg også valgt intervju som supplement til det skriftlige kildematerialet. Kjeldstadli presenterer ni argumenter for å ta i bruk muntlige kilder (1999:193).¹¹ I forhold til min studie løfter jeg frem bruk av intervjuer for å utfylle det skriftlige kildematerialet. Ved å samtale med dem som deltok i en prosess, kan vi plassere, korrigere og utdype det skriftlige kildematerialet. Det kan og tenkes at de muntlige kildene kan bidra med opplysninger eller informasjon som ikke finnes andre steder. Intervjuene ga meg og mulighet til å konfrontere, alternativt verifisere, uttalelser og påstander referert i avisomtaler. I tillegg kan jeg gjennom intervjuene også få tilgang til synspunkt og vurderinger som informantene ikke ville ut med mens forhandlingene pågikk. Oppgavens tidsramme åpner for bruk av muntlige kilder, da den er avgrenset til nyere tid. En slik avgrensing øker trolig mulighetene for at informantene kan bringe inn sine erfaringer, kunnskaper og oppfatninger knyttet til oppgavens tema og problemstillinger. Oppgaven tar utgangspunkt i året 1998. En del av hendelsene knyttet til ulike forhandlingsforløp ligger dermed 12- 14 år tilbake i tid. Informantene kan slik ha blandet sammen forhandlingsforløp eller glemt viktige elementer knyttet til bestemte oppgjør.

Jeg valgte å intervju fire sentrale aktører i organisasjonssammenheng, både i privat og offentlig sektor på bransje- og organisasjonsnivå: Anders Folkestad, leder for Unio, administrerende direktør Lars Haukaas fra Spekter, Per Ole Hansen, seksjonssjef for forhandlinger i NITO og Olav Magnussen, pensjonert seniorrådgiver i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Informantene har alle omfattende erfaringer med - og praksis fra organisasjonsarbeid generelt og med lønnsforhandlinger spesielt. Magnussen er interessant og med bakgrunn i sine erfaringer som representant i Det tekniske beregningsutvalget frem til 2010.

“Thorough research is a critical element in the interview dynamics” (Quinlan 2011:30). Arbeidet med det skriftlige kildematerialet ga nyttig bakgrunnsinformasjon og var av stor betydning i arbeidet med å forberede intervjuene. Informantene ble kontaktet via e-post, og samtlige uttrykte stor interesse for å delta. I forkant av intervjuene ble en kortfattet omtale av studien sendt informantene. I omtalen ble videre sentrale moment som utgangspunkt for samtalen også presentert. Dette ble gjort ut fra et ønske om at informantene skulle gis anledning til å stille mest mulig forberedt til samtalen. Jeg hadde videre et ønske om at

¹¹ Kjeldstadli deler argumentene i to grupper; de minst viktige og omstridte og de mer betydningsfulle og til dels kontroversielle. Som del av den siste gruppen nevnes beretning som mulighet til innlevelse, til å motvirke systematiske skjevheter som ligger i de skriftlige levningene med videre.

intervjuene helst skulle foregå som det jeg her vil omtale som *informerte samtaler*. Mot en slik bakgrunn ble det heller ikke utarbeidet en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. Det var ønskelig at informantene selv skulle bestemme gangen og dybden i intervjuene. Jeg finner støtte for en slik tilnærming blant annet hos Ritchie som argumenterer for at intervjueren ikke bør påvirke informantenes fortolkninger gjennom en ”predetermined agenda, but to provide a conducive environment for people to address relevant issues” (2011:13).

Intervjuene ble gjennomført på informantenes kontor, i april og i desember 2012, og ble tatt opp ved bruk av Iphone; hvilket sikret gjennomgående god lyd kvalitet på opptakene. Opptak sikrer en mest mulig nøyaktig gjengivelse av intervjuene, og min oppmerksomhet ble rettet mot selve intervjusituasjonen. Informantene samtykket alle med hensyn til opptak.

Intervjusituasjonen var kjennetegnet av en god atmosfære. Alle informantene viste stor interesse for temaet og problemstillingene. Det fremkom heller ikke kontroversielle påstander eller vurderinger, slik jeg leser materialet i ettertid. Intervjuene forløp noe ulikt, og hadde en varighet fra en til 1,5 time. I etterkant ble intervjuene transkribert i sin helhet. Både intervjuerens og informantenes uttalelser ble transkribert. Samlet utgjør omfanget et tekstgrunnlag på 75-80 sider.

Muntlige kilder byr i følge Kjelstadli (1999) på to særegenheter knyttet til kildekritiske vurderinger. Den første knytter han til at minnene er beretninger om forhold som ligger forut i tid. Dette kan medføre innslag av glemsel og feilerindring. Den andre utfordringen relateres til at muntlige kilder er et resultat av kommunikasjon mellom to eller flere; hvilket betyr at samspillet mellom intervjuer og informant kan være med på å farge innholdet i samtalen. Jeg vurderer det slik at informantene har lagt frem sine vurderinger om de ulike oppgjørene på en troverdig måte. Langt på vei gir informantene også uttrykk for tilnærmet de samme standpunktene i dag som det de sa i avisintervjuene. Lønnsstrategiske posisjoner kan invitere til taktiske overveielser fra partenes side, og partene kan gjennom intervjuet ha ønsket å ”forhandle mening”.

Historikere har gjerne tradisjon for å søke støtte for sine tolkninger gjennom å identifisere kildebruk. I motsetning til etablert praksis innen eksempelvis vitenskapsområder som antropologi og sosiologi, er det for historikerne slik ikke noe poeng å søke anonymisering eller bruke pseudonym i forhold til informantene (Ritchie 2011:11; Quinlan 2011:26).

Anonymisering av informantene ville i denne sammenhengen også vært umulig da jeg har benyttet informanter som i kraft av sine posisjoner er kjente i offentligheten. Etske implikasjoner

handler like fullt om å ivareta informantenes autonomi og respekt i betydningen av å ta informantene på alvor, og ikke tillegge dem motiv eller egenskaper det ikke finnes belegg for.

Heiret framhever også utfordringer knyttet til samtidshistoriske analyser. Nærhet til egen tid, skaper utfordringer i forhold til å dra historiske linjer og å kunne etablere tilstrekkelig analytisk distanse (2003:179). Uavhengig av om fortiden er fjern eller nær, har vi imidlertid ikke direkte tilgang til det som hendte. Den fortidige virkeligheten er bare tilgjengelig for oss i form av sporene som måtte ha overlevd til nåtiden (Andresen mfl 2012:15). At jeg som utgangspunkt for mine analyser av perioden fra 1998 til 2012 redegjør for den forutgående perioden samtiden springer ut av, slik det fremkommer i kapittel 2, kan imidlertid bidra til å støtte opp om arbeidet med å identifisere endringer eller kontinuitet i det aktuelle tidsrommet, og kan ha medvirket til å etablere analytisk distanse i tolkningsarbeidet.

Kapittel 2. Utviklingen av forhandlingssystemet og frontfagsmodellen (1899-1998)

Dette kapittelet tematiserer utviklingen av forhandlingssystemet og frontfagsmodellen i perioden fra 1899 til 1998. Kapittelet er delt i tre. *Del en* som omhandler tiden fra 1899 til 1957 tar utgangspunkt i etableringen av Landsorganisasjonen (LO) i 1899 og Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.) året etter. Videre knyttes starten av den kollektive lønnsdannelsen til Jernavtalen fra 1907. Utviklingen av den kollektive lønnsdannelsen i denne perioden legger på mange måter grunnlaget for det institusjonelle byggverket rundt frontfagsmodellen, og blir dermed vesentlig for å forstå etableringen av frontfagsmodellen som formalisert teoriramme for inntektspolitikken fra tiden rundt 1960-årene. *Del to* tar for seg perioden fra 1958 til 1980. At statens tjenestemenn i 1958 fikk lovfestet rett til å inngå tariffavtaler med sine arbeidsgivere, markerer en milepæl i norsk arbeidslivshistorie. Deretter tematiseres etableringen av frontfagsmodellen og opprettelsen av nye hovedorganisasjoner. *Del tre*, som er den mest omfattende, oppsummerer perioden fra om lag 1980 og frem til 1998. I tiden rundt 1980 fremstår den norske modellen som et integrert og utviklet institusjonelt system. Likevel karakteriseres 1980-tallet som et rop om fornyelse av den norske modellen. Videre tematiseres den økonomiske snuoperasjonen, omtalt som Solidaritetsalternativet, 1992-1997. Mot midten av 1990-tallet skjer det relativt store endringer i hovedorganisasjonskartet, og disse endringene omtales videre i kapittelet. Hvorvidt frontfagsmodellen fremstår som ”levedyktig” også ved inngangen til et nytt årtusen, drøftes avslutningsvis.

2.1. Et første steg på veien mot tariffavtalesystemet (1899-1957)

Landsorganisasjonen (LO) ble grunnlagt i 1899, etterfulgt av Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F.) et år etter. Spørsmål knyttet til lønn var på denne tiden i ferd med å bli et forhandlingsspørsmål. Krefter innad i fagorganisasjonen krevde økt medbestemmelse og innflytelse over lønn og arbeid (Bjørnson 2003:46). Den første landsomfattende tariffavtalen i norsk arbeidsliv, den såkalte Jernavtalen, ble inngått i metallindustrien i 1907. Selv om Jernavtalen fra 1907 medførte strid innad i fagorganisasjonen, og ble motarbeidet av andre forbund, utgjorde den en mal som andre avtaler ble målt opp mot. Det har gjennom årene vært foretatt endringer i avtalens bestemmelser, men strukturen og de sentrale formuleringene er opprettholdt og er blitt stående som fundamentale i norsk arbeidsliv. Jernavtalen anerkjente arbeidernes og arbeidsgivernes rett til å være organisert, innførte bestemmelser om frivillig

mekling og voldgift og aksepterte lockout og streik som lovlige våpen bare i tilknytning til forhandlingsperioden (Bjørnson 2003:58). Avtalen spiller fortsatt en viktig rolle i norske lønnsoppgjør.

Perioden etter innføringen av Jernavtalen kan karakteriseres som turbulent. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverforeningen stod overfor interne utfordringer. LO-ledelsen hadde problemer med å hevde sin autoritet overfor medlemmene, og organisasjonen var videre avhengig av medlemmenes samtykke eller godkjenning for å inngå avtaler med Arbeidsgiverforeningen. Arbeidsgiverforeningen stod på sin side organisatorisk svakt i forhold til LO da mange bedrifter ikke var medlemmer, og organisasjonen manglet kraft og tyngde til å få medlemsbedriftene til å underlegge seg en samlet policy. Bjørnson forklarer de interne relasjonene i LO og N.A.F. og forholdet mellom dem som noe av bakgrunnen til at Arbeidsgiverforeningen ba statsmakten om hjelp for å få arbeiderne til å godta tariffavtalens bestemmelser. Gjennom en slik appell ville arbeidsgiverforeningen ha staten med på å styrke voldgiftsinstitusjonen (2003: 64-65). En egen domstol, Arbeidsretten ble foreslått etablert. Gjennom arbeidstvistloven, vedtatt av Stortinget i 1915 ble tariffoppgjørene underlagt offentligrettslig regulering. Mens Dølvik og Stokke (1999:13) oppsummerer arbeidstvistloven som i hovedsak etablert med grunnlag i en stilltiende forståelse og kompromiss mellom partene, framhever Bjørnson (2003: 65) at det stod strid om forslagene om voldgiftslov i interessetvister. Arbeidstvistloven representerte uansett en viktig nyvinning i relasjonen mellom arbeidstaker-, arbeidsgiverorganisasjonene og staten. Den kollektive arbeidsretten ble nå offentligrettslig. Lovens prinsipper, og vesentlige deler i lovens bestemmelser, gjelder den dag i dag. I tillegg ble både Arbeidsretten og meklingsinstitusjonene etablert.

I 1933 ble en lov om forhandlingsrett, den såkalte Forhandlingsloven, etablert. Mot å godta lønnsreduksjon fikk tjenestemennene nå forhandlingsrett. Selv om loven innebar at forskjellene i arbeidslivsrelasjonene i statlig og privat sektor ble mindre, var forskjellene mellom privat og offentlig sektor fremdeles betydelige. Eksempelvis hadde organisasjonene i staten på denne tiden ikke rett til å inngå som part i kollektive tariffavtaler (Bjørnson 2003: 107). I staten var det lovgiverne på Stortinget som vedtok tariffavtalesystemet. I det private næringslivet vant tariffavtaler frem avtaleveien (Heiret 2003:133).

Etableringen av Hovedavtalen i 1935 tillegges stor betydning i faglitteraturen. Falkum karakteriserer prosessene som ledet frem til hovedavtalen mellom LO og N.A.F. i 1935, og de seinere revisjonene og utvidelsene av denne, som bærebjelken i det andre reguleringsregimet i

arbeidslivet, det som er kalt ”avtaleveien”. I dette reguleringsregimet, i motsetning til det Falkum omtaler som ”lovveien”, er det partene som bestemmer hvordan forholdene skal se ut og virke. Konsensus i sak og gjensidig tillit mellom aktørene legitimerer avgjørelsene (2008:203). Heiret oppsummerer Hovedavtalen fra 1935 som en bekreftelse av en slik gjensidig anerkjennelse av arbeidsgivernes styringsrett og arbeidstakernes rett til organisering (2003:110).

Francis Sejersted ser overenskomsten i 1907 som et første skritt på veien for tariffavtalesystemet eller forhandlingskorporativismen. Sterk strid mellom partene kjennetegnet situasjonen rundt inngåelsen av overenskomsten, og mellomkrigstiden ble karakterisert som turbulent med streiker, konflikter og kriser. ”Om vi kan snakke om et endelig gjennomslag, må det bli Hovedavtalen i 1935” (2007:119). Denne milepælen knyttes til at partene i arbeidslivet gradvis bygde opp et rettssystem som til slutt ble nedfelt i Hovedavtalen. Selv om avtalens viktigste intensjon var å begrense eiermakten, ble det gjennom Hovedavtalen etablert det Sejersted omtaler som et ”symmetrisk regelverk”. Dette regelverket fordelte rettigheter, ga regler for hvordan forhandlingene av tariffavtaler skulle gjennomføres, og hvordan konflikter burde håndteres. Avtalen hvilte på en grunnleggende og delt forståelse av at det eksisterte en blanding av fellesinteresse og konflikt i forholdet mellom arbeid og kapital.

Bjørnson på sin side skisserer tre veier til Hovedavtalen. Den ene veien var knyttet til tanker omkring rasjonalisering gjennom samarbeid i bedriftene. Den andre hadde videreføring av forsøk på kontroll av fagforeningenes virksomhet som utgangspunkt, blant annet gjennom lovreguleringer av avstemningsreglene i tilknytning til tariffavtalene. Bjørnsons tredje vei til Hovedavtalen knyttes til endringer i LOs syn på rasjonalisering, fra å være koblet til et arbeidsledighetsperspektiv til gradvis å bli sett i et velferdsperspektiv; økt produksjon og produktivitet som en forutsetning for flere og nye velferdstiltak (2003:96).

2.2. Organisasjons- og forhandlingsstrukturen i utvikling (1958-1980)

I 1958 fikk statens tjenestemenn lovfestet rett til å inngå tariffavtaler med sine arbeidsgivere. Et reelt forhandlingssystem var nå etablert med staten definert som en forhandlingspart i spørsmål relatert til lønns- og arbeidsforhold. 1958 markerer dermed en milepæl i norsk arbeidslivshistorie (Heiret 2003a:132-133).¹² Lovforslaget hadde tre regulerende element. Forhandlingsretten var for det første avgrenset til én organisasjon i hver etat eller tjenestegren.

¹² Heiret bygger her på Seip (1997).

I tillegg fikk hver hovedsammenslutning med mer enn 7000 medlemmer rett til å forhandle direkte med Lønns- og prisdepartementet. For det andre ble fredsplikten strukket lenger for tjenestemennene enn for privatansatte. Streikeretten ble begrenset til regulære tariffoppgjør. Organisasjoner uten forhandlingsrett ble underlagt samme fredsplikt som organisasjoner med forhandlingsrett. Et tredje og siste regulerende element var knyttet til at frivillig voldgift ble et fast element i forhandlingssystemet. Som Heiret poengterer, satt staten likevel igjen med stor grad av makt og kontroll. Trass i de nevnte reguleringene, ble lønnsystemet også i fortsettelsen en kime til både konflikter og mistillit (ibid.).

Etableringen av frontfagsmodellen

Alt i 1946 hadde finansminister Erik Brofoss i sin finanstale presentert tanker om at det eksisterte en realøkonomisk ramme for samlet lønnsutvikling og at makroøkonomiske målsettinger var truet om lønnsveksten overskred en slik ramme (Frøland 2003:217). Den realøkonomiske rammen forble i følge Frøland en ”relativt upresis størrelse” fram til 1960-årene. Systematiske drøftinger koblet til inntekstpolitikken, ble først realisert i tilknytning til nasjonalbudsjettet i 1963.

I 1966 ble et utredningsutvalg for inntekstoppgjørene opprettet. Utvalget var ledet av sosialøkonomen Odd Aukrust.¹³ Utvalget fikk i oppdrag å avklare ”det realøkonomiske grunnlaget for inntekstoppgjørene” og å legge frem analyser av årsakssammenhengene knyttet til det Frøland omtaler som ”det norske prispresset” i betydningen at den samlede lønnsveksten ikke måtte hindre våre eksportnæringer fra å konkurrere (2003:218). Utvalgets arbeid resulterte blant annet i utviklingen av en Pris – og inntektsmodell som beregnet pris- og inntektssvingninger av ulike utfall i inntekstoppgjørene og hovedkursmodellen.¹⁴ Den såkalte Aukrustmodellen, ble skiftevis også omtalt som den skandinaviske inflasjonsmodellen, hovedkursmodellen og i de senere årene frontfagsmodellen. Fra 1966 har frontfagsmodellen representert en formalisert teoriramme for inntekstpolitikken. Stokke omtaler Aukrust-utvalgets analysemodell som en *”kodifisering av forståelsen som rådet mellom organisasjonene”*, og knytter dette til at de vesentligste implikasjonene av analysemodellen allerede i lang tid hadde vært både akseptert og praktisert av LO og N.A.F. (1997:141). Landsorganisasjonen og Norsk Arbeidsgiverforening hadde alt siden 1945 akseptert at regjeringen skulle være delaktig i arbeidet med å definere den realøkonomiske rammen.

¹³ Odd Aukrust ble i 1953 ansatt som forskningssjef i Statistisk Sentralbyrå (SSB). Denne stillingen, senere omdøpt til forskningsdirektør, ble Aukrust sittende i til han gikk av med pensjon i 1985 (http://snl.no/nbl_biografi/Odd_Aukrust/utdypning).

¹⁴ Jf. også Stokke (2003:161).

Frontfagsmodellen hadde med andre ord eksistert som normativ forståelse siden siste halvdel av 1940-årene, men ble først formalisert som teoriramme for inntektspolitikken i 1966.

I følge økonomen Svein Longva bestemmes lønnsrammen eller hovedkursen i Aukrustmodellen av tre faktorer: Prisveksten i Norge, inflasjonsmålet, den veide forskjellen mellom veksten i eksport- og importpriser, samt den veide summen av produktivitetsveksten i konkurranseutsatte og skjermede næringer (2007:157).¹⁵ Med formål å samordne inntektsoppgjørene ble Regjeringens kontaktutvalg etablert i 1962. At regjeringene i forkant av tariffoppgjørene var i dialog med hovedorganisasjonene for å påvirke deres tariffstrategier, hadde vært en tradisjon siden 1940-årene. Kontaktutvalget var og er et forum for gjensidige orienteringer mellom impliserte parter og interessegrupper foran og under pågående lønnsoppgjør.¹⁶ Fem år seinere i 1967 ble Det tekniske beregningsutvalg (TBU) for inntektsoppgjørene etablert (Frøland 2003:219).¹⁷ Utvalgets oppgave var å legge frem det best mulige tallmessige bakgrunns materialet, og presentere det i en slik form at uenighet mellom arbeidslivets parter om faktiske forhold kunne unngås. Etableringen av TBU bidro til å gjøre rammen for inntektsoppgjørene mer presis og mindre tøyelig. Utvalget har siden 1969 blitt gjenoppnevnt for en periode på fire år om gangen og avgir vanligvis tre rapporter hvert år (jf. òg kapittel 1).

Nye hovedorganisasjoner etableres

I tiden rundt 1950 oppstod det en viss uenighet mellom LO og forbund som stod utenfor. Forbundene utenfor LO var i særlig grad opptatt av å fronte funksjonærene som en særegen gruppe med særegne interesser. LO på sin side argumenterte for å bryte ned skillet mellom arbeidere og funksjonærer fordi begge grupper var arbeidere med felles interesser (Stokke 1997:184). Embetsmennesenes Landsforbund (EL) og Norges Akademikersamband (NAS) var på denne tiden de to dominerende organisasjonene for akademikergruppene. Alt på 1960-tallet eksisterte det et visst samarbeid mellom disse to organisasjonene. Inn i et nytt tiår, nærmere bestemt i 1972, ble det tatt initiativ til en mulig samling av EL og NAS i en ny hovedorganisasjon. Konsolideringen resulterte i opprettelsen av Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) fra 1. januar 1975. Etableringen av AF var et kompromiss mellom

¹⁵ Longva var i kraft av sin stilling i Statistisk Sentralbyrå også flere år leder av Det Tekniske Beregningsutvalget.

¹⁶ LO, YS, UNIO, Akademikerne, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Spekter, Virke, Norges Bondelag, Norsk bonde- og småbrukerlag og Norges Fiskerlag er nåværende medlemmer i Kontaktutvalget. Kilde: www.frifagbevegelse.no (hentet 26.01. 2013).

¹⁷ Nåværende medlemmer i TBU er sentrale organisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, i tillegg til Finansdepartementet, Fornyings- administrasjons- og kirke departementet og Arbeidsdepartementet. Utvalget blir ledet av direktøren i Statistisk Sentralbyrå.

ulike synspunkter og interesser, men mange sider ved kompromisset forble uavklart. Uenigheten var primært knyttet til hvorvidt organisasjonen skulle gå for en maksimumsmodell i betydningen en stor, bred og heterogen organisasjon eller en smalere og mer elitistisk tilnærming, en minimumsmodell, primært tiltenkt yrkesgrupper med universitets- og embetsstudium som grunnlag.

Norges ingeniørorganisasjon (NITO), en sammenslutning fra 1936, søkte om medlemskap i AF like etter etableringen. Da NITOs medlemmer i hovedsak hadde sin utdanning fra tekniske høyskoler, var det ingen opplagt sak at NITO skulle bli medlem av AF. Søknaden skapte påfallende nok lite debatt internt i AF, og NITO ble i 1976 en del av AF (Bergh og Nilsen 2004:65). I 1977 ble Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) dannet med STAFO og Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning som viktige medlemmer.¹⁸YS var ikke bare en organisasjon for høyere funksjonærer, og organisasjonen utvidet rekrutteringsområdet mot LOs tradisjonelle kjernegrupper. Det tradisjonelle organisasjonsmønsteret fra mellomkrigstiden, der de ulike hovedsammenslutningene organiserte ulike sosiale lag eller yrkesgrupper, ble dermed utfordret. Mønsteret med tre hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden forble stabilt helt til slutten av 1990-tallet.

Torgeir Aarvaag Stokke berører eksempelvis i sin doktorgradsavhandling funksjonærproblemet som en del av den norske organisasjons- og forhandlingsstrukturen fra 1950-tallet og fremover. Et sentralt premiss i Stokkes avhandling er at forskjellen i Landsorganisasjonens (LO) dominans fra slutten av 1970-årene og frem mot siste halvdel av 1990-årene til dels kan tilbakeføres til variasjonen i organisasjonsdannelse utenfor LO fra mellomkrigstiden og fremover. Funksjonærproblemet blir i Stokkes bidrag primært skildret som funksjonærenes kamp for å etablere egne hovedorganisasjoner (1997: 182-190). Messel (2009) skildrer i sin doktorgradsavhandling endringene i organisasjonsmønsteret blant arbeidstakerne i perioden 1975 – 1989 med utgangspunkt i LOs konseptualisering av disse gruppene. Han omtaler organisasjonsmønsteret slik dette hadde utviklet seg frem til innledningen av 1970-tallet som en “teigblanding”; akademikerne og embetsmenn med sin organisasjon, funksjonærene og tjenestemenn med sin, mens arbeiderne fikk være i LO. Fra midten av 1970-tallet kom dette mønsteret i bevegelse. Messel fremstiller dette som historien om forskjeller mellom ulike grupper av arbeidstakere. For LO var funksjonærene “noen andre” i forhold til arbeiderne, selv om organisasjonen hadde som mål å nå alle arbeidstakere. Fra 1970-tallet ble funksjonærene omtalt som “nye grupper”, men den forskjellsskapende

¹⁸ Statstjenestemannsforbundet (STAFO).

diskursen ble i følge Messel opprettholdt. Funksjonærproblemet som en utfordring relatert til frontfagsmodellen blir imidlertid ikke eksplisitt tematisert i disse avhandlingene.

2.3. Byggverket endelig på plass. Den norske modellen (1980-1998)

Både Dølvik (2007), Heiret (2003b), Engelstad mfl (2003) og Stokke mfl (2003) oppsummerer perioden fra om lag 1980 og frem til tusenårsskiftet som kjennetegnet av store omstillinger både strukturelt, økonomisk og i forhold til sosio-politiske rammevilkår.

I tiden rundt 1980 fremstår den norske modellen ifølge Heiret som et integrert og utviklet institusjonelt system sammenlignet med tiden rundt etableringen av Hovedavtalen i 1935. Forhandlingssystemet både i privat og offentlig sektor var knyttet sammen gjennom parolen om at moderate lønnsøkninger ville sikre at konkurranseutsatt industri kunne finansiere offentlig og privat velferd. Dette slagordet mistet imidlertid kraft utetter 1970-årene, og tidligere spenninger knyttet til normative begrunnelser kom igjen til overflaten. Modellen som et statlig reguleringsregime for økonomisk vekst stod tilsynelatende i motsetning til modellen som et verktøy for bedring av arbeidsvilkår og lønnsøkninger (Heiret 2012:55-56).

Furre omtaler perioden 1978-1986 som markedets tiår (1991:421). Liberalisering fremstod som et politisk honnørord der ”markedets usynlige hånd”, sett i et ideologisk perspektiv, best kunne ivareta økonomisk vekst og velferd. Selv om markedet i denne perioden fikk ”større spillerom på flere viktige politikkfelt”, ble partsforholdet i arbeidslivet fortsatt en arena for politiske initiativ. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom forhandlingssystemet der partene i privat sektor gradvis fikk større handlingsrom utetter 1980-tallet, med streik og lockout som resultat, eksempelvis i 1986, et år kjennetegnet av store arbeidskonflikter (Heiret 2003b:181; Heiret 2012:57). Samtidig registrerer vi at staten representert gjennom Willoch-regjeringen tok initiativ til å føre virksomheten på kontinentalsokkelen inn i det norske reguleringsregimet. Året 1986 markerte i følge Heiret en ”tilbakevending til en nasjonalstatlig regulering av det tariffpolitiske systemet og et inntektspolitisk samarbeid”, kjennetegnet av en ny innstrammingspolitikk og gjennomføring av moderat inntektsutvikling (2003b:198).

1980-tallet karakteriseres i følge Dølvik likevel som et ”rop om fornyelse av den nordiske modellen”, ikke bare fra høyresiden, men også fra politiske krefter på venstresiden og i sosialdemokratiske miljøer (2007:27). Oppbrudd fra den sosialdemokratiske orden utgjorde fellesnevneren for 1980-tallets markedsliberalisme og 1970-tallets politiske motbevegelser. 1980-årene ga systemet av norske arbeidslivsrelasjoner hard medfart i betydningen økte motsetninger mellom høyt- og lavtlønnede i LO, og strid mellom LO og N.A.F. om ”den

hellige lokale forhandlingsretten” (Nergaard og Stokke (2007:41). Lønnsfastsettelsen i privat sektor ble i denne perioden desentralisert til virksomhetsnivå, med økning i glidning og inflasjon som resultat (Heiret 2012:56).¹⁹ I 1982 ble kriteriene for lokale forhandlinger i privat sektor for første gang tatt inn i flere av de store tariffavtalene i industrien. Mot slutten av 1990-tallet hadde de fleste tariffavtalene i privat sektor kriterier for lokal lønnsdannelse (Stokke 2012:5). I det samordnede oppgjøret i 1990 ble LO og NHO enige om at *fire kriterier* skulle tas inn i alle overenskomster med lokal forhandlingsrett. De fire kriteriene var: a) virksomhetens økonomi, b) produktivitet, c) fremtidsutsikter og d) konkurransevne, herunder lønnsmessig markedstilpassing (ibid.:14). For funksjonæravtalene utenfor LO-NHO har implementeringen ifølge Stokke drøyd noe. I tillegg til de fire kriteriene har Spekter (NAVO) siden 1998 avtalt at bedriftsvisse forhandlinger skal foregå på grunnlag av det inntektspolitiske grunnlag for forhandlingene, og at de fire kriteriene dessuten legges til grunn.²⁰ De fire kriteriene har i følge Stokke her en sekundær plass, i og med at det inntektspolitiske grunnlaget kommer først. Det kan bety at lokale forhandlinger føres på et grunnlag som gir lavere lønnsvekst, eller eventuelt høyere lønnsnedslag, enn de fire kriteriene.²¹

Fra næringslivsledere og fagøkonomer ble det også hevdet at den nordiske modellen førte til en altfor stor og dyr offentlig sektor og altfor små lønnsforskjeller til at de nordiske landene kunne opprettholde konkurransekraften i en internasjonal økonomi (Falkum og Grimsrud 2007). Pessimismen knyttet til modellen i dette tidsrommet skyldtes i stor grad at utviklingstrekkene ble antatt å ha strukturell karakter, og som vanskelig lot seg endre eller modifisere.

1980-årene avsluttes med ”tvingende inntektspolitikk” ved at regjeringen og Stortinget tok i bruk lovgivning for i større grad å få bukt med lønnsveksten (Nergaard og Stokke 2007; Stokke m.fl. 2003). Eksempelvis fikk vi i 1988 og 1989 de såkalte lønnslovene, der resultatet LO og NHO forhandlet seg frem til, skulle omfatte resten av arbeidslivet. Perioden 1988-1993 var kjennetegnet av samordnende oppgjør mellom LO og NHO. Transaksjoner i form av finanspolitiske bidrag som påvirket disponibel realinntekt gjerne i bytte mot lav lønnsvekst fra partene hadde vært hyppig benyttet som politisk virkemiddel. Frøland (2003:237) omtaler slike transaksjoner som kjernen i trepartssamarbeidet. Også Willoch-regjeringene (1981-

¹⁹ Heiret bygger i denne sammenhengen på Dølvik og Stokke (1998).

²⁰ Sommeren 2007 skiftet NAVO navn til Spekter.

²¹ NITO har ifølge Stokke (2012: 15) kun tre spesifiserte kriterier i forbindelse med lokale forhandlinger. Fremtidsutsikter mangler.

1986) argumenterte med reduksjon i skatter og avgifter som motivasjon for å fremme moderate lønnskrav.

Solidaritetsalternativet

En økonomisk snuoperasjon, eller det vi kan omtale som norsk inntektspolitikk i perioden 1992-1997, betegnes som Solidaritetsalternativet, eller som daværende LO-leder Yngve Hågensen kalte ”moderasjonslinjen”(Frøland 2003:247). Moderasjonslinjen trengte ”tvingende støtte” gjennom lønnslovene. Gjennom Solidaritetsalternativet skulle partene igjen overta ansvaret i samsvar med prinsippet om frie forhandlinger.

Regjeringen Brundtland oppnevnte i 1991 en sysselsettingskommisjon under ledelse av tidligere finansminister Per Kleppe. Kommisjonen la året etter frem sin rapport med tittelen *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.²² Gjennom en femårig tiltaksplan var målet å bringe arbeidsledigheten ned på et nivå tilsvarende tre til 3,5 prosent i 2000. Hovedelementene i tiltaksplanen innebar en kombinasjon av moderate lønnstillegg, sysselsettingsskapende tiltak, forenkling av offentlig regelverk, opplæringstiltak for arbeidslivet og stabilisering av norsk valuta (Stokke, Dølvik og Nergaard 1999:22-23). Samlet omfattet Solidaritetsalternativet et bredt spekter av virkemidler hvilket forutsatte et nært samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene for å øke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten. Solidaritetsalternativet fant sitt grunnlag i en forståelse av at de politiske myndighetene ikke kunne løse utfordringene på arbeidsmarkedet alene. Utvalget la derfor vekt på et nært inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet.²³ Frøland omtaler Solidaritetsalternativet som ”det best spesifiserte inntektspolitiske samarbeidet noensinne” (2003:247). I tillegg til sysselsettingstiltak og aktive arbeidsmarkedstiltak, også omtalt som arbeidslinjen, var spørsmål knyttet til avtalefestet pensjon (AFP) regjeringens bidrag. At regjeringen ikke var involvert i spørsmålet om AFP etter 1994, kan ha medvirket til å svekke Solidaritetsalternativets moderasjonslinje de siste årene.

Solidaritetsalternativet forutsatte et tettere samarbeid mellom LO, NHO og staten.

Samarbeidet innebar at AF og YS også denne gangen ble holdt utenfor, og spenningen mellom staten og organisasjonene i offentlig sektor, som ikke var tilsluttet LO, økte.

Solidaritetsalternativet sementerte dermed de gamle svakhetene i forhandlingssystemet og gav utdanningsgruppene i offentlig sektor lite spillerom. Solidaritetsalternativet videreførte her den tradisjonelle modellen for lønnsfastsettelse, selv om det skapte store vansker for de

²² NOU 1992:26.

²³ NOU 1998:2.

offentlig ansatte. Stridsspørsmålene i forhold til lønnsdannelsen handlet i denne perioden stadig mer om hva én yrkesgruppe tjente sammenlignet med andre yrkesgrupper (Grove og Michelsen 2005:299). Samtidig kom og skillelinjene knyttet til hvordan lønnspolitikken skulle drives innad i lærerorganisasjonene til uttrykk. Enkelte fraksjoner arbeidet for en sterkere desentralisering av lønnspolitikken, mens andre presset på for å delegere stadig flere fullmakter til sentralnivået og hovedsammenslutningene.

1996- oppgjøret ble betegnet som komplisert. Verkstedsoverenskomsten ble eksempelvis nedstemt på grunn av etterfølgende høye tillegg i offentlig sektor (Frøland 2003:248). At Solidaritetsalternativet ikke evnet å håndtere ”den oppmagasinerte frustrasjonen”, spesielt innen AF- området, og som knyttet seg til tap av relativ posisjon over lang tid, kunne oppfattes som en svakhet. Det inntektspolitiske samarbeidet forløp med andre ord ikke uten friksjoner i perioden. I perioden fra 1975-1995 sett under ett, oppnådde alle arbeidstakergrupper relativt sett det samme lønnsnivået som en gjennomsnittlig mannlig industriarbeider; lavere inntekter økte mens høyere inntekter ble redusert (Heiret 2012: 57).²⁴ AF på sin side argumenterte for at utdanning og ansvar i tillegg til lik utdanningslengde måtte utløse lik lønn. Utdanningsgrupper med høyest utdanningsnivå hadde over tid hatt et relativt tap i inntekter. Dette resulterte i splittelse innad i AF, og en utbrytergruppe ledet av legeföreningen etablerte i 1997 en ny organisasjon, Akademikerne (Bergh og Nilsen 2004:192).

Fra ulikt hold, både i pressen og i økonomiske fagpublikasjoner, ble det i ettertid reist spørsmål om i hvilken grad Solidaritetsalternativet, og i særlig grad inntektspolitikken, bidrog til den gunstige utviklingen i norsk økonomi utetter 1990-tallet. En faglig analyse av hvorvidt Solidaritetsalternativet hadde bidratt til den positive utviklingen var, ifølge Teknisk Beregningsutvalg (TBU) en meget krevende og omfattende oppgave, og det ble ifølge utvalget ikke utført en slik samlende analyse.²⁵

Uenighet om Solidaritetsalternativets betydning kom også til uttrykk i annen faglitteratur. Solidaritetsalternativet og det inntektspolitiske samarbeidet ble tilskrevet stor betydning for veksten i industri og næringsliv utetter 1990-tallet (Dølvik og Stokke 1999). Parallelt med denne veksten i økonomien ble det også registrert nedgang i arbeidsledigheten. Kritikerne av Solidaritetsalternativet framhevet derimot at den økonomiske snuoperasjonen etter 1986, bidrog til sysselsettingsproblemer på bakgrunn av mindre etterspørsel og redusert vekst.

²⁴ Heiret bygger her på Høgsnes (1999).

²⁵ NOU 1998:2.

Lavere rentenivå og gode internasjonale konjunkturer var ifølge kritikerne viktige incitament som grunnlag for ny vekst og overskudd i eksportindustrien (Heiret 2003b:196 - 197). At trepartssamarbeidet mellom LO, NHO og staten ble reetablert, er derimot ifølge Heiret, “et udiskutabelt resultat” av statens inngripen mot slutten av 1980-tallet.

Trekk ved arbeidslivet

Perioden 1980-1990 ble kjennetegnet av endringer i arbeidsstyrkens sammensetting og vekst i den samlede sysselsettingen. Økt internasjonalisering av produktmarkedene og liberalisering av handelen medførte blant annet skjærpede krav til kompetanse, produktivitet og fleksibilitet. Sysselsettingsveksten var i denne perioden primært lokalisert til offentlig og privat tjenesteyting, mens andelen sysselsatte i industri og primærnæring ble redusert. 90 prosent av sysselsettingsveksten var knyttet til offentlig sektor, som i 1990 sysselsatte 27,5 prosent av landets arbeidstakere. Norge forble imidlertid, som Heiret også poengterer, et industrisamfunn ved inngangen til 1990-tallet (2003b:177).

100 000 industriarbeidsplasser ble eksempelvis borte fram til 1992. Andelen arbeidstakere med høyere utdanning ble derimot mer enn doblet fra 1980 til 2006 (Falkum og Grimsrud 2007:109). Arbeidsstyrkens endringer i utdanningsnivå ble vurdert som en av de viktigste drivkreftene for endringer i arbeidslivet. Mens sju prosent av arbeidsstyrken i 1974 hadde utdanning på universitets- eller høyskolenivå, var andelen 40 prosent av 30 år gamle kvinner og litt over 30 prosent av menn i samme alder i 2003 (Heiret 2003b:177). Den sterke endringen i sammensetningen av arbeidsstyrkens kompetanse ble knyttet til at antall bedrifter med høyt utdanningsnivå også ekspanderte mest i perioden. Veksten i offentlig sektor medvirket også til at en større andel kvinner gjorde sitt inntog på arbeidsmarkedet.

Organisasjonsstrukturen; omorganisering og splittelse

Arbeidsmarkedet ble i denne perioden mer segmentert, og som poengtert ovenfor ble det registrert en økende etterspørsel etter spesialkompetanse. Segmentering og spesialisering av arbeidsmarkedet skapte grunnlag for nye arbeidstakerorganisasjoner på bekostning av LO-forbundene. I perioden fra 1975 til 1990 ble eksempelvis LOs andel av de organiserte redusert fra 73 prosent til 58 prosent (Nergaard og Stokke 2007:45). Den økte fragmenteringen av den organiserte arbeidstakersiden handlet delvis om vekst i antall forbund som ikke var underlagt ”samme interne samarbeidsmekanismer som det LO-medlemskapet innebar” (ibid:46).

Akademikernes Fellesforbund (AF) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) kan stå som eksempler på organisasjoner med betydelig lavere ambisjoner om samordning. Da disse

organisasjonene i utgangspunktet var yrkes- og profesjonsorienterte, og trolig ikke ville rekruttere bredt, ville de sannsynligvis også forbli relativt små. De kollektive partsforholdene ville slik trolig og bli preget av fremveksten av de nye typene arbeidstakerorganisasjoner. YS og AF ble som fremhevet tidligere i dette kapittelet etablert på midten av 1970-tallet. Utover dette forble hovedorganisasjonskartet relativt stabilt i mange år.

Mot midten av 1990-tallet ble dette bildet dramatisk endret. Utfallet av lønnsoppgjøret i 1994 ble ”en fiasko” for AF (Bergh og Nilsen 2004:173). Fiaskoen bunnet i et relativt dårlig lønnsoppgjør for gruppene med høy utdanning, og til at organisasjonen utad fremstod som et fellesskap i full oppløsning der de ulike medlemsforeningene åpenlyst frontet sin uenighet. Like fullt fremstod AF i årene 1994-1996 som en konsolidert og kampvillig organisasjon med vekt på prosesser omtalt som en lønnspolitisk offensiv. Den lønnspolitiske offensiven førte til gode resultater under lønnsoppgjøret i 1996 samtidig som den paradoksalt nok også medvirket til oppløsning av organisasjonen. Et tredje utfall av offensiven kunne knyttes til at AFs etterfølgere, Akademikerne og Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) videreførte en felles forståelse av sentrale prinsipper for lønnsdanning, i alle fall i forhold til kravene om utdanning, kompetanse og ansvar (Bergh og Nilsen 2004:174). Kort oppsummert kan vi si at den lønnspolitiske offensiven primært var knyttet til argumentasjon og formidling, og at den i mindre grad tilførte nye momenter til AFs lønnspolitikk.

Med virkning fra 1. januar 1997 meldte Den norske lægeforening seg ut av AF.

Hovedbegrunnelsen for utmeldingen var knyttet til at akademikere med universitetsbakgrunn og de som har gått høyskole hadde for ulike interesser til at det var tjenlig å sitte i samme forening. ”Alle visste at motsetningen mellom største felles mål og minste felles multiplum var den overordnede skillelinjen, fulgt av en rekke underliggende dikotomier” (Bergh og Nilsen 2004:193). Noen av disse dikotomiene kunne oppsummeres i ”små – store medlemsforeninger”, ”offentlig – privat sektor”, ”lang – kort utdanning”, ”sentral – lokal lønnsdanning” og ”profesjonsmotsetninger”. Samtidig var AF en bredt sammensatt hovedorganisasjon åpen for alle med høy utdanning. De interne diskusjonene om prioriteringer var derfor alltid vanskelige. Enkelte grupperinger ønsket større desentralisering av lønnsoppgjørene og større innslag av individuell avlønning, mens andre kjempet for sentrale oppgjør, likelønn mellom sektorer og kvinneprofil.

Utmeldingen fra Den norske lægeforeningen ble et vendepunkt for AF, ikke minst med bakgrunn i at legeforeningen hadde spilt en markant rolle i den lønnspolitiske offensiven.

Utmeldingen fra Den norske lægeforening ble etterfulgt av sivilingeniørene, prestene, juristene, tannlegene og forskerne i 1998. Med bakgrunn i utmeldelsen av NITO-ingeniørene i 1999, hadde AF mistet bortimot halvparten av medlemsmassen (Heiret 2003b:231). NITOs utmeldelse var i følge Bergh og Nilsen (2004) den mest avgjørende hendelsen, da denne utmeldelsen måtte sees i sammenheng med Lærerforbundets og Sykepleierforbundets dominans, samt framveksten av NAVO-området i statlig sektor. I tillegg kom fusjonsprosessen mellom Norsk Lærerglag og Lærerforbundet, seinere samlet i UHO.

I kjølvannet av AFs splittelse oppstod en ny hovedorganisasjon, Akademikerne, med mål om en lønnspolitikk som skulle gi uttelling i forhold til utdanning, kunnskap, kompetanse med videre (Heiret 2003b: 231-232).²⁶ Et forsøk på fusjon mellom AF og YS havarte med bakgrunn i at YS var en mer seksjonsorganisert organisasjon enn AF (Bergh og Nilsen 2004:222).

Heiret kobler splittelsen på arbeidstakersiden til interessekonflikter, til ulike strategiske avveininger og til måten frontfagsmodellen fungerte på. I perioden mellom 1975 og 1996 hadde gruppene med høyere utdanning, som hadde staten som forhandlingspart, mistet et lønnsmessig forsprang sammenlignet med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Faglærte mannlige industriarbeidere stod frem som lønnsvinnere i perioden sett under ett. Heiret oppsummerer organisasjonskartet etter denne splittelsesbølgen med at vi hadde fått nye organisasjoner som hver for seg organiserte a) henholdsvis høyt utdannede med sterk vilje til desentralisering av lønssystemet og b) høyskoleutdannede profesjoner som kjempet for en bedre lønsplassering for sine grupper (Heiret 2003b:232-233).

Oppsummert kan vi si at prosessen knyttet til splittelsen på arbeidstakersiden ledet til fragmenterte arbeidstakerorganisasjoner, samtidig som denne prosessen også ga opphav til et svekket LO. Splittelsen kunne relateres til intern konkurranse om medlemmer, ekstern konkurranse med de nye arbeidstakerorganisasjonene og belastningen det var å argumentere for og forsvare fellesløsninger. Et tilsynelatende svekket LO betydde, som Nergaard og Stokke også framhever, større spillerom for forbundene, og det forbundsvise forhandlingsnivået ga mindre kontroll over tariffrevisjonene, samt økt strid om prinsippene for lønnsdannelsen (2007: 43).

²⁶ Akademikerne ble stiftet i 1997. I tillegg til Lægeforeningen som allerede var utmeldt bestod utbryterne av Norske Sivilingeniørers Forening, Norske Siviløkonomers Forening, Den norske tannlegeforening og Norges Juristforbund (Bergh og Nilsen 2004: 200).

Også på arbeidsgiversiden skjedde det endringer i organisasjonsbildet i denne perioden. Heiret framhever her spesielt etableringen av NAVO i 1993. Heiret omtaler med referanse til Stokke (2000) NAVO som et ”organisatorisk tilbud til virksomheter som ble skilt ut fra det statlige tariffområdet, (...) og som slik Arbeiderpartiet og LO så det, skulle være et næringspolitisk (nøytralt) alternativ til NHO” (Heiret 2003b:233). Å arbeide for en forhandlingsmodell med vekt på desentral lønnsdannelse var en sentral ambisjon i NAVOs arbeid. At NAVO-området omfattet bedrifter som tidligere var underlagt statlige tariffavtaler, kan ifølge Heiret ha ført til at begrepet ”offentlig sektor” endret meningsinnhold. At store grupper ansatte som tidligere var underlagt statlige tariffavtaler nå var ansatt i foretak med en avtalestruktur mer i tråd med tradisjonene fra privat sektor, og en dreining mot lokal lønnsdannelse som den overordnede målsettingen, eller organisatorisk ideal også for KS, kunne bidra til å svekke modellen.

Forhandlingsstrukturen og forhandlingsmønsteret

Hvor vidt omorganiseringene omtalt ovenfor førte til endringer i forhandlingssystemet, er et interessant spørsmål i denne sammenhengen. Nergaard og Stokke (2007) analyserer dette spørsmålet langs flere dimensjoner; eksempelvis i forhold til endringer i antall forhandlingsrelasjoner på landsdekkende nivå, utfallet av streiker og arbeidskonflikter i perioden 1980 til 2006, og kanskje av størst interesse hvilken betydning forhandlingsstrukturen hadde i praksis.

Om vi holder antall arbeidstakerorganisasjoner i partsforhold til Norske Kommuners Sentralforbund utenfor, karakteriserer Nergaard og Stokke forhandlingsstrukturen i offentlig sektor som ”enklere” i dag enn den eksempelvis var i 1980 (2007:51). Dette knyttes til sammenslåinger og forenklinger i organisasjonsstrukturen på arbeidstakersiden. Hernes framhevet i sine analyser at ”The new unions, as well as some of the older ones outside LO, have become more militant” (1991: 246). Hernes knytter begrepet militant til eventuelle gjengangere som stadig forsøker å sprengre eller bryte ut av samordningen i offentlig sektor. Hernes analyser står her i en viss motsetning til Heiret (2003) som på sin side karakteriserer samordningen som kjennetegnet av kontinuitet og tilpasning. AF løftes frem som et mulig eksempel på en militant organisasjon (Nergaard og Stokke 2007:54). AF hadde i perioden 1980-2006 vært i streik seks ganger i offentlig og kommunal sektor. Et gjennomgående trekk ved disse streikene kunne oppsummeres som protester mot lønnsammenpressing og mot større lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor. Alle streiker for statens del i samme periode ble avsluttet med tvungen lønnsnemnd. De fleste streikene hadde forløpt slik at de

streikende partene fremprovoserte tvungen lønnsnemnd. Ikke sjelden var dette villet (Stokke 1997). Flertallsløsninger basert på forhandlinger eller meglings, er ellers aldri blitt fraveket av Rikslønnsnemnda. Konklusjon: streikene hadde ikke truet samordningen. Streikene i AF kunne betraktes som ”fortvilte appeller fra en ressursgruppe som følte seg urimelig behandlet i lønnsdannelsen” (Nergaard og Stokke 2007:54). Streikene forårsaket ikke skade på forhandlingsystemet, men var ment som investeringer i framtiden.

Det er i følge Nergaard og Stokke vanskelig å peke på noen generell tendens til at tarifforhandlingene har blitt stadig mer kompliserte eller innviklede, slik Hernes (1991) antyder i sine analyser. Antall forhandlingsrelasjoner sier ikke så mye om kompleksiteten, så lenge partenes mål om samordning evner å motvirke fristelsen til forbundsvise solostrategier. I den grad det har vært mulig å registrere gjengangere i konfliktbildet, har konfliktene stort sett vært virkningsløse på kort sikt. Gradvis justering snarere enn oppbrudd har preget forhandlingsstrukturen innen forskjellige sektorer i Norge.

Hovedinntrykket fra 1990-tallet og inn i et nytt årtusen var likevel at hovedkursen fortsatt utgjorde et samlende grunnlag for lønnsdannelsen i Norge (Nergaard og Stokke 2007:62). De konkrete virkemidlene hadde imidlertid endret seg. I perioden 1988-1993 var samordnende oppgjør mellom LO og NHO og en utbredt kriseforståelse i arbeidslivet de viktigste virkemidlene. Solidaritetsalternativet oppsummeres gjerne som en fornyelse eller oppfrisking av det normative grunnlaget for hovedkursen. Forhandlingsresultatet i frontfaget ble imidlertid nedstemt i 1996.

Er modellen levedyktig?

I forskningslitteraturen omkring frontfagsmodellen blir dette spørsmålet reist med jevne mellomrom. Rundt 1990 var det ikke mange forskere som levnet den norske forhandlingsmodellen en sjanse (Nergaard og Stokke 2007:41). Nergaard og Stokke knytter dette til at organisasjonene og forhandlingsrelasjonene antas å være underlagt en endringsdynamikk relatert til utviklingen i samfunnsøkonomien og i arbeidsmarkedet. De dystre spådommene slo altså ikke til. Dette var i følge forfatterne delvis et resultat av feildiagnoser. Modellens evne til omforming, og at modellen hadde vist seg å være mer tilpassningsdyktig enn tidligere antatt, er argument som gjerne fremheves.

Trass i at markedslogikken hadde trengt inn på nye områder, så det ut til at de bærende institusjonelle strukturene og de politiske hovedstrømningene i norsk samfunnsliv fortsatt var preget av høy grad av stabilitet. Som Heiret (2003) også understreker i sine analyser, stod det

nasjonale systemet ved inngangen til et nytt årtusen i spenningsfeltet mellom to verdener. De nasjonale institusjonene og reguleringene stod på den ene siden under press fra økende internasjonalisering. Parallelt ble det etablerte forhandlingssystemet satt under press som følge av blant annet flere lokale avtaler og større rom for individuell lønnsfastsetting.

2.4. Oppsummering

Kapittelet følger utviklingen av forhandlingssystemet og frontfagsmodellen fra inngangen til 1900-tallet og frem til 1998. Perioden 1899 til 1957 tar utgangspunkt i den første landsomfattende tariffavtalen i norsk arbeidsliv, Jernavtalen i 1907, via Forhandlingsloven i 1933 som ga tjenestemennene forhandlingsrett. Hovedavtalen fra 1935 ga regler for hvordan forhandlingene av tariffavtaler skulle gjennomføres og hvordan konflikter burde håndteres. Heiret oppsummerer Hovedavtalen som en bekreftelse av en gjensidig anerkjennelse av arbeidsgivernes styringsrett og arbeidstakernes rett til organisering (2003a:110). Perioden er grovt skissert, men gir et bilde av utviklingen både i privat og offentlig sektor. Perioden sett under ett bidro til å redusere forskjellene i arbeidslivsrelasjonene mellom offentlig og privat sektor.

Perioden fra 1958 til 1980 innledes med etableringen av tjenestemennenes lovfestede rett i 1958 til å inngå tariffavtaler med sine arbeidsgivere. Etableringen av denne retten blir av Heiret omtalt som et avgjørende skritt mot en harmonisering av arbeidslivsrelasjonene i offentlig og privat sektor (2003a:133). Siden 1966 har frontfagsmodellen representert en formalisert teoriramme for inntektspolitikken, der lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor skal danne normen for lønnsveksten i de øvrige sektorene. I siste delen av denne perioden ble AF og YS etablert. Vi fikk nå et mønster med tre hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden, et mønster som forble stabilt helt til slutten av 1990-tallet. Selv om LO fortsatt hadde en dominerende rolle i tariffsystemet og i det korporative systemet, maktet organisasjonen ikke å erobre de voksende utdanningsgruppene.

Siste delen av kapittelet omhandler perioden fra 1980 og frem til 1998. Som vi har sett, ble denne perioden kjennetegnet av markante omstillinger i arbeidsliv og partsforhold. Strukturelle trekk ved arbeidslivet var i hovedsak knyttet til endringer i arbeidsstyrkens sammensetning, med vekst i sysselsettingen primært lokalisert til offentlig og privat tjenesteyting og reduksjon i antall sysselsatte i industri og primærnæring. Endringene i partsforholdet ble først og fremst knyttet til splittelsen på arbeidstakersiden, en splittelse som førte til større fragmentering, samtidig som splittelsen også ga opphav til et svekket LO. Som

framhevet tidligere i kapitlet, skjedde det også endringer i organisasjonsbildet på arbeidsgiversiden særlig mot slutten av denne perioden. Jeg sikter her blant annet til etableringen av NAVO i 1993, og som kan ha betydd at begrepet offentlig sektor ble gitt et nytt meningsinnhold.

Disse endringene hadde ført til omforming og stabilisering, heller enn oppbrudd, av den norske forhandlingsmodellen. Selv om LO- kongressen i 1997 gikk inn for et forsterket Solidaritetsalternativ, ble inntektsoppgjøret i 1998 et ”ventileringsoppgjør” som satte slutt for Solidaritetsalternativet (Frøland 2003:249). 1998-oppgjøret, kombinert med utsikter til redusert vekst i norsk økonomi, førte til et politisk initiativ for kursjustering. Hvordan dette initiativet materialiserte seg, og hvilke konsekvenser eller følger denne kursendringen fikk for det korporative forhandlingssystemet danner utgangspunkt for oppgavens kapittel tre.

Kapittel 3. Interessemotsetninger og kamp for en utvidet frontfagsmodell (1998-2003)

På møtet i Regjeringens Kontaktutvalg for inntektspolitikk 22. januar 2003 ble det oppnådd enighet om en felles plattform for å sikre at den samlede lønnsveksten i 2003 skulle tilpasses utfordringene i konkurranseutsatt næringsliv og arbeidet for full sysselsetting. På bakgrunn av dette, ble Regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet i forbindelse med mellomoppgjøret i 2003 enige om følgende:

”(...) arbeide for å få lønnsveksten mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. Oppgjøret i 2003 må derfor ta utgangspunkt i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet. Den samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt for disse sektorene, må være normgivende for de rammer som forhandles i de øvrige oppgjørene. Samtidig er det viktig at det innenfor disse rammene gis rom for endringer i relative lønninger som sikrer et velfungerende arbeidsmarked og en rettferdig lønnsutvikling”.²⁷

På bakgrunn av Kontaktutvalgets uttalelse ble partene i det statlige tariffområdet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, LO-stat, YS-stat, Akademikerne og UHO, under lønnsoppgjøret i 2003 enige om å oppta forhandlinger i januar/februar 2004 om eventuelle lønnstillegg. I tillegg ble de enige om følgende: ” (...) siktemålet med disse forhandlingene er å gi arbeidstakerne i det statlige tariffområdet en faktisk lønnsutvikling innenfor den samme ramme på årsbasis (2002–2003) som for industrien, gjennomsnittlig arbeidere og funksjonærer, i NHO-bedrifter”.²⁸ Det nye i bestemmelsen fra Kontaktutvalget og avtalen fra oppgjøret i 2003 var en tilsynelatende aksept fra politiske myndigheter og staten som arbeidsgiver om at den samlede lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer skulle danne utgangspunkt for forhandlingene i det statlige tariffområdet.

I dette kapittelet ser jeg nærmere på bakgrunnen for denne fornyelsen, eller det vi kan omtale som en utvidet eller revidert frontfagsmodell for gjennomføring av hovedkursen. *Hva var bakgrunnen for revisjonen av frontfagsmodellen?* Fremstillingen tar utgangspunkt i 1998-oppgjøret som endte med den sterkeste reallønnsveksten gjennom hele 1990-tallet. 1998-oppgjøret var et ”ventileringsoppgjør” som satte slutt for Solidaritetsalternativet (Frøland 2003: 249). 1998-oppgjøret satte og i gang politiske reaksjoner på lønnsdannelsen, som blant annet førte til at flere offentlige utvalg ble nedsatt. *Hvilken betydning utvalgene fikk for forståelsen av frontfagsmodellen tematiseres i del to. Del tre har jeg kalt Et politisk lønnsloft*

²⁷ NOU 2003: 10, side 100.

²⁸ NOU 2004: 10, side 102.

for lærerne. Tittelen refererer til det ekstraordinære lønnsloftet lærerne fikk gjennom skolepakkene som ga lærerne et lønns hopp på til sammen 23,5 prosent i avtaleperioden frem til 2004. *Hvordan lot et lønnsloft for en gruppe i offentlig sektor seg realisere utenfor tarifforhandlingene og utenfor rammen av frontfaget?* I del fire ser jeg nærmere på situasjonen som oppstod i etterkant av AFs endeligt. Ulike syn på lønnsdannelsen hadde vært et kontinuerlig problem for AF og utdanningsgruppene. I dette kapittelet ser jeg derfor nærmere på hvilken betydning etableringen av UHO fikk for lønnskampen i offentlig sektor. I siste delen av kapittelet tematiseres formaliseringen av en revidert frontfagsmodell i lys av Kontaktutvalgets uttalelser, oppgjøret i 2003 og Holden II-utvalgets innstilling. Dette kapittelet vil i hovedsak bli analysert ut fra konfliktlinjen *offentlig – privat* med vekt på forholdet mellom utdanningsgruppene i begge sektorer.

Perioden som omfattes av dette kapittelet er også tematisert i litteraturen. Jeg velger i denne sammenhengen å løfte frem Stokke, Evju og Frøland (2003) og Heiret, Korsnes, Vennesland og Bjørnson (2003) og Heiret (2012). Bidragene presenterer systematiske og helhetlige analyser av det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner og det kollektive arbeidslivet.²⁹ Mitt bidrag vil være avgrenset til å løfte frem det jeg vurderer som viktige hendelser og utviklingstrekk som leder frem til en revisjon av frontfagsmodellen.

3.1. 1998-oppgjøret. Brudd med Solidaritetsalternativet; utdanningsgruppene på krigsstien

Etter flere år med sterk økonomisk vekst og fallende arbeidsledighet, hadde det i 1998 bygget seg opp et betydelig press i den norske økonomien. Uroen i den norske økonomien ble knyttet både til nasjonale og internasjonale forhold.³⁰ Oppgjøret i 1998 satte og i gang politiske initiativ for kursjustering i lønnsdannelsen. Initiativene var, ifølge Nergaard og Stokke historisk av to grunner (2007: 63). Den ene var at initiativene kom fra en Høyre-dominert regjering. Den andre var at alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet ble invitert til å delta i de korporative utvalgene. På denne måten ble LO og NHO sin dominans som representanter for arbeidstaker- og arbeidsgiversiden utfordret.

Resultatet av 1998-oppgjøret ble en nominell lønnsvekst på over seks prosent. Dette var den høyeste nominelle lønnsveksten gjennom hele 1990-tallet og sprengte Solidaritetsalternativets moderate rammer (Frøland 2003: 249). Lønnsoppgjøret endte likevel i åpen konflikt i både

²⁹ Jf. også kapittel 1.

³⁰ NOU 2000: 21, side 5.

statlig, kommunal og privat sektor. Selv om AF fikk et tilbud som ville innebære det beste så langt på 1990-tallet, ble forslaget fra Riksmeklingsmann Reidar Webster avvist og 5000 AF-medlemmer ble tatt ut i streik. Hvordan var dette mulig? Bakgrunnen for AF sin misnøye ble begrunnet i etterslepet som gjennom mange år hadde oppstått mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor. At den økonomiske rammen for frontfaget kun var basert på anslag for lønnsveksten til arbeiderne i privat sektor, og ikke funksjonærene som fikk sin lønn avgjort lokalt og individuelt, var et av hovedproblemene knyttet til frontfagsmodellen og utfordret modellens legitimitet. Stokke knytter konfliktene AF var involvert i gjennom siste halvdel av 1990-tallet nettopp til denne typen utfordringer (2003:188).

Utdanningsgruppene i offentlig sektor hadde over tid hevdet seg diskriminert av den bestående lønnsstrukturen. AF hadde ved flere anledninger også gitt uttrykk for at LO benyttet Solidaritetsalternativet til å begrense de utenforstående forbundenes frie rett til forhandlinger. AF var blant annet opptatt av konsekvensene Solidaritetsalternativet hadde hatt for organisasjonens medlemmer. Organisasjonen ga tydelig uttrykk for det urimelige i det faktum at industrien skulle diktere rammen for lærere og sykepleiere i offentlig sektor når enkelte grupper i privat sektor kunne forhandle lokalt og individuelt igjen senere på året. Samtidig signaliserte lederen i AF, Magne Songvoll, en uttalt forståelse for at den konkurranseutsatte industrien skulle være normgivende, men understreket at den ikke var det siden "gapet" bare ble større og større. "Vi vil følge med, ikke være pådrivere" uttrykte Songvoll.³¹ AF uttrykte gjentatt misnøye med den bestående og tradisjonelle praksis i tariff-forhandlingene. Organisasjonene aksepterte frontfaget som normgivende, men signaliserte samtidig mangler ved den eksisterende forhandlingsmodellen.

AF var også ved dette oppgjøret på krigsstien i kampen for et relativt løft for sine utdanningsgrupper. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom AF sitt krav om en lønnsøkning på seks prosent. Moderasjon var i følge lederen Magne Songvoll nå blitt et fremmedord i tariff-forberedelsene. At lederen for AF i forkant av 1998-oppgjøret frontet et slikt krav, var et uttrykk for at organisasjonen kan ha oppfattet Solidaritetsalternativet som en tvangstrøye, og at organisasjonen nå måtte bære omkostningene av de senere årenes moderasjonspolitikk.

Regjeringen ville bruke oppgjøret til en etter- og videreutdanningsreform (EVU).

Lærerforbundet, derimot, uttrykte en målsetting om at dette lønnsoppgjøret skulle handle om

³¹ Aftenposten, 26.03. 1998.

et løft i lønningene, og at en da ikke kunne bruke midler på reformer.³² AF uttalte også fra lederhold at EVU ikke ville være nok til å blidgjøre deres medlemmer, og at rammen på 3,5 prosent som regjeringen hadde satt for dette oppgjøret ville bli sprengt. Innretningen på oppgjøret med prosenttillegg kontra kronetillegg var også en prioritert sak for AF.³³ Lærerforbundets markering av at lønnsoppgjøret ikke skulle handle om reformer, kan tolkes som et uttrykk for at organisasjonen så dette som en mulig avsporing i lønnskampen, og at det tok oppmerksomheten bort fra den reelle utfordringen knyttet til kampen om å redusere etterslepet i lønnsutviklingen mellom privat og offentlig sektor.

AF sin sterke motivasjon i dette lønnsoppgjøret ble slik jeg vurderer det synliggjort gjennom det uvanlige skritt organisasjonen tok da den ikke avblåste streiken etter varsler fra kommunalministeren om lønnsnemnd mot sykepleiere, radiografer og ingeniører. Dette var en utfordring av den bestående og tradisjonelle praksis i tarifforhandlingssammenheng, da det var vanlig at organisasjonene som ble møtt med lønnsnemnd avblåste streikene straks regjeringen varslet slik inngripen.

En annen faktor av betydning i denne sammenhengen kan og knyttes til at AF gjerne ville utfordre den ledende rollen LO og NHO over tid hadde hatt i forhold til lønnsfastsettelsen. En uttalelse om forholdet til LO og NHO fra Magne Songvoll kan tolkes i en slik retning: ”Dette kom klarest til uttrykk i fjor da det ble nedtegnet i meklingsprotokollen at ingen skulle få et bedre oppgjør enn LO”.³⁴ I denne uttalelsen tok lederen til orde for at LO-NHO-oppgjøret i alle år hadde lagt for sterke føringer på forhandlingene.

AF som organisasjon stod på denne tiden under et hardt indre press. 70-80 000 av AF sine medlemmer satt på oppsigelse og var i praksis utmeldt fra 1. januar 1999. Både Magne Songvoll og Anders Folkestad, forhandlingsleder i AF Stat, uttrykte enighet om at årets oppgjør var viktig for å beholde universitetsutdannede medlemmer. Den interne uroen i AF gjorde at oppgjøret i 1998 også handlet om å overbevise forbundene, som satt klare til å melde seg ut, om å bli værende i organisasjonen. Bergh og Nilsen trekker i boken “AF-Et akademisk fellesskap” frem at AF ved dette oppgjøret måtte oppnå resultater for å motvirke ytterligere avskalling, og for å kunne trekke til seg eventuelle nye medlemsgrupper til erstatning for grupper med universitetsbakgrunn som var på vei ut av organisasjonen (2004: 212).

³² NTB 12.01. 1998.

³³ NTB 20.01. 1998.

³⁴ NTB 29.01. 1998.

AF lyktes imidlertid ikke. Lønnsoppgjøret og den påfølgende streiken satte igang en ny utmeldingsprosess. Forskerforbundet var først ut og gikk over til Akademikerne. Grunnen lå etter all sannsynlighet i omfanget av streiken og at forbundet hadde havnet i en lite tilfredsstillende situasjon med dobbeltmedlemmer. Utmeldelsen fra Forskerforbundet, Presteforeningen, Norsk Naturforvalterforbund, Sosialøkonomenes Fagforening og Samfunnsviternes Fagforening gjorde at 88 000 medlemmer forsvant fra AF (Bergh og Nilsen 2004:215).

Selv om Lærerforbundet forble medlemmer i AF etter lønnsoppgjøret i 1998, prioriterte de nå arbeidet med å danne en felles lærerorganisasjon. Dette var ingen ny tanke og disse planene ble forsterket som følge av oppgjøret partene nettopp hadde vært igjennom. At de to forbundene, Lærerforbundet og Norsk Lærerglag, stod på hver sin side i synet på tilbudet fra staten, og at Lærerforbundet ikke deltok i streiken, kunne tyde på at forbundene ikke hadde kommet nærmere hverandre. At samme yrkesgruppe uttrykte så vidt forskjellige reaksjoner på et forhandlingstilbud, kunne medvirke til å svekke legitimiteten til kravene. De forskjellige standpunktene i tilknytning til streiken i 1998 var noe av grunnlaget for at Anders Folkestad våren 1999 lanserte et ønske om en felles lærerorganisasjon også om nødvendig på bekostning av AF (Bergh og Nilsen 2004:216-217). I et forsøk på å få lærergruppene til å trekke i samme retning, så Folkestad behovet for å samle lærerne i ett forbund. En slik løsning ville sannsynligvis også gi lærerne større slagkraft i tariffhandlingene.

1998-oppgjøret var det endelige bruddet med Solidaritetsalternativet, og LO og NHO sin dominerende rolle i lønnsdannelsen ble utfordret. AFs intensjon var å redusere etterslepet mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor. Organisasjonen utfordret dermed frontfagsmodellens praksis så lenge denne kun var basert på lønnsveksten for arbeiderne i privat sektor. Dette handlet om lønnskampen mellom offentlig og privat sektor, og at utdanningsgruppene i offentlig sektor i større grad ville sammenligne seg med funksjonærene i privat sektor. For å få til dette måtte dominansen til LO og NHO utfordres.

3.2. Offentlige utvalg og korporativ revolusjon

Oppgjøret i 1998 satte i gang politiske reaksjoner på lønnsdannelsen, og Bondevikregjeringen inviterte i desember samme år hovedorganisasjonene, NHO, HSH, LO, YS og AF, samt KS til en inntektspolitisk konferanse. På konferansen ble partene enige om å utrede lønnsdannelsen gjennom flere offentlige utvalg. Et hurtigarbeidende utvalg skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999, Arntsen-utvalget. Utvalget skulle belyse pris-, lønns- og kostnadsutviklingen i tillegg til

sysselsettingssituasjonen. Videre skulle utvalget også se nærmere på innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret i 1999.³⁵ Ett utvalg skulle ta for seg forhandlingssystemet, Stabel-utvalget, og et mer langsiktig utvalg skulle utrede en strategi for sysselsetting og verdiskaping, Holden I-utvalget.

At alle hovedorganisasjonene ble inkludert, blir av Stokke omtalt som en korporativ revolusjon (2003:264-266). Denne utvidelsen representerte en dyptgripende og varig justering innen det korporative systemet i Norge og var med på å øke innflytelsen til organisasjonene som tidligere hadde stått utenfor. Stokke påpeker videre at målet til både eegjering så vel som NHO og LO, var at dette grepet skulle bidra til å ansvarliggjøre de andre organisasjonene (ibid: 266). Heiret på sin side omtaler dette som en nyvinning i det korporative systemet. LO og NHOs dominans i det inntektspolitiske samarbeidet ble dermed utfordret, da det ikke lenger var disse to organisasjonene som alene la premissene for lønnsoppgjørene (2003: 234). I intervjuet med Anders Folkestad understreker han at hovedorganisasjonene, utenfor LO-NHO-området, gjennom hele 1990-tallet kjempet for en slik inkludering. Han karakteriserer også Solidaritetsalternativet som slutten på det han omtaler som den smale korporative bevegelsen. Folkestad knytter begrunnelsene til at det på dette tidspunktet var mange som så og erkjente at ”det å kjøre et så stramt grep”, og ekskludere de voksende akademikergruppene i offentlig sektor, var sårbart også politisk. Statsminister Bondevik var i følge Folkestad ”ganske opptatt av bredde”.³⁶ Hvor stor oppmerksomhet funksjonærproblematikken hadde fått uten denne bredden i representasjon, er vanskelig å si. Det er likevel lite kontroversielt å hevde at en slik utvidet representasjon bidro til å øke oppmerksomheten rundt disse spørsmålene.

Arntsen-utvalget leverte sin rapport i mars 1999. Utvalget anbefalte en maksimal lønnsvekst på 4,5 prosent, inkludert overheng og glidning. En annen anbefaling fra utvalget var at Norge i fremtidige oppgjør skulle komme ned på lønnsnivå med sine handelspartnere. Målet for 2000-oppgjøret ble derfor en lønnsvekst på 3,5 prosent. Det samordnede mellomoppgjøret i 1999 resulterte i en lønnsvekst på 4,75 prosent. Lønnsoppgjøret i 2000 endte med en lønnsøkning på 4,4 prosent, i underkant av ett prosentpoeng over Arntsen-utvalgets målsetting for dette oppgjøret. I Dagens Næringsliv ga AF og YS uttrykk for at NHO trakk en ”svært snever” konklusjon når organisasjonen slo fast at LO og NHO i framtiden skulle legge

³⁵ NOU 1999: 14, side 5.

³⁶ Intervju, 13.12. 2012.

lønnsrammen for partene i arbeidslivet.³⁷ I samme artikkel sa AF-leder Aud Blankholm at en slik tolkning kunne bidra til å vanskeliggjøre det inntektspolitiske samarbeidet. Dette kunne knyttes til debatten om frontfagsmodellen som helhet og som skulle bli videre behandlet av Holden I- utvalget. Både myndigheter og organisasjoner hadde en tendens til å etterspørre inntektspolitisk samarbeid særlig når det oppstod makroøkonomisk ubalanse. Dette var i følge Frøland bakgrunnen for at flere offentlige utvalg, som for eksempel Holden I og Stabel-utvalget, både diskuterte og anbefalte betingelsene for det inntektspolitiske samarbeidets effektivitet og legitimitet (Frøland 2003: 21).

Holden I- utvalgets mandat var å drøfte strategier som kunne bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid. I sine konklusjoner vektla utvalget ønsket om en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet. Forutsetningen for et koordinert system for lønnsfastsettelse innebar i følge utvalget at det forelå en felles forståelse av de økonomiske rammebetingelsene mellom hovedorganisasjonene på begge sider av forhandlingsbordet.

I etterkant av lønnsoppgjøret i 2000 leverte Holden I-utvalget sin innstilling.

Lønnsoppgjørene utover 1990-tallet synliggjorde, slik utvalget vurderte det, betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Det var derfor på flere områder nødvendig å vurdere endringer i måten lønnsdannelsen fungerte på. Utvalget kom med flere tilrådninger knyttet til hvordan disse utfordringene kunne løses. Ett av forslagene gikk på mulighetene for koordinering for å ivareta hensynet til at lønnsveksten skulle ligge på nivå med våre handelspartnere. I dette lå det at bruken av frontfagsmodellen på en troverdig måte skulle angi rammene for den totale lønnsveksten innenfor den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Utvalget understreket at frontfagets retningsgivende funksjon ble svekket av at lønnsglidningen ikke var kjent under de påfølgende oppgjørene, og at frontfaget ikke omfattet funksjonærenes lønnsvekst. Derfor hadde rammen som frontfaget satte ifølge utvalget hatt avtagende troverdighet hos partene i offentlig sektor og deler av privat sektor. Flere år med sterkere lønnsvekst for funksjonærene enn for arbeiderne i privat sektor, bidrog til å svekke frontfagets autoritet som fastsetter av rammer for den samlede lønnsveksten. At enkelte grupper over tid, systematisk fikk lavere lønnsvekst enn i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, ville etter utvalgets vurdering true frontfagsmodellens videre eksistens. For å øke frontfagets troverdighet drøftet utvalget flere muligheter. Ett forslag innebar å finne mekanismer som skulle sikre en bedre oversikt over lønnsglidningen, veksten i funksjonærlønningene og veksten i funksjonærlønningene i den internasjonalt

³⁷ Dagens Næringsliv, 19.05.1999.

konkurransetsatte sektoren. En mulighet var å endre utløpstidspunktet for tariffavtalene i enkelte områder i konkurranseutsatt sektor. En annen mulighet var å innføre en reguleringsordning. Utvalget utdypet imidlertid ikke hva en eventuell reguleringsordning innebar. Problemene knyttet til slike endringer var ifølge utvalget at de kunne føre til lønns- lønns-spiraler i gitte situasjoner.³⁸

For lønnsdannelsen i offentlig sektor påpekte utvalget at utformingen av tariffavtalene resulterte i stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede potter til lokale forhandlinger. Dette hadde presset lønnsstrukturen i offentlig sektor sammen, og den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor bidro til å øke forskjellene i lønnsnivået mellom grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. En slik utvikling ville, som poengtert ovenfor, over tid bidra til å undergrave oppslutningen om den norske lønnsforhandlingsmodellen og svekke offentlig sektors rekrutteringsevne. Utvalget diskuterte endringer som kunne bidra til å redusere disse problemene. Ett forslag handlet om å gå fra kronetillegg til prosentvise tillegg og sette av en større andel av potten til lokale forhandlinger og sentrale justeringsforhandlinger. Et annet forslag var å opprette et felles forhandlingsutvalg som bestod av alle hoved- eller forhandlingssammenslutningene, og som skulle forhandle med de offentlige arbeidsgiverpartene. Tanken bak dette var å tvinge organisasjonene til å samarbeide mer om fordelingen av tilleggene. Ulempen var at konfliktnivået sannsynligvis ville øke.³⁹ AF lanserte i tillegg forslag om å etablere en reguleringsordning som sikret automatikk i at lønnsveksten i offentlig sektor skulle følge lønnsveksten i privat sektor som helhet. Akademikerne foreslo at det skulle inngås bilaterale forhandlinger mellom KS og forhandlingssammenslutningene hver for seg. Utvalget samlet seg om hovedkursen for lønnsdannelse hvor rammene etableres i konkurranseutsatt sektor og frontfagsmodellen for gjennomføring av hovedkursen i tariffrevisjonene. Med dette oppnådde en enighet fra alle hovedorganisasjonene om grunntrekkene i inntektspolitikken som hadde vært ført i norsk etterkrigstid.

Ikke uventet, forutsatte AFs representant i utvalget at den dokumenterte mindrelønns- utviklingen for utdanningsgruppene i offentlig sektor skulle kompenseres. AF spilte også inn et forslag om etablering av en reguleringsordning som skulle sikre automatikk i at lønnsveksten i offentlig sektor fulgte lønnsveksten i privat sektor som helhet.⁴⁰ I praksis

³⁸ NOU 2000:21, side 35-36.

³⁹ NOU 2000:21.

⁴⁰ NOU 2000:21.

betydde denne reguleringsordningen at partene skulle ta utgangspunkt i mindre- eller merlønnsutviklingen i offentlig sektor basert på gjennomsnittet i det foregående år for hele privat sektor. AF satte dermed spørsmålsteget ved frontfagets legitimitet så lenge denne ikke omfattet funksjonærenes lønnsvekst.

Stabel-utvalget påpekte at det norske forhandlingssystemet var godt egnet for inntektspolitisk samarbeid. Som følge av dette kunne hovedorganisasjonene påta seg en større ansvarsbyrde. Utvalget ba partene selv etablere en ny forhandlingsordning som kunne bidra til at partene kunne ta sin del av ansvaret for å fremme målene for et inntektspolitisk samarbeid. Samarbeidet forutsatte også inkludering av alle hovedorganisasjonene, og at disse hadde en felles forståelse av de økonomiske rammebetingelsene for oppgjørene. Videre påpekte utvalget at kontakten mellom partene i forkant av oppgjørene måtte ta sikte på at utfallet av disse skulle fungere godt for alle parter.⁴¹ Både Stabel og Holden I-utvalgene konkluderte med at samarbeidet måtte innrettes slik at alle grupper så seg tjent med det, og at ingen grupper systematisk skulle kunne unndra seg moderasjonsmålsettingen.

Den relative tilbakegangen i lønnsutviklingen for utdanningsgruppene, og som gjorde at AF hadde motsatt seg et inntektspolitisk samarbeid i 1990-årene, ble dermed adressert. Et underliggende premiss for utvalget var i følge Frøland (2003) at denne frustrasjonen ikke først og fremst hadde vært rettet mot et inntektspolitisk samarbeid og heller ikke mot hovedkursens normer. Disse hadde blitt skyteskiver fordi akademikergruppene i offentlig sektor hadde tapt relativ posisjon over lang tid. Jeg tolker Anders Folkestads uttalelser som en understreking av at utdanningsgruppene i offentlig sektor ikke motsatte seg et inntektspolitisk samarbeid, men at frontfagsmodellen så langt ikke hadde vært tjenlig for utdanningsgruppene i offentlig sektor.⁴²

Professor Geir Høgsnes ved Universitetet i Oslo uttrykte i en artikkel i Dagens Næringsliv skepsis til det sentraliserte systemet for lønnsutvikling Holden I -utvalget la opp til.⁴³ Økt sentralisert styring forutsatte i følge Høgsnes at hovedorganisasjonene tok ansvar.

Hovedorganisasjonene var imidlertid i ferd med å splittes opp. AF var i ferd med å bli oppløst, ingeniørene i NITO stod alene, hjelpepleierne ville ut av YS, og lærerne var i ferd med å samle seg i en egen organisasjon. Høgsnes trodde heller ikke utvalgets enighet om at utdanningsgruppene i offentlig sektor måtte komme bedre ut, ville redde systemet. Utvalgets leder Steinar Holden innrømmet også på en pressekonferanse 30. juni 2000 at innstillingen

⁴¹ NOU 2001:14.

⁴² Intervju, 13.12.2012.

⁴³ Dagens Næringsliv, 01.07.2000. Høgsnes var professor i sosiologi ved Universitetet i Oslo.

inneholdt ”elementer av ønsketenkning” uten å konkretisere disse videre. Han forutsatte likevel at partene fulgte opp det de hadde vært med på å utforme, men innrømmet at oppsplittingen på arbeidstakersiden kunne skape problemer.

Slik jeg vurderer det, var Holden I- utvalget tydelig på utfordringene knyttet til arbeider- og funksjonærproblematikken, som blant annet innebar at funksjonærenes lønnsvekst ikke var kjent når det ble forhandlet om lønn i offentlig sektor. Gjennom å reise spørsmål om frontfagets legitimitet, banet Holden I- utvalget i følge Anders Folkestad veien for at den samlede lønnsutviklingen både for arbeidere og funksjonærer i praksis skulle komme inn under normgivingen eller standardsettingen.⁴⁴ NAVO var ikke representert i Holden I- utvalget. Selv om Folkestad gir uttrykk for at Holden I var ”tydelig” på utfordringene knyttet til funksjonærproblematikken, innebar ikke dette nødvendigvis at alle organisasjonene på arbeidsgiversiden også stilte seg bak prinsippene. Administrerende direktør i NAVO, nå Spekter, Lars Haukaas understreker i intervju med meg at selv om prinsippene er nedfelt i NOU, er ikke det ensbetydende med at han som representant for NAVO, sa seg enig.⁴⁵ Dette illustrerer noen av utfordringene knyttet til utvalgsarbeid og lønnsforhandlinger generelt. Selv om utvalg foreslår prinsipper det tilsynelatende er enighet om, blir disse likevel gjenstand for debatt og uenighet. Hvor stor slagkraft Holden I-utvalgets problematisering av funksjonærenes lønnsvekst fikk for lønnsdannelsen i offentlig sektor, er vanskelig å si. Det er likevel rimelig å hevde at enkelte organisasjoner, på bakgrunn av utvalgets innstilling, fikk satt spørsmålet om innlemmelsen av funksjonærenes lønnsvekst på dagsorden. En slik innlemmelse ville bidra til å forskyve frontfagsmodellens etablerte praksis og måten lønnsdannelsen i offentlig sektor ble gjennomført på.

3.3. Politisk lønnsloft for lærerne

I dette avsnittet ser jeg nærmere på det ekstraordinære lønnsloftet som lærerne fikk gjennom de såkalte skolepakkene på begynnelsen av 2000-tallet. Skolepakkene står som et eksempel på hvordan et lønnsloft for en gruppe i offentlig sektor lot seg realisere utenfor selve tariffforhandlingene og utenfor rammen som frontfaget satte.

I kommunevalgkampen høsten 1999 stod skolepolitikken i sentrum. Alle partiene lovte å bruke mer penger på skolen, og som en del av dette ble lærerlønningene dratt inn i valgkampen. Det ble vist til undersøkelser som tydet på at lærerne hadde lav gjennomsnittlig

⁴⁴ Intervju, 13.12. 2012.

⁴⁵ Intervju, 05.12. 2012.

årsinntekt sammenlignet med andre grupper med høyere utdanning.⁴⁶ Grove og Michelsen knytter den viktigste årsaken til at lærerne hadde sakkett akterut i årene med moderasjonspolitik og solidaritetsalternativ, til mangelen på lønnsglidning i skoleverket (2005: 345). Det var videre generell enighet om at rekruttering var et problem, og at lærernes lønnsituasjon hadde forårsaket disse problemene. Begrensningene var relatert til forhandlingssystemet og at resultatene i lærernes lønnsforhandlinger ikke kunne overskride det som ble gitt i forhandlingene mellom LO og NHO, frontfaget (Sandvik 2007: 4).

Myndighetenes måte å påvirke lønnsdannelsen er å innordne lønns- og prisutviklingen til overordnede makroøkonomiske målsettinger gjennom det en kaller inntektspolitikk. Gjennom dialog, løfter og tilbud av ulike goder som påvirker inntektsnivået, prøver regjeringen å påvirke partenes preferanser, taktikker og strategier innenfor en ramme av helhetsløsninger (Frøland 2003:214). Staten er også forhandlingspart som arbeidsgiver. Som det også går frem av kapittelet som omhandler den historiske bakgrunnen, kan statens aktive rolle spores tilbake til 1950- og 1960 tallet. Innslagene av statlig medvirkning i tariffrevisjonene var også betydelige i perioden fra 1988 og frem til tusenårsskiftet (jf. kapittel 2).

Å oppnå frivillig moderate oppgjør, er en viktig målsetting for de politiske myndighetene. Frøland definerer derfor inntektspolitikk eller inntektspolitisk samarbeid som byttehandler mellom staten og partene (2003: 215). Skolepakkene kan tjene som et eksempel på en slik byttehandel.

Ved hovedtariffoppgjøret i 2000 ble lærernes organisasjoner enige med staten om en treårig intensjonsavtale om endrede lønns- og arbeidstidsvilkår, og som innebar at lærerne byttet høyere lønn mot lengre arbeidstid. Lærerne hadde i 2000, 2001 og 2002 en klart høyere lønnsvekst enn andre grupper, som nevnt kompensert mot endringer i arbeidstiden. Lærerne fikk totalt sett gjennom disse tre årene en lønnsøkning på 23,5 prosent.⁴⁷ Rovde fremhever samarbeidet mellom Lærerlaget og LO som avgjørende for at skolepakkene ble en realitet (2004: 303-304).

Oluf Arntsen, leder av Arntsen-utvalget, kritiserte offentlig det politiske forslaget om lønnsloft for lærere. Arntsens poeng var at et slikt tiltak stred mot moderasjonsprinsippet, og at det å løfte enkeltgrupper kunne ødelegge for frontfagsmodellens tankegang. Han fikk støtte

⁴⁶ Stortingsmelding 12, 1999-2000.

⁴⁷ NOU 2003: 13, side 88.

fra sosiolog og professor Geir Høgsnes, Universitetet i Oslo, som ga uttrykk for at ensidig lønnsvekst for lærerne var en umulighet innenfor rammene av Arntsen-utvalget.⁴⁸

Lærerorganisasjonene, Norsk Lærerlag og Lærerforbundet, karakteriserte rekrutteringsmeldingen som passiv.⁴⁹ De krevde et kraftig lønnshopp og ga uttrykk for at slike forventninger måtte innfris i løpet av de to neste lønnsoppgjørene. Lærerorganisasjonene fikk støtte av Høyre og Sosialistisk Venstreparti. Inge Lønning (H) ga uttrykk for at det var forbundene sin oppgave å heve lærerlønningene. Dette lot seg neppe realisere gjennom ett oppgjør, men måtte vurderes i et tidsperspektiv på tre til fire år. Lønning framhevet videre at han ønsket vekst i lærernes gjennomsnittslønn, men var av den oppfatning at lærerne samtidig måtte godta en langt større differensiering. SV-leder Kristin Halvorsen påpekte at sammenlignet med grupper i privat sektor, med tilsvarende utdanning, hadde lærerne tapt 85.000 kroner i relative lønninger i løpet av 25 år.⁵⁰ Både Kristin Halvorsen og Inge Lønning så behovet for at lærerlønningene måtte heves. Imidlertid var det uenighet om hvordan en slik økning skulle realiseres.

Temaet om politisk lønnsloft var og er betent. Høsten 2001 kritiserte enkelte arbeidstakerorganisasjoner lærergruppens såkalte skolepakker. YS og NITO fremhevet at de unte lærerne alle penger de kunne få, men reagerte på måten lærerne oppnådde økningene. Det inntektspolitiske systemet bygger på forhandlinger der alle parter er med. YS fremhevet imidlertid at systemet led under at både arbeidsgiverne og organisasjonene i offentlig sektor var feige. I og med at de ikke våget å prioritere under forhandlingene, endte man opp med slike løsninger som lærerne hadde kjempet til seg. NITO utvidet kritikken med at organisasjonene og arbeidsgiverne burde ha mot til å åpne opp mer for markedskreftene og konkluderte med at det sentraliserte systemet ikke lenger fungerte.⁵¹ Fra arbeidsgiverhold ble det gitt uttrykk for at et politisk generert lønnsloft for enkeltgrupper kunne ødelegge balansen i lønnsdannelsen.

Sandvik lanserer i sin masteroppgave to forklaringsfaktorer til skolepakkeavtalene. Den ene faktoren var knyttet til at lønnsnivået hadde gitt et rekrutteringsproblem generelt i offentlig sektor og i undervisningssektoren spesielt (2007: 112). Det andre var at avtalen ble forankret i et bredere korporativt samarbeid og samkjørt med de ordinære tarifforhandlingene. Ved å

⁴⁸ NTB, 08.09. 1999.

⁴⁹ Rekrutteringsmeldingen refererer til Stortingsmelding nr. 12, 1999-2000 *...og yrke skal båten bera...*

⁵⁰ Aftenposten, 25.11. 1999.

⁵¹ Aftenposten, 19.10. 2001.

kompensere lærernes mindrelønnsutvikling stilnet kritikken av den tradisjonelle inntekstpolitikken fra den største arbeidstakergruppen i offentlig sektor. Hvor vidt denne avtalen satte presedens for muligheten av at grupper med en påvist mindrelønnsutvikling kunne gå utenfor rammene til frontfaget, og det tradisjonelle forhandlingssystemet, gjenstod imidlertid å se.

3.4. AF sitt endelikt og UHO sin kamp for et utvidet frontfag

AF ble oppløst 1. juli 2001. Noen av de bakenforliggende grunnene til oppløsningen er nevnt tidligere i kapittelet (jf. side 38-39). Oppløsningen av AF kom ikke som resultat av noen få avgrensede og avgjørende saker, men heller som en serie av hendelser.

Lønnsoppgjøret i 1998 ble imidlertid karakterisert som den utløsende grunnen til AF sitt endelikt (Bergh og Nilsen 2004: 222).⁵² NITO sin utmeldelse på nyåret i 1999 var en gradvis prosess som ble utløst av oppgjøret i 1998. Forhandlingsleder i NITO, Per Ole Hansen, begrunner NITO sin utmeldelse med utgangspunkt i AFs prioriteringer siden slutten av 1970-tallet med ”sterk vekt på kjøttvekt”, i betydningen å få stort medlemstall fremfor å se på de lønsmessige ideologiene i forhold til de ulike forbundene. Videre fremhever han at dette var en sammenslutning av profesjonsorganisasjoner som var opptatt av sitt fag og sin utdanning, noe som vanskeliggjorde prioriteringene innad i AF. Selv om NITO ikke opplevde seg nedprioritert, fremstod AF som lite helhetlig ”med bare en sum av ønsker”. Da Akademikerne ble etablert, satt NITO igjen med de gruppene de hadde minst til felles med; lærerne og sykepleierne. ”Dermed tok vi fatt i dette, og sa nok er nok, og gikk ut av samarbeidet”.⁵³

Anders Folkestad på sin side sier at AF ”sprakk” i to omganger, og at det er ulike forklaringer til oppløsningen.⁵⁴ Som Per Ole Hansen, NITO, peker han også på den felles frustrasjonen de ulike forbundene og bransjene opplevde i søken etter det han kaller ”sine virkemiddel”. Uenigheten bunnet også ut i vektingen av sentral og lokal lønnsdannelse, likelønsspørsmålet, store og små forbund, utdanningslengde og ikke minst legene sin allmenne misnøye med å være sammen med andre profesjonsgrupper.

Denne mangelen på avgjørende, lønnspolitiske gjennombrudd ble et varig problem for AF. Ulike syn på lønnsdannelse hadde vært et kontinuerlig problem selv om det kunne være grunn til å hevde at lærerne og sykepleierne i tiden rundt dannelsen av Akademikerne, beveget seg

⁵² Som poengtert i kapittel 2 (side 29-30) ble utmeldingen fra Den norske legeforeningen omtalt som et vendepunkt for AF.

⁵³ Intervju, 04.12. 2012.

⁵⁴ Intervju, 13.12. 2012.

mot mer differensiering og desentrale forhandlinger. At Anders Folkestad i 1997 godtok et lavt, flatt tillegg i statlig sektor for å oppnå flere midler til lokale oppgjør, kan tjene som et eksempel på en slik bevegelse i retning mer differensiering og desentrale forhandlinger (Bergh og Nilsen 2004: 229).

Sykepleierne hadde de første årene siden de ble medlemmer i 1988, vært forutsigbare og lite konfliktorienterte. I årene før oppløsningen forandret imidlertid dette bildet seg.

Sykepleierforbundet og Lærerforbundet skal i følge Bergh og Nilsen ha spilt en rolle som ”aktiv kraft” bak splittelsen av AF (2004: 230). Samtidig er forfatterne forsiktige med å tilskrive direkte skyld hos sykepleierne eller lærerne for å ha fremprovosert splittelsen i AF. Sett i et langsiktig perspektiv hadde NIF spilt en hovedrolle i samtlige kriser i AF sin historie og spørsmålet om hvem som til slutt hadde hovedansvaret for splittelsen, ble stående åpent (ibid.).⁵⁵

Motsetningene i AF vanskeliggjorde interne diskusjoner om prioriteringer. Om det ble mindre uro internt i de nye hovedorganisasjonene, og hvilke konsekvenser nyetableringen fikk for arbeidet mot en utvidet tolkning av frontfaget, ble dermed sentrale spørsmål. 1. desember 2001 ble Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) etablert av flere av de gjenværende forbundene etter AF.⁵⁶

At Norsk Lærerlag, Lærerforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Politiets Fellesforbund ble samlet i 2001, gjorde det i følge Anders Folkestad enklere i den forstand at det var en konfliktdimensjon som ble svekket, og argumentasjonen om lokal og sentral lønnsdannelse ble flyttet ut. Selv om denne stridigheten forsvant, er splittelse som Folkestad poengterer sjelden en styrke for organisasjoner. Når dette først skjedde, var det i grunnen et spørsmål om å finne løsninger, og de forbundene som dannet UHO så behovet for å tilhøre en hovedorganisasjon.⁵⁷

I kjølvannet av utredningene som hadde fremhevet hovedorganisasjonenes rolle både i inntektspolitikken og samfunnspolitikken generelt, var det ifølge Anders Folkestad ”naturlig å begynne å tenke en ny konstruksjon”. Forbundene som dannet UHO dro med seg kampen fra 1990-tallet om lønn og lønnsdannelse fra tiden i AF, og argumentene og kravene ble ”finpusset” inn i dette fellesskapet. ”Det var i kjølvannet av dette at UHO begynte å snakke

⁵⁵ Norske Sivilingeniørers Forening, Tekna fra 2004.

⁵⁶ UHO omfattet Sykepleierforbundet, Politiets Fellesforbund og de to lærerorganisasjonene Norsk Lærerlag og Lærerforbundet, i en egen sammenslutning kalt Utdanningsforbundet (Bergh og Nilsen 2004: 221).

⁵⁷ Intervju, 13.12. 2012.

om det utvidete frontfaget”. Frontfaget stod på denne tiden veldig sterkt. På grunn av den brede enigheten om å ha et ”ankerfeste” i lønnsdannelsen gjennom frontfagsmodellen, ble UHOs strategi en erkjennelse av dette. Praktiseringen derimot måtte endres.⁵⁸

Vinteren 2002 kom UHO med et hovedkrav om et generelt tillegg på fem prosent for alle utdanningsgruppene. I tillegg måtte det avsettes penger til sentrale justeringer og lokale forhandlinger. Trass i at lærergruppene ble oppfattet som lønnsvinnere i de to siste oppgjørene, gikk organisasjonene fortsatt ut med det vi kan omtale som offensive krav. UHO krevde blant annet at tariffoppgjøret i 2002 fikk en profil som innebar en lønnsmessig snuoperasjon for utdanningsgruppene, og at de økonomiske rammene for tariffoppgjøret i offentlig sektor måtte ta hensyn til den mindrelønnsutviklingen som var konstatert over tid. Helga Hjetland, leder for Utdanningsforbundet, poengterte i en uttalelse at hun ikke var enig i at lærergruppene var store lønnsvinnere ved 2001- oppgjøret, og at utdanningsgruppene nå burde ligge lavt og heller slippe andre grupper til.⁵⁹

NAVO, som organiserte fristilte offentlige bedrifter, og NHO gikk ut mot kravene fra arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor og mot det organisasjonene mente var fagbevegelsens ”svik” mot Solidaritetsalternativet. Disse organisasjonene ønsket å ta lønnsveksten ut fra de nasjonale lønnsoppgjørene og ut på hver enkelt bedrift.⁶⁰ NHO-direktør, Finn Bergesen jr., og administrerende direktør i NAVO, Lars Haukaas, fikk støtte fra administrerende direktør for Teknologibedriftenes Landsforening (TBL), Karl Nysterud, som tok til orde for at ansatte i stat og kommune ”(...) ikke forteller hele sannheten. Det er mulig de offentlige ansatte har lav lønn, men de har en veldig god pensjonsordning”. Nysterud uttrykte videre uro for kravene fra mange grupper i offentlig sektor og omtalte disse som urealistisk høye. Norsk økonomi ville ”gå helt av skafet” hvis disse gruppene fikk gjennomslag.⁶¹ I dette lå noe av kjernen i debatten som omhandlet arbeidsgiverorganisasjonenes målsettinger om lønnsutvikling på linje med Norges handelspartnere. En slik målsetting kunne vanskelig realiseres samtidig med at utdanningsgruppene i offentlig sektor skulle ta igjen etterslepet i forhold til grupper de ville sammenligne seg med i privat sektor.

⁵⁸ Intervju, 13.12. 2012.

⁵⁹ NTB, 28.02. 2002.

⁶⁰ Aftenposten, 06.03. 2002.

⁶¹ Dagens Næringsliv, 12.03. 2002.

NAVO overtok fra 1. januar 2002 forhandlingsansvaret for de ansatte i sykehusene fra KS, Oslo kommune og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.⁶² Sykepleierne framstod, i følge Sykepleierforbundets leder Bente Slaatten, gjennom dette inntektsoppgjøret som ”årets lønnsvinnere”. Med NAVO som motpart fikk sykepleierne en lønnsvekst på mellom 20 000 og 40 000 kroner, riktig nok i bytte mot en produktivitetsavtale (Heiret 2003: 240). Lars Haukaas forklarer at det ved denne overgangen var tre ulike systemer som skulle kobles sammen til ett; Statstariffavtalen, Oslo-sykehusene og de fylkeskommunale sykehusene. Staten betalte i denne sammenhengen mest til ansatte på Rikshospitalet og Radiumhospitalet fordi disse var de mest spesialiserte sykehusene. Ifølge Haukaas var det et krav fra Sykepleierforbundet at avtalene nå skulle harmoniseres og at alle skulle løftes opp på statens nivå. NAVO og Haukaas mente at ingen skulle tape noe på denne overgangen, men at forskjellene som allerede var der ikke skulle utlignes. Dette resulterte i en streik som gikk til lønnsnemnd.⁶³

Sykepleierne oppnådde gjennom lønnsoppgjøret våren 2002 en lønnsvekst som kan sammenlignes med det lærerne fikk i 2001 (Heiret 2003: 240). Heiret framhever videre at de fleste arbeidstakergruppene var godt fornøyd med lønnstilleggene ved 2002-oppgjøret. Oppgjøret kan dermed vanskelig sies å ha vært moderat. Lars Haukaas påpeker at sykepleierstreiken om vinteren hadde gjort det bortimot ”umulig” å kjøre en streik til ved vårens lønnsoppgjør. De utviklet derfor en produktivitetsavtale som i utgangspunktet, ifølge Haukaas, kunne vært en god ide, men i og med at den ikke kom nedenfra og ikke var forankret på bedriftsnivå ble den vanskelig å gjennomføre. Ut av dette kom det lønnstillegg som kunne fremstilles som en seier for Sykepleierforbundet. Produktivitetsavtalen ble vurdert som mislykket over hele linjen og ble tatt bort noen år senere. Haukaas beskriver denne produktivitetsavtalen som ” ikke akkurat en tariffhistorisk genistrek”, bortsett fra at den sannsynligvis hindret en ny streik denne våren.⁶⁴

2002-oppgjøret representerte den sterkeste reallønnsveksten på mange år. Statsminister Bondevik uttrykte bekymring for den høye lønnsveksten som følge av årets oppgjør, og uttalte på YS sin landskonferanse sommeren 2002, at han ville ta initiativ til et møte med arbeidslivets parter. På bakgrunn av dette møtet kom det frem enighet om at et inntektspolitisk samarbeid var ønskelig. Organisasjonene var på sin side ikke enige om hvordan et slikt

⁶² NOU 2003: 10, side 93.

⁶³ Intervju, 05.12.2012.

⁶⁴ Intervju, 05.12.2012.

samarbeid skulle fungere. Partene uttrykte enighet om utfordringene i den økonomiske situasjonen, ikke minst for den konkurranseutsatte industrien. UHO, på dette møtet representert ved Anders Folkestad, mente også at det var interessant med et inntektspolitisk samarbeid, men han var fortsatt ikke villig til å akseptere at industriarbeidere i konkurranseutsatt sektor skulle være lønnsledende. I tillegg til at det måtte være mulig å justere skjevheter i lønnsdannelsen, måtte også tolkningen av frontfagsmodellen utvides. Folkestad motsatte seg ”å kvele” offentlig sektor som et virkemiddel for ”å berge” industrien.⁶⁵ Partene syntes enige om et inntektspolitisk samarbeid, men tilsynelatende ut fra særegne interesser. Folkestad uttalte seg her i nokså klar tekst; og sa ja til et videre inntektspolitisk samarbeid, men med klare forventninger om endringer i etablert praksis og i tolkningen av frontfagsmodellen.

Året 2002 ble avsluttet med at lærere og sykepleiere ga uttrykk for at NHO prøvde å begrense tillegg allerede gitt i årets lønnsoppgjør. Folkestad poengterte videre at UHO ikke kunne godta at industriens behov for lav lønnsvekst skulle frata lærere og sykepleiere tillegg de allerede hadde forhandlet seg frem til. Han fremhevet at administrerende direktør Finn Bergesen i NHO med dette langt på vei truet forsøket med å få til et inntektspolitisk samarbeid ved å si at lønnsveksten måtte ned på et nivå mellom 3,5 og fire prosent i 2003. Folkestad ga videre uttrykk for at Bergesen kun argumenterte med frontfagsmodellen, og at denne modellen for lengst hadde mistet all troverdighet. Taperne, som følge av at industrifunksjonærenes lønnsvekst ikke var med i beregningene, var ansatte i offentlig sektor.

Selv om oppgjøret i 2002 ikke var innordnet noe inntektspolitisk samarbeid, resulterte det i nye initiativ. Høsten 2002 ble det blant annet nedsatt en arbeidsgruppe som skulle bistå Kontaktutvalget med videre samtaler om lønnsoppgjøret i 2003. Her var alle de åtte hovedorganisasjonene representert. Disse initiativene var hovedsaklig rettet mot mellomoppgjøret i 2003, men regjeringens mål var også denne gangen å legge grunnlaget for et mer langsiktig samarbeid (Frøland 2003: 253).

Etter oppgjøret i 2002 ble det konkludert med at Norge hadde tapt konkurransevne siden 1998, og partene i forhandlingsystemet viste derfor interesse for et nytt forpliktende inntektspolitisk samarbeid. Det var som Frøland poengterte lite som tydet på at partene på egen hånd hadde evne til å koordinere for å oppnå den nødvendige moderasjonen (2003:254). Skulle en få til et inntektspolitisk samarbeid, på både kort sikt så vel som på lang sikt, var

⁶⁵ NTB, 09.09. 2002.

dette avhengig av regjeringens evne til å finne løsninger som balanserte interessemotsetningene som var der, og som også kunne nøytralisere mistillit.

Forbundene i UHO dro med seg funksjonærproblematikken fra tiden i AF. At UHO representerte forbund som alle dro i samme retning, gjorde det enklere for UHO å starte en offensiv for å nå målet som handlet om å inkludere funksjonærene i rammen for frontfaget. Det er rimelig å hevde at UHO nå satte inn en lønnspolitisk offensiv knyttet til innlemmelsen av funksjonærene i frontfagsmodellen som norm for lønnsdannelsen i offentlig sektor.

3.5. En revidert frontfagsmodell for gjennomføring av hovedkursen

Som poengtert ovenfor var det organisasjonene som representerte ansatte i offentlig sektor som hadde rettet sterkest kritikk mot at funksjonærenes lønnsvekst ikke var underlagt frontfagsmodellen. AF fungerte spesielt som pådriver for at etterslepet i offentlig sektor måtte reduseres, en kamp UHO brakte videre. Lavlønsprofilen i de andre frontfagene hadde hatt betydning for mange av tariffrevisjonene i offentlig sektor. I tillegg ble den økonomiske rammen for offentlig sektor satt uten hensyn til at funksjonærene i privat sektor stort sett uten unntak hadde hatt høyere lønnsvekst enn arbeiderne. Denne kombinasjonen hadde resultert i en sammenpressing av lønningene i offentlig sektor (Stokke 2003:188). Dette betydde en reduksjon i avkastningen av utdanning i offentlig sektor, og at forskjellen i lønnsnivået for tilsvarende yrker i privat sektor hadde økt. Solidaritetsalternativet kan ha forsterket dette i offentlig sektor på grunn av vekten som ble lagt på like kronetillegg, noe som ga høyest prosentvis gevinst for de lavtlønnede.

Stokke tolker den sterke misnøyen som hadde vokst frem i offentlig sektor knyttet til lønnsdannelsen som en motstand mot inntektspolitikken som ble ført på 1990-tallet. Det prinsipielle i argumentasjonen fra organisasjonene handlet om at offentlig sektor skulle følge lønnsutviklingen til privat sektor. Han sier videre at det alltid har vært en viss misnøye med hovedkursen, selv om offentlig sektor stort sett har hatt en forståelse og aksept for at den ikke skal være lønnsledende over tid. Krav om innhenting av etterslep ble innvilget i 2002, da offentlig sektor fikk en ramme på 0,5-1 prosent høyere enn prognosene for frontfaget. Partssammensatte utvalg i stat og kommune og Holden I-utvalget vurderte forslag for å hindre uønskede virkninger av frontfagsmodellen på forhandlingsmodellen i offentlig sektor.

Uttalelsen i Kontaktutvalget, 22. januar 2003, var første gang det klart ble nedfelt at det var den samlede lønnsveksten i frontfaget, for arbeidere og funksjonærer, som skulle være normgivende for de andre sektorene. UHO så behovet for at Norge måtte hevde seg i den

internasjonale konkurransen, og at ingen var tjent med at industrien ble bygd ned for raskt. Utgangspunktet var derfor et inntektspolitisk samarbeid i mellomoppgjøret 2003. Samarbeidet skilte seg fra inntektspolitikken som ble ført tidligere på 1990-tallet. Den snevre tolkningen og praktiseringen av frontfagsmodellen skulle legges død. UHO fant legitimitet for en slik praktisering ved at halvparten av lønnsmassen i privat sektor bestod av funksjonærer. Anders Folkestad oppsummerer formuleringen i Kontaktutvalget som ”tydelig”.⁶⁶

Lars Haukaas tolker Kontaktutvalget sitt hovedmål til å dempe lønnsveksten og havne mer på linje med Norges handelspartnere. At tolkningen og forståelsen av både Holden I og Kontaktutvalget var ulike, er ikke veldig overraskende. Organisasjoner på begge sider av bordet har en tendens til å fokusere på de elementene som passer ens egen organisasjons agenda. Dette innrømmer også Anders Folkestad når han sier at det å være selektiv er en del av forhandlingsdynamikken. Den samme forhandlingsdynamikken er etter min mening også en klar faktor som gjør seg gjeldende når formuleringer fra de forskjellige utvalgene blir vurdert hos hver enkelt organisasjon.

Haukaas fremhever videre at hvis det er lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer, både sentralt og lokalt som skal gjelde, betyr dette at en går ut av tariffavtalen. Hans poeng blir at man fjerner ansvar. Den delen av tariffavtalen som blir avtalt sentralt gjelder kun for arbeidere, og de lokale forhandlingene gjennomføres ut fra hver enkelt bedrifts lønnsomhet og produktivitet. Disse tilleggene kan ikke arbeidsgivere i offentlig sektor ta ansvar for, hevder han. Etter at frontfaget, som Haukaas påpeker er en tariffavtale, har forhandlet frem en ramme, mister også arbeidsgiversiden i privat sektor påvirkningskraften i forhold til det som skjer lokalt ute på hver enkelt bedrift. At de lokale tilleggene i stor grad blir påvirket av arbeidsmarkedet, er et erkjent problem for både NHO og Norsk Industri.

Stokke poengterte at partene, til tross for noen nye formuleringer knyttet til hvem som skulle bestemme lønnsveksten, skjøv det store uløste problemet foran seg. Hvordan skulle man i praksis få til en mal for lønnsveksten som alle i både privat og offentlig sektor kunne godta?⁶⁷

Holden II-utvalget, oppnevnt høsten 2002, fikk som mandat å se nærmere på lønnsdannelse, konkurransevne og kronekurs. Utvalget var sammensatt av representanter fra LO, YS, NHO og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Hege Torp fra Institutt for

⁶⁶ Intervju, 13.12. 2012.

⁶⁷ Aftenposten, 24.01. 2003.

samfunnsforskning, i tillegg til representanter fra departement.⁶⁸ Det kan synes påfallende at verken Spekter, UHO eller Akademikerne var med i utvalget. Utvalget hadde tyngre representasjon i privat- enn offentlig sektor. Anders Folkestad fremhever at Holden II – utvalget slik var ”et lite tilbakeslag” for den brede korporative sammensetningen.⁶⁹

Holden II- utvalget leverte sin innstilling i forkant av lønnsoppgjøret våren 2003 og lanserte flere forslag for å sikre at alle partene i arbeidslivet sluttet opp om en videreføring av frontfagets retningsgivende funksjon. I tilknytning til problemene med frontfagets legitimitet, var utvalget i stor grad tilbakeskuende i forhold til Holden I- innstillingen. Skulle frontfagsmodellen være normgivende i lønnsoppgjørene, ville det være nødvendig å inkludere de lokale forhandlingene og spesielt funksjonærlønningene på en langt bedre måte. Holden II- utvalget utdypet og konkretiserte forslagene lansert i Holden I. Ett forslag gikk ut på at forhandlingstidspunktet i normallønnsområdene, primært offentlig sektor og NAVO-området kunne flyttes til høsten. Fordelen med et slikt forslag var at en da hadde mer informasjon om de lokale oppgjørene i privat sektor. Samtidig unngikk en at privat sektor brukte resultatet fra forhandlingene i offentlig sektor som et gulv i sine forhandlinger. Det ville heller ikke oppstå etterslep i forhold til privat sektor på grunnlag av usikkerheten om hva lønnsveksten i privat sektor ville bli. Ulempene ved en slik løsning var at oppgjørene måtte legges svært sent på året. Løsningen kunne dermed gi problemer for budsjettstyringen i offentlig sektor og komplisere avviklingen av påfølgende års oppgjør i privat sektor. Modellen ville også øke sannsynligheten for lønnsspiraler.

Det andre forslaget var at forhandlingstidspunktet for lokale forhandlinger i frontfaget, både for arbeidere og funksjonærer, skulle flyttes frem i tid. Dette kunne gjennomføres ved å kreve at de lokale forhandlingene skulle slutføres innen en viss dato. En større grad av samtidighet i lønnsforhandlingene ville trolig øke mulighetene for å oppnå en felles forståelse av den økonomiske situasjonen. Ved å fremskynde de lokale forhandlingene, ville risikoen for lønnsspiraler mellom lokale lønnsforhandlinger i privat sektor bli mindre. Forslaget om forskyvning av forhandlingstidspunktet ble også trukket frem i utvalgets vurderinger. Jeg tolker det som om at utvalget vurderte forskyvning av forhandlingstidspunktet som det mest reelle forslaget.

En alternativ løsning til begge modellene ble som i Holden I- utvalget også foreslått, nemlig en etterreguleringsordning i offentlig sektor. Gjennom et slikt system fjernet man risikoen for

⁶⁸ NOU 2003: 13.

⁶⁹ Intervju, 13.12. 2012.

at lønnsveksten i offentlig sektor ble hengende etter privat sektor. Ulempen var at den kunne forsinke en tilbakevending av lønnsveksten til en balansert bane i situasjoner der reallønnsveksten var kommet i utakt med produktivitetsutviklingen.⁷⁰

I sum kan det virke sannsynlig at både uttalelsen i Kontaktutvalget og forslagene fra Holden I og Holden II-utvalget kan ha bidratt til etterreguleringsordningen som ble avtalt under lønnsoppgjøret i 2003 i det statlige tariffområdet. Siktemålet med etterreguleringsordningen var som nevnt innledningsvis i dette kapittelet å gi arbeidstakerne en faktisk lønnsutvikling innenfor samme ramme på årsbasis (2002-2003) som for industrien, gjennomsnittlig arbeidere og funksjonærer, i NHO-bedrifter.

3.6. Oppsummering

I dette kapittelet har jeg sett nærmere på bakgrunnen for det jeg innledningsvis omtalte som den utvidete frontfagsmodellen. Perioden dette kapittelet har omhandlet ble innledet med lønnsoppgjøret i 1998 som et brudd med Solidaritetsalternativet. Det hadde gjennom mange år opparbeidet seg lønnsforskjeller mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor. Utdanningsgruppene hevdet seg diskriminert gjennom den bestående lønnsstrukturen. Det var derfor avgjørende for disse gruppene å markere et oppgjør med moderasjonslinjen. Gjennom bruddet med Solidaritetsalternativet utfordret utdanningsgruppene i offentlig sektor også den bestående og tradisjonelle praksis i tarifforhandlingssystemet og den ledende rollen LO og NHO hadde hatt i forhold til lønnsfastsettelsen.

1998-oppgjøret satte og i gang politiske reaksjoner på lønnsdannelsen. Det ble i etterkant satt ned flere offentlige utvalg som skulle utrede lønnsdannelsen. At alle hovedorganisasjonene ble inkludert i utvalgsarbeidene, var et nytt element og omtalt som en korporativ revolusjon eller en nyvinning i det korporative systemet. Holden I- utvalget fastslo at frontfagets rammer fortsatt skulle være normgivende for lønnsdannelsen, men stilte samtidig spørsmål ved frontfagets legitimitet. Et av problemene med frontfaget var i følge utvalget at funksjonærenes lønnsvekst ikke var med i beregningene, og at frontfaget dermed ikke representerte en troverdig ramme. Konfliktlinjen i lønnsdannelsen mellom offentlig og privat sektor kom på denne måten til uttrykk i konklusjonene fra begge Holden- utvalgene.

Et politisk lønnsloft for lærerne, gjennom de såkalte skolepakkene på begynnelsen av 2000-tallet, var krevende og skapte friksjoner i lønnsdannelsen. Organisasjoner på både

⁷⁰ NOU 2003: 13, side 105-106.

arbeidsgiver- og arbeidstakersiden uttrykte misnøye mot å løfte enkeltgrupper utenfor tariffhandlingene. Like fullt oppnådde lærerorganisasjonene å få gjennomslag for et lønnsloft utenfor rammen av frontfaget. At lærerne gjennom skolepakkene ble løftet ut av avtalesystemet, ble i ettertid forklart som et resultat av samarbeidet mellom LO og lærerne. Skolepakkene tjener som et eksempel på at grupper med påvist etterslep fikk gå utenfor rammen av frontfaget. At lærerne fikk gjennomslag for å redusere, kan også ses som et ledd i kampen for å legitimere kravet om lik lønn for utdanning av lik lengde, uavhengig av om en var ansatt i privat eller offentlig sektor.

Spørsmålet nå var hvorvidt gjennomslaget lærerne fikk gjennom skolepakkene hadde kraft i seg til å bane veien for at grupper med etterslep kunne gå utenfor frontfaget også i fremtidige lønnsoppgjør? Ville politisk genererte lønnsloft nå fungere som et alternativ for å dempe misnøyen med det enkelte organisasjoner oppfattet som frontfagsmodellens manglende evne til å redusere etterslep i lønnsutviklingen?

Etter AFs oppløsning samlet lærerne og sykepleierne seg i en organisasjon, UHO. Grupperinger som gikk inn for lokal lønnsdannelse var nå samlet i Akademikerne. Sammensetningen av forbundene i UHO gjorde det enklere å begynne å tenke en ny konstruksjon av frontfagsmodellen. Kravene fra arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor ble møtt med kritikk fra organisasjonene på arbeidsgiversiden. Arbeidsgiversiden fryktet for utviklingen i norsk økonomi om gruppene i offentlig sektor fikk gjennomslag for sine krav. 2002-oppgjøret ble et dyrt oppgjør som igjen satte et forpliktende inntektspolitisk samarbeid på dagsorden. Et slikt samarbeid var avhengig av regjeringens evne til å balansere interessemotsetningene og nøytralisere mistillit. Om den tilsynelatende enigheten som ble uttrykt gjennom møte i Kontaktutvalget, i januar 2003, bidro til å nøytralisere denne mistilliten gjenstod å se.

Jeg mener det er rimelig å hevde at med de utvalgene som ble nedsatt etter lønnsoppgjøret i 1998, og da spesielt Holdenutvalgenes innstillinger, ga UHO og andre organisasjoner som representerte utdanningsgrupper i offentlig sektor sterkere incentiv og legitimitet for å fronte kampen for en utvidet tolkning av frontfaget. Uttalelsen i Kontaktutvalget og etterreguleringsklausulen i det statlige tariffområdet i 2003 bidro til at det nå knyttet seg stor spenning og interesse for oppjøret i 2004, og hvilke konsekvenser uttalelsen i Kontaktutvalget og etterreguleringsklausulen ville få for lønnsdannelsen i offentlig sektor og for frontfagsmodellen som helhet.

Kapittel 4. Videre kamp om den utvidete frontfagsmodellen; spørsmål om likelønn igjen på dagsorden (2004-2008)

Oppgjøret i 2008 ga en nominell lønnsvekst for alle grupper på 6,3 prosent og kunne sammenlignes med oppgjørene i 1998 og 2002. Den norske fastlandsøkonomien hadde hatt oppgang siden sommeren 2003. Som følge av en langvarig høykonjunktur hadde det bygget seg opp et stort press i arbeidsmarkedet der avtalefestet pensjon, likelønn og lærernes mindrelønnsutvikling var sentrale stridsspørsmål. Oppgjøret i 2008 kan stå som et eksempel på den særnorske lønnsdannelsen i en tid der finanskrise og dystre spådommer preget bildet i USA og etter hvert også Europa.

I dette kapittelet trekker jeg trådene tilbake til formaliseringen i Kontaktutvalget og avtalen fra oppgjøret i 2003 om at lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer i privat sektor skulle telle med i beregningene for lønnsveksten i offentlig sektor. Gjennom denne formaliseringen måtte NHO og arbeidsgiverorganisasjonene i offentlig sektor nå forholde seg til at arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor tilsynelatende hadde fått støtte for det de mente var et vesentlig lønnspolitisk krav. At lærernes lønnsforhandlinger skulle overføres fra det statlige tariffområdet til kommunene fra 1. januar 2004, var også et sentralt diskusjonstema mot slutten av 2003. Lærere, politi og sykepleiere i UHO ville fortsatt tette etterslepet til grupper de mente det var naturlig å sammenlikne seg med i privat sektor. I kjølvannet av Maktutredningen (2003) ble likelønn på nytt et tema som kom til å sette sitt preg på lønnsdebatten. Disse lønnspolitiske utfordringene kom til å bli sentrale i det lønnspolitiske samarbeidet i perioden.

Kapittelet er delt i fire. I *del en* som jeg har kalt *Arven fra Holden-utvalgene* ser jeg nærmere på det lønnspolitiske samarbeidet ved inngangen til 2004 og forhandlingsansvaret for lærerne som fra 1. mai 2004 ble overført til kommunene. I denne delen analyseres konfliktlinjene mellom *funksjonær og utdanningsgrupper i offentlig sektor*, samt forholdet mellom *sentral og lokal lønnsdannelse*. *Del to* tar for seg perioden fra 2004 til 2007 og belyser hvorvidt utdanningsgruppene i offentlig sektor nå hadde fått gjennomslag for en utvidet tolkning av frontfagsmodellen. *Hvor forpliktende var uttalelsen i Kontaktutvalget om at den samlede lønnsveksten i privat sektor skulle være normgivende for lønnsveksten i offentlig sektor?* Konfliktlinjene i lønnsdannelsen mellom *offentlig og privat sektor* og forholdet mellom *utdanningsgruppene i offentlig sektor og funksjonærene i privat sektor* tematiseres gjennom denne delen. Likelønns spørsmålet og arbeidet for å få opprettet en likelønnskommisjon utgjør

del tre. Hvilke konsekvenser fikk spørsmål knyttet til likelønn for frontfagsmodellens rolle som normgiver i lønnsdannelsen? Konfliktlinjen mellom likelønn og lønnsforskjeller handler her om hvorvidt et eventuelt likelønnsloft skal gjennomføres innen frontfagets rammer eller gjennom en statlig likelønnsloft, og om hvilke grupper som eventuelt skal prioriteres. I del fire tar jeg for meg lønnsoppgjøret i 2008. Her er det igjen forholdet i lønnsdannelsen mellom offentlig og privat sektor og om den konkurranseutsatte industrien skulle sette rammene for lønnsdannelsen i offentlig sektor som analyseres.

4.1. Arven fra Holden-utvalgene

Holden II- utvalgets innstilling oppsummerte lønnsdannelsen i Norge som kjennetegnet av sterk grad av koordinering gjennom hele etterkrigstiden. Det inntektspolitiske samarbeidet hadde også gjennom denne koordineringen trolig bidratt til lavere ledighetstall på varig basis enn uten en slik koordinering. Holden II omtalte også en rekke utfordringer lønnsdannelsen i Norge stod overfor. Disse ble drøftet i lys av endringene i retningslinjene for penge- og finanspolitikken som ble gjort i 2001. Strukturendringene i arbeidsmarkedet som innebar en svekkelse i LO sin dominans og tilveksten av UHO og Akademikerne ville komme til å påvirke og gi nye utfordringer for den koordinerte lønnsdannelsen.⁷¹

Både Holden I og Holden II- utvalgene stilte spørsmål ved frontfagsmodellens legitimitet, så lenge denne ikke representerte både arbeidernes og funksjonærenes lønnsvekst i privat sektor. Utvalgenes innstillinger innebar dermed et gjennomslag for organisasjonene som representerte utdanningsgruppene i offentlig sektor.

Det lønnspolitiske samarbeidet ved inngangen til 2004

I etterkant av det første møtet i Kontaktutvalget, vinteren 2004, kom det fra politisk hold, ved statsminister Kjell Magne Bondevik, ikke ukjente formaninger om at den konkurranseutsatte industrien skulle sette rammen for resten av lønnsoppgjøret. NHO hadde som ventet ingen problemer med å støtte uttalelsen fra statsministeren. LO på sin side ga signaler om å fortsette det organisasjonen omtalte som en ansvarlig politikk, men understreket samtidig at det var knyttet elementer av usikkerhet til det inntektspolitiske samarbeidet, som ifølge LO-lederen Gerd Liv Valla måtte baseres rundt en rekke innrømmelser fra myndighetene.⁷² Disse innrømmelsene handlet i hovedsak om pensjonsordninger.

⁷¹ NOU 2003: 13, side 97.

⁷² NTB, 04.02. 2004.

Finansminister Per Kristian Foss (H) tok til orde for en magrere lønnsvekst de nærmeste årene til tross for bedre utsikter for den norske økonomien generelt, og den konkurranseutsatte industrien spesielt med bakgrunn i lav rente og svekket kronekurs. Finansministeren advarte også sterkt mot at lønnsveksten i offentlig sektor skulle ”slippes løs” som følge av konkurransen om høyt kvalifisert arbeidskraft. Foss applauderte Akademikernes målsetting om at mer av lønnsfastsettelsen skulle foregå lokalt. En slik tilnærming var ifølge Akademikerne avgjørende for at offentlig sektor skulle konkurrere med privat sektor om akademisk arbeidskraft. Foss advarte samtidig mot et system der offentlig sektor frigjorde seg fra utviklingen i privat sektor og påpekte at det fortsatt var konkurranseevnen det skulle tas hensyn til i lønnsdannelsen.⁷³ Uttalelsen fra finansministeren kunne tolkes som en dreining fra regjeringen mot aksept av mer lokal lønnsdannelse. Morten Meyer (H), som i mars 2004 erstattet Victor Norman (H) som arbeids- og administrasjonsminister, gikk tidlig ut og forsvarte lokal lønnsdannelse. Høsten 2004 la også statsråd Meyer frem regjeringens politikk med tanke på at mer av lønnsdannelsen skulle foregå lokalt. Hvordan UHO reagerte på disse utspillene, er et interessant spørsmål i denne sammenhengen.

UHO ville i det første møtet i Kontaktutvalget 2004 bygge på det organisasjonen mente var positive elementer fra oppgjøret i 2003, og det inntektspolitiske samarbeidet der de fikk et gjennombrudd for en utvidet definisjon av frontfaget, med fortsatt frie forhandlinger i hvert enkelt tariffområde.⁷⁴

I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2004, krevde UHO at de høyt utdannede medlemmene skulle ta igjen forspranget til funksjonærene i privat sektor. Lærerne var ifølge TBU lønnsvinnerne for fjerde året på rad, men Anders Folkestad mente dette bare viste deler av bildet, og at kampen for å ta igjen etterslepet bare så vidt hadde begynt. Kvinnedominerte yrker, med hovedtyngde i offentlig sektor, lå fremdeles langt bak i relative lønninger og dette måtte det gjøres noe med, hevdet Folkestad. Å tette gapet kunne ikke gjøres gjennom ett lønnsoppgjør, selv om offentlig ansatte fikk et bedre prosentvis oppgjør enn privat sektor.⁷⁵ Målet som Folkestad så for seg, var at de neste ti årene skulle brukes til å innhente dette etterslepet. Styret i UHO vedtok kravene for oppgjøret 1. mars. Et eventuelt inntektspolitisk samarbeid forutsatte en vid tolkning av frontfaget som også innebar funksjonærenes forventede lønnsvekst.⁷⁶ En slik formulering kunne tyde på at UHO ikke kjente seg trygge på

⁷³ NTB, 10.02. 2004.

⁷⁴ Dagens Næringsliv, 16.02.2004.

⁷⁵ Dagsavisen, 02.03. 2004.

⁷⁶ NOU 2005:7.

at formaliseringen i Kontaktutvalget fra 2003 hadde oppnådd aksept blant alle partene i arbeidslivet.

Administrerende direktør i NHO, Finn Bergesen, gikk ut mot fagbevegelsens mange krav i det offentlige rom. Han mente at kravene var for mange og urealistiske, noe som igjen førte til at forventningene fra arbeidstakerne ble for høye. Han oppfordret til samtaler mellom organisasjonene og at moderasjonssamarbeidet fra 2003 også skulle videreføres de neste årene. Han pekte videre på at et dyrt oppgjør i 2004 ville bli en katastrofe for konkurranseutsatt næringsliv, da dette ville føre til investorflykt.⁷⁷ NHO sine intensjoner før oppgjøret i 2004 var helt klart å videreføre moderasjonen fra 2003, en videreføring som i følge NHO var helt nødvendig for den norske industriens fremtid. Organisasjonen la vekt på at utfordringene i dette oppgjøret handlet om å skape en forståelse for at lønnsoppgjørene de neste årene måtte bidra til å styrke den norske konkurranseevnen. For å bevare og skape nye arbeidsplasser måtte mer av lønnsdannelsen være bedriftsorientert og bygge på de fire kriteriene.

NAVO ga uttrykk for at organisasjonen ville ta til følge målene som var satt gjennom det inntektspolitiske samarbeidet; at lønnsveksten skulle være lavere enn hos Norges handelspartnere. Tilbudet til arbeidstakerne innenfor dette tariffområdet ville derfor bli på under en prosent når effekten fra oppgjøret året før var regnet med. Anders Folkestad og UHO mente at dette var et alt for moderat utgangspunkt og tilla utspillet fra Lars Haukaas og NAVO et behov for å være "flinkest i klassen".⁷⁸ Dette illustrerte igjen ulikheten i organisasjonenes ideologiske og strategiske posisjoner i det inntektspolitiske samarbeidet og de ulike tolkninger og forståelse av frontfagsmodellen.

2004 var et hovedoppgjør for de fleste tariffområder. Som en følge av signalene om at regjeringen ville ha en sterkere markedsstyring av lønnen til de statsansatte, valgte LO Stat, YS Stat og UHO å samarbeide for å unngå økning i lokale forhandlinger og større lønnsforskjeller. Å samarbeide tettere ville gi større tyngde til de felles målene om fortsatt sentrale forhandlinger og innhenting av lønnssetterslepet til funksjonærene i privat sektor. Riksmeklingsmann Reidar Webster innrømmet at oppgjøret i staten hadde vært vanskelig.⁷⁹ Staten endte opp med en lønnsvekst på 3,7 prosent, noe som var 0,1 prosent under

⁷⁷ NTB, 18.02. 2004.

⁷⁸ NTB, 09.03. 2004.

⁷⁹ NTB, 05.05. 2004.

gjennomsnittet for industrien i NHO-området. Striden stod om lønn, fordeling av penger og regler om sykkelønn. Partene valgte den 27. mai å anbefale riksmeklingsmannens forslag til avtale.⁸⁰

Forhandlingsansvaret for lærerne overføres fra stat til kommune

Regjeringen vedtok 31. januar 2003 å overdra forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til kommunene. Kommunene skulle fra 1.mai 2004 overta forhandlingene om lærernes lønn i grunnskolen og videregående skole, og dermed endte et over 50 år langt forhandlingssamarbeid. På en pressekonferanse hevdet Utdanningsminister Cristin Clemet (H) at dette ikke burde komme som en overraskelse fordi saken hadde vært utredet i 20 år, og at det var tverrpolitisk enighet om overføringen. Staten hadde hatt forhandlingsansvaret for lærerne siden 1948, og et offentlig utvalg hadde allerede i 1982 påpekt at tiden var moden for å overføre forhandlingsansvaret til kommunene. I 2001 ble reformen anbefalt i oppgavefordelingsutvalgets innstilling. Lærerforbundene hadde lenge kjempet mot en slik ordning på grunn av ønske om sentral lønnsfastsettelse, og at en vesentlig forutsetning for dette hadde vært staten som forhandlingsmotpart. Regjeringen trosset dette ønsket og åpnet for at ansatte i skoleverket måtte forholde seg til en økende grad av lokale forhandlinger.⁸¹ At overføringen av forhandlingsansvaret fra staten til kommunene omsider ble gjennomført med en borgerlig regjering ved roret, var kanskje ikke spesielt oppsiktsvekkende.

Reaksjonene på dette vedtaket lot heller ikke vente på seg. Motstanden var høylytt fra både Utdanningsforbundet og UHO som omtalte vedtaket som et bakholdsangrep som ville skape større forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår. En annen kime til den unisone misnøyen var at arbeidet med vedtaket nærmest hadde foregått i det stille, og derfor kom meget overraskende. UHO ble informert om vedtaket like før det skulle opp i statsråd. At lærerne de siste årene hadde fått politisk drahjelp når det gjaldt lønn mot et bytte i arbeidstidsbestemmelser, og at det i denne avtalen var et kriterium at staten skulle fortsette som forhandlingspart, kunne også være noe av grunnen til misnøyen. At lærerne innenfor kommunesektoren ville bli oppfattet som lønnsledende og frykt for store lønnsforskjeller innenfor yrket, var andre bekymringer lærerne ga uttrykk for. Utdanningsminister Kristin Clemet (H) ga uttrykk for at dette ville bidra til å utvikle skolene videre. En del av arbeidslivets spilleregler var at de som faktisk fungerte som arbeidsgivere for en lønnstakergruppe satt med hele forhandlingsmakten, inkludert lønns- og arbeidsvilkår.⁸²

⁸⁰ NOU 2005: 7.

⁸¹ Kommunal Rapport, 31.01. 2003.

⁸² Aftenbladet, 01.02. 2003.

For å finne en løsning på lærernes arbeidstids- og lønssystem, gikk samtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene på overtid inn i 2004. Fristen for å oppnå enighet gikk opprinnelig ut 31. desember 2003, men partene bevilget seg ekstra dager for å slippe å dra de krevende spørsmålene med seg inn i kommuneoppgjøret våren 2004.⁸³ Samtalene hadde ikke status som formelle forhandlinger, men resultatet ville legge viktige føringer inn mot hovedoppgjøret samme år. Utdanningsforbundet og Fagforbundet ville sammen utgjøre en tung front mot KS sitt ønske om mest mulig lokal lønnsdannelse.

Inn i forhandlingene for det kommunale tariffområdet var det flere utfordringer som måtte løses. UHO sitt krav var at skolesektoren skulle være et eget avtaleområde, mens KS stod fast på at en avtale skulle dekke hele Kommune-Norge. Lærerne tviholdt på et system som KS ikke ville ha. Lærerne skulle inn i et helt annet forhandlingssystem som i følge leder i Utdanningsforbundet, Helga Hjetland, ville viske ut det lønnsloftet de hadde opparbeidet seg de senere årene. I staten var lærerne sikret automatisk lønnsopprykk, mens KS ville ha lærerne inn i det nye systemet fra 2002, et system som sikret minstelønn etter henholdsvis ti og 16 år. At streik ble unngått 18,5 time på overtid, gjorde at skoleverket hadde kommet helskinnet gjennom oppgjøret og at lærerne hadde oppnådd et lønnsnivå som i følge Hjetland var akseptabelt. Lærerne skulle fortsatt få lønn etter utdanning.⁸⁴ Kommunesektoren oppnådde en lønnsvekst på 3,8 prosent, som var en lønnsvekst på linje med funksjonærene i NHO-området.

Uenigheten mellom KS og lærerne kan knyttes til lønnskampen mellom privat og offentlig sektor og forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse. At KS ville åpne for flere innslag av individuell og differensiert lønnsfastsettelse, stod i kontrast til lærernes krav om lønn etter utdanning. En utfordring for lærerne var at de både skulle ta igjen etterslepet til funksjonærene i privat sektor, samtidig som de stod steilt mot en differensiering som sannsynligvis ville kunne bidra til å øke deres snittlønn. På denne måten er det mulig å hevde at lærerne ved valg av strategi selv hadde lagt hindringer for en økning i lønnsnivået. Et felles løft for en så stor gruppe av arbeidstakere gjennom statsbudsjettet ville være vanskelig å gjennomføre, noe som gjorde implementeringen av den reviderte frontfagsmodellen enda viktigere. Et problem knyttet til den nye tolkningen av frontfagsmodellen var at selv om den ble gjennomført fortsatt ikke ville påvirke etterslepet i relative lønninger mellom lærere og funksjonærer i privat sektor.

⁸³ Klassekampen, 03.01. 2004.

⁸⁴ Kommunal Rapport, 02.06. 2004.

4.2. Gjennomslag for den reviderte frontfagsmodellen?

Formaliseringen i Kontaktutvalget vinteren 2003 satte preg på de inntektspolitiske uttalelsene fra arbeidstakerorganisasjonene. UHO hadde arbeidet for en slik utvidelse siden opprettelsen av organisasjonen i 2001. Problematikken rundt funksjonærenes lønnsvekst var kjent hos andre arbeidstakerorganisasjoner og ikke bare i UHO. Jeg mener det er rimelig å hevde at formaliseringen i Kontaktutvalget bidro til at formuleringen fant plass i kravene fra arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor som ble nedfelt før tariffoppgjørene i 2003.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) sine krav i forkant av oppgjøret i 2002 inneholdt ikke noe punkt som adresserte lønnsveksten både lokalt og sentralt i industrien.⁸⁵ I kravene foran mellomoppgjøret i 2003, derimot, heter det blant annet at "(...) summen av lønnsveksten sentralt og anslag på lønnsveksten lokalt for konkurranseutsatt sektor må være normgivende for de rammer som fremforhandles i de øvrige oppgjørene".⁸⁶ På denne måten kan uttalelsen i Kontaktutvalget vinteren 2003 ha markert et skille med hensyn til hvordan enkelte arbeidstakerorganisasjoners krav kommer til uttrykk i TBU. Anslaget for lønnsveksten lokalt i industrien skulle også inkludere funksjonærene. Grunnen til at jeg ovenfor refererer til enkelte arbeidstakerorganisasjoner, har å gjøre med at LO fortsatt ikke hadde nedfelt anslag for lønnsveksten lokalt som et spesifikt krav. At LO representerte arbeidstakere i både privat og offentlig sektor, kan ha gjort formuleringen i Kontaktutvalget vanskeligere å stille seg bak enn det var for eksempelvis UHO. Akademikerne, med sitt uttalte mål om at lønnsdannelsen i sin helhet skulle foregå lokalt, tok heller ikke spesifikt til orde for at den reviderte frontfagsmodellen måtte implementeres.

NHO på sin side argumenterte i sitt Arbeidsgiverpolitiske program, vedtatt av Hovedstyret høsten 2001, for at det var to måter å sikre hovedmålet for inntektspolitikken som innebar en lønnskostnadsvekst på linje med våre handelspartnere. Det var enten et sterkt koordinert og forpliktende samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner, eller et system med grunnlag i sterk desentralisering. Så lenge arbeidstakerorganisasjonene ikke ønsket et forpliktende inntektspolitisk samarbeid, ble NHOs lønnspolitikk at lønnsdannelsen skulle skje lokalt og på den enkelte bedrift ut fra de fire kriteriene.⁸⁷

⁸⁵ NOU 2003: 10, side 91.

⁸⁶ NOU 2004: 10, side 101.

⁸⁷ De fire kriteriene baseres på virksomhetens økonomi, produktivitet, konkurranseevne og fremtidsutsikter (Stokke 2012).

Ifølge Stokke stod ikke koordinering og sentralisering av lønnsdannelsen i motsetning til lokal lønnsdannelse, men utfordringene lå i å finne de gode kombinasjonene. Et ønske fra NHO om en sterk koordinering var som Stokke poengterer knyttet til enighet om de økonomiske forutsetningene eller rammene for lønnsoppgjørene (2005: 96-97). Å sette en fast ramme overfor store funksjonærgrupper, var imidlertid en utfordring for NHOs lønnspolitikk. For å skape troverdighet i kravet om et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid, hadde NHO to muligheter. Enten å tøyte funksjonærlønningene som i 1999, eller begrunne hvorfor funksjonærene skulle ha høyere lønnsvekst enn arbeiderne. Å tøyte lønningene, stred mot NHO sin lønnspolitikk ut ifra de fire kriteriene, og det siste hadde ikke NHO våget å forsøke så langt. Frontfagsmodellen hadde legitimitet fordi arbeidstakerorganisasjonene også aksepterte betydningen av det konkurranseutsatte næringslivet. Videre hadde modellen legitimitet fordi den produserte en ramme. Troverdigheten av denne rammen var imidlertid omstridt, og ville bli ytterligere omstridt hvis de sentrale tilleggene ble redusert til fordel for fordeling av lønn etter de fire kriteriene (Stokke 2005:101).

Leder i Norsk Transportarbeiderforbund (NTF), Per Østvold, kritiserte Finn Bergesen og NHO sin argumentasjon knyttet til frontfagsmodellen. Den årvisse reglen om moderasjon og at frontfaget måtte sette rammen, ble sett på som et bedrag. Argumentasjonen bunnet i at rammen som ble presentert om våren ikke representerte den reelle lønnsveksten i privat sektor. Rammen var ifølge Østvold et politisk generert tall som skulle begrense lønnsveksten i offentlig og andre sektorer mens rammen endte høyere gjennom de lokale tilleggene i industrien.⁸⁸

Norsk Industri (NI) på sin side ga uttrykk for at offentlig ansatte måtte finne seg i å tjene 100 000 kroner mindre enn i privat sektor. ”Så lenge offentlig sektor klarer å rekruttere ansatte til den lavere lønnen, er det ingen grunn til å sette opp lønnen til ansatte i stat og kommune”, poengterte informasjonssjef Svein Thompson i Norsk Industri. Grunnen til at lønningene hadde steget mer i privat sektor, var ifølge NI at en ikke hadde klart å tiltrekke seg nok kvalifisert arbeidskraft. At ingeniørene og de andre funksjonærene sannsynligvis ville stikke fra enda mer, var et uløst problem.⁸⁹ NHO sin store utfordring med å tøyte funksjonær- og topplederlønningene ble igjen satt på dagsorden. Dette kan fungere som nok et eksempel på en av de store utfordringene NHO stod overfor; å skulle mane til moderasjon i sektorer utenfor industrien, samtidig som organisasjonen hadde få om noen konkrete virkemidler til å tøyte funksjonærlønningene innad i industrien.

⁸⁸ Aftenposten, 04.02. 2005.

⁸⁹ Dagens Næringsliv, 07.03. 2006.

Før oppgjøret i 2006 jobbet Sykepleierforbundet for at de kvinnedominerte gruppene i offentlig sektor skulle få et kraftig lønnshopp. Svakheten ved frontfagsmodellen var, ifølge leder Bente Slaatten, fortsatt at funksjonærene i privat sektor ikke var med i beregningene. Slaatten la mye av ansvaret for dette på LO, og krevde at LO skulle legge funksjonærenes lønnsvekst inn i sin modell. Videre etterlyste hun nok en gang at utdanningsgruppene i offentlig sektor måtte komme utenfor rammen som frontfaget la.⁹⁰ Helsesektoren kom dårlig ut i oppgjørene i 2004 og 2005 med en lønnsvekst på til sammen 6,3 prosent. Industrisnittet i NHO-området i samme periode endte på 7,8 prosent.⁹¹

To dager senere gjentok nestleder i LO, Roar Flåthen, vedtaket fra LO-kongressen våren 2005 som sa at om enkelte grupper ble hengende systematisk igjen, ville dette undergrave hele frontfagsmodellen, og at det måtte være rom for kompensasjon. Lønnsystemet måtte også ta høyde for veksten for funksjonærer og ledere.⁹² Ikke overraskende førte denne uttalelsen fra LO sentralt til at andre organisasjoner satte frem krav om å gå utenfor rammen ved oppgjøret i 2006.

I en kronikk i Dagens Næringsliv i februar 2006 påpekte Anders Folkestad at både Holden I- og Kontaktutvalget i januar 2003 hadde åpnet for at funksjonærenes lønnsvekst skulle innordnes i rammen som frontfaget leverte. Dette ville gjøre modellen mer robust og ansvarlig. Det ble fra arbeidsgiverhold imidlertid fortsatt argumentert som om det kun var arbeidernes tillegg som skulle gjelde. Folkestad kunne i denne sammenhengen tolkes i retning av at det tre år etter uttalelsen i Kontaktutvalget fortsatt ikke var en felles forståelse av at det var den vide tolkningen av frontfaget som skulle gjelde. At stat og kommune for årene 2004 og 2005 hadde fått en lønnsvekst på til sammen 7,1 og 7,2 prosent, og at industrisnittet for samme perioden var 7,8 prosent, bygget opp om en slik påstand fra Unios leder.^{93, 94}

Staten som arbeidsgiver ble i 2003-oppgjøret enig med arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor om en etterreguleringsklausul. I 2006-oppgjøret la staten frem forslag til en økonomisk ramme som var basert på gjennomsnittet av prognosen for frontfaget og industrifunksjonærenes lønnsvekst. Dette medførte ifølge Nergaard og Stokke at kritikken mot frontfagsmodellen stilnet. Kritikerne hadde fått fullt gjennomslag for en fornyet eller revidert frontfagsmodell (2007: 64). utfordringer, eksempelvis knyttet til likelønn og den

⁹⁰ Klassekampen, 06.02. 2006.

⁹¹ TBU 2007: 11.

⁹² Dagens Næringsliv, 08.02. 2006.

⁹³ TBU 2007: 11.

⁹⁴ På et ekstraordinært representantskapsmøte i 2005 ble Forskerforbundet og Presteforeningen tilsluttet UHO. I denne forbindelsen endret organisasjonen navn til Unio (www.unio.no).

reviderte frontfagsmodellen, kunne imidlertid endre et slikt bilde. Med utgangspunkt i Folkestads kronikk, referert ovenfor, og Unio sin generelle retorikk, mener jeg det kan være grunn til å hevde at kritikken mot gjennomføringen av frontfagsmodellen på dette tidspunktet ikke hadde avtatt, slik Nergaard og Stokke ga uttrykk for. At lønnsveksten fra 1998 til 2006 i det statlige tariffområdet var tilnærmet lik den samlede lønnsveksten i industrien, kan illustrere at lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer i privat sektor ble tatt hensyn til allerede før revisjonen i 2003. Det er imidlertid vanskelig å si konkret om dette var et resultat av et hensyn til den samlede lønnsveksten i NHO-området også før 2003.

I forkant av lønnsoppgjøret i 2007 oppfordret NHO nok en gang til moderasjon. UHO på sin side mente å ha dekning for at moderasjon var et relativt begrep i lønnsoppgjørene. Unio refererte til at ”i mars 2006 ble et oppgjør på 3,5 prosent kalt moderat; alt over dette ble kalt noe annet. Nå het det at oppgjøret i 2006 var moderat og akseptabelt, inkludert 4,75 prosent for industrifunksjonærene”.⁹⁵ Folkestad hevdet videre at kampen om arbeidskraften spisset seg til, og at arbeidsgiverne måtte bruke fremtidige oppgjør til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

Kraftig nedgang i arbeidsledigheten, høy lønnsomhet i industrien og moderat lønnsvekst siden 2003, gjorde sitt til å øke forventningene foran lønnsoppgjøret i 2007. Helga Hjetland, leder i Utdanningsforbundet, krevde 50 000 kroner mer til sine medlemmer i løpet av de to neste lønnsoppgjørene. Hjetland begrunnet dette med at lærerne ble eldre, elevene flere, og at yrkesgruppen lønnsmessig hadde sakkert akterut.⁹⁶ NITO hadde også store forventninger til dette oppgjøret grunnet gylne tider i ingeniørmarkedet.

KS åpnet for at rammen dette året kunne fordeles sentralt fordi den ikke var så stor. Jo større kravene fra organisasjonene var, jo mer ville KS presse på for å få lagt potten ut lokalt. Disse signalene kunne tyde på at arbeidstakersiden fikk valget mellom en mindre pott fordelt sentralt, eller en større pott lokalt. Folkestad ble provosert av utspillet fra KS og sa at dette førte til et tidlig dårlig forhandlingsklima. KS på sin side mente at frontfagsmodellen var truet hvis arbeidstakerne nok en gang skulle gå utover rammen frontfaget hadde satt.⁹⁷ I kommunal sektor endte lønnsveksten med 4,8 prosent. Dette var 0,5 prosent under snittet i NHO-området dette året. Både Akademikerne og Unio var fornøyde med resultatet av forhandlingene. Helga Hjetland, Unio, tok imidlertid til orde for at dette ikke var nok for å rette opp i den dårlige

⁹⁵ NTB, 01.03. 2007.

⁹⁶ Aftenposten, 16.03. 2007.

⁹⁷ Kommunal Rapport, 11.04. 2007.

utviklingen lærerne hadde hatt, og at dette måtte man ta med seg inn i 2008-forhandlingene.⁹⁸ Arbeidstakerorganisasjonene var fornøyde med en ramme som var høyere enn den første rammen i privat sektor. Da resultatet fra de lokale forhandlingene for arbeidere og funksjonærer i industrien i 2007 var klare, viste det seg at industrisnittet i NHO-området havnet på 5,3 prosent. 2007-oppgjøret står derfor som et eksempel på at tilbudet i offentlig sektor var lavere enn det som ble det faktiske resultatet i industrien.

Om NITO hadde hatt høye forventninger til dette oppgjøret, ble ikke forventet resultat oppnådd i det statlige tariffområdet. Janne Marte Hatlebakk, leder for de statsansatte NITO-medlemmene, kalte oppgjøret et lønnspolitisk selvmord for staten. Både Tekna og NITO mente en over tid tapte alt for mye på å være ingeniør ansatt i staten kontra privat sektor.⁹⁹ NITO s undersøkelse i etterkant av oppgjøret i 2007, gjengitt i Teknisk Ukeblad, viste tydelig ingeniørflukt fra offentlig sektor. Undersøkelsen viste at bare 9,7 prosent som avsluttet ingeniørutdanningen høsten 2006 hadde jobb i statlig sektor eller NAVO ved årsskiftet, mot 17,7 prosent året før.

Høsten 2007 mente utdanningsgruppene i offentlig sektor fortsatt at de ikke hadde fått fullt gjennomslag for sin tolkning av den reviderte frontfagsmodellen. Både i krav og argumentasjon ble det viet mye plass til at den reviderte modellen måtte legges til grunn for oppgjørene og for å opprettholde frontfagets legitimitet. Fra 2004 til 2007 lå den samlede lønnsveksten i industrien i NHO-området på 17,4 prosent. Stat og kommune hadde i samme periode en lønnsvekst på henholdsvis 16,7 og 15,9 prosent. Om stat og kommune oppnådde noe lavere lønnsvekst enn den samlede lønnsveksten i industrien, var det likevel lærerne som var de store lønnstaperne i denne perioden. Med en samlet lønnsvekst på 12,4 prosent hadde lærerne havnet fem prosent under den samlede lønnsveksten for industrien. Overføringen til kommunene eller det kommunale tariffområdet hadde gitt den lønnsmessige uttellingen lærerne hadde fryktet. Lønnsutviklingen for lærerne i perioden fra 2004 til 2007 ville sannsynligvis ikke bidra til å stilne kritikken mot frontfagsmodellen nevneverdig.

4.3. Kampen for likelønn

Sett i et historisk perspektiv har spørsmål knyttet til likelønn og forståelsen av begrepet likhet gjennom flere tiår skapt spenninger mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, deres organisasjoner og forholdet mellom organisasjonene og den norske stat. Lik lønn for likt

⁹⁸ NTB, 01.05. 2007.

⁹⁹ Teknisk Ukeblad, 25.06. 2007.

arbeid var parolen for LOs lønnspolitikk på 1950-tallet. Den tariffpolitiske samordningen, gjennom etableringen av frontfagsmodellen på 1960-tallet, utfordret det normative grunnlaget for LOs lønnspolitikk. Rettferdig lønn ble nå nedfelt som lik lønn uavhengig av type arbeid. Å redusere lønnsforskjellen mellom alle kategorier arbeid ble dermed en uttalt målsetting for Landsorganisasjonen (Høgsnes 2000:86, her referert i Heiret 2003b: 237-238). En slik normativ forståelse av likelønsspørsmålet ble utfordret spesielt fra profesjonsorganisasjonene som i sin argumentasjon frontet krav om at kvalifikasjoner og utdanning dannet et legitimt utgangspunkt for lønnsforskjeller. Som følge av LOs dominans i det inntektspolitiske samarbeidet, var det ved inngangen til et nytt årtusen de lavtlønnede og dårligst utdannede som kunne karakteriseres som lønnsvinnere. Heiret framhever videre at lønnsforskjeller mellom mannsdominerte og kvinnedominerte yrker med et bedre lønnsmessig grunnlag så ut til å bli opprettholdt. Målet om lønnsutjevning i de sentrale lønnsoppgjørene stod slik i motsetning til spørsmål om likelønn (ibid.). Normen om at lønnsutviklingen burde holdes innen rammer som var samfunnsmessig ansvarlige, stod sterkt på begge sider av forhandlingsbordet, og ble tilsynelatende ikke utfordret. I kjølvannet av Maktutredningen (2003) ble likelønsspørsmålet igjen satt på dagsorden.¹⁰⁰ Det er slik av interesse å se nærmere på hvordan grunnlaget for likelønnsprinsippet nå kom til uttrykk.

UHO prøvde, uten hell, å få festet en likelønnskommisjon til Makt- og demokratiutredningen. Verdikommisjonen, som ble opprettet av Kjell Magne Bondevik sin første regjering i 1998, og som inneholdt en gjennomgang av temaer og problemstillinger som av den daværende regjering ble oppfattet som sentrale, ble også forsøkt knyttet til en gjennomgang av likelønsspørsmål.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn ble tematisert i flere av maktutredningens rapporter. Høgsnes (2000, 2002), Skjeie og Teigen (2003) tok for seg likelønn og korporativ makt. Rapportene viser at det var enighet blant politiske aktører om at ansvaret for lønnsdannelsen og gjennomføringen av likelønn ligger hos arbeidslivets organisasjoner og i forhandlingssystemet.

I sin høringsuttalelse til Maktutredningen foreslo UHO at regjeringen skulle nedsette en likelønnskommisjon med det formål å analysere årsakene til likelønnsproblemet og foreslå tiltak som kunne styrke arbeidet for likelønn i Norge. Anders Folkestad brukte den snevre tolkningen av frontfagsmodellen som en del av forklaringen på

¹⁰⁰ Stortinget vedtok i 1997 at det skulle igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utvalget la frem sin innstilling i 2003.

likelønnsproblematikken.¹⁰¹ Han påpekte at det riktig nok hadde vært en oppmykning av modellen etter uttalelsen i Kontaktutvalget om at funksjonærene skulle tas med i beregningene, men at dette ikke hadde vært tilstrekkelig for å rette opp de lønnsmessige forskjellene mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor. Folkestad krevde derfor spesielle tillegg for de kvinnedominerte yrkene på toppen av de ordinære lønnsrammene før oppgjøret i 2004.¹⁰² Folkestads uttalelser kan her tolkes opp mot Unios målsettinger om å få etablert en konsensus om at frontfagsmodellen også må reflektere lønnsveksten til funksjonærene i privat sektor, etterfulgt av en tetting av etterslepet i de relative lønningene for ansatte i offentlig sektor.

NAVO-direktør Lars Haukaas fikk støtte fra Akademikernes leder Christl Kvam da han påpekte at likelønnsproblematikken burde løses lokalt på hver enkelt bedrift i både privat og offentlig sektor. Han hevdet videre at UHO sitt krav om en akutt sentral pakke bare var et dekke for å oppnå sentrale tillegg som gikk utover ”den ansvarlige rammen”. Sammenlikningen mellom privat og offentlig sektor ble i følge Haukaas ”helt meningsløs” da kostnadene ved å heve utdanningsgruppene i offentlig sektor samlet ville bli for høye.¹⁰³ Både kostnadene og eventuelle ringvirkninger av en slik pakke kunne vanskelig aksepteres fra arbeidsgiversiden. Uttalelsene fra Haukaas forsterker Spekters vanskeligheter med å akseptere den utvidete frontfagsmodellen.

Da Arbeiderpartiet (A), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (SP) etter Stortingsvalget høsten 2005 kom i regjeringsposisjon, tok regjeringen gjennom Soria Moria-erklæringen, likelønnsdebatten inn som en del av sin politiske plattform. Regjeringen proklamerte videre opprettelsen av en likelønnskommisjon. Statsråd Karita Bekkemellem (A) ville at en likelønnskommisjon skulle gi råd om hvordan likelønnsproblematikken kunne løses. Hun påpekte samtidig at det var partene som fortsatt skulle ha ansvaret for lønnsoppgjørene, og at intensjonene ikke var å rokke ved tariffordningene og lønnsfastsettelsens spilleregler. Dette var et svar på LO-leder Gerd Liv Vallas advarsler mot å gi kvinneyrker et lønnsloft gjennom statsbudsjettet.¹⁰⁴ Regjeringen var i Soria Moria-

¹⁰¹ Den snevre tolkningen av frontfagsmodellen refererer her til at modellen kun forholder seg til arbeidernes lønnsvekst i privat sektor.

¹⁰² Dagens Næringsliv, 16.02. 2004.

¹⁰³ NTB, 09.03. 2004.

¹⁰⁴ Dagens Næringsliv, 21.11. 2005.

erklæringen opptatt av å ”sikre lik lønn for arbeid av lik verdi”, men poengterte at likelønnskommisjonen og partene måtte finne løsningene på spørsmålene om likelønn.¹⁰⁵

Kommisjonen ble nedsatt i 2006. Anders Folkestad og Unio ga uttrykk for håp om at kommisjonen ville vurdere praktiseringen av frontfagsmodellen i et likelønnsperspektiv. Han fikk støtte av Likestillings- og diskrimineringsombud, Beate Gangås, som hevdet at modellen kunne være en hemsko for et lønnsloft for lavlønnsgrupper i offentlig sektor. Folkestad og Gangås fikk ikke umiddelbart støtte for dette fra kommisjonens nyoppnevnte leder Anne Engher Lahnstein eller statsråd Bekkemellem. Kommisjonen skulle imidlertid se på hvordan rammen som industrien fastsatte ble fordelt mellom de ulike gruppene.¹⁰⁶ Unio så at likelønnskampen var vanskelig å føre uten LO. Unio ønsket at LO ville forlate den klassiske lavlønnsprofilen, og at dette måtte gjøres utenfor rammen til frontfaget. Teko-industrien hadde klare lavtlønnede kvinnegrupper, men et lønnsloft til disse gruppene ville true arbeidsplassene grunnet konkurranse og utflytting til lavkostland. Bente Slaatten og Sykepleierforbundet la mye av ansvaret for den skjeve lønnsutviklingen på LO, og knyttet dette til at LO hadde forsvart den tradisjonelle frontfagsmodellen som ikke tok høyde for funksjonærenes lønnsvekst i privat sektor. Sykepleierforbundet mente at dette etterslepet burde tettes gjennom statsbudsjettet og en opptrappingsplan over flere år og ga uttrykk for forventninger om at Likelønnskommisjonen ville komme frem til lignende konklusjoner.

På arbeidsgiversiden fremhevet NHO og Spekter betydningen av arbeidet med å fremme likestilling og likelønn.¹⁰⁷ NHO erkjente at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn var sterkt relatert til et kjønnssegregert marked, der de viktigste skillelinjene gikk mellom offentlig og privat sektor. NHO så det som sitt hovedansvar å legge til rette for likelønn i NHO-området. Spekter så det som selvsagt at det skulle være lik lønn og ellers like vilkår for likt arbeid innenfor den enkelte virksomhet.¹⁰⁸ Sett fra disse organisasjonenes ståsted måtte arbeidet med å fremme likestilling og likelønn, gjennomføres i hver enkel virksomhet. Fordi utfordringene knyttet til likelønn først og fremst handlet om holdninger og atferd, poengterte organisasjonene at virkemiddelet ikke burde være endring av systemer eller konkrete sentrale tiltak. Organisasjonene fremhevet betydningen av at ansvaret ble plassert der virkemidlene var, og der det var mulig å definere problemet, for så å finne treffsikre løsninger.

¹⁰⁵ Soria Moria-erklæringen, 2005: 65.

¹⁰⁶ Dagens Næringsliv, 17.06. 2006.

¹⁰⁷ Sommeren 2007 skiftet NAVO navn til Spekter.

¹⁰⁸ NOU 2008:6.

Likelønnskommisjonens mandat var blant annet å se på hvordan fordelingen av rammen som frontfaget leverte hadde vært i et likelønnsperspektiv de siste ti årene, i tillegg til å vurdere ulike bidrag som kunne redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Leder for kommisjonen var Fylkesmann Anne Engher Lahnstein. Kommisjonen bestod videre av forskere med ulik bakgrunn.¹⁰⁹ En referansegruppe med tilhørighet til de ulike hovedorganisasjonene var også knyttet til kommisjonen.

Kommisjonen avga sin innstilling til Barne- og Likestillingsdepartementet 21. februar 2008. Kommisjonen foreslo i alt seks tiltak der målet var å minske lønnsforskjellene mellom menn og kvinner. Flertallet i kommisjonen stilte seg bak alle disse forslagene unntatt Tom Colbjørnsen. Ett av disse forslagene gikk ut på å gi kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor et lønnsloft.¹¹⁰ En forutsetning for et slikt lønnsloft ville være at partene ble enige om at lønnsveksten i offentlig sektor skulle være høyere enn i privat sektor, og at de nye relative lønnsforholdene mellom grupper ikke utløste kompensasjonskrav. Kommisjonen mente dette forslaget ville være treffsikkert i forhold til verdsettingsdiskriminering av kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor.¹¹¹ Videre påpekte flertallet i kommisjonen at en vesentlig del av lønns-gapet mellom kvinner og menn også hadde sammenheng med de betydelige lønnsforskjellene mellom privat og offentlig sektor. Lønnsloftet skulle gjøres ved hjelp av myndighetene og partene i arbeidslivet. Det skulle bevilges friske penger over statsbudsjettet, nærmere bestemt 3 milliarder kroner, i forbindelse med en tariffrevisjon. Det nye nivået på offentlige lønnsutgifter skulle videreføres. Kommisjonen påpekte at et slikt løft kunne være problematisk ettersom en slik type inngripen kunne bidra til utilsiktede konsekvenser for norsk økonomi, sysselsetting og konkurransekraft. Å opprettholde lønnsrelasjonene i ettertid av bevilgningen ville også være en utfordring da tidligere erfaringer tilsa at de gamle relasjonene ville reetableres gjennom lønns-glidning over tid. Kommisjonen advarte mot å gjennomføre en slik ordning uten en bred konsensus for at dette ikke ville skje.¹¹² Uttalelser i forkant av - og under kommisjonsarbeidet, både fra enkelte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, kunne tyde på at en slik konsensus vanskelig ville oppnås.

¹⁰⁹ Forskningsleder Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning, professor Anne-Jorunn Berg, Høgskolen i Bodø, professor Hege Brækhus, Universitetet i Tromsø, professor Tom Colbjørnsen, BI, seniorforsker Oddbjørn Raaum, Frisch-senteret, forskningsleder Torgeir Aarvaag Stokke, Fafø, avdelingsdirektør Hege Torp, Norges forskningsråd.

¹¹⁰ De andre forslagene innebar: styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet, kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i privat sektor, likere deling av foreldrepermisjonen, rettigheter etter endt foreldrepermisjon og rekruttering av kvinner til ledende stillinger.

¹¹¹ Verdsettingsdiskriminering innebærer at kvinner tjener mindre enn menn med tilsvarende utdanning, kompetanse og ansvar (NOU 2008:6).

¹¹² NOU, 2008: 6, 15.2.2.

Professor Tom Colbjørnsen kom med en særuttalelse til utvalgets innstilling.¹¹³ Praktiseringen av frontfagsmodellen på 1980- og 1990-tallet med en ramme for lønnsoppgjøret som så ble gjort gjeldende også for resten av arbeidslivet ble kritisert for å forsterke lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Grunnen var at rammen på 1980- og 1990-tallet ble fastsatt uten at industrifunksjonærenes lønnsutvikling ble inkludert. Samtidig ble tilleggene avtalt som kronetillegg og ikke prosenttillegg, noe som innebar en bedre lønnsutvikling i bunnen av lønnsfordelingen sammenlignet med middels og høye lønninger. Effekten av begge disse forholdene ble at grupper med høyere utdanning i offentlig sektor sakk akterut lønsmessig, sammenlignet med tilsvarende grupper i privat sektor. Siden kvinneandelen var høyere i offentlig sektor enn blant private industrifunksjonærer, bidro dette til å øke det gjennomsnittlige lønnssetterslepet.

Praktiseringen av frontfagsmodellen var ifølge Colbjørnsen endret for blant annet å imøtekomme en slik kritikk. Det var bred enighet om at den totale lønnsutviklingen fortsatt måtte tilpasses næringslivets konkurranseevne. Imidlertid ble det nå i større grad åpnet for å inkorporere industrifunksjonærenes og ikke bare arbeidernes lønnsutvikling i rammen. Samtidig hadde det utviklet seg en praksis med å gi lønnsøkning i form av prosenttillegg, noe som gjorde at ulike gruppers relative posisjon i inntektsfordelingen ble opprettholdt. Totaleffekten var at rammene for lønnsoppgjøret i offentlig sektor ble videre, samtidig som høyt utdannede grupper med stor kvinneandel ikke sakk akterut i samme grad, verken sammenlignet med private industrifunksjonærer eller lavlønnsyrker.

Trekker vi linjene fra 1998 og frem til 2003, var den samlede gjennomsnittlige lønnsveksten i industrien innenfor NHO-området 30,1 prosent. I det statlige tariffområdet var lønnsveksten i samme periode 30,1 prosent. Ser vi perioden fra 1998 til 2008 under ett, var tallene henholdsvis 53,6 prosent og 53,5 prosent.¹¹⁴ Disse tallene gir et inntrykk av at lønnsveksten i det statlige tariffområdet hadde vært forbausende lik snittet for industrien. På bakgrunn av tallene kan vi stille spørsmål ved behovet for revisjonen av frontfagsmodellen i 2003, i alle fall innen det statlige området. TBU påpekte imidlertid at en generelt bør være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om individuelle forskjeller i lønnsutviklingen mellom ulike grupper/ulike næringer fordi strukturendringer kan virke forskjellig. Dette gjelder særlig sammenligninger over lengre tidsperioder. Trass i disse reservasjonene er det, etter min mening, med bakgrunn i tallene fra TBU ikke urimelig å hevde at lønnsveksten i det statlige

¹¹³ Tom Colbjørnsen er professor og nå rektor ved Handelshøyskolen (BI), Oslo.

¹¹⁴ Tallene er basert på TBU-rapporter i perioden.

tariffområdet har vært tilnærmet industrisnittet i NHO-området for perioden 1998 til 2008. Arbeidstakerorganisasjonenes argumentasjon er motstridende i det organisasjonene i enkelte sammenhenger fremmer synspunkter som dreier mot at det har vært en revisjon av frontfagsmodellen. I andre sammenhenger påstår organisasjonene at funksjonærenes lønnsvekst ikke er med i beregningene og slik truer modellens legitimitet.

Colbjørnsen støttet ikke forslaget fra Likelønnskommisjonen om et lønnsløft over statsbudsjettet. Dette hadde bakgrunn i at forslaget ble fremsatt i en tid da knapphet på arbeidskraft var en stor utfordring for både private så vel som offentlige bedrifter. At arbeidsgivere i privat sektor skulle avstå fra å heve lønningene, virket ifølge Colbjørnsen urimelig. Skulle arbeidsgiversiden likevel stille seg bak forslaget, fantes det heller ingen disiplinerte mekanismer internt i disse organisasjonene som ville hindre bedriftene i å by opp lønningene. Om lønnsløftet skulle bli en realitet, måtte dette skje gjennom statlig regulering. En slik praksis ville igjen bryte med den norske modellens vektlegging på at det er partene som er ansvarlige for lønnsreguleringene. Colbjørnsen foreslo en økt bruk av lokale forhandlinger i offentlig sektor der innslaget av kvinnedominerte yrkesgrupper var stort.¹¹⁵ Hvor mye denne dissensen påvirket kommisjonens målsetting om en bred konsensus, er vanskelig å gi et entydig svar på. Kommisjonen klarte ikke å komme frem til en enstemmig innstilling. I tillegg presenterte referansegruppen flere ulike forslag til løsninger. Uenighetene som kom frem gjennom kommisjonsarbeidet bidro ikke til å lette arbeidet som nå skulle ut på høring i de ulike organisasjonene.

LO-sekretær Tor Arne Solbakken ga uttrykk for at forslaget om en ekstrapott på tre milliarder kroner gjennom statsbudsjettet var knyttet til så mange betingelser at forslaget var lite realistisk. Det var allikevel delte meninger innad i LO og både Turid Lilleheie, Norsk Tjenestemannslag, og Randi Reese, Fellesorganisasjonen, ønsket forslaget om et lønnsløft for kvinner i offentlig sektor velkommen. Akademikerne støttet, ikke uventet, Tom Colbjørnsens særuttalelse om økt bruk av lokale forhandlinger som middel for mer likelønn. YS, ved Tore Eugen Kvalheim, mente forslaget medførte prinsipielle utfordringer fordi oppgjørene primært skulle være partenes ansvar, og at det derfor kunne virke mot sin hensikt at staten skulle gripe inn for å løfte spesifikke yrkesgrupper.¹¹⁶ YS konkluderte i slutten av august samme år at de likevel ville støtte opp om en likelønnsrett. Debatten rundt denne sentrale potten kom til å prege ordskiftet om likelønnskommisjonens konklusjoner. Finansminister Kristin Halvorsen

¹¹⁵ NOU, 2008: 6, 17.4.3.

¹¹⁶ Stavanger Aftenblad, 22.02. 2008.

(SV) gjorde det våren 2008 klart at det ikke ville komme ekstra bevilgninger til en likelønnsrett gjennom statsbudsjettet for 2009 da det ikke lå inne i regjeringens Soria Moria-plattform. SV uttalte imidlertid at partiet ville være en forkjemper for en likelønnsrett om regjeringen fikk fornyet tillit etter valget i 2009.

Både Roar Flåthen og Statsminister Jens Stoltenberg var avventende til kommisjonens forslag om en likelønnsrett. Hva LO bestemte seg for ville sannsynligvis ha stor innvirkning på hva regjeringens neste skritt ville bli, og da spesielt for Ap. SV hadde allerede sagt at en likelønnsrett skulle være fanesak før valget 2009. Det var uenighet innad i LO. Handel og Kontor, Norsk Tjenestemannslag, Fellesorganisasjonen og El- og IT-forbundet var på tilhengersiden, mens Fellesforbundet var skeptiske. Fagforbundet, med 300 000 organiserte i offentlig sektor, ble dermed avgjørende. Forslaget ble mottatt med skepsis av Fagforbundet fordi det ikke favnet om de lavtlønnede kvinnegruppene. Deres mål var at alle kvinnedominerte grupper måtte inkluderes. Fagforbundet stilte seg derimot positive til retten om partene fikk disponere midlene, og at ikke bare utdanningsgruppene skulle tilgodeses.¹¹⁷

Roar Flåthen stilte seg positiv til en likelønnsrett, og LO-sekretariatet vedtok i september 2008 et forbeholdent *ja* til likelønnsretten. Kommisjonen hadde langt på vei antydning at retten skulle gå utelukkende til høyskolegrupper, men LO mente dette skulle konkretiseres gjennom forhandlinger og krevde dermed at lavtlønnede skulle tas med. LO kunne ikke akseptere at målgruppen skulle begrenses til utdanningsgruppene.¹¹⁸ Roar Flåthen, som representant for LO sentralt, og Arve Bakke, for Fellesforbundet og frontfaget, bekymret seg for hva konsekvensene av en slik rett ville bli for frontfagets normgivende rolle.

Spekter gikk mot fem av de seks forslagene fra Likelønnskommisjonen. Tiltak for å rekruttere flere kvinner til ledende stillinger var det eneste forslaget de valgte å stille seg bak. En statlig rett ville ifølge Spekter forrykke en hundreårig lang tradisjon i Norge der lønnsforhandlinger ble ført mellom organisasjonene.¹¹⁹ Spekter hadde også gjennom kommisjonen tatt til orde for at likelønnsproblematikken best ble løst ute i den enkelte virksomhet. Lønnsforskjellene mellom kjønnene skyldtes ifølge Spekter ikke verdsettelsesdiskriminering. Et eventuelt lønnsloft ville få en kortsiktig effekt på grunn av kompensasjonskrav og skape et lønnspress. KS støttet lønnsloftet, men ikke som kommisjonen foreslo. Dette fordi KS mente at det ville bryte med den norske modellen for lønnsdannelse.

¹¹⁷ Dagens Næringsliv, 10.08. 2008.

¹¹⁸ Dagens Næringsliv, 30.09. 2008.

¹¹⁹ Klassekampen, 30.08. 2008.

Selv om det ikke var mange som våget å motsette seg en prinsipiell støtte til forslaget om lønnsløft, ble det fremsatt en rekke forbehold. Unio var den eneste organisasjonen som ga full tilslutning til forslaget. Kommisjonsarbeidet rant ut i sanden, og diskusjonen om likelønnsproblematikken og en eventuell likelønnsrett ga varsel om at det kunne bli vanskelig for et samlet arbeidsliv å stille seg bak felles løsninger.

4.4. Mot ny lønnsfest i 2008

Den norske fastlandsøkonomien hadde vært i oppgang siden sommeren 2003.

Bruttonasjonalproduktet (BNP) for fastlands- Norge var eksempelvis hele seks prosent høyere i 2007 enn i 2006. Rente- og valutakursutviklingen gjennom 2003 og 2004 hadde gitt kraftige impulser til oppgangskonjunktoren de siste årene. Det lå likevel an til en klart lavere aktivitetsvekst i den norske økonomien i 2008.¹²⁰ Disse prognosene gjenspeilet seg også i Norsk Industris konjunkturrapport vinteren 2008 som hevdet at flere elementer var med på å skape utfordringer for industrien. Høye råvarekostnader, sterk kronekurs, en særnorsk kostnadsutvikling og økt bedriftsskatt var noe av trusselbildet mot norsk industri. Stein Lier Hansen, leder i Norsk Industri, pekte på at lønnsandelen i produktene måtte reduseres for å tåle den særnorske lønnsutviklingen.¹²¹ Som et resultat av denne langvarige høykonjunktoren hadde det også bygget seg opp et stort press i arbeidsmarkedet der avtalefestet pensjon (AFP), likelønn og lærernes mindrelønnsutvikling var sentrale stridsspørsmål.

Anders Folkestad ga uttrykk for at det var uforsvarlig å la offentlig sektor, og da særlig lærerne, bli hengende etter. Han poengterte også paradokset ved at lærerne tapte lønnskampen i en tid der både regjeringen og opinionen var opptatt av kvalitet i skoleverket.¹²²

Arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor representerte fortsatt medlemmer som i snitt lå 100 000 kroner under funksjonærene i privat sektor, og lærerne som var lønnsstapere ved oppgjøret i 2007. Skolepakkene ga lærerne en klart høyere lønnsvekst enn andre grupper i arbeidsmarkedet i perioden fra 2000 til 2003. Etter at den økonomiske effekten av skolepakkene var borte i 2004, og overføringen til kommunal sektor samme år, var den samlede lønnsveksten for skoleverket fra 2004 til 2007 på 12,4 prosent. Industrien i alt i NHO-området lå til sammenligning på 17,4 prosent i den samme perioden. Det var også et paradoks at skoleverket i samme periode hadde 3,7 prosent lavere lønnsvekst enn arbeiderne i NHO-området. Revisjonen av frontfagsmodellen hadde ikke gitt uttelling for ansatte i

¹²⁰ TBU 2008: 97.

¹²¹ Norsk Industris Konjunkturrapport, 2008.

¹²² Kommunal Rapport, 18.02. 2008.

skolesektoren.¹²³ Unio arbeidet på denne tiden parallelt med likelønn og den reviderte frontfagsmodellen som middel for å ta igjen noe av etterslepet for sine medlemmer. Dette var to ulike tilnærminger for å nå målet om en lønnsutjevning mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor.

Også Akademikerne ved Curt A. Lier pekte på det organisasjonen mente var problemet ved frontfagsmodellen; at modellen ikke fanget opp funksjonærenes lønnsvekst.¹²⁴ Denne uttalelsen illustrerer arbeidstakerorganisasjonenes retorikk knyttet til at frontfagsmodellen ikke ble praktisert slik revisjonen forutsatte. Kravene og spørsmålene knyttet til frontfagsmodellen hadde før dette oppgjøret altså ikke endret seg. Det var fortsatt uenighet om de ulike kravene og utfordringene knyttet til frontfagsmodellen. Folkestads og Liers oppfatninger av et eventuelt gjennomslag for den reviderte frontfagsmodellen stod slik i motsetning til Colbjørnsens syn, uttrykt gjennom Likelønnskommisjonens innstilling.

Stort etterslep for lønnsutviklingen i offentlig sektor var ikke holdbart, poengterte økonomiprofessor ved UiO Kjetil Storesletten. Det ville ifølge han derfor være vesentlig at en økte lønningene i offentlig sektor der lønnskurransen fra næringslivet var spesielt skarp. Norge trengte et ”usolidarisk oppgjør” for at det offentlige skulle holde på nøkkelpersoner.¹²⁵ Det var gjennom dette etterslepet at utdanningsgruppene legitimerte sine høye krav. Skulle etterslepet reduseres, måtte utdanningsgruppene i offentlig sektor få høyere prosentvis lønnsvekst enn industrifunksjonærene. Etterslepet ble heller ikke fanget opp ved praktisering av den vide tolkningen av frontfagsmodellen, da denne baserte seg på snittet for arbeidere og funksjonærer i industrien.

NHO ba offentlig sektor dempe kravene om seks prosent lønnsvekst. Organisasjonen begrunnet dette med spredningseffekten slike krav ville ha og utfordringene for den konkurranseutsatte industrien. NHO ga videre uttrykk for at lønssystemet i offentlig sektor gjorde at eventuelle lønnshevinger ble for omfattende fordi den innbefattet hele grupper. NHO ga derfor uttrykk for at systemet burde tilpasses mer lokale forhandlinger, og at det skulle åpnes for større lønnsbredning i det offentlige forhandlingsområdet.¹²⁶ NHO gikk derfor nok en gang til angrep på den sentrale og ”solidariske” lønnsdannelsen som kjenntegnet offentlig sektor.

¹²³ Undervisningsgruppene hadde i 2007 en lønnsvekst som var 2,1 prosent lavere enn funksjonærer i NHO-området (NOU 2009: 7).

¹²⁴ Dagens Næringsliv, 09.02. 2008.

¹²⁵ Aftenposten, 22.02. 2008.

¹²⁶ Dagens Næringsliv, 28.02. 2008.

NHO tok vinteren 2008 til orde for større differensiering i lønnsfastsettelsen for lærerne og mente dette ville bidra til å øke kvaliteten i den norske skolen. Utdanningsforbundet var lite begeistret for forslaget. Helga Hjetland ga uttrykk for at grep som fungerte i privat sektor ikke nødvendigvis passet for offentlig sektor.¹²⁷ Utdanningsforbundet fikk overraskende støtte fra KS som sa seg enige i at lærerne burde prioriteres i dette oppgjøret. Olav Ulleren, administrerende direktør i KS, mente det ikke var gunstig med en for svak lønnsutvikling i undervisningssektoren. Organisasjonen var innstilt på at lærerne skulle få en minst like god lønnsutvikling som andre yrkesgrupper. KS la også noe av dette ansvaret over på arbeidstakerorganisasjonene og poengterte at disse måtte prioritere lærerne om nødvendig på bekostning av andre grupper. Både KS og Unio var enige om at det var regjeringen som måtte bidra til å dekke kostnadene ved et kraftig lønnsløft i undervisningssektoren.¹²⁸

Den 29. april ble det brudd i forhandlingene mellom staten og Unio, LO, YS og Akademikerne. Streik ble unngått ved at partene ble enige gjennom mekling. Akademikerne fortsatte imidlertid forhandlingene, trass i at LO, YS og Unio hadde godtatt skissen. Sjansene for at Akademikerne skulle oppnå et bedre resultat var små, da det ikke fantes presedens for at Riksmeklingsmannen ville endre en økonomisk ramme som noen av partene allerede hadde godtatt.

I KS-området avviste Unio tilbudet, og tok ut lærere og helsepersonell i streik. Streiken ble gjennomført for å markere at grupper med høy utdanning i kommunal sektor måtte få en bedre lønnsmessig uttelling. Et slikt tiltak var nødvendig for å bevare troverdigheten hos medlemmene, ifølge Helga Hjetland. Meklingsmann Dag Nafstad beklaget at en ikke klarte å få med utdanningsgruppene i det brede oppgjøret. Han uttalte at et allerede vanskelig oppgjør hadde blitt ytterligere komplisert av de mange gruppene med spesielle krav.¹²⁹ I tillegg til å oppnå økte lønninger handlet streiken for lærerne i Unio også om å vinne forståelse i opinionen.

NHO mente lønnsoppgjøret økte presset på renten. Med bakgrunn i at offentlig sektor hadde behov for å ta igjen noe av etterslepet, karakteriserte Statsminister Stoltenberg oppgjøret som forsvarlig. Han oppfordret NHO til å være forsiktig med å kritisere oppgjøret. ”Dette oppgjøret er innenfor rammene som er forutsatt. Det er derfor ikke grunnlag for å si at lønnsveksten øker presset på renta”, presiserte statsministeren.¹³⁰ Selv om streiken ikke

¹²⁷ NTB, 02.01. 2008.

¹²⁸ Dagbladet, 19.02. 2008.

¹²⁹ NTB, 23.05. 2008.

¹³⁰ Kommunal Rapport, 28.05. 2008.

resulterte i ekstra kroner, ville den legge føringer for at høyt utdannede i kommunene i kommende oppgjør ville få kompensasjon, om det viste seg at disse gruppene hang etter i lønnsutviklingen. For dette formålet satte partene ned en egen kommisjon som skulle greie ut den faktiske lønnsveksten for utdanningsgruppene i kommunal sektor. Helga Hjetland medga at oppjøret i offentlig sektor 2008 var ”romslig”.¹³¹ Det ble gitt ekstra særskilte tillegg for å heve minstelønnsattsene i skoleverket, både for nyansatte og de med lengst ansiennitet. TBU anslo lønnsveksten i 2008 for alle lønnstakere til seks prosent. For ansatte i stat og kommune ble veksten beregnet til 6,7 prosent. I staten ble en prosent avsatt til sentrale justeringer der likelønn skulle prioriteres. Til sammenligning fikk industrifunksjonærene i NHO-området en lønnsvekst på 6,3 prosent. Snittet for industrien lå på 6,1 prosent.¹³² Med et oppgjør som kunne sammenlignes med 1998 og 2002, tok Stein Lier Hansen, administrerende direktør i Norsk Industri, til orde for en revitalisering av det inntektspolitiske samarbeidet for å dempe lønnsveksten de kommende årene. Han etterlyste en tydeligere målsetning på linje med Solidaritetsalternativet og en bredere oppslutning rundt det inntektspolitiske samarbeidet. Både Jan Davidsen i Fagforbundet og Arve Bakke i Fellesforbundet ga uttrykk for lignende synspunkter og understreket behovet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet.

4.5. Oppsummering

2004 ble innledet med krav fra utdanningsgrupper i offentlig sektor om å ta igjen etterslepet til funksjonærgruppene i privat sektor. NHO og arbeidsgiverorganisasjonene manet nok en gang til moderasjon og gikk derfor ut mot kravene. Debatten om frontfagsmodellens normgivende rolle, og hvilke føringer denne skulle legge på lønnsdannelsen i offentlig sektor, var fortsatt tilsynelatende like aktuell. I det statlige tariffområdet ble lønnsveksten omtrent den samme for 2004 som gjennomsnittet for industrien i NHO-området. Overføringen av forhandlingsansvaret for lærerne fra stat til kommune ble ikke gjennomført uten reaksjoner. Både Utdanningsforbundet og UHO omtalte vedtaket som et bakholdsangrep som ville bidra til å skape større forskjeller i lønns- og arbeidsvilkårene for lærerne. At KS ville åpne for større innslag av individuell og differensiert lønnsdannelse, stod også i motsetning til lærernes lønnspolitiske argumentasjon for sentral lønnsdannelse. Et paradoks her var at lærerne gjennom en slik lønnspolitisk strategi sannsynligvis la hindringer for å øke snittlønnen og ta igjen noe av etterslepet til funksjonærgrupper i privat sektor.

¹³¹ Aftenposten, 25.05. 2008.

¹³² TBU: 2010, side 10.

Uttalelsen i Kontaktutvalget vinteren 2003 markerte et skille med hensyn til hvordan enkelte arbeidstakerorganisasjoner formulerte sine krav. Disse organisasjonene, med Unio i spissen, ga uttrykk for at de nå hadde fått gjennomslag for at også funksjonærenes lønnsvekst i industrien skulle danne grunnlaget for lønnsveksten i offentlig sektor. Dette hadde også både Holden I- og Holden II-utvalgene adressert som en av utfordringene knyttet til frontfagsmodellens legitimitet. På bakgrunn av tallene fra TBU har jeg i dette kapittelet stilt spørsmål ved behovet for en revisjon av frontfagsmodellen og da spesielt i forhold til det statlige tariffområdet. Ut fra arbeidstakerorganisasjonenes retorikk kan det tolkes som om at en utvidet tolkning og praktisering ikke hadde blitt en norm for lønnsdannelsen i offentlig sektor.

Revisjonen av frontfaget bidrog etter mine vurderinger ikke i vesentlig grad til å stilne kritikken mot frontfagsmodellen. Flere arbeidstakerorganisasjoner ga fortsatt uttrykk for at frontfaget ennå ikke tok høyde for funksjonærenes lønnsvekst. Rammen som på våren ble kommunisert gjennom frontfaget var ifølge de samme organisasjonene ikke representativ for det endelige resultatet av lønnsdannelsen i industrien. Organisasjonene på arbeidsgiversiden, i offentlig og privat sektor, så på sin side med skepsis på både å løfte så store grupper som helhet og faren ved at offentlig sektor skulle bli lønnsledende. Den utvidete frontfagsmodellen ville undergrave frontfagsmodellens rolle og føre til en nedbygging av den konkurranseutsatte industrien.

Likelønnskommisjonen leverte sin innstilling vinteren 2008. Ett av forslagene var en sentral pott som skulle løfte utdanningsgruppene i offentlig sektor. Forslaget ga Unio ammunisjon i kampen for å løfte sine medlemmer. Likelønnskampen og arbeidet for å inkludere funksjonærenes lønnsvekst i forhandlingsgrunnlaget for offentlig sektor var to ulike tilnærminger for å oppnå det samme målet. Målet for utdanningsgruppene i offentlig sektor var fortsatt å ta igjen noe av etterslepet til funksjonærene i privat sektor. Den sentrale potten som ble foreslått av kommisjonen krevde bred konsensus på grunn av hensynet til lavtlønnede kvinner fra alle partene i arbeidslivet om den ikke skulle ”drukne” i etterfølgende kompensasjonskrav. Uenighet fra et mindretall i kommisjonen om en sentral pott, og om hvilke grupper som eventuelt skulle tilgodeses, hindret en slik konsensus. LO klarte ikke å enes innad om de samme spørsmålene. I tillegg var regjeringen forsiktig med å ta standpunkt så lenge partene ikke ble enige om prioriteringene for en fordeling av potten. Det ble ikke lagt inn en likelønnpott ved oppgjøret i 2008. Ved utgangen av 2008 stod derfor både

likelønnsdebatten og tolkningen av frontfagsmodellen som uløste spørsmål det kunne virke vanskelig og å enes om.

Selv med en finanskriser truende i horisonten, og prognoser som viste lavere aktivitetsvekst i den norske økonomien, ble likevel lønnsoppgjøret i 2008 et oppgjør som kunne sammenlignes med 1998- og 2002 oppgjørene. Offentlig sektor kom bedre ut enn både funksjonærene og snittet i industrien. Oppgjøret bidro til at representanter fra den konkurranseutsatte industrien, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, relanserte behovet for et inntektspolitisk samarbeid med Solidaritetsalternativet som mønster. Perioden fra 2004 til 2008 hadde ifølge TBU gitt tilnærmet lik vekst mellom det statlige tariffområdet og snittet i industrien. Lærerne hadde, i etterkant av skolepakkene, i samme perioden hatt en betydelig lavere lønnsvekst.

Kapittel 5. Likelønnsoppgjør og tilspisset debatt om frontfagsmodellen (2009 – 2012)

Lønnsoppgjøret i 2012 resulterte i de største streikene i offentlig sektor på 28 år. Den 24. mai brøt LO, YS og Unio meklingen og iverksatte streik. Avstanden mellom krav og tilbud var ikke stor, og uenigheten dreide seg i hovedsak om anslagene for lønnsveksten i industrien. At finansdepartementet hadde nedjustert anslaget for lønnsveksten fra fire til 3,75 prosent, og med dette sannsynligvis ga arbeidsgiverne i staten mindre spillerom, gjorde at arbeidstakersiden mente tilbudet fra staten var et brudd med ideen bak frontfagsmodellen. Frontfagsmodellens normative rolle og legitimitet var fortsatt gjenstand for debatt.

Kapittel fem består av fem deler. *Del en* tar utgangspunkt i finanskrisen i 2008 og nye krav om moderasjon for mellomoppgjøret i 2009, og hvordan disse kravene blir mottatt av utdanningsgruppene i offentlig sektor. *Hvilke konsekvenser fikk hensynet til den konkurranseutsatte industrien for lønnsutviklingen i offentlig sektor?* I *del to* går jeg nærmere inn på likelønnsdebatten i kjølvannet av Likelønnskommisjonens innstilling fra 2008. Denne analysen tar for seg dragkampen om fordelingen av en eventuell likelønnsrett og frontfagsmodellens rolle i dette. *Ville en likelønnsrett få konsekvenser for frontfagsmodellens normgivende rolle, og fikk utdanningsgruppene i offentlig sektor gjennomslag for et lønnsløft utenfor frontfagets rammer?* I *del tre* ser jeg nærmere på utdanningsgruppene i offentlig sektor sin tolkning av frontfagsmodellen som utgangspunkt for lønnsutviklingen ved mellomoppgjøret i 2011. *Konfliktlinjen her dreier seg om grunnlaget for at utdanningsgruppene i offentlig sektor skal kunne sammenligne seg med funksjonærene i privat sektor.* Uenigheten om fortolkningen av frontfagsmodellen og streikene i 2012 tematiseres videre i *del fire*. I *del fem* oppsummeres sentrale organisasjoners synspunkter på lønnsutviklingen i offentlig og privat sektor i etterkant av streikene 2012.

5.1. Finanskrisen og nye krav om moderasjon

En finanskrisen gjorde sitt inntog i den norske økonomien, høsten 2008. Krisen hadde sitt utspring i de finansielle systemene i USA og spredte seg senere til Norge og flere europeiske land. Finanskrisen medvirket til å dempe kravene fra arbeidstakerorganisasjonene i norsk industri. Retorikken som tidligere hadde handlet om krav knyttet til lønnsøkninger ble nå dempet av frykten for tap av arbeidsplasser i privat sektor. LO oppfordret til moderasjon i 2009, men Anders Folkestad og Unio avviste både KS og LO sine ambisjoner om et nulloppgjør denne våren. Folkestad ga uttrykk for at alt tydet på en lavere lønnsvekst, og det

ansvaret var Unio seg bevisst.¹³³ Han påpekte samtidig at det var viktig ikke å få panikk og snakke om nulloppgjør og moderasjon. Oppgjøret burde få en likelønnsprofil som i praksis betød at særlig utdanningsgruppene i kommunal sektor måtte løftes. Ifølge Folkestad ”var det gode grunner til at kommunesektoren skulle ha noe mer enn resten av arbeidslivet neste år”. Om ønske fra andre organisasjoner i arbeidslivet, som hadde lansert muligheten av et nytt solidaritetsalternativ, svarte Folkestad at det denne gangen handlet om å forhindre arbeidsledighet, og at det i denne sammenhengen trengtes en mer offensiv strategi for å få fart på økonomien samt rekruttere og beholde arbeidskraft.¹³⁴ Stein-Lier Hansen, Norsk Industri, kritiserte Folkestad i et innlegg i Aftenposten, desember 2008, for å undergrave frontfagsmodellen gjennom ikke å ta til orde for et moderat oppgjør. Han poengterte at den konkurranseutsatte sektoren ikke tålte at lønnsveksten løp løpsk verken i privat eller offentlig sektor. Finanskrisen bidro dermed til å forsterke moderasjonslinjens legitimitet i argumentasjonen fra NHO og Norsk Industri.

Folkestad og Unio fikk imidlertid vinteren 2009 støtte for å løfte blant andre lærergruppene fra professorhold, representert ved Kjell Gunnar Salvanes og Victor Norman, begge fra Norges Handelshøyskole. De begrunnet støtten med at et godt oppgjør i stat og kommune kunne bidra til å hjelpe økonomien i gang igjen. Foruten å stimulere etterspørselen generelt, gjennom et lønnsloft for hele den offentlige sektoren, mente Salvanes at et slikt løft kunne bedre situasjonen for de sektorene som slet med rekrutteringen og da spesielt lærerne. Han påpekte at det også var argumenter mot et lønnspolitisk løft, men at tiden nå var inne for et slikt tiltak. Victor Norman støttet forslaget til Salvanes når det gjaldt lærerne, men var mer skeptisk til et generelt løft for hele den offentlige sektoren. Ikke uventet stilte NHO og president Paul Chr. Rieber seg skeptisk til forslaget som i beste fall ville gi en kortvarig etterspørselseffekt. En favorisering av offentlig ansatte, i tillegg til å dra med seg lønnsnivået i privat sektor, ville også være vanskelig å reversere.¹³⁵

Foran mellomoppgjøret i 2009 hadde LO-kongressen vedtatt at næringer som var utsatt for internasjonal konkurranse skulle sette rammene for inntektsutviklingen gjennom frontfagsmodellen. Ved sammenligning mellom sektorer måtte alle yrkesgrupper tas med. Frontfagsmodellen var ikke opprettholdbar over tid hvis enkelte områder eller grupper systematisk fikk lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte

¹³³ Kommunal Rapport, 19.11. 2008.

¹³⁴ Kommunal Rapport, 19.11. 2008.

¹³⁵ Bergens Tidende, 17.02. 2009.

sektorene. Frontfagsmodellen ga ifølge LO mulighet for kompensasjon til områder eller grupper som over tid systematisk hadde blitt hengende etter i lønnsutviklingen. LO uttalte ikke eksplisitt hvordan modellen skulle løse dette problemet. I tillegg til generell bedring av kjøpekraften, likelønnsprofil på sentralt og lokalt avtalte tillegg var det i arbeidet for en samfunnsmessig fornuftig lønnsdannelse avgjørende at alle grupper ble omfattet.¹³⁶

NHO påpekte at lønnveksten samlet sett ikke måtte medføre at norsk næringslivs konkurransevne over tid ble svekket ytterligere ved en lønnsvekst som var høyere enn i Norges konkurrentland. Det var også av betydning at bedriftenes evne til å komme igjennom den økonomiske krisen verden nå opplevde ikke ble svekket grunnet kostnadsøkninger knyttet til tariffoppgjøret i 2009. Det var viktig å styrke konkurranseutsatt sektor slik at sysselsettingen kunne opprettholdes. Det sterkeste bidraget fra partene i arbeidslivet i så måte ville være å oppnå lavere lønnsvekst. I den aktuelle økonomiske situasjonen måtte eventuelle lønnstillegg, både sentralt og lokalt, begrenses.¹³⁷

Unio erkjente gjennom kravene foran lønnsoppgjøret i 2009 den utfordrende økonomiske situasjonen Norge befant seg i, men argumenterte for at dette ikke burde påvirke de langsiktige utfordringene lønnsdannelsen i Norge stod overfor. Oppgjøret måtte ha fokus på likelønn, og at den negative utviklingen i forhold til likelønn måtte snus. Offentlige arbeidsgivere måtte satse på og verdsette kompetanse, kvalitet, ansvar og sikkerhet. En lønnsmessig prioritering av utdanningsgruppene og den samlede lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i konkurranseutsatt industri og andre sammenlignbare tariffområder skulle legges til grunn når det ble forhandlet om økonomisk ramme. Unio krevde også en opptrappingsplan for likelønn gjennom særskilte lønnstiltak for kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor.¹³⁸

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) la til grunn at den økonomiske veksten ville avta både i Norge og internasjonalt som følge av finanskrisen. I privat sektor skulle det gjennomføres reelle forhandlinger etter overenskomstenes bestemmelser og gis lønnstillegg i virksomheter hvor det var rom for tillegg. YS poengterte også i sine krav at de allerede avtalte tilleggene for kommunesektoren fra 2008 skulle få betydning for andre offentlig relaterte tariffområder.¹³⁹ Disse avtalte tilleggene, gjeldende fra 1. mai 2009, var en spire til bekymring

¹³⁶ TBU 2010.

¹³⁷ TBU 2010.

¹³⁸ TBU 2010:133.

¹³⁹ TBU 2010:133.

for Spekter og Lars Haukaas, som fryktet at eventuelle tillegg ville føre til høye krav i andre sektorer og ødelegge for et moderat oppgjør. De allerede avtalte tilleggene i kommunesektoren sikret arbeidstakerne i dette området en lønnsvekst på 4,7 prosent i 2009. Tallene fra TBU våren 2010 viste at kommunesektoren oppnådde en lønnsvekst på 4,6 prosent, mens industrifunksjonærene tok ut 4,5 prosent. Leder i KS, Halvdan Skard, uttalte allerede vinteren 2009 at kommunene uforvarende kunne bli frontfag dette året, men mente at utviklingen de senere årene tillot at kommunene kunne ligge over andre sektorer.¹⁴⁰ I 2009 fikk kommunesektoren 0,4 prosent høyere lønnsvekst enn snittet for industrien. Kommunesektoren ble nå en av lønnsvinnerne for andre år på rad. Om de to siste lønnsoppgjørene representerte et varig skifte i lønnsveksten for kommunal sektor gjenstod å se. At både stat og kommune i to oppgjør på rad hadde overgått funksjonærene og den gjennomsnittlige lønnsveksten i industrien kan betegnes som spesielt.

5.2. Likelønn; ett fortsatt uavklart problem

Likelønnsdebatten var fortsatt et uavklart problem i forkant av lønnsoppgjøret i 2009. Likelønnskomisjonens foreslåtte pott på tre milliarder kroner var ett av høstens store spørsmål, og uenighetene rundt fordelingen og profilen på en slik pott var mange. Vinteren 2009 ventet fortsatt Unio og de andre arbeidstakerorganisasjonene på et stortingsflertall for gjennomføring av likelønnpotten. Ifølge Unio ville det koste mellom 15 og 20 milliarder kroner å jevne ut lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.¹⁴¹ Leder for Akademikerne, Knut Aarbakke, omtalte staten som likelønnskampens ”verste fiende” og begrunnet dette med statens trang til å sette likhetstegn mellom likelønn og lavlønn. Dette hadde gått ut over utdanningsgruppene i offentlig sektor, og likelønn ville aldri bli oppnådd uten en reduksjon av forskjellene mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor.¹⁴² Hvilke standpunkt LO og Ap eventuelt ville lande på knyttet til fordeling og profil på likelønnpotten, kom til å bli avgjørende. Innad i LO ville kampen bli en utfordring, og Ap nølte med å ta stilling til fordeling av potten før Stortingsvalget denne høsten.

Statsminister Jens Stoltenberg åpnet for å prioritere likelønnspengene i 2010-oppgjøret. Han stilte krav til fagbevegelsen om å finne ut hvilke grupper som skulle prioriteres. Roar Flåthen og LO åpnet for å prioritere grupper som hadde blitt hengende etter, men påpekte at arbeidsgiverne i stat og kommune også hadde et stort ansvar når prioriteringene skulle

¹⁴⁰ Dagens Næringsliv, 11.02. 2009.

¹⁴¹ Dagbladet, 15.02. 2009.

¹⁴² Bergens Tidende, 20.03. 2009.

gjøres.¹⁴³ LO sin nestleder Gerd Kristiansen mente det ble alt for snevert å tenke at en likelønnsrett på tre milliarder til utdanningsgruppene i offentlig sektor ville løse likelønnsproblemet. Hun tok til orde for at grupper utenfor offentlig sektor som for eksempel hotell- og restaurantbransjen, service og renhold måtte løstes. Et løft måtte komme fra bunnen og opp.¹⁴⁴ Norges Sykepleierforbund ved Lisbeth Norman mente likelønn ikke kunne løses lokalt fordi utfordringene ikke handlet om individer på den enkelte arbeidsplass, men om verdsettingen av yrkesgrupper som hadde til felles at de var kvinnedominerte og store. Derfor trengte en kollektive og sektorovergripende tiltak.¹⁴⁵

I tilknytning til lønnsforhandlingene og spørsmålene om likelønn våren 2009 ble partene i staten enige om å nedsette en parts sammensatt arbeidsgruppe med representanter fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene som skulle utarbeide konkrete forslag til tiltak for å sikre likelønn i staten. Denne arbeidsgruppen skulle gjøre nødvendige undersøkelser og vurderinger for å fremme forslag til eventuelle tiltak. Tiltakene skulle gi grunnlag for et likelønnsloft i tilknytning til hovedoppgjøret i 2010 og måtte tilpasses statens særpreg og blant annet bygge på likelønnskommisjonens rapport.¹⁴⁶

Historisk likelønnsoppgjør i 2010?

Før valget høsten 2009 hadde en fortsatt ikke oppnådd politisk eller organisasjonsmessig gjennomslag for en likelønnsrett, eller hvilke grupper som skulle prioriteres. Fra et politisk ståsted var det for partiene som skulle kjempe om regjeringsmakt samme høst umulig å si at likelønn ikke skulle prioriteres. Likevel lå nøkkelen til at dette fortsatt var uavklart etter min mening hos Ap og LO. De tette båndene mellom Arbeiderpartiet (Ap) og LO, som hadde en klar lavlønnsprofil på en eventuell rett, samtidig som LO innad i organisasjonen hadde et frontlag å ta hensyn til, gjorde sitt til at Ap og Jens Stoltenberg ble sittende på gjerdet i spørsmålet om kommisjonens anbefalte rett.

Etter valget i 2009, der den sittende regjeringskoalisjonen, Ap, SV og SP, fikk fornyet sitt parlamentariske flertallsgrunnlag, la regjeringen frem sin politiske plattform gjennom Soria Moria 2. I denne erklæringen sa regjeringen seg villig til å gå i dialog med partene i arbeidslivet om likelønn. Regjeringen overlot imidlertid til partene å avklare om det var grunnlag for et særskilt likelønnsloft i offentlig sektor, og hvilke grupper som eventuelt skulle

¹⁴³ Dagbladet, 14.05. 2009.

¹⁴⁴ Dagbladet, 27.06. 2009.

¹⁴⁵ Dagens Næringsliv, 21.12. 2009.

¹⁴⁶ TBU 2010.

omfattes. Regjeringen var innstilt på å gå i dialog med partene om likelønnsspørsmålet i forbindelse med tariffoppgjøret i 2010, avhengig av hvor langt partene hadde kommet i vurderingen av dette spørsmålet.¹⁴⁷

Unio og Anders Folkestad ser i ettertid likelønnskommisjonens flertallsforslag om en pott utenfor rammen i tariffforhandlingene som et gjennomslag for organisasjonens argumentasjon. Alt lå til rette for å gjennomføre et likelønnsoppgjør i 2010, men Unio så at det ville by på store utfordringer å få til et fundamentalt brudd med tradisjonen ved å tilføre en ”politisk pott” i tariffoppgjøret. Unio mente likevel at dette var en mulighet som måtte benyttes.¹⁴⁸

Høsten 2009 ble et inntektspolitisk samarbeid satt på dagsorden av både NHO, Norsk Industri, LO og finansminister Sigbjørn Johnsen, etter mønster fra Solidaritetsalternativet på 1990-tallet. Folkestad og Unio stilte seg positive til et fornyet inntektspolitisk samarbeid, men avviste prinsippet om at det var industrien og resten av konkurranseutsatt sektor som skulle sette et tak på hvor store tillegg arbeidstakere i andre sektorer kunne få. Ett av argumentene Unio fremførte mot frontfagets ledende og tradisjonelle rolle var blant annet: ”skal en ha et bredt alternativ i inntektspolitikken, kan ikke en aktør ta mål av seg til å diktere resultatet for resten”.¹⁴⁹ Folkestads uttalelser kan her tolkes både som et retorisk grep for å distansere seg fra et nytt solidaritetsalternativ og som et angrep på frontfagsmodellens kjerne. Folkestad understreket at flere parter enn LO, NHO og regjeringen måtte være med. Et utvidet inntektspolitisk samarbeid måtte i tillegg til næringslivets vanskelige økonomiske situasjon også være en kanal for likelønn. Organisasjonen håpet på dette grunnlaget å åpne for diskusjon om avveiningen mellom hensynet til den konkurranseutsatte industrien og spørsmålet om likelønn. Frontfagsmodellen var ifølge Unio en hemske som hadde vært med på å skape og forsterke likelønnsproblemet.¹⁵⁰ At Folkestad og Unio uttrykte forståelse for at industrien var bekymret for svekkelsen i konkurransevnen og finanskrisen, men samtidig lanserte krav som ville gå utover industriens rammer, kan imidlertid synes som en motsetning. Mot slutten av 2009 ble de kommende likelønnskravene for hovedoppgjøret i 2010 debattert. At LO både forsvarte frontfagsmodellens normgivende rolle og gikk inn for at 2010 skulle bli et likelønnsoppgjør, var ikke spesielt overraskende. Paradokset lå i at Likelønnskommisjonen så at frontfagsmodellen og praktiseringen av denne hadde bidratt til likestillings-

¹⁴⁷ Politisk Plattform for flertallsregjeringen, 2009:64.

¹⁴⁸ Intervju, 13.12. 2012.

¹⁴⁹ Dagens næringsliv, 09.11. 2009.

¹⁵⁰ Dagens Næringsliv, 09.11. 2009.

diskrimineringen. Spørsmålet var, om et eventuelt romsligere oppgjør i offentlig sektor igjen ville føre til høyere krav fra arbeidstakerne i privat sektor. Fellesforbundets Arve Bakke gikk i desember 2009 ut og hevdet at en likelønnsrett på tre milliarder var et håpløst forslag, fordi det ville bli ”spist opp med en gang”. Han tok også til orde for at tariffoppgjørene i seg selv var lite egnet til å gjøre noe med likelønnsproblemet, da forskjellene mellom bransjer og sektorer i stor grad var markedsstyrt.¹⁵¹

Vinteren og våren 2010 var det fortsatt uenighet om likelønnsretten og hvilke grupper som eventuelt skulle tilgodeses. Kommisjonen hadde rettet retten mot utdanningsgruppene i offentlig sektor og ikke uventet fått støtte for dette fra blant annet Unio. Spekter prøvde på ingen måte å tone ned likelønnsproblemet, men stilte seg skeptisk til en sentral rett. Gjennom Soria Moria 2- erklæringen hadde regjeringen stilt så mange krav og satt så mange forutsetninger at det, ifølge Anne-Kari Bratten og Spekter, ville være utopi å få retten gjennomført. En forutsetning for å løse likelønnsproblemet gjennom tariffforhandlinger var å prioritere de kvinnedominerte yrkene, men en slik tilnærming innebar en bred solidaritetstanke fra andre grupper. KS stilte seg også tvilende til likelønnsretten på samme grunnlag som Spekter.¹⁵²

At LO-ledelsen vinteren 2010 holdt døren på gløtt for en slik likelønnsrett, ga grobunn for ulike tolkninger av hva LO egentlig hadde landet på i dette spørsmålet. Arve Bakke og Fellesforbundet hadde avskrevet retten som ”bare tull” og hevdet at en slik rett ville ødelegge arbeidsplasser.¹⁵³ Kampen innad i LO om en eventuell lønnsrett fortsatte i forkant av oppjøret, samtidig som sekretariat og representantskap arbeidet med formuleringene av kravene for vårens oppgjør. Vedtaket LO kom frem til mot slutten av februar gikk ikke inn for en egen likelønnsrett ved dette oppjøret nettopp fordi den bare ville tilgodeses utdanningsgruppene i offentlig sektor. LO gikk inn for bedring av minstelønnssetter og garantiordninger som skulle fremme likelønn og bekjempe lavlønn.¹⁵⁴ Vedtaket fortalte om et LO som hadde falt ned på den sikre og tradisjonelle siden til tross for press fra forbund innad i organisasjonen. Fellesforbundet og ledelsens skepsis til en statlig likelønnsrett hadde veid tyngst. Unio sin holdning var allerede kjent og ble gjenspeilt i kravene som ble vedtatt gjennom en inntektspolitisk uttalelse våren 2010. YS tok utgangspunkt i regjeringens formuleringer i Soria Moria 2-erklæringen og stilte seg bak regjeringens initiativ til en

¹⁵¹ Dagbladet, 17.12.2009.

¹⁵² Klassekampen, 20.01. 2009.

¹⁵³ NTB, 11.01. 2010.

¹⁵⁴ TBU 2011:141.

likelønnsnett, forutsatt at det var partene som kom frem til fordelingen av potten, og at det var bred enighet om at potten ikke førte til kompensasjonskrav i andre områder.¹⁵⁵

Unio og Anders Folkestad så det som positivt at LO i sine krav erkjente at de ville jobbe for likelønn. Unio håpet derfor fortsatt at det store likelønnsløftet kunne komme denne våren. I en kronikk i Dagens Næringsliv på kvinnedagen, 8. mars tok president i NITO, Marit Stykket, til orde for at arbeidstakerorganisasjonene som representerte utdanningsgruppene i offentlig sektor, inkludert NITO, måtte ta noe av skylden for at den sentrale lønnsdannelsen i offentlig sektor og frontfagsmodellens disiplinerende effekt hadde holdt disse gruppene lønnsnivå nede. Hun forklarte dette med LO sin sterke posisjon, og at andre organisasjoner hadde alliert seg med LO, som forsterkende for det økende likelønns-gapet. Videre fremhevet hun at en lavlønsprofil på likelønns-nettet eller gjennom de ordinære forhandlingene ikke ville løse likelønnsproblemet. For at disse eventuelle midlene ikke skulle drukne i organisasjonenes mange forskjellige interesser, burde fordelingen skje i de enkelte kommuner, etater og helseforetak.¹⁵⁶ NITO sin holdning i dette spørsmålet var slik på linje med Akademikernes generelle syn på lønnsdannelsen som innbefattet økt desentralisering og innslag av individuell avlønning.

De divergerende interessene kom også frem i den partssammensatte arbeidsgruppen nedsatt under lønnsoppgjøret i 2009. Arbeidsgruppens representanter ble ikke enige om fordelingen av et eventuelt likelønns-tillegg, men klarte å enes om at staten måtte legge penger på toppen av den generelle rammen i frontfaget.¹⁵⁷ Prinsippet som regjeringen knesatte for ekstra statlige bevilgninger, at partene selv måtte bli enige om fordeling av potten, virket dermed uløst inn i oppgjøret 2010. LO, YS og Unio tolket dette som et klart signal om at en likelønnsnett ville komme utenfor rammen av frontfaget. Akademikerne derimot kom til motsatt konklusjon. Spørsmålet var nå hvilke konsekvenser uenighetene som ble tydeliggjort i den partssammensatte arbeidsgruppen fikk for det forventede likelønnsoppgjøret i 2010.

Den 27. mai ble det brudd i kommunal sektor og 17 000 arbeidstakere ble tatt ut i streik. Dette var ifølge arbeidstakerorganisasjonene en likelønnsstreik. 9. juni la meklingsmannen frem et forslag som ble anbefalt, og senere godtatt av partene. Kontroversene lå i at rammen var for trang til å sikre likelønn mellom kvinner og menn, og at arbeidsgiver insisterte på å fordele

¹⁵⁵ TBU 2011:143.

¹⁵⁶ Dagens Næringsliv, 08.03. 2010.

¹⁵⁷ Dagens Næringsliv, 09.04. 2010.

tilleggene lokalt.¹⁵⁸ Resultatet ble et generelt tillegg på 2,1 prosent. Det ble avsatt 1,1 prosent til lokale forhandlinger. Partene i de lokale forhandlingene skulle gi kvinner en andel av den avsatte potten som var større enn fordelingen av antall årsverk mellom kvinner og menn tilsa.¹⁵⁹ Den samlede lønnsveksten i kommunal sektor endte i 2010 på 3,7 prosent, eller 0,4 prosent under industrisnittet i NHO-området.

Mimi Bjerkestrand, Unio, uttalte i etterkant at oppgjøret hadde en klar likelønnsprofil, men at det ikke ble det historiske likelønnsoppgjøret i kommunal sektor som hun hadde håpet på. Anders Folkestad var skuffet over at regjeringen og Jens Stoltenberg skygget banen, noe som tillot KS og Spekter å blokkere ekstra likelønns penger fra staten. Stoltenberg på sin side poengterte at forventningene til ekstra midler var urealistiske, og at likelønn handlet om omfordeling i form av heving av enkelte grupper i forhold til andre, og ikke et spørsmål om merlønn. I staten hadde en oppnådd enighet gjennom at regjeringen kom på banen med ekstra midler som ble øremerket sentrale likelønnsjusteringer, og som utgjorde 0,3 prosent av rammen eller 368 millioner kroner.¹⁶⁰ Alle elementene i oppgjøret, inklusiv det generelle tillegget, hadde en likelønns – og lavlønsprofil.

Anders Folkestad gjentok i desember 2010 at likelønnskampen hadde vært en kamp for utdanningsgruppene i offentlig sektor. Spekter og Anne Kari Bratten etterlyste i denne sammenhengen en plan B fra Anders Folkestad, fordi hun mente det var utopisk å tro at utdanningsgruppene i offentlig sektor ville oppnå en likelønns pott. Bratten stilte seg kritisk til Unio sine krav om at organisasjonens medlemmer skulle opp på et lønnsnivå tilnærmet det for eksempel ingeniører i privat sektor hadde. Et slikt krav var en umulighet så lenge Unio ikke virket interessert i å tilpasse seg lønns systemene som gjaldt for privatansatte funksjonærer, bygget på marked, produktivitet og individuelle vurderinger. Spekter var i likhet med Norsk Industri skeptiske til den mulige likelønns potten og mente denne ville undergrave frontfagsmodellen.

”Likelønnsoppgjøret” i 2010 endte med en storstilt streik i kommunesektoren og med et resultat tilsvarende en årslønnsvekst på 3,7 prosent. Snittet for industrien endte på 4,1 prosent.¹⁶¹ Både fra LO Stat og Unio ble det nok en gang understreket at utdanningsgruppene i offentlig sektor nå måtte få bedre betalt enn industrien for å tette noe av etterslepet til

¹⁵⁸ Klassekampen, 28.05. 2010.

¹⁵⁹ TBU 2011:150.

¹⁶⁰ NTB, 09.06. 2010.

¹⁶¹ TBU 2011.

funksjonærene i denne sektoren. Likelønn hadde for Unio hele tiden handlet om kampen mellom offentlig og privat sektor. Der LO Stat av hensyn til divergerende interesser innad i organisasjonen måtte trå varsomt, kunne Unio ufortrødent klandre frontfagsmodellen og dens manglende legitimitet så lenge industrifunksjonærene stort sett alltid hadde en høyere prosentvis vekst og en høyere snittlønn. Utdanningsgruppene i offentlig sektor burde ifølge Unio sammenlignes med industrifunksjonærene. I det statlige tariffområdet ble lønnsveksten i 2010 4,5 prosent, noe som var 0,2 prosent over lønnsveksten for funksjonærer i NHO-området, og 0,4 prosent over snittet for den samme sektoren. Kommune- og skolesektoren fikk en lønnsvekst på henholdsvis 3,7 prosent og 3,6 prosent. I og med at kvinner utgjorde 80 prosent av ansatte i den kommunale sektoren ble derfor likelønn et virkemiddel som ble fremsatt parallelt med krav om den utvidete tolkningen av frontfagsmodellen. Oppgjøret i 2010 ble ikke det store likelønnsløftet Unio hadde håpet på. Kampen for likelønn og tetting av etterslepet mellom utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor fortsatte inn mot oppgjørene i 2011 og 2012.

5.3. Mellomoppgjøret i 2011

Lønnsveksten i industrien ble i 2010 større enn først antatt. Rammen fra frontfaget var tre prosent. Lønnsveksten for 2010 endte på henholdsvis 3,5 prosent for arbeidere og fire prosent for funksjonærene. Dette fikk både direktøren i KS, Per Kristian Sundnes, og Anders Folkestad i Unio til å sette spørsmålstegn ved frontfagsmodellens troverdighet. Sundnes ville ikke avvike frontfagsmodellen, men poengterte at partene i større grad burde sikre at enigheten fra frontfaget ble etterfulgt i praksis. Hvis ikke ville modellen bli umulig å forsvare, hevdet han. At industritallet nesten utelukkende ble høyere etter de lokale forhandlingene, hadde Unio behandlet som et problem i mange år. Tallene fra TBU viste ifølge Folkestad at frontfaget verken var eller kunne være fasit for resten av arbeidslivet i 2011, da tallene ikke var representative for den virkelige lønnsveksten i industrien.¹⁶² De lokale forhandlingene og funksjonærenes lønnsvekst viste nok en gang et av de store problemene knyttet til frontfagsmodellens legitimitet. Disiplinen fra frontfaget skulle opprettholdes i et arbeidsmarked der markedskreftene påvirket lønningene. Å predikere at det var de samme økonomiske forutsetningene som lå til grunn for lønnsdannelsen til både arbeidere og funksjonærer hjalp lite når Norsk Industri ikke hadde instruksjonsmyndighet overfor bedriftene. Olav Magnussen sier i intervju med meg at det over tid har oppstått koordineringsfunksjoner mellom de store bedriftene helt uavhengig av NHO, og at dette gjelder særlig på

¹⁶² NTB, 21.01. 2011.

markeder med høyt utdannet arbeidskraft. Gjennom uformelle nettverk, og da spesielt i de store bedriftene, blir det gjennomført tiltak som peker mot et ønske om begrensnig av konkurransen om arbeidskraft.¹⁶³ På grunnlag av Magnussens uttalelse er det urimelig å hevde at funksjonærgruppene lønnsdannelse er fullstendig løsrevet fra frontfagsmodellen, men at både Norsk Industri og NHO har få virkemidler, om noen, for å tøyne funksjonærenes lønnsvekst.

Allerede i mars 2011 kom det et utspill fra Unio som kunne bære bud om at oppgjøret i 2012 ville by på utfordringer. Anders Folkestad krevde 50 000 kroner i lønnsvekst for utdanningsgruppene i offentlig sektor. Dette skulle være med på å hindre at lønnssetterslepet til funksjonærene i privat sektor ville bli uholdbart. Et slikt krav ville ikke tette gapet, men bidra til å snu den negative trenden, ifølge Folkestad. Unio pekte på en mindrelønnsutvikling fra 2005 som tilsvarte sju prosent av det industrifunksjonærene hadde oppnådd. Folkestad så lønnskravet som et ledd i kampen for å rekruttere undervisningspersonell til offentlig sektor.¹⁶⁴

Leder av Fellesforbundet, Arve Bakke, rettet i denne sammenhengen en kraftig pekefinger mot funksjonærene i industrien og krevde at de skulle holde seg til rammen som var satt for lønnsoppgjørene. Denne yrkesgruppen hadde ikke tatt hensyn til frontfagsmodellen, og Bakke plasserte ansvaret for dette hos Norsk Industri og NHO. Frontfaget måtte også følges opp i de lokale forhandlingene for at modellen skulle opprettholde sin troverdighet og legitimitet. Bakke uttrykte forståelse for at spesielt Unio og utdanningsgruppene i offentlig sektor stilte spørsmål ved modellen, om ikke resultatet fra frontfagsforhandlingene gjenspeilet det endelige resultatet. Bakke mente det var relevant at utdanningsgrupper i denne sektoren sammenlignet seg med utdanningsgrupper i privat sektor. Videre tok han for seg konsekvensene av en lønnsdannelse uten frontfagsmodellen, og at fraværet av en slik modell ville føre til økning i antall lavtlønnede og et farvel til målet om likelønn.¹⁶⁵ Unio hadde gjennom dette fått støtte fra en representant for frontfaget, rett nok fra arbeidstakerhold, om at funksjonærlønningene var et problem for frontfagets legitimitet. Uttalelsen bidrog slik til å styrke Unios argumentasjon.

Under mellomoppgjøret i kommunal sektor i 2011 var det ikke bare forbundene på arbeidstakersiden som ville gå utover rammen som frontfaget hadde satt. Også KS åpnet for å gå utover rammen fordi organisasjonen ikke lenger hadde tillit til tallene som kom ut av LO og NHO sine forhandlinger. Kommunene konkurrerte om arbeidskraften med privat sektor og

¹⁶³ Olav Magnussen er pensjonert seniorrådgiver i NHO. Intervju, 27. 03. 2012.

¹⁶⁴ NTB, 10.03. 2011.

¹⁶⁵ Nordlys, 07.04. 2011.

kunne derfor ikke leve med å komme lavere ut år etter år. Dette fenomenet var ikke noe nytt, og modellen hadde over tid blitt kritisert fra ulike hold. Det spesielle var at en arbeidsgiverorganisasjon også oppfordret til å gå utover rammen, og at det rådet en samstemmighet i kravene på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Det at KS åpnet for å gå utenfor rammen, ga naturligvis mer tyngde til kravene fra arbeidstakerorganisasjonene.

I staten endte lønnsveksten på 4,2 prosent.¹⁶⁶ Dette var første gang på seks år at enighet ble oppnådd uten megling. Partene ble enige ett døgn før fristen og gikk utenfor industrirammen som i følge arbeidslivsdirektør Svein Oppegård i NHO ble 3,65 prosent.¹⁶⁷ Rammen i staten var ifølge statsråd Rigmor Aasrud (Ap) forsvarlig og ville bidra til likelønn da områder med høy andel kvinnelig ansatte ville få en høyere lønnsøkning enn områder som var mer mannsdominerte.¹⁶⁸ I kommunal sektor endte oppgjøret med en ramme på 4,3 prosent.¹⁶⁹ At stat og kommune i dette oppgjøret så ut til å bli lønnsledende bekymret NHO, som mente dette var svært uheldig og ville føre til press i de forestående lokale forhandlingene i privat sektor. Om oppgjørene i stat og kommune ble brukt som et gulv av industrien, eller om det var industrien selv som gjorde at industrisnittet i 2011 etter de lokale og individuelle forhandlingene endte på 4,6 prosent, er vanskelig for meg å ha en klar formening om.¹⁷⁰ Oppgjøret i 2011 står som et eksempel på praktisering av den utvidete frontfagsmodellen. Staten som arbeidsgiver gikk utenfor rammen for frontfaget og tok høyde for at lønnsveksten i industrien, etter de lokale og individuelle forhandlingene, ville stige.

Hvis prognosene og spådommene om gode tider for den norske industrien slo til, ville dette i følge Roar Flåthen og LO føre til økte krav i 2012 og de påfølgende årene. Stein Lier Hansen og Norsk industri ville i etterkant av 2011-oppgjøret diskutere mulighetene for endringer i frontfagsmodellen. At oppgjørene de siste 15 årene hadde vært vesentlig dyrere enn hos Norges handelspartnere, og at konkurranseevnen som følge av dette var svekket, gjorde at Norsk Industri ville åpne for lengre avtaleperioder med større innslag av lokale forhandlinger.¹⁷¹ Hvor lenge denne trenden kunne fortsette uten at det fikk større ringvirkninger for både industrien og samfunnet for øvrig, var et spørsmål som opptok arbeidsgiversiden i både i offentlig og privat sektor.

¹⁶⁶ TBU 2012.

¹⁶⁷ Stavanger Aftenblad, 02.05 2011.

¹⁶⁸ Aftenposten, 30.04. 2011.

¹⁶⁹ TBU 2011.

¹⁷⁰ TBU 2012.

¹⁷¹ NTB, 03.05. 2011.

Sentralbanksjef Øystein Olsen lanserte et lønnsvekstanslag på fire prosent for 2012. Høsten 2011 gikk Fellesforbundets leder Arve Bakke ut og kritiserte dette anslaget.

Sentralbanksjefens lønnsanslag skapte et dilemma for frontfagene fordi Bakke mente anslaget ville fungere som et gulv for kravene fra andre yrkesgrupperinger. Han pekte på at det stort sett bare var frontfaget som holdt seg innenfor rammen under hovedoppgjøret i 2010.¹⁷² I tillegg kritiserte NHOs administrerende direktør John G. Bernander statsminister Jens Stoltenberg og regjeringen for det han mente var for optimistiske anslag for utviklingen i norsk økonomi. NHO fryktet at en slik optimisme kunne velte oppgjøret i 2011.¹⁷³

Oppgjørene i 2008 og 2009 kan tolkes som eksempel på at modellen var i ferd med å endre grunnleggende karakter, fra å være en institusjonell ramme som skulle sikre moderasjon, til å skape en dynamikk for lønnsvekst i offentlig sektor. I oppgjøret i 2011 fikk stat og kommune imidlertid en lønnsvekst som igjen lå under industrisnittet.

5.4. Lønnsoppgjøret 2012; den største streiken i offentlig sektor på 28 år

2012 startet med kjente formaninger fra statsminister Jens Stoltenberg og LO-leder Roar Flåthen om at det var industrien som skulle sette rammen for lønnsveksten med utgangspunkt i frontfaget. Stoltenberg hilste NHO sitt ønske om moderasjon velkommen, men ba samtidig næringslivet innstendig om å holde igjen økningen i lederlønningene. Spekter og Norsk Industri fremhevet at norske arbeidstakere sammenlignet seg for mye med hverandre og tok til orde for å endre lønnsoppgjørene slik at de i større grad ivaretok bedriftenes konkurransevne. Inntektspolitikken hadde sviktet, og lønnsveksten hadde de siste ti årene vært på 60 prosent til sammenligning med Tyskland som i samme periode hadde hatt en økning på sju prosent.

Norsk Industri og Spekter tilskrev noe av årsaken til den høye lønnsveksten at lønnsdannelsen i for stor grad var basert på sammenligninger på tvers av grupper, noe som gikk på bekostning av den enkelte virksomhets inntjening. Konsekvensen var at lokale tillegg, betalt ut som nominelle tillegg istedenfor bonus, bidro til å løfte nivået i både privat og offentlig sektor. Haukaas og Spekter ga uttrykk for at frontfagsmodellen var en gave til offentlig sektor fordi offentlig sektor fikk en bonus for produktivitetsutviklingen i deler av frontfaget.¹⁷⁴ Både Lars Haukaas og Stein Lier Hansen ga uttrykk for at frontfagsmodellen førte til lønnstillegg basert på inntjeningen i virksomheter med best resultat.

¹⁷² Dagens Næringsliv, 23.11. 2011.

¹⁷³ NTB, 21.11. 2011.

¹⁷⁴ Dagens Næringsliv, 25.01. 2012.

Oppgjøret våren 2012 var et forbundsvist oppgjør, og da Fellesforbundet og Norsk Industri overleverte krav og motkrav i mars var det med utgangspunkt i bred enighet om moderasjon fra både politisk hold, arbeidsgiverhold og fagbevegelse. Uenighetene gikk mer på tolkningene av hva moderasjon egentlig innebar. Et moment her kan knyttes til at arbeidstakersiden brukte moderasjon retorisk, men egentlig mente at deres grupper skulle ha lønnsvekst uavhengig av konsekvensene dette fikk for rammen. I frontfagsoppgjøret krevde Fellesforbundet å opprettholde kjøpekraften, i tillegg til å prioritere likelønn og lavtlønnede. Kravene som ble levert kunne, ifølge Stein Lier Hansen i Norsk Industri, i sum ikke bli innfridd. 28. mars ble det brudd i forhandlingene og oppgjøret gikk til mekling. Meklingsforslag ble anbefalt av partene den 15. april og senere vedtatt i uravstemning.

Unio fulgte oppgjøret i privat sektor med spenning, men ville ikke la seg diktere av resultatet som frontfaget kommuniserte. Anders Folkestad påpekte fortsatt at resultatet fra de sentrale forhandlingene i privat sektor ikke ga et riktig bilde av hva den faktiske lønnsutviklingen i industrien etter de lokale forhandlingene ville ende på.¹⁷⁵ 26. april ble det brudd i statlig sektor, og forhandlingene gikk til mekling. Meklingen resulterte i streik 24. mai for Unio Stat, LO Stat og YS Stat, mens Akademikerne valgte å fortsette forhandlingene. Etter en uke ble de streikende partene enige om frivillig mekling, som deretter ble gjennomført parallelt med Akademikernes fortsatte mekling. Den 2. juni la Riksmekler fram et forslag til løsning som LO Stat og YS Stat anbefalte og seinere vedtok, mens Akademikerne aksepterte forslaget. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet aksepterte også forslaget. Unio avviste forslaget og fortsatte streiken.¹⁷⁶ Partene ble enige om å ha en gjennomgang av lønnsutviklingen i 2012 for de statsansatte sammenlignet med lønnsutviklingen for arbeidere og funksjonærer i industrien i NHO- bedrifter når rapporten "Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013" fra TBU forelå. Gjennomgangen skulle inngå i grunnlagsmaterialet for mellomoppgjøret i 2013, og reflekteres i de tillegg som gis fra 1. mai 2013.

Den 7. juni ble det etter frivillig mekling enighet mellom Unio og staten om at oppgjøret for statsansatte medlemmer av Unio fikk sin endelige avgjørelse med frivillig nemndbehandling. I kjennelsen fra 29. august 2012 fikk Unio sine medlemmer i staten det samme økonomiske oppgjøret som de andre hovedsammenslutningene. Da tillegget ble gitt med virkning fra 8. juni mot 1. mai for andre ansatte i staten, tapte Unio på å gå til frivillig lønnsnemnd.

¹⁷⁵ NTB, 13.04. 2012.

¹⁷⁶ TBU 2013:140.

Oppgjøret i både stat og kommune endte med en lønnsvekst på 4,1 prosent, eller 0,1 prosent under industrisnittet, men likt med funksjonærene i NHO-området.¹⁷⁷

Det norske forhandlingssystemet har ført til små lønnsforskjeller sammenlignet med andre europeiske land. Den norske lønnsdannelsen har også gjennom frontfagsmodellen hvilt på et prinsipp som tilsier at alle skal få ta del i produktivitetsveksten i industrien, på samme måte som arbeiderne i industrien har tatt del i produktivetsgevinstene i skjermet sektor.

Lønnsdannelsen har fungert som et virkemiddel for å skjerme norske arbeidstakere mot nedgangstider internasjonalt. At lønnsveksten i Norge sett under ett ble redusert fra 6,3 prosent i 2008 til 3,5 prosent etter finanskrisen i 2010, er et eksempel på at lønningene i Norge reagerer raskt på skiftende konjunkturer og skiftende konkurransevilkår.¹⁷⁸

Heiret karakteriserer våren 2012 som kjennetegnet av flere arbeidskonflikter i både privat og offentlig sektor. Konfliktene demonstrerer ifølge Heiret en fungerende modell i stand til å kanalisere interessekonfliktene inn i de etablerte institusjonene, selv om konfliktene også reflekterer ulik forståelse av det normative grunnlaget for arbeidslivsinstitusjonene og en pågående kamp for å definere innholdet i modellen sett i et historisk, nåtidig og fremtidig perspektiv (2012: 46).

5.5. Streikens etterspill; sentrale organisasjoners synspunkter på lønnsdannelsen i offentlig og privat sektor

Streikene i 2012 var de største i offentlig sektor på 28 år og førte igjen til debatt om frontfagsmodellen og modellens legitimitet. Organisasjoner på arbeidstakersiden i offentlig sektor markerte misnøye med tilbudet fra staten. Arne Johannessen, forhandlingsleder i Unio Stat, fastholdt at streikene var nødvendig for å vise at organisasjonen mente alvor når den argumenterte for at utdanning skulle lønne seg. Før resultatet av frivillig lønnsnemnd var klart, tok statsminister Jens Stoltenberg initiativ til diskusjoner om årets lønnsoppgjør.

Spørsmål om lønnsmodellen leverte resultater som partene kunne stille seg bak, og hva en eventuelt kunne gjøre annerledes ved fremtidige oppgjør, skulle diskuteres. Forslaget ble godt mottatt av partene i arbeidslivet. Det var tydelig behov for en ny gjennomgang av frontfagsmodellens tolkning og praktisering.

Anders Folkestad uttrykker i intervju med meg at LO, YS og Unio har hatt en felles forståelse av den utvidete frontfagsmodellen og samarbeidet om at tolkningen av denne innebærer å ta

¹⁷⁷ TBU 2013.

¹⁷⁸ TBU 2011.

med funksjonærene i beregningen av hva rammen for frontfaget ender opp med. Han medgir samtidig at denne prosessen har vært noe tyngre for LO, fordi det ligger en omkostning i at LO da erkjenner at det er ulikheter i lønnsdannelsen mellom det sentrale og lokale, altså arbeider og funksjonær. At utdanningsgruppene skal tette etterslepet til funksjonærene i privat sektor helt, ser Folkestad som utopisk. Derfor har målet vært først å få til en lik utvikling etterfulgt av en gradvis reduksjon av de relative lønnsforskjellene. Selv om det i tariffområdene har vært tilnærmet lik utvikling, er det ifølge Folkestad enkelte grupper som henger igjen. Han nevner skoleverket som et eksempel. Folkestad peker også på problemet med at det utvidete frontfaget ikke adresserer forskjellene til utdanningsgrupper i privat sektor. Han illustrerer dette med at fire prosent i tillegg på en årslønn på 700 000 gir et annet resultat enn fire prosent på 500 000. Folkestad ser at enkelte av Unio sine grupper kunne dra fordel av lokal og individuell fastsettelse av lønn, men at dette vil bryte med fellesskapsideen som ligger bak fagorganisering. Sentral lønnsdannelse har bremseeffekter ved at den hindrer enkeltgrupper fra å stikke av, og vil etter Folkestad sine vurderinger føre til svakere lønnsvekst enn ved full liberalisering av lønnsdannelsen. Lederen av Unio ivrer ikke for de omtalte etterreguleringsklausulene, som innebar at lønnsveksten ble regulert når resultatet fra hele industrien var klart. Han medgir at disse gir organisasjonen en mulighet til å akseptere et forhandlingstilbud. Folkestad ser videre at en utfordring ved det utvidete frontfaget som basis er at en ikke kjenner resultatet i industrien før det påfølgende året.¹⁷⁹

Administrerende direktør i Spekter, Lars Haukaas, omtaler frontfaget som partenes selvvalgte virkemiddel for inntektsregulering. Utfordringene knyttet til en slik regulering har vært preget av grupper som mener at de henger etter i lønnsutviklingen, spesielt store grupper i offentlig sektor med høyskoleutdanning som lønnsmessig vil sammenligne seg med grupper i privat sektor med tilsvarende utdanning. Krav om potter som skal utligne forskjellen i relativ lønn mellom privat og offentlig sektor, har ikke blitt noe av og kommer heller ikke til å få innpass i fremtiden, spår Haukaas. Videre er Haukaas ganske bastant når han mener at det ikke finnes noe ”(...) tvil om at sammenligningene som har ridd norske lønnsoppgjør som en mare i lang tid, nå kan legges død”.¹⁸⁰ Haukaas knytter dette til at det ikke finnes noen verdsettingsdiskriminering.

Spekter og Lars Haukaas peker på at det er organisasjonens rolle å sørge for at lønnsveksten er på et lavest mulig, men forsvarlig nivå. Det har vært en for sterk lønnsutvikling

¹⁷⁹ Intervju, 13. 12. 2012.

¹⁸⁰ Ukeavisen Ledelse, 09.03. 2012.

sammenlignet med de landene Norge konkurrerer med. I Dagens Næringsliv uttalte Haukaas at funksjonærene ikke burde tas hensyn til når en beregnet rammen for frontfaget. Han begrunnet dette med at funksjonærenes lønnsvekst langt på vei bestemmes av markedet uten noen tariffavtale og poengterer at det blir feil hvis inntektspolitikken skal baseres på lønnsvekst som bestemmes i ulike geografiske markeder. I tillegg stilte Haukaas spørsmål ved om det er rettferdig at det i privat sektor skal være lønnstakere ”over og under et snitt, mens i offentlig sektor skal ingen under det samme snittet. Hvis utdannelsen skulle avgjøre, hadde en kun trengt å forhandle frontfaget og så var resten matematikk”.¹⁸¹

Spesielt Unio, men også YS, hadde siden formaliseringen av den reviderte frontfagsmodellen, gjennom Kontaktutvalgets uttalelse i 2003, tolket det som vedtatt at den (antatt) samlede lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer skulle telle med når det offentlige skulle forhandle om sine lønnsbetingelser. Hovedutfordringene var ifølge Haukaas at partene ikke lenger oppfattet frontfaget som en ramme, men som et ”gulv”.

Haukaas gir også uttrykk for at inntektspolitikken virker vanskeligere å endre enn det finanspolitikken og pengepolitikken har vært. Han løfter frem inflasjonsmålet og handlingsregelen som eksempler på forandringer i finans- og pengepolitikken. Partene i arbeidslivet mangler ifølge Haukaas klare politiske mål og er uten formålstjenlige virkemidler. I tillegg hevder han at organisasjonenes ledelse ikke tenker Norge som helhet før egne medlemmer. Ansatte i offentlig sektor bør ifølge Haukaas være fornøyde med de vilkårene de allerede har. Han understreker videre at hvis anslag for lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer skal gjelde, medfører det at partene går ut av tariffavtalen som forteller hva arbeiderne får ut av de sentrale forhandlingene. Tillegget for både arbeidere og funksjonærer lokalt kan som Haukaas poengterer arbeidsgiverne i offentlig sektor ikke ta ansvar for. Han gir videre uttrykk for at Unio ” kan parkere både den frie forhandlingsretten og streikeretten”, og fremhever at organisasjonen er ute etter et innteksreguleringsregime som estimeres ut fra historiske tall i forhold til industrisnittet.¹⁸²

Lønnsoppgjørene i offentlig sektor har de siste ti årene, slik Haukaas vurderer det, vært underlagt innteksregulering, ”men at det er ingen som vil innrømme det. Selv om vi i Norge har kjørt en frivillig innteksregulering, har vi bommet kraftig på målsettingen som sier at vi skal ha en lønnsutvikling på linje med våre handelspartnere”. Mytene Haukaas forsøker å knekke er det han kaller ”sammenligningsregimene og fokuset på CV”. I privat sektor er det

¹⁸¹ Dagens Næringsliv, 01.06. 2012.

¹⁸² Intervju, 05.12. 2012.

som Haukaas poengterer forskjell på lønn avhengig av hvilken bedrift du er i, og om bedriften går godt eller dårlig. Lønnen avhenger også av geografi, og om det er press i den aktuelle geografien. Offentlig sektor er i dag ”rensket for sånt”. Om du er i Alta eller Stavanger, spiller ingen rolle. Har du en bestemt utdanning, skal du lønnsmessig plasseres på et bestemt trinn. Tankegangen har vært at offentlig sektor skal ha en nasjonal regulering av cv eller av utdanningen. Skal det påståtte etterslepet tas igjen, må Unio ifølge Haukaas akseptere lokale lønnsforhandlinger.¹⁸³

Unios Arne Johannessen har tatt til orde for at det i det statlige tariffområdet skal være en vekting som heller mer mot funksjonærenes lønnsvekst, enn arbeidernes, for å holde bedre tritt med funksjonærene i privat sektor.¹⁸⁴ Argumentasjonen for dette bunner i at 90 prosent av arbeidstakerne i det statlige tariffområdet er funksjonærer. Konsekvensen av en slik vekting blir i følge Lars Haukaas at staten blir lønnsledende.¹⁸⁵ Arve Bakke, Fellesforbundet, understreker at det da ikke lenger er frontfaget som setter rammen for lønnsutviklingen i Norge. Stein Lier Hansen, Norsk Industri, understreker at det ikke skal være automatikk i at andre sektorer skal ha samme lønnsutvikling som i industrien. Om det er noen som opplever seg berettiget til dette, må de med utgangspunkt i frontfagsmodellens innebygde logikk i det minste kunne vise til like høy rasjonaliseringsevne som i den industrien som til enhver tid overlever i høykostlandet Norge. Stein Lier Hansen påpeker også at det ikke er grunnlag for å overproblematisere det poenget at den årlige lønnsglidningen ikke er kjent før ved årets slutt, og at rammene for frontfagsoppgjøret slik sett ikke er krystallklare når andre sektorer forhandler sin lønn. ”Vi har lønnsjusteringer hvert eneste år i Norge og skjevheter kan derfor raskt rettes opp i neste års forhandlinger”.¹⁸⁶

Unio hadde siden 2003 oppfattet det som vedtatt at funksjonærlønnsutviklingen også skulle danne et lønnsforhandlingsgrunnlag for utdanningsgruppene i offentlig sektor. Spekter var og er klare på at funksjonærene ikke skulle inkluderes i forhandlingsgrunnlaget.

Unio og Spekter har vært de toneangivende organisasjonene i den offentlige debatten om funksjonærenes rolle i tilknytning til frontfagsmodellen. LO var en del av streiken i 2012 og støttet slik prinsippene Unio gikk til streik på. LO har likevel, som poengtert tidligere i oppgaven, en organisatorisk oppbygging som vanskeliggjør mulighetene for LO sentralt til å

¹⁸³ Intervju, 05.12.2012.

¹⁸⁴ ANB, gjengitt i ringerikes Blad, 16.11. 2012.

¹⁸⁵ Intervju, 05.12. 2012.

¹⁸⁶ Ukeavisen Ledelse, 24.08. 2012.

innta et absolutt standpunkt. Roar Flåthen understreket sommeren 2012 at partene nå ikke kunne begynne å definere frontfaget hver for seg når det hadde fungert så bra i så mange år. Frontfaget kunne heller ikke risikere å miste legitimitet, poengterte Flåthen videre. Partene måtte derfor komme til en bredere enighet om tolkningen av modellen.¹⁸⁷ Statistikken viste i følge Flåthen til en god parallellitet i lønnsutviklingen i industrien og offentlig sektor. Han mente derfor offentlige ansatte også hadde tjent godt på at industrien gikk foran.¹⁸⁸

I et notat av 6. august 2012, skriver sjefsøkonom i Unio, Erik Orskaug, at sammenligninger av lønnsveksten fra årtusenskiftet viser en ganske lik lønnsvekst for ansatte i offentlig og privat sektor. De siste åtte årene har den samlede rammen for arbeidere og funksjonærer i frontfaget ligget 0,75 prosent over den ”arbeiderrammen” som kommer ut av de sentrale forhandlingene på våren. Dette spriket er det offentlig forvaltning må ta hensyn til når de skal tilpasse sine krav i de påfølgende oppgjørene, poengterer Orskaug. Han hevder videre at frontfagsmodellen i utgangspunktet gjør det praktisk vanskelig å utjevne den relative lønnen mellom offentlig og privat sektor. Skolepakkene rundt tusenårsskiftet viste at en kombinasjon av frontfagsmodell og politiske løft var mulig for å få til en slik utjevning. Arbeidsgiversiden, myndighetene og deler av fagbevegelsen gjør det ut fra Unios vurderinger vanskeligere å få til et slikt løft. Tone Rønoldtangen, LO Stat, peker på reguleringsklausulen som ligger inne i oppgjøret fra 2012. Om utviklingen blir bedre for industrien enn regjeringen har antatt, skal differansen i henhold til denne klausulen legges til grunn for i oppgjøret 2013. Rønoldtangen poengterer, som Flåthen, at arbeidstakerne i offentlig sektor har kunnet sammenligne seg med både arbeidere og funksjonærer i industrien, og at dette har ført til en god lønnsutvikling også i offentlig sektor.¹⁸⁹ Statsråd Rigmor Aasrud gir uttrykk for at det ikke hadde skjedd en innsnevring av den utvidete frontfagsmodellen i 2012. Hun peker på at 2,15 prosent var det sentrale tilbudet i frontfaget, og at utfallene av de lokale tilleggene bare er ren tipping.¹⁹⁰

Unio krever at en videreføring av frontfagsmodellen forutsetter at funksjonærer og ledere telles med i den samlede lønnsveksten for frontfaget. Rammene i frontfaget skal kun være normgivende for andre grupper, og det må åpnes for å gi rom for endringer i de relative lønningene for å løfte gruppene som lønnsmessig ligger etter. Om slike krav ikke tas hensyn til, vil frontfagsmodellen ifølge Unio settes under ytterligere press.¹⁹¹ Spekter og Norsk

¹⁸⁷ Fremover, 04.07. 2012.

¹⁸⁸ NTB, 10.08. 2012.

¹⁸⁹ Sarpsborg Arbeiderblad, 05.06. 2012.

¹⁹⁰ Sarpsborg Arbeiderblad, 23.06. 2012.

¹⁹¹ Unios Notat, 06.08.2012.

Industri på sin side argumenterer for at den vide tolkningen av frontfagsmodellen er uansvarlig, og at det ikke er automatikk i at andre sektorer skal ha samme lønnsutvikling som industrien. Spekter og Norsk Industri hevder at frontfagsmodellen nettopp gjennom den utvidete tolkningen har skjøvet oppfatningen av modellen fra å være et tak som andre sektorer skal forholde seg til, til å bli et gulv for lønnskrav i blant annet offentlig sektor. Uttalelsene fra både Unio og LO Stat kan tolkes som en erkjennelse av at det har skjedd en utvidelse av frontfagsmodellen, men at en slik utvidelse så langt ikke har omfattet alle utdanningsgruppene.

Gjennom samtalene mellom regjeringen og partene i arbeidslivet i etterkant av streikene 2012 ble det enighet om å opprette et offentlig utvalg, det såkalte Holden III- utvalget. Utvalget ble annonsert i september 2012 og offisielt oppnevnt i desember samme år. Utvalget skal vurdere erfaringene med lønnsdannelsen i perioden fra handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført på begynnelsen av 2000-tallet. Utgangspunktet for utvalgets arbeid er at frontfagsmodellen skal videreføres.¹⁹²

5.6. Oppsummering

Dette kapittelet tok utgangspunkt i finanskrisen i 2008 og nye krav om moderasjon for mellomoppgjøret i 2009. Organisasjonene i arbeidslivet erkjente at den utfordrende økonomiske situasjonen og et romslig oppgjør i 2008 ville føre til et mer moderat oppgjør i 2009. Kommunesektoren ble en av lønnsvinnerne for andre år på rad. At både stat og kommune i to oppgjør på rad hadde overgått funksjonærene og den gjennomsnittlige lønnsveksten i industrien, kan betegnes som spesielt, men neppe som et tegn på at offentlig sektor nå hadde inntatt en varig rolle som lønnsledende.

Perioden fra Likelønnskommissjonens innstilling i 2008 og frem til oppgjøret i 2010 dreide seg i stor grad om kampen for en eventuell likelønnsrett utenfor rammen av frontfaget. Likelønn hadde for Unio hele tiden handlet om lønnskampen mellom offentlig og privat sektor. Der LO Stat av hensyn til divergerende interesser innad i organisasjonen måtte trå varsomt, kunne Unio ufortrødent klandre frontfagsmodellen og dens manglende legitimitet så lenge industrifunksjonærene stort sett alltid hadde en høyere prosentvis vekst og en høyere snittlønn. Kvinner utgjorde 80 prosent av ansatte i den kommunale sektoren. Likelønn var derfor et virkemiddel for lønnsutjevning mellom offentlig og privat sektor i likhet med en utvidet tolkning av frontfagsmodellen. Oppgjøret i 2010 ble ikke det store likelønnsloftet

¹⁹² Regjeringen.no, 14.12. 2012.

Unio hadde håpet på. Kampen for likelønn og tetting av etterslepet mellom utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor fortsatte inn mot oppgjørene i 2011 og 2012.

Mellomoppgjøret i 2011 representerte en fortsettelse av kritikken mot det utdanningsgrupper i offentlig sektor så på som frontfagets villedende ramme, noe som kom til uttrykk gjennom høye lønnskrav fra blant andre Unio. Unio fikk også uventet drahjelp fra både Arve Bakke i Fellesforbundet og KS. Bakke kritiserte at funksjonærene i industrien ikke holdt seg til rammen og at de ikke tok hensyn til frontfagsmodellen. Han plasserte ansvaret for dette hos NHO og Norsk Industri. KS åpnet på sin side for å gå utover rammen på grunn av manglende tillit til de tallene som kom ut av LO og NHO sine forhandlinger. Fellesforbundet og NHO kritiserte sentralbankens lønnsvekstanslag på fire prosent og regjeringens optimistiske anslag for norsk økonomi, som de mente ville by på utfordringer for oppgjøret i 2012.

Tradisjonelt sett har sammenligninger mellom yrkesgrupper stått sterkt som del av lønnsdannelsen i Norge. I sum har dette ført til små lønnsforskjeller sammenlignet med andre europeiske land. Den norske lønnsdannelsen har også gjennom frontfagsmodellen hvilt på et prinsipp som tilsier at alle skal få ta del i produktivitetsveksten i industrien, på samme måte som arbeiderne i industrien har tatt del i produktivetsgevinstene i skjermet sektor. Lønnsdannelsen har fungert som et virkemiddel for å skjerme norske arbeidstakere mot nedgangstider internasjonalt. At lønnsveksten i Norge sett under ett ble redusert fra 6,3 prosent i 2008 til 3,5 prosent etter finanskrisen i 2010, er et eksempel på at lønningene i Norge reagerer raskt på skiftende konjunkturer og skiftende konkurransevilkår.¹⁹³

Frontfagsmodellens tolkning og praktisering ble på nytt tema i etterkant av streiken i 2012. Arbeidsgiver- og arbeidstakersiden var enige om at en endelig avklaring av hvordan modellen skulle tolkes og praktiseres, nå var nødvendig. For arbeidstakerne var det nå viktig å konsolidere den utvidete modellen. For arbeidsgiversiden handlet det om å revurdere en modell som de siste ti årene hadde forårsaket en lønnsvekst langt over de landene Norge konkurrerer med. Holden III-utvalget skulle i tillegg til å adressere disse spørsmålene også belyse Norges oljeindustri sin påvirkning på frontfagsmodellen og lønnsdannelsen generelt.

¹⁹³ TBU:2011.

Kapittel 6. Konklusjon

Denne oppgaven har handlet om utviklingen av forhandlingssystemet og frontfagsmodellen i perioden fra 1998 til 2012. I hvor stor grad frontfagsmodellen har endret karakter i denne perioden, var hovedspørsmålet jeg ville belyse i oppgaven. På bakgrunn av forskningslitteraturen om forhandlingssystemet og frontfagsmodellen formulerte jeg fem konfliktlinjer som jeg har brukt for å presisere problemstillingen og som utgangspunkt for mine analyser. Forholdet mellom offentlig og privat sektor har dannet den overordnede konfliktlinjen i analysen og de andre fire konfliktlinjene har utspilt seg i forhold til denne. Konklusjonen vil bli strukturert rundt disse konfliktlinjene.

Funksjonær-utdanningsgrupper i offentlig sektor

Denne konfliktlinjen var relatert til sammenligningsgrunnlaget mellom funksjonærene i privat sektor og utdanningsgruppene i offentlig sektor. Om lik utdanning skulle gi lik lønnsmessig uttelling uavhengig av om en var ansatt i offentlig eller privat sektor, utgjorde her et sentralt spørsmål.

Den store diskusjonen i tiden rundt 1998 handlet om hvordan frontfagsmodellen skulle tolkes og praktiseres, og hvorvidt utdanningsgruppene i offentlig sektor skulle sammenligne seg med funksjonærene i privat sektor. Utdanningsgruppene i offentlig sektor hadde over tid hevdet seg diskriminert av den bestående lønnsstrukturen. Lønnsoppgjøret i 1998 representerte det endelige bruddet med Solidaritetsalternativet og moderasjonslinjen fra 1990-årene. Lønnsoppgjøret satte i gang politiske reaksjoner på lønnsdannelsen som ble utredet av flere offentlige utvalg. At alle hovedorganisasjonene nå ble inkludert i utvalgsarbeidene, var med på å øke innflytelsen til organisasjonene som tidligere hadde stått utenfor. Utvalgsarbeidet adresserte utfordringer knyttet til frontfagsmodellens legitimitet. At funksjonærenes lønnsdannelse i for stor grad var løsrevet fra frontfagsmodellen, ble sett på som en svakhet eller en utfordring ved modellen.

Etter AFs oppløsning ble UHO etablert i 2001. Sykepleiere, lærere og politi betegnet som grupper med felles lønnspolitiske målsettinger kunne nå legge større kraft i arbeidet mot en utvidet tolkning av frontfagsmodellen. Utdanningsgruppene i offentlig sektor opplevde det vi kan omtale som en lønnspolitisk seier gjennom Kontaktutvalgets uttalelse vinteren 2003. Uttalelsen var en formalisering av at anslag for lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer i industrien skulle tas hensyn til i oppgjørene i offentlig sektor. Holden II-

utvalget adresserte på nytt, våren 2003, utfordringer knyttet til frontfagsmodellen. I tillegg presenterte utvalget også forslag til hvordan modellen bedre kunne ta opp i seg funksjonærproblematikken. Utvalgets innstilling var slik en viktig faktor til at partene i det statlige tariffoppgjøret i 2003 ble enige om en etterreguleringsklausul som skulle baseres på gjennomsnittet av lønnsveksten for både arbeidere og funksjonærer i industrien. Formaliseringen i kontaktutvalget vinteren 2003 representerte en forskyvning i konfliktlinjen *funksjonær- utdanningsgrupper i offentlig sektor*. Forskyvningen i 2003 lå etter mine vurderinger i at det gjennom formaliseringen i ettertid sannsynligvis ble lettere for arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor å presse frem en ramme som lå over det første resultatet fra frontfaget. En større bredde i det korporative systemet enn tidligere var trolig en forutsetning for formaliseringen. Jeg har tidligere i oppgaven likevel stilt spørsmål ved behovet for en slik formalisering, da lønnsveksten i det statlige tariffområdet i perioden fra 1998 og frem til formaliseringen i 2003 var tilnærmet lik industrisnittet for NHO-området.

Formaliseringen av den utvidete frontfagsmodellen i Kontaktutvalget og etterreguleringsklausulen fra 2003 bidro likevel ikke ut fra mine vurderinger til å stilne kritikken mot frontfagsmodellen. Utdanningsgrupper i offentlig sektor, som mente seg berettiget til å sammenligne seg med funksjonærene i privat sektor, hevdet modellen fortsatt bare sporadisk tok høyde for funksjonærenes lønnsvekst. Arbeidsgiversiden både i offentlig og privat sektor var skeptisk til innføringen av en revidert frontfagsmodell med bakgrunn i de kostnadmessige implikasjonene ved en slik tolkning og konsekvensene for den konkurranseutsatte industrien.

Enighet om frontfagsmodellens normgivende rolle i henhold til både forholdet mellom funksjonærene i privat sektor og utdanningsgruppene i offentlig sektor syntes fortsatt uløst og nådde sitt foreløpige høydepunkt gjennom streikene i 2012. Streikene i 2012 handlet i stor grad om det enkelte organisasjoner kalte frontfagets villedende ramme. Den villedende rammen refererte til at rammen for frontfaget om våren ikke representerte den endelige lønnsveksten i industrien etter at de lokale og individuelle forhandlingene var gjennomført om høsten. Arbeidstakersiden i offentlig sektor anerkjente ikke tilbudet fra staten som representativt for forventet lønnsvekst i industrien. Tallene for lønnsveksten i offentlig sektor i perioden 1998 til 2012 i det statlige og kommunale tariffområdet gir grunnlag for å hevde at en utvidet tolkning av frontfagsmodellen har blitt praktisert. De samme tallene indikerer at grupper i offentlig sektor har hatt en tilnærmet lik lønnsvekst som for snittet i industrien. Argumentasjonen fra arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor kan imidlertid gi inntrykk

av at en utvidet tolkning av frontfagsmodellen ikke har blitt tilstrekkelig konsolidert hos partene i arbeidslivet.

Likelønn-lønnsforskjeller

Konfliktlinjen *likelønn-lønnsforskjeller* handlet blant annet om likelønnsproblematikken som et legitimt grunnlag for lønnsutjevning mellom offentlig og privat sektor, og om hvilke grupper som eventuelt skulle prioriteres. Frontfagsmodellen som redskap for å oppnå lønnsutjevning har vært en sentral del av debatten knyttet til denne konfliktlinjen.

Konfliktlinjen kom til syne gjennom det politiske lønnsløftet lærerne oppnådde på begynnelsen av 2000-tallet, gjennom de såkalte skolepakkene. Skolepakkene står slik som et eksempel på at grupper med et påvist etterslep kunne gå utenfor frontfagets rammer. Tiltaket var imidlertid kontroversielt og skapte friksjoner i lønnsdannelsen. Å løfte en så stor gruppe utenfor frontfagets ramme var ingen enkel øvelse. Spørsmålet var om dette hadde sprengkraft i seg til å endre balansen i den kollektive lønnsdannelsen, i betydningen at det nå ble etablert en praksis som muliggjorde lønnsøkninger utenfor frontfagsmodellens rammer.

En likelønnskommisjon ble opprettet sommeren 2006 og leverte sin innstilling i 2008. I innstillingen ble det foreslått i alt seks tiltak som skulle bidra til å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Ett av disse forslagene var en sentral pott for å løfte utdanningsgruppene i offentlig sektor. Fordelingen av likelønnsporten krevde bred konsensus fra alle partene i arbeidslivet om potten ikke skulle drukne i etterfølgende kompensasjonskrav. Verken kommisjonen eller partene klarte å enes om en strategi for fordelingen av potten ved oppgjøret i 2008.

Uenigheten om hvilke grupper som skulle prioriteres var så stor at partene i arbeidslivet ikke klarte å komme til en felles beslutning om en fordeling av likelønnsporten. I motsetning til lønnsløftet lærerne klarte å oppnå gjennom skolepakkene, klarte ikke utdanningsgruppene i offentlig sektor å få tilført midler utenfor frontfagets rammer. Uenighetene rundt en likelønnsport satte kjepper i hjulene for det mange håpte ville bli et historisk likelønnsoppgjør i 2010. Konsensus ble heller ikke oppnådd denne gangen, og en likelønnsport av et slikt omfang er ennå ikke realisert. En bred enighet om prioriteringer kan også vise seg å bli vanskelig i fremtiden. Konfliktlinjen *likelønn-lønnsforskjeller* står etter min mening som et eksempel på at frontfagsmodellens posisjon fortsatt hadde kraft i seg til å hindre et politisk lønnsløft utenfor modellens rammer.

Sentral-lokal

Konfliktlinjen *sentral-lokal* omhandlet hvorvidt lønnsdannelsen i hovedsak skulle basere seg på sentrale avtaler eller lokale forhandlinger og individuelle vurderinger. Grunnleggende spørsmål knyttet til denne konfliktlinjen var hvilken løsning som best ivaretok partenes felles interesser, og hvilke konsekvenser de ulike løsningene fikk for en inntektspolitisk koordinering av lønnsdannelsen. Et mål for koordineringen av inntektspolitikken har vært å begrense lønnsveksten; at lønnsveksten skal være bærekraftig over tid. Spørsmålet om på hvilket nivå og i hvilke former lønnsdannelsen bør skje, har derimot vært gjenstand for uenighet. Uenigheten har vært knyttet til bruk av sentral eller lokal lønnsdannelse som hovedvirkemiddel for å oppnå den lønnspolitiske målsettingen om en lønnskostnadsvekst på linje med Norges handelspartnere.

I 2004 ble forhandlingsansvaret for lærerne overført fra statlig til kommunal sektor. Dette var et vedtak som ble omtalt som et bakholdsangrep fra lærerorganisasjonene, og som ville bidra til å skape større forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår for lærerne. At KS ville åpne for større innslag av individuell og differensiert lønnsdannelse, stod i kontrast til lærernes lønnspolitiske argumentasjon for sentral lønnsdannelse. I etterkant av overføringen til det kommunale tariffområdet har lærerne hatt dårlig lønsmessig uttelling. Paradoksalt nok kan det, at lærergruppene argumenterte så sterkt for sentral lønnsdannelse, ha hindret en gjennomsnittlig lønnsøkning for lærerne.

Den siste konfliktlinjen *funksjonær-arbeider* handlet om i hvilken grad lønnsutviklingen for funksjonærer i privat sektor var løsrevet fra frontfagsmodellen og arbeiderne i privat sektor. Spørsmålet her var blant annet knyttet til hvorvidt frontfagsoppgjøret skulle sette rammer for funksjonærutviklingen. Videre handlet denne konfliktlinjen også om spenningsfeltet mellom arbeidere og funksjonærer i privat sektor. Denne konfliktlinjen har ikke vært like fremtredende i mine analyser.

Forholdet mellom funksjonærer og arbeidere i privat sektor og frontfagsmodellen har i vesentlig grad utspilt seg innenfor konfliktlinjen mellom sentral og lokal lønnsdannelse. Den sentrale koordineringstankegangen gjennom frontfagsoppgjøret har stått i kontrast til funksjonærenes lokale og individuelle lønnsdannelse. Begge Holden-utvalgene fremhevet utfordringer knyttet til frontfagsmodellens legitimitet ved at funksjonærenes lønnsutvikling i for stor grad var løsrevet fra modellen. Disse utfordringene ble forsøkt løst gjennom en utvidet tolkning av frontfagsmodellen. Det har også vært et uttalt problem at

funksjonærgruppene i privat sektor har fått sin lønn i et overopphetet arbeidsmarked og på denne måten ikke innordnet seg den moderasjonen frontfaget har lagt opp til. NHO og arbeidsgiverorganisasjonene har imidlertid få konkrete virkemidler for å dempe funksjonærenes lønnsvekst. Utfordringene knyttet til å tøyse funksjonærenes lønnsvekst står derfor som et uløst problem også innad i industrien.

Offentlig-privat

Konfliktlinjen *offentlig-privat* handlet om på hvilken måte og i hvilken grad lønnsdannelsen i privat sektor skulle danne grunnlag for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Et sentralt premiss i frontfagsmodellen har hvilt på en enighet om at offentlig sektor ikke skal være lønnsledende. Et spørsmål knyttet til denne konfliktlinjen har vært hvorvidt en slik enighet har blitt utfordret i perioden.

I årene etter tusenårsskiftet ble frontfagsmodellen forsøkt endret gjennom flere offentlige utvalg og gjennom at staten som arbeidsgiver ved flere oppgjør har gitt tilbud basert på den gjennomsnittlige lønnsveksten i industrien. Om det er legitimt for utdanningsgrupper i offentlig sektor å sammenligne seg med utdanningsgrupper i privat sektor, har vært noe av stridens kjerne. Å løfte hele grupper i offentlig sektor gjennom sentrale avtaler opp mot lønnsnivået til funksjonærer i privat sektor underlagt individuell lønnsdannelse, har vist seg vanskelig.

Analysen av de forutgående konfliktlinjene har bidratt til å belyse ulike sider ved utviklingen av frontfagsmodellen i perioden fra 1998 til 2012. Perioden sett under ett har frontfagsmodellen måttet tåle hard kritikk som et grunnleggende prinsipp for lønnsdannelsen i Norge. Modellen og Norges økonomiske særstilling har gitt norske arbeidstakere en reallønnsvekst siden 2000 på 2,6 prosent pr år. Modellen ble mot slutten av 1990-tallet kritisert for ikke å være representativ for den samlede lønnsveksten i industrien. Konsekvensen av dette ble at utdanningsgrupper i offentlig sektor ble hengende etter i lønnsutviklingen, hvilket skapte et rekrutteringsproblem i sektoren. Skulle modellen videreføres, måtte den i følge arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor revideres på en måte som gjorde at den tok opp i seg funksjonærenes lønnsvekst. Lønnsveksten i statlig og kommunal sektor var i perioden 1998-2012 på linje med snittet for industrien i NHO-området. Praktiseringen av en revidert frontfagsmodell har likevel ikke adressert de relative lønnsforskjellene mellom utdanningsgrupper i offentlig og privat sektor. En prosentvis lik lønnsøkning har gitt funksjonærene i privat sektor en høyere lønnsøkning som følge av at

snittlønnen til denne gruppen er høyere. Forskjellene i relativ lønn mellom utdanningsgruppene i privat og offentlig sektor har dermed økt. Utdanningsgruppene i offentlig sektor har jobbet for å ta igjen noe av dette etterslepet både gjennom revisjon av frontfagsmodellen og gjennom å argumentere for en likelønnsrett utenfor frontfagets rammer. Retorikken fra utdanningsgruppene organisasjoner gjennom den offentlige debatten har, slik jeg vurderer det, ikke endret seg vesentlig i perioden fra 1998 til 2012. Argumentasjonen eller retorikken slik denne kommer til uttrykk i det offentlige rommet kan imidlertid også ses som et strategisk grep for å sette egne grupper i en bedre forhandlingsmessig posisjon og derfor som en del av en forhandlingsdynamikk.

En utvidet versjon av frontfagsmodellen kan ha bidratt til å gi norske lønnstakere en høyere lønnsvekst og kan derfor hevdes å ha gått fra å være et redskap for moderasjon til å bli et verktøy for lønnsvekst. En utfordring ved en revidert utgave av frontfagsmodellen er at en slik praktisering kan føre til lønnsspiraler. En annen utfordring er at det finnes få virkemidler for å begrense lønnsveksten for grupper med individuell avlønning og sterk markedsposisjon. På den andre siden har modellen over tid medvirket til at lønnsforskjellene i Norge er relativt små sammenlignet med andre europeiske land. Hvilken rolle frontfagsmodellen skal få i fremtiden er vanskelig å forutse. Jeg anser det likevel som nokså sannsynlig at frontfagsmodellen fortsatt vil danne grunnlaget for lønnsdannelsen i Norge, men at modellen kan bli justert og modifisert underveis.

Partene går inn i Holden III-arbeidet med ulike syn på hvordan frontfagsmodellen har blitt tolket og hvordan den skal tolkes i fremtiden. Holden III-utvalget vil gi partene en ny mulighet til å bli enige om hvordan frontfagsmodellen skal tolkes og dermed legge premisser for lønnsdannelsen i de øvrige sektorene. Et annet mulig utfall kan bli at uenighetene rundt tolkningen av modellen er så vidt store at arbeidet ikke resulterer i en felles retning. Uansett utfall er det sannsynlig at konfliktene, både nåværende og fremtidige, vil bli løst innenfor rammene av de allerede etablerte institusjonene. Konfliktløsning innen de etablerte institusjonene er sterkt tradisjonelt forankret i Norge. Å forlate et slikt prinsipp kan derfor virke mot sin hensikt.

Litteratur og kilder

Litteratur

- Andresen, Astri, Sissel Rosland, Teemu Ryymin og Svein Atle Skålevåg (2012): *Å gripe fortida. Innføring i historisk forståing og metode*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bergh, Trond og Yngve Nilsen (2004): *Et akademisk fellesskap. Akademikernes fellesorganisasjon, 1975- 2001*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Bjørnson, (2003): Kamp og krise: Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900-1940. I: Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Vennesslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.) (2007): *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, Jon Erik (2007): Introduksjon. I: Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.). *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, Jon Erik og Torgeir Aarvaag Stokke (1999): *Arbeidslivsorganisering. Den norske forhandlingsmodellen*. Fafo-rapport, nr. 36.
- Engelstad, Fredrik, Svalund, Jørgen, Hagen, Inger Marie, Storvik, Aagoth Elise (2003): *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Falkum, Eivind (2008): *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv*. Doktoravhandling. Universitetet i Oslo, Samfunnsvitenskapelig Fakultet.
- Falkum, Eivind og Bjarne Grimsrud (2007): Mellom institusjon og praksis. Betingelser for omstilling i arbeidslivet. I: Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.). *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frøland, Hans Otto (2003): Inntektspolitisk samarbeid. I: Stokke, Torgeir Aarvaag, Evju, Stein og Frøland, Hans Otto: *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, Berge (1991): *Norsk historie 1905-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Grove, Knut og Svein Michelsen (2005): *Lærarforbundet – mangfald og fellesskap. Historia om Lærarforbundet og organisasjonane som danna forbundet*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Vennesslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heiret, Jan og Olav Korsnes (2003): Det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner. I: Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Vennesslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Heiret, Jan (2003a): Et nasjonalt system i en internasjonal verden 1978-2003. I: Heiret, Jan, Korsnes, Olav, Venneslan, Knut og Bjørnson, Øyvind (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heiret, Jan (2003b): Samarbeid og statlig styring 1945-1977. I: Heiret, Jan, Korsnes, Olav, Venneslan, Knut og Bjørnson, Øyvind (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heiret, Jan (2012): Three Norwegian Varieties of a Nordic Model – A Historical Perspective on Working Life Relations. *Nordic journal of working life studies. Volume 2,(4)*, 45-66.
- Hernes, Gudmund (1991): The Dilemmas of Social Democracies: The Case of Norway and Sweden. *Acta Sociologica, (1991) 34*:239-260.
- Høgsnes, Geir (2000): Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse. Oslo: *Rapportserien, Makt- og demokratiutredningen i 1998-2003*.
- Høgsnes, Geir (2002): Likelønn: forhandlingsstruktur og makt. I: Ellingsæter, Anne Lise og Jorunn Solheim (red.). *Den usynlige hånd?: kjønnsrett og moderne arbeidsliv*, (190-216). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kjeldstadli, Knut. (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Longva, Svein (2007): Frontfagsmodell og lønnsdannelse i en globalisert verden. I: Aune, Helga. mfl.: *Tariffavtalen som formet Norge. Verkstedsoverenskomsten 100 år*. Oslo: Pax Forlag.
- Messel, Jan (2009): *LO og "de nye gruppene". Konseptualisering av arbeidstakerne, 1975-1989*. Avhandling for ph.d-graden. Institutt for arkeologi, konservering og historie. Universitetet i Oslo.
- Munthe, Preben (2007): Veien til arbeidslivets grunnlov. I: Aune, Helga, m. fl.: *Tariffavtalen som formet Norge. Verkstedsoverenskomsten 100 år*. Oslo: Pax Forlag.
- Nergaard, Kristine og Torgeir, Aarvaag Stokke (2007): Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I: Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.): *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Quinlan, Mary Kay (2011): The Dynamics of Interviewing. I: Ritchie, Donald, A. (2011) (red.): *The Oxford Handbook of Oral History*. Oxford: University Press.
- Ritchie, Donald, A. (2011): Introduction: The Evolution of Oral History. I: Ritchie, Donald, A. (2011) (red.): *The Oxford Handbook of Oral History*. Oxford: University Press.
- Rovde, Olav (2004): *Vegar til samling. Norsk Lærarlags historie, 1966 – 2001*. Det Norske Samlaget.

- Sandvik, Lars Karsten (2007): *Et skoleeksempel på inntektspolitisk samarbeid? Forhandlingsspillet om lærerlønna 1997 – 2001*. Masteroppgåve i historie. Institutt for Arkeologi, Historie, Kultur- og Religionsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Seip, Åsmund Arup (2006): NITO i lokale lønnsforhandlinger. Erfaringer med individorientering og tvisteløsning frå Noreg og Sverige. Fafo-rapport 520.
- Sejersted, Francis (2007): Arbeidermakt versus eiermakt. I: Aune, Helga, m. fl.: *Tariffavtalen som formet Norge. Verkstedsoverenskomsten 100 år*. Oslo: Pax Forlag.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003): *Menn imellom: mannsdominering og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1997): *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv*. Doktoravhandling. Fafo-rapport 246.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, Dølvik, Jon og Nergaard, Kristine (1999): *Industrial relations in Norway*. Fafo, 925.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, (2003): Tariffrevisjoner. I: Stokke, Torgeir Aarvaag, Stein Evju og Hans Otto Frøland: *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, Stein Evju og Hans Otto Frøland (2003): *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, (2005): Sentralt eller lokalt? I: *Horisont*, nr. 4/2005. (94-102).
- Stokke, Torgeir Aarvaag, (2012): *Etableringen av kriterier for lokale forhandlinger i privat sektor*. Fafo-notat, 2012:01.
- Svennevig, J. (2001): *Språklig samhandling*. Oslo: Cappelen Forlag as.
- Veum, Aslaug (2011): Kva er diakron diskursanalyse? I: Hitching, Tonje Raddum, Anne Birgitta Nilsen og Aslaug Veum (red.) (2011): *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Walstad, Pål Henning Bødtker (2011): Historisk kildegransking som tolkningsredskap. I: Berg, Tove og Pål Henning Bødtker Walstad (2011) (red.): *Om å tolke og forstå tekster. Tema 2011, nr. 1*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Kilder

Aviser

Fra Atekst sitt digitale arkiv "retriever" i perioden 1998- 2012

Dagbladet

VG

Aftenposten

Dagens Næringsliv

Dagsavisen

Klassekampen

Sarpsborg Arbeiderblad

NTB

Kommunal Rapport

Teknisk Ukeblad

Stavanger Aftenblad

Bergens Tidende

Nordlys

Ukeavisen Ledelse

Fremover

Norges offentlige utredninger

NOU 1992: 26. *Nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.*

NOU 1998: 2. *Om grunnlaget for inntektsoppgjøret i 1998.*

NOU 1999: 12. *Om grunnlaget for inntektsoppgjøret 1999.*

NOU 1999: 14. *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999.*

NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.*

NOU 2001: 14. *Vårens vakreste eventyr.....?*

NOU 2003: 10, *Om grunnlaget for inntektsoppgjøret i 2003.*

NOU 2003: 13, *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs.*

NOU 2004: 10, *Om grunnlaget for inntektsoppgjøret i 2004.*

NOU 2005: 7, *Om grunnlaget for inntektsoppgjøret 2005.*

NOU 2008: 6, *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn.*

Rapporter fra Det Tekniske Beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

TBU 2007. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.*

TBU 2008. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.*

TBU 2010. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.*

TBU 2011. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.*

TBU 2012. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012.*

TBU 2013. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013.*

Intervju

Anders Folkestad, leder Unio, 13.12. 2012.

Lars Haukaas, administrerende direktør, Spekter, 05.12. 2012.

Per Ole Hansen, seksjonssjef forhandlinger, NITO, 04.12. 2012.

Olav Magnussen, pensjonert seniorrådgiver, NHO, 27.03. 2012.

Internettkilder

www.frifagbevegelse.no Hentet 26.01. 2013.

www.regjeringen.no Hentet 14.12. 2012.

English summary

This master-thesis concentrates on the collective bargaining system in Norway. How the relationship between public and private sector in terms of wage settlement has developed from 1998 to 2012 is a key component within this thesis. My main question has been if and in what way the “front trade model” have changed during this period and what repercussions this has had for the collective wage settlements in Norway. The front trade model is based on the notion that labor costs, in both private and public sectors, are supposed to reflect the productivity and prices of industrial products exposed to international competition. From the late 1960s this has been an important pillar of collective wage settlements in Norway. The interpretations and practicing of the model has been questioned and challenged over the years, especially from groups with higher education within the public sector. The main issue has been that the model does not take in to account the wage increase for higher educated workers in private sector, and therefore does not reflect the actual pay increase in the competitive industries. A revised version of this model was implemented in 2003 with the purpose of opening up to a more direct comparison between educational groups in the private and public sectors.

The debate on equal pay between both genders has also been a major issue within the Norwegian working life during this period. This conflict also relates to the front trade model and if it is possible to address the issue of equal pay between genders within the confines of the model or not. Groups within the public sector have made claims for an additional pot outside of the front trade model as a means to decrease the pay gap between men and women. This pot however has not yet been realized because of the lack of agreement between the organizations as to who should be prioritized.

My main goal in this thesis is to determine in what way the front trade model has changed from the late 1990s to 2012. My conclusion is that there has been a change in the way of practicing the front trade model. As a result of this, the model could have turned from being a tool for moderate pay increases to a device for higher earnings. There is however a lot of different factors which can explain why the general salary of Norwegian workers has skyrocketed during this period.

Although the front trade model has been under pressure and criticism, it still seems to claim its legitimate force and will probably also in the future remain an important pillar of the Norwegian working life. The question is in what form?