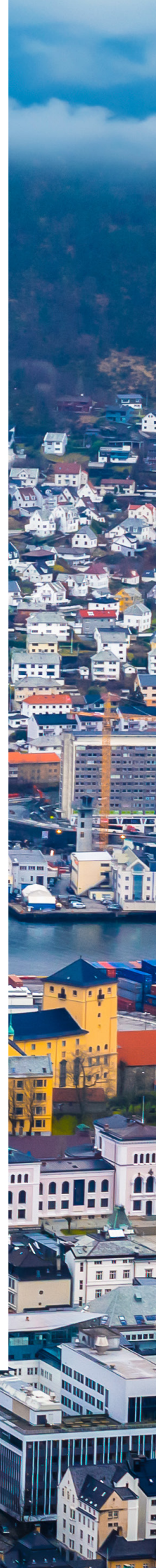


Samfunnsnotat nr. 2/2023. Samfunnspolitisk avdeling i LO.

# Den norske modellen: **Mål om full sysselsetting og betydningen for den økonomiske politikken**

 LO Norge





# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammendrag</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1. Målet om full sysselsetting er styrende for all politikk</b>              | <b>6</b>  |
| Historisk bakteppe for frontfagsmodellen  | 7         |
| Hovedkursen i lønnsdannelsen  | 8         |
| Pris- og lønnsmekanismer i frontfagsmodellen                                    | 9         |
| Hva danner grunnlaget for lønnsveksten  | 10        |
| Boks 1: Hva forklarer forskjellene i priser og lønninger mellom land?           | 11        |
| Koordinering er viktig og sikrer kontroll med pris- og lønnsutviklingen         | 12        |
| Fungerer frontfagsmodellen fortsatt i dag?                                      | 13        |
| <b>2. Arbeidsledighet som virkemiddel eller mål?</b>                            | <b>17</b> |
| Hva mener vi med full sysselsetting?  | 17        |
| Likevektsledighet – arbeidsledighet som virkemiddel i den økonomiske politikken | 19        |
| Arbeidsledighet med frontfagsmodellen – et oppnåelig mål                        | 20        |
| Har vi likevektsledighet i Norge?   | 21        |
| <b>3. Frontfagsmodellens implikasjoner for økonomisk politikk</b>               | <b>24</b> |
| Økonomisk politikk ved etterspørselssjokk                                       | 24        |
| Ved tilbudssidesjokk  | 26        |
| Politikken kan undergrave frontfagsmodellen                                     | 27        |
| <b>4. Fronfagsmodellen var løsningen på et problem og er det fortsatt</b>       | <b>28</b> |

## Sammendrag

Arbeid til alle har vært målet for arbeiderbevegelsen i hundre år. Gjennom etterkrigstidens politikk har den blitt adoptert og formulert som et mål om full sysselsetting av alle politiske flertallskonstellasjoner. Årsaken til at målet har stått seg er at det ikke er en floskel eller luftslott. Slik lønnsdannelsen er organisert er det faktisk mulig å nå, dersom man tar i bruk virkemidlene politikken rår over.

De store endringene som har skjedd siden politikken ble meislet ut i forrige århundre har ikke endret dette. Tvert om. Modellen er designet for å skape og dele, gjennom å delta i og dra nytte av globaliseringen. At globaliseringen har bredt om seg og går raskere har gjort målet om full sysselsetting enda viktigere. Alternativet hadde vært framveksten av antiglobaliseringskrefter.

Men feil politikk og politikkmix kan også undergrave målet om full sysselsetting. Og enkelte teorier som har fått rotfeste, utfordrer målet om full sysselsetting. Dessverre har mye sentralbanklitteratur viet stor oppmerksomhet og sentralbanker adoptert sine analyser etter disse alternative teoriene. Disse teoriene sier at det oppstår lønns- og prisspiraler med mindre sysselsettingen er lavere enn det «full sysselsetting» tilsier. De kaller dette for en likevektsledighet – eller det nivået på arbeidsledigheten som er forenlig med prisstabilitet.

Men teoriene stemmer ikke.

De gjenspeiles hverken i norske eller andre lands data. Årsaken vet vi fra empirisk forskning. Det skyldes at lønnsomheten til næringslivet har en klart signifikant påvirkning på lønnsdannelsen. I Norge reflekterer dette at frontfagsrammen fra industrien setter normen for lønnsveksten i resten av økonomien. Det betyr at man må inkludere lønnsomheten når økonomiens virkemåte skal analyseres og den økonomiske politikken bestemmes. Gjør man det, vil man se at priser og lønninger stabiliserer seg når de utsettes for et sjokk, selv når ledigheten er lavere enn et antatt likevektspunkt fra teoribøkene.

Dette får konsekvenser for den økonomiske politikken. Partene i arbeidslivet har fått ansvaret for å komme frem til riktig lønn i konkurranseutsatte næringer. Det bevarer konkurransevnen og hindrer lønns- og prisspiraler, men det stimulerer ikke sysselsettingen i de store tjenesteytende næringene. Det er den økonomiske politikken som må innrettes mot høy etterspørsel og aktivitet for å sikre arbeid til alle.

Frontfagsoppgjøret er bare én del av frontfagsmodellen. Den inneholder også en rekke med tariff- og lønnsoppgjør som skal følge etter, og det er utvalg og samarbeid som skal forholde seg til og skape rom for enigheter mellom sterke interesse motsetninger også i det norske samfunnet.

Men dette er seige og tidkrevende mekanismer. Og det kreves at mekanismene får tid til å fungere.

At politikken skal innrettes mot full sysselsetting er en betingelse for at arbeidstakerne er villige til å koordinere lønnsveksten sin. Tilliten i systemet er avgjørende for at den norske modellen skal fortsette å levere gode resultater på samfunnsnivå og alle delene av den må være bevisste sitt ansvar.

For den økonomiske politikken så betyr dette at vi kan ha:

- 1) En sentralbank som kan styre etter to mål og sjonglere mellom dem avhengig av det aktuelle presset på frontfagsmodellen. Dersom frontfagsmodellen står sterkt, kan man styre mot høy etterspørsel og lav ledighet. Mer fokus kan rettes mot pristabilitet dersom frontfagsmodellen står svakt, og andre politikkområder ikke er tilstrekkelige til å rette opp dette.
- 2) En finanspolitikk som gjennom etterspørselen i økonomien kan styre mot målet om arbeid til alle.
- 3) En arbeidslivspolitik, arbeidsmarkedspolitik, kompetansepolicy og velferdspolitik som fremmer inkludering i arbeidslivet
- 4) En inntektspolitikk som har ansvaret for å sette riktig lønnsvekst og fungere som ankerfeste for norsk pris- og lønnsvekst lik den hos våre handelspartnere.

En tillitsbasert og finsmurt norsk modell avhenger av en felles forståelse for dette, og at resten av politikken må støtte opp under målet om full sysselsetting.

\*\*\*

## 1. Målet om full sysselsetting er styrende for all politikk

Innbakt i den norske modellen ligger det et løfte: Arbeid til alle. Full sysselsetting er det viktigste målet for den økonomiske politikken i Norge, et av de fremste målene for fagbevegelsen og en tverrpolitisk hovedmålsetning i norsk politikk.<sup>1</sup>

Full sysselsetting er viktig både for den enkelte og for samfunnet. Arbeid gir økonomisk trygghet og bidrar til bred inkludering og deltagelse i samfunnet. Arbeid er det viktigste middelet mot fattigdom, og skatteinntekter er avgjørende for utbygging og videreføring av velferdsstaten.

«Den norske modellen» innebærer med andre ord at det må føres en politikk som innrettes mot full sysselsetting – det er slik vi må forstå begrepet arbeidslinjen. Det betyr at politikken skal legge til rette for arbeid til alle.

Den beste måten å sørge for arbeid til alle, er å føre en økonomisk politikk for høy etterspørsel og verdiskaping på den ene siden, og en politikk for inkludering og kvalifisering på den andre. Samtidig må velferdspolitikken ses på som en integrert del av en politikk for full sysselsetting. Sammen sikrer det jobber å gå til, trygghet for omstilling når det er nødvendig, og forsikring for de som til enhver tid ikke er inne i et arbeidsforhold.

De ulike delene av den økonomiske politikken; finanspolitikken, pengepolitikken, inntektspolitikken, må jobbe sammen for at politikken skal oppnå et mest effektivt resultat og stabilitet i den økonomiske utviklingen. Det er avgjørende å unngå store svingninger i sysselsettingen.

Hver av politikkområdene har også andre viktige formål, og kan stå i fare for å treffe befolkningen og samfunnet skjevt. Pengepolitikken kan ramme de med gjeld og skape finansielle ubalanser. Finanspolitikken må løse en rekke andre oppgaver som å finansiere offentlige tjenester og omfordele. Og inntektspolitikken fordeler verdiskapingen på arbeid og kapital lokalt og sentralt. Hvis ett av de politiske områdene får for stort ansvar i å stabilisere økonomien alene, vil byrdene kunne bli for store, politikken for ekstrem og legitimiteten til den økonomiske politikken vil svekkes.

Motstykket til full sysselsetting er arbeidsledighet. En del av den internasjonale forskningslitteraturen peker på at ledigheten ikke kan være *for* lav uten å skape høyere lønns- og prisvekst enn det som et land tåler over tid. Arbeidsledighet blir da sett på som et virkemiddel i den økonomiske politikken - et "nødvendig onde" for å holde økonomien i balanse og disiplinere arbeidstakere som utgjør tilbudssiden i arbeidsmarkedet.

Denne litteraturen bygger ikke på den norske lønnsdannelsen. I den norske modellen settes ikke lønn i et fritt marked. Lønnsdannelsen er samordnet og koordinert på tvers av sektorer. Dermed trenger ikke arbeidsledigheten å være et stabiliserende virkemiddel i den økonomiske politikken. Forskningslitteratur som tar inn over seg den norske lønnsdannelsen dokumenterer disse effektene.

Den norske modellen er nemlig rigget slik at vi kan ha lav ledighet over tid uten at det går utover konkurranseevnen for norsk næringsliv eller at det slår ut i inflasjon. Den norske modellen, der den koordinerte lønnsdannelsen gjennom frontfagsmodellen og ansvarlige parter som har et helhetsperspektiv i sine lønnsforhandlinger står helt sentralt, gjør at

---

<sup>1</sup> Hurdalsplattformen, NOU 2021: 2 (3.2, 3.4); St.Meld 30 (2000-2001) «Langtidsprogrammet, 6.1).

ambisjonen om arbeid til alle er et oppnåelig mål. Lav arbeidsledighet, eller såkalt «press i arbeidsmarkedet», blir da en motor for produktivitet og inkludering av flest mulig i arbeidslivet for dermed å bygge opp under målet om full sysselsetting.

Høsten 2022 og utover 2023 har den økonomiske politikken kommet høyt på dagsorden som følge av økende priser internasjonalt, som også har smittet over på våre priser i Norge. Hvordan vi stabiliserer økonomien ved store sjokk er et helt sentralt spørsmål for faglig og politisk utvikling. På hvilken måte den norske økonomien fungerer, og målet om full sysselsetting forstås, er viktig for utøvelsen av den økonomiske politikken i møte med et slikt sjokk.

Ulik forståelse av økonomiens virkemåte gir utslag i ulik politikk, og feil politikk kan stå i veien for målsetningen om et nivå på sysselsettingen som muliggjøres av den norske modellen.

I dette notatet skal vi vise hvordan. Vi starter med hvordan målet om full sysselsetting ble til og hvordan frontfagsmodellen ble løsningen som gjorde det mulig.

## Historisk bakteppe for frontfagsmodellen

At flest mulig er i arbeid anses som et sentralt gode for de fleste land. Å sikre full sysselsetting og prisstabilitet samtidig, og over tid, er svært verdifullt, både sosialt og samfunnsøkonomisk, men historisk har dette vist seg utfordrende å kombinere.

Full sysselsetting har vært et felles mål for LO og Arbeiderpartiet siden gjenoppbyggingen etter krisen på 1930-tallet og andre verdenskrig.<sup>2</sup> Hele folket skulle i arbeid, og det ble virkelig fart i sakene i det faglig-politiske samarbeidet da Johan Nygaardsvold vant valget i 1935 og i Einar Gerhardsens regjeringstid etter krigen.

Under sin valgkampåpning i 1957 erklærte Einar Gerhardsen “massearbeidsledigheten” som avskaffet. «Ingenting er viktigere enn dette resultat, som betyr at produksjonsevnen er skikkelig utnyttet, og at hovedårsaken til nød og fattigdom er fjernet», sa han.<sup>3</sup> Han understreket at full sysselsetting la grunnlaget for økt levestandard, sosiale reformer og utbygging av velferdsstaten.

Gerhardsen fremholdt at det viktigste virkemiddelet for å oppnå full sysselsetting var å sørge for høy etterspørsel i økonomien.<sup>4</sup> Det betydde at aktiviteten skulle holdes høy, slik at folk hadde penger til å kjøpe varer og tjenester og at bedrifter kunne ansette flere og produsere mer.

Ledigheten holdt seg lav utover 1950- og 1960-tallet. Samtidig var flere politikere på den tiden bekymret for økende prisvekst. Et rådende syn blant økonomene var at man sto ovenfor lønns- og prisspiraler. Økte lønnskostnader var årsak til prisveksten og etterspørselen var for høy og måtte dempes for å få kontroll med prisene. Lavere etterspørsel ville imidlertid føre til økt ledighet, og noe man måtte akseptere.



Plakat til kommune- og fylkestingsvalget 1955. Tegnet av Erling Nielsen. Foto: Arbark.no.

<sup>2</sup> Se for eksempel Kriseprogrammet fra 1932

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/65d5e446a5a247238ef387391271786a/1957-09-15-valgkampapning.pdf>

<sup>4</sup> Thomassen og Øksendal 2017 s. 23



Ap-regjeringen ble kritisert av den borgerlige opposisjonen for manglende kontroll med prisveksten. Men Gerhardsen nektet å gå bort fra målet om full sysselsetting. Og i 1965 tapte Arbeiderpartiet valget.

Det var knyttet stor spenning til hvordan Per Bortens regjering, bestående av Senterpartiet, Høyre, Venstre og KrF, skulle håndtere prisveksten videre. Ville Borten-regjeringen høre på økonomene og stramme inn den økonomiske politikken?

Overraskelsen var stor da målet om full sysselsetting ble adoptert av Borten-regjeringen. Full sysselsetting og stabil prisvekst skulle oppnås samtidig. Datidens politikere mente nøkkelen lå hos arbeidslivets parter og i inntektspolitikken – måten lønningene ble forhandlet og fastsatt på.

Som et svar på utfordringen med prisvekst satte Borten-regjeringen i 1965 derfor ned et utvalg som skulle se nærmere på *rammene* for lønnsoppgjørene. Var det mulig å kombinere full sysselsetting med en fornuftig norm for riktig lønnsdannelse, slik at prisveksten ikke kom ut av kontroll? Det ble Odd Aukrust, daværende forskningssjef i SSB, som fikk oppgaven å lede ekspertutvalget, som senere viste seg å være grunnlaget for dagens frontfagsmodell.

### Hovedkursen i lønnsdannelsen

Aukrust-utvalgets oppdrag var å fastsette et realøkonomisk grunnlag for inntektsoppgjørene og dermed samfunnsøkonomisk forsvarlig lønnsvekst: Hvor mye hadde økonomien vokst, hvordan skulle fordelingen av veksten være - og hvor mye kunne arbeidstakerne kreve i lønnsvekst uten at det førte til at bedriftene måtte sette opp prisene mer enn sine konkurrenter og miste markedsmakt.

En slik tanke om et realøkonomisk grunnlag var ikke ny og ikke bare tenkt i Norge. Flere OECD-land brukte slike normer.<sup>5</sup> At Per Borten foreslo en slik norm var nok påvirket av Finansdepartement, der ekspedisjonssjefen i økonomiavdelingen, Hermod Skånland, nettopp hadde hatt ansvar for et OECD-arbeid med å kartlegge bruken av slike lønnsnormer som virkemiddel i ulike land.

Aukrust-utvalget gikk til tallene fra tidligere lønnsoppgjør. Arbeidet viste at lønnsveksten ikke hadde et så stort ansvar for prisveksten som først antatt. Fordelingen mellom eiere og arbeidstakere hadde vært ganske stabil over tid. Og i lønnsforhandlingene ble det tatt hensyn til den økonomiske situasjonen i landet og til konkurranseevnen til bedriftene i den konkurranseutsatte industrien. I realiteten fulgte de allerede en etablert praksis. Aukrust sa «at forhandlingssystemet holdt ulike interesser i sjakk, og at dette hadde gitt en tilfredsstillende utvikling.»<sup>6</sup>

Hvorfor var det slik? Det var viktig for både arbeidsgiverne og arbeidstakerne at industribedriftene ikke ble utkonkurrert og at eierne fikk sitte igjen med nok avkastning til at de fortsatte å investere i sektoren. Men verdiskapingen skulle fordeles rettferdig og arbeidstakerne skulle ha sin del av den. Konkurranseevne og rettferdighet var to bærende elementer i lønnsforhandlingene og dannet grunnlaget for modellen som Aukrust kalte *hovedkursen* for lønns- og prisutviklingen.

---

<sup>5</sup> Thomassen og Øksendal s 30

<sup>6</sup> ibid. s. 37-38



I praksis var det selvsagt svingninger i lønnsomhet, lønns- og kapitalandeler<sup>7</sup> og priser basert på konjunkturutvikling, ledighetsnivå og forhandlingsmakt. Men over tid ville utviklingen stabilisere seg langs hovedkursen, mente Aukrust.

Dersom lønnsnivået i konkurranseutsatt sektor i noen år blir for høyt, sammenlignet med lønnsevnen, ville avkastningen på den investerte kapitalen bli for lav, investeringene falle og ledigheten øke. Ønsket om høy sysselsetting vil bidra til at arbeidslivets parter samarbeider om å holde lønnsveksten nede frem til konkurransevnen er gjenopprettet og kom tilbake på hovedkursen.

Den koordinerte lønnsdannelsen har vært et viktig og stabiliserende element i norsk økonomi. Ved å følge hovedkursen tettest mulig kunne man unngå store og langvarige korrigeringer i økonomien som ville innebære svingninger i ledighet og økonomisk vekst.

### Pris- og lønsmekanismer i frontfagsmodellen

Selv om mange av prinsippene i norsk lønnsdannelse var etablert før Aukrust-utvalget sitt arbeid, bidro *Hovedkursteorien* til å beskrive sammenhenger som i dag oppfattes som sentrale i begrunnelsen for frontfagsmodellen.

Det som var nytt med Aukrust-utvalgets arbeid var at de skilte økonomien inn i to ulike sektorer etter hvordan prisene ble satt. Ved å dele den norske økonomien opp i en konkurranseutsatt sektor (industrien), som selger varene sine på et internasjonalt marked i konkurranse med bedrifter fra hele verden, og en ikke-konkurranseutsatt sektor (skjermet sektor som består av de tjenesteytende næringene i privat og offentlig sektor), som selger varene og tjenestene sine på det norske markedet, viser Aukrust-utvalget hvordan hensynet til konkurransevnen påvirker lønnsdannelsen i alle sektorer.

Konkurranseutsatt sektor må nemlig forholde seg til prisene slik de dannes på den store og internasjonale markedsplassen, for eksempel for verkstedprodukter, trevirke og mineraler. De vil bli utkonkurrert dersom de setter høyere priser enn sine konkurrenter. En eksportør av aluminium eller skipsskrog kan ikke justere prisen på varen de selger, selv om deres egne kostnader øker, uten å miste markedsandeler. Det må lønnsdannelsen ta hensyn til.

For bedriftene i den ikke-konkurranseutsatte delen av økonomien stiller det seg annerledes. Kostnadsøkninger kan tas igjen gjennom å øke prisene. Fordi industrien ikke bare konkurrerer med utenlandske bedrifter om kjøp og salg, men også om arbeidskraften i Norge, må imidlertid lønnsveksten i de to sektorene være relativt lik. Ellers vil arbeidskraften gå dit lønnsveksten er høyest og siden den ikke-konkurranseutsatte delen kan dekke lønnskostnadene ved prisøkninger til konsumentene, vil det være de som vinner kampen om arbeidskraften.

Tap av konkurransevne er imidlertid ikke til å leve med på sikt. Det kan forhindres dersom lønnsdannelsen innrettes slik at industrien forhandler først, setter rammen for lønnsutviklingen, og så følger ikke-konkurranseutsatt sektor den samme lønnsutviklingen. Begge følger da hovedkursen. En slik *koordinering* sørger for at vi kan unngå at lønnsnivået i



Odd Aukrust. Foto: Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

<sup>7</sup> Lønns- og kapitalandeler av total faktorinntekt.

økonomien kommer ut av kurs, i den forstand at konkurranseutsatt sektor får så høyt kostnadsnivå at de blir utkonkurrerte.

Uten koordineringen ville alternativet vært å holde arbeidsledigheten så høy at lønnsveksten likevel ble dempet i tråd med hovedkursen. Hovedkursen må altså alle land følge over tid. Med koordinert lønnsdannelse kan den følges med lav ledighet, land uten koordinert lønnsdannelse må følge den med høy ledighet.

## Hva danner grunnlaget for lønnsveksten

Hvilket lønnsnivå industrien tåler avhenger av deres lønnsomhet, som igjen avhenger av *prisveksten i utlandet* og *produktivitsveksten* i bedriftene. Dersom de får gode priser på det de selger går lønnsomheten opp. Prisveksten på varene og tjenestene hos utenlandske konkurrenter påvirkes av lønnsveksten hos handelspartnerne. Hva som blir resultatet av lønnsforhandlingene i konkurranseutsatt sektor, avhenger altså (blant annet) av lønnsveksten i utlandet. Det betyr at vi kan ha høyere lønnsvekst i Norge kun når produktivitsveksten er høyere enn den er hos bedriftene i utlandet, eller at prisene vi selger for er høyere enn prisene vi kjøper for. (I økonomisk litteratur beskrives disse mekanismene bl.a. i Balessa-Samuelsen-modellen. Se boks 1.)

Koordineringen og den sterke normgivende effekten frontfagsmodellen har, gjør at næringene i ikke-konkurranseutsatt sektor får samme lønnsvekst som industrien. Dette slår forskjellig ut i innenlandsk prisvekst avhengig av om produktivitsveksten kommer i konkurranseutsatt eller ikke-konkurranseutsatt sektor. Økt produktivitsvekst, og dermed også økt lønnsvekst i konkurranseutsatt sektor, gir økte kostnader i resten av økonomien slik at mange bedrifter må sette opp sine priser for å dekke inn utgiftene. Økt produktivitsvekst i ikke-konkurranseutsatte bedrifter fører imidlertid ikke til økt lønnsvekst. Dermed går prisveksten ned og arbeidstakerne tar del av denne produktivitsveksten gjennom økt kjøpekraft av den lønnen de har.

Endringer i prisveksten gir i seg selv ikke grunnlag for endret lønnskrav i industrien ved neste runde med lønnsforhandlinger. Økte priser i ikke-konkurranseutsatt sektor påvirker for eksempel ikke industribedriftenes lønnsomhet i nevneverdig grad. En konsekvens av frontfagsmodellen er derfor at lønnsveksten ikke forhandles på bakgrunn av innenlandsk prisvekst, og det bremser og etter hvert stopper innenlandske lønns- og prisspiraler.

En liten, åpen økonomi som den norske påvirkes raskt av svingninger fra utlandet. Konsumprisindeksen, som er målet vi bruker for å følge med på prisutviklingen på folks forbruk i Norge, inneholder varer og tjenester som vi importerer fra utlandet – enten det er ferdigvarer eller innsatsvarer i norsk produksjon. Øker prisene i utlandet, øker derfor også konsumprisene i Norge.

Prisvekst i Norge er altså bestemt av utlandet når kronekursen er stabil og produktivitsveksten er den samme her og hos våre handelspartnere. Prisvekst kommer da enten fra import eller eksport (via lønnsvekst i konkurranseutsatt industri). Ellers gir økt lønnsvekst i industrien grunnlag for å kreve økt lønn. Hvorvidt det vil innebære en reallønnsvekst, avhenger av prisveksten ellers.

Kronekursen er imidlertid ikke stabil. Den påvirkes av en rekke forhold og det er vanskelige og lite hensiktsmessige å si noe sikkert om hvordan den vil utvikle seg. I lønnsdannelsen forutsettes den derfor å være stabil. Da vil lønnsveksten i Norge tendere mot å følge lønnsveksten i utlandet, slik at også norske priser følger prisene i utlandet. Det vil bidra til at kronekursen stabiliseres, siden valutateori tilsier at kronekursen over tid bestemmes av prisparitet mellom Norge og utlandet. På den måten er det å forutsette stabil kronekurs en antakelse som er forventningsmessig korrekt.

## Boks 1: Hva forklarer forskjellene i priser og lønninger mellom land?

En teoretisk utlegning av Balessa Samuelsen-teorien. For en lengre utlegning se [www.lo.no/samfunnsnotater](http://www.lo.no/samfunnsnotater).

Prisveksten i en åpen økonomi bestemmes av:

- 1) Prisene på det vi importerer ( $pi$ ) og eksporterer ( $pe$ ), samt valutakursen ( $e$ ). Disse prisene bestemmes på verdensmarkedet. Valutakursen kan påvirkes av rentenivået i Norge, men i et regime der Norges Bank styrer etter et inflasjonsmål, og ikke et valutakursmål, vil prisen på norske kroner derfor også bestemmes i et marked.
- 2) Forskjellen på produktivetsveksten mellom Norge og utlandet ( $AK - As$ ). Produktivetsvekst i konkurranseutsatt sektor (k-sektor) vil gi økt inflasjon, mens produktivetsvekst i skjermet sektor (s-sektor) vil gi redusert inflasjon når lønningene fastsettes i konkurranseutsatt sektor.  $\beta$  er en variabel for hvor stor del av konsumprisindeksen som består av skjermede varer, altså hvor stor innvirkning dette leddet har på den totale prisveksten i økonomien

Total prisvekst blir da:  $P = e + pi + pe + \beta (AK - As)$

Dermed vil følgende skje når produktiviteten øker i k-sektor: Lønningene vil først øke i k-sektor, ettersom økt produktivitet øker lønnsomheten til bedriftene. K-sektor er lønnsledende, og lønnsvekst i k-sektor vil dermed gi lønnsvekst også i s-sektor. De økte lønningene gir økte kostnader for bedriftene i s-sektor, som gjør at de setter opp sine priser. Dette gir prisvekst i økonomien. Dersom produktiviteten derimot øker i s-sektor, vil kostnadene i bedriftenes produksjon gå ned og prisene reduseres. Det nominelle lønnsnivået vil ikke bli påvirket, ettersom det følger av lønnsveksten i k-sektor. Reallønnen vil imidlertid øke som følge av reduserte priser. Resultatet er dermed redusert inflasjon og økt reallønn.

Ulik produktivitet mellom k- og s-sektor forklarer derfor at det kan være ulikt prisnivå mellom land. Er k-sektor mer produktiv enn s-sektor i forhold til andre land, vil de ha høyere priser. Det norske oljeeventyret er et eksempel på dette. Dette er en veldig produktiv næring, selv etter oljeskatten. Det har gitt opphav til et høyt norsk prisnivå.

Som følge av frontfagsmodellen er det relativt lik lønnsvekst i begge sektorene i økonomien. Lønnsveksten bestemmes av prisvekst på import og eksport og forskjell i produktivetsvekst i Norge og utlandet. Dette kommer fra at lønnsomheten i k-sektor er det som legges til grunn i lønnsforhandlingene. Lønnsvekst uten å svekke konkurransevnen kan komme av bedret bytteforhold eller bedret produktivetsvekst, som begge gir økt lønnsomhet i industrien.

Norge har opplevd begge deler og hatt høy reallønnsvekst. Frontfagsmodellen sørger for at nær sagt alle lønnstagere nyter godt av det.

Modellen er en teoretisk og statisk gjengivelse av faktiske og reelle lønnsforhandlinger. Lønnsveksten er imidlertid dynamisk, og vil fra år til år påvirkes av blant annet partenes forhandlingsmakt. Situasjonen i arbeidsmarkedet er en faktor som påvirker forhandlingsmakten. Redusert ledighet gir høy forhandlingsmakt til arbeidstakersiden, og økt ledighet gir arbeidsgiverne mer makt. En måte å betrakte den statiske modellen på er å se på den som en beskrivelse av en likevektssituasjon, med uendret ledighet. Endret ledighet vil da i praksis endre sammenhengene i modellen. Men det viser seg at også sammenhengen mellom lønnsvekst og endret ledighetsnivå er svakt i Norge. Ansvarlige parter ønsker ikke å gi industrien for høye kostnader, og koordineringen gjør at skjermet sektor følger industrien selv når ledigheten faller. Sammenhengen mellom endret ledighetsnivå og lønnsvekst er sterkere i land med individualisert lønnsdannelse. Der vil typisk også endret prisvekst spille en større rolle for lønnskravene.

Et høyt aktivitetsnivå og derigjennom redusert ledighet kan også øke produktiviteten og dermed gi rom for økt reallønnsvekst uten å redusere lønnsomheten i bedriftene. Lønnsvekst som følge av økt produktivitet vil da ikke slå ut i redusert konkurransevne. Dette er i motsetning til tradisjonell økonomisk teori (om likevektsledighet), der lav ledighet alltid vil gi press på pris- og lønnsveksten.

## Koordinering er viktig og sikrer kontroll med pris- og lønnsutviklingen

«Lønnsdannelsen» er hvordan lønn bestemmes, fordeles og utvikler seg i et land, og dermed en av de viktigste prosessene i den moderne økonomien. Koordinering betyr å sette noe i et samvirkende system og innebærer stor grad av samarbeid. Norge har en sterkt koordinert lønnsdannelse. Resultatet er at norske lønninger i stor grad følger den samme utviklingen. Noen deler av arbeidslivet har ikke eller følger ikke tariffavtaler. Det er gjerne de områdene av arbeidslivet vi finner de aller høyeste og de aller laveste lønningene.

Ved å følge hovedkursen så tett som mulig kunne man unngå store og potensielt skadelige svingninger i økonomien og i arbeidsledigheten spesielt, var innsikten fra Aukrust.

Han ga den teoretiske innsikten, men for å få det til i praksis måtte det nedfelles i selve utøvelsen av lønnsdannelsen. Det måtte sikres gjennom partenes involvering, gjennom inngåelse og revidering av tariffavtaler og ved å bygge en rekke institusjoner som hver og en støttet opp under koordineringsarbeidet. Det ble for eksempel viktig at lønnsforhandlingene skjedde etter hverandre relativt nær i tid, slik at man forhandlet med det samme realøkonomiske utgangspunktet. Derfor ble tariffavtalene som hadde blitt reforhandlet på høsten, flyttet til våren nært etter frontfagsforhandlingene. I dag forhandler frontfagene først, og så kommer de andre tariffområdene i tur og orden etterpå.

I tillegg fikk Riksmekleren (1916), Arbeidsretten (1915) og Rikslønnsnemda (1952) sentrale roller for å håndtere konflikter mellom partene. Å forhandle om fordeling av verdiskaping er konfliktfylt, men gjennom institusjoner og klare rammer må det søkes kompromisser.

Andre viktige institusjoner er Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene (Kontaktutvalget) som ble etablert i 1962 av Einar Gerhardsen.<sup>8</sup> Utvalget samordner lønnsoppgjørene i statlig, kommunal og privat sektor. Hovedfunksjonen er å orientere hverandre om utviklingen innfor de ulike sektorene, hva som er utfordringer og som vil være viktige saker i de kommende lønnsoppgjørene.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) ble etablert i 1966 og danner en felles forståelse for selve tallgrunnlaget partene forholder seg til i inntektsoppgjørene. Sentrale tall er hva den faktiske lønnsveksten ble i året som har gått, hvordan den ble fordelt, hva er lønnsomheten og produktivitetsveksten i industrien – hvilken lønnsevne de har. I TBU sitter arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, staten og SSB.

Koordineringen tilrettelegges gjennom disse institusjonene, men også gjennom ansvarlige parter som ser på helheten i økonomien når de forhandler. Det innebærer at hovedorganisasjonene må bruke ressurser på å følge økonomien tett. I sine lønnsforhandlinger tar partene hensyn til de økonomiske forholdene i bedriftene og i økonomien ellers, og dermed hvordan lønnsvekst vil påvirke arbeidsledighet og sysselsetting.

Et stort, bredt og sterkt LO, samt en organisert arbeidsgiverside som NHO er avgjørende for en slik samordning.

Å holde seg innenfor den realøkonomiske rammen, innebærer at alle grupper frivillig tilslutter seg å følge den. Koordineringen er basert på tillit, men at den holder år etter år, er tegn på at alle parter over tid har sett seg tjent med et slikt utfall. Gevinstene er en jevn lønnsutvikling,

---

<sup>8</sup> <https://snl.no/Kontaktutvalget>

høy sysselsetting, små forskjeller, og for arbeidsgiverne: stabil avkastning, produktive arbeidstakere, billig og høy kompetanse uten usunn konkurranse om arbeidskraften.

Ved å forplikte seg til noen normer for lønnsutviklingen, overstyrer man i realiteten hva som ellers kunne vært en ren markedsbasert lønnsdannelse. Da ville ikke arbeidstakere eller deres fagforeninger ta andre hensyn enn det som direkte påvirker deres egen arbeidsplass. I et slikt system vil lønnskravene i større grad måtte disiplineres av arbeidsledighet. I tillegg vil en markedsbasert lønnsdannelse gi opphav til store økonomiske ulikheter fordi variasjonene i forhandlingsmakten mellom bransjer og bedrifter over tid og sted vil være stor.

Ved å gripe inn i lønnsdannelsen, og få partene til å enes om noen kollektive mål og normer som skal følges, kan man holde lønnsdannelsen samlet omkring betydningen på samfunnsutviklingen. Da kan man samtidig bidra med lønnskrav som muliggjør å holde arbeidsledigheten lav.

Det regjeringsoppnevnte Sysselsettingsutvalget slår fast at «Inntektspolitikk og koordinert lønnsfastsettelse fører til at arbeidsmarkedet tåler et høyere sysselsettingsnivå uten at lønnsveksten blir for høy» og at «den koordinerte lønnsdannelsen bidrar til en god økonomisk utvikling fordi lønnsveksten tilpasses det makroøkonomiske bildet»<sup>9</sup>

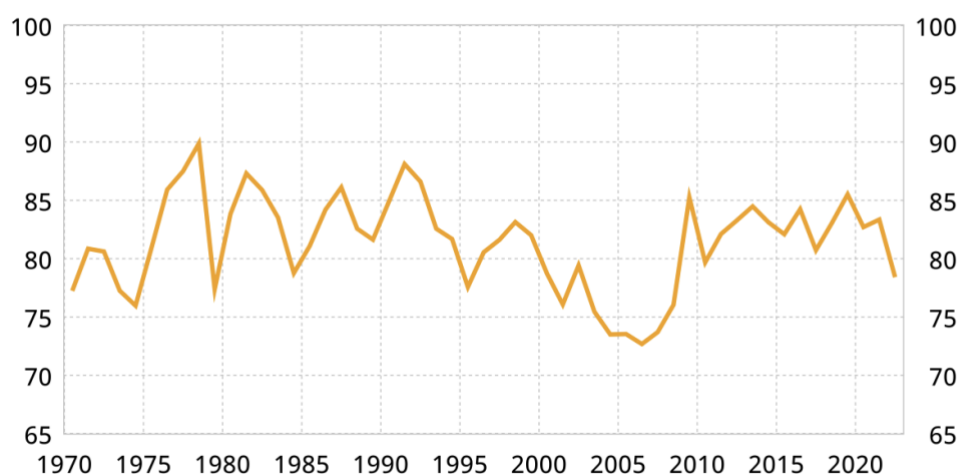
### Fungerer frontfagsmodellen fortsatt i dag?

Den norske modellen, med frontfagsmodellen i spissen, leverer gode resultater ved å muliggjøre lav ledighet, sikre god konkurransevne og skape små forskjeller også i dag, selv om mye av premissene den bygger på er endret siden 1960-tallet.

I industrien har andelen av verdiskapingen som har gått til henholdsvis arbeidstakerne og kapitaleierne holdt seg rundt et stabilt nivå. Det betyr at hovedkursen følges og at konkurransevnen og investeringene i konkurranseutsatt sektor opprettholdes (figur 1.2).

**Figur 1.2. Lønnskostnadsandel i industrien**

Lønnskostnader som andel av faktorerinntekt



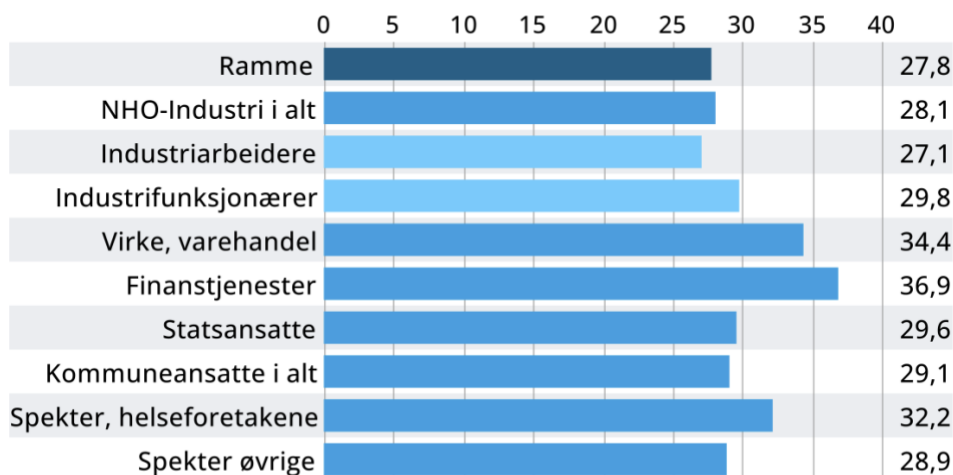
Kilde: SSB, Macrobond

<sup>9</sup> NOU 2021:2

Vi ser også at lønnsutviklingen er relativt lik på tvers av ulike sektorer og næringer. Med andre ord er koordineringen fortsatt sterk (figur 1.3).

### Figur 1.3. Akkumulert årslønnsvekst

Vekst fra 2014-2022 i prosent



Kilde: TBU

Sammenlignet med en rekke andre land, er også arbeidsledigheten lav og sysselsettingen høy.<sup>10</sup>

Men det har skjedd mye som har påvirket norsk økonomi og lønnsdannelse siden 1960-tallet og frontfagsmodellens formelle inntreden. Verden har blitt vevd tettere sammen, kapitalen er mer mobil og selskapene mer globale. Teknologien har blitt mer avansert, arbeidslivet er blitt mer kompetansekrevenende, sammensetningen av arbeidstakerne er endret, hele næringer har forsvunnet fra Norge og andre har kommet til. Norsk økonomi er mer oljesmurt, men også i gang med store omstillinger til en mer klima- og miljøvennlig fremtid. Organisasjonsgraden har falt og skillet mellom konkurranseutsatte og ikke-konkurranseutsatte næringer har blitt mer utydelig.

Slike utviklingstrekk har i liten grad svekket frontfagsmodellen rent institusjonelt, da lønnsdannelsen i grove trekk er beholdt som før. Endringene kan til og med sies å styrke behovet for og oppslutning om modellen, da den i sin natur er innrettet for at Norges skal delta i de globale vare- og kapitalmarkedene og fordi den fremmer omstilling og teknologisk utvikling.<sup>11</sup>

Men en vesensforskjell fra tidligere tider har blitt gjenstand for debatt om rollen og egenskapene til frontfagsmodellen. Modellen ble utmeislet i en tid der Norge styrte pengepolitikken med mål om å holde verdien av norske kroner festet til amerikanske dollar, senere vest-tyske mark og enda senere en valutaindeks som skulle reflektere våre handelspartneres valutakurs.

<sup>10</sup> OECD, Holden III (figur 2.1), St. Meld 14:2020-2021 Perspektivmeldingen (1.1.4)

<sup>11</sup> Bjørnstad, R. og R. Nymoen (2015) «Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid», Samfunnsøkonomisk analyse, Senter for lønnsdannelse Rapport 1/2015

Slik var det fram til slutten av 1990-tallet. Fram til da var det å knytte norske kroner til valutaen til våre handelspartnere ankeret som skulle sikre stabile priser, lønninger og valutakurs og konkurranseevnen til norsk økonomi. Som beskrevet av Aukrust, var det gjennom å knytte lønnsutviklingen i Norge til lønnsutviklingen i utlandet, via uendret lønnsandel, som i praksis sikret stabil kronekurs. I en slik situasjon ville rentenivået i Norge måtte følge rentenivået i utlandet (udekket renteparitet).

I økonomisk politikk snakker man om et universelt «trilemma». Hvis et land ønsker stabil valutakurs, selvstendig rentepolitikk og frie kapitalbevegelser, kan det i beste fall bare få oppfylt to av disse ønskene samtidig. Et av disse målene må altså oppgis.

Da det utover på 1990-tallet ble enklere å flytte kapital over landegrensene, og små renteendringer for å opprettholde en fast kronekurs ga store svingninger i kapitalbevegelser, ble det vanskelig å holde kronekursen stabil. Innføring av oljepenger bidro også til store svingninger i kronekursen på denne tiden. Norges Bank gikk etter hvert derfor bort fra målet om fastkurs. I stedet skulle de styre mot stabilitet i prisveksten innenlands og la valutakursen bestemmes av markedet. Flere og flere land innførte et inflasjonsmål, og i Norge ble det innført i 2001.

Med et eksplisitt inflasjonsmål skulle pengepolitikken spille en større rolle i å stabilisere norsk økonomi, og knytte inflasjon i Norge til et gitt måltall snarere enn til inflasjon i utlandet som tidligere. Da ville også renta kunne avvike fra utlandet, og kronekursen ville fluktuere fritt. Frontfagsmodellens ansvar for å sikre pris- og lønnsstabilitet ble dermed utfordret av Norges Bank: *Å ha et eksplisitt mål for inflasjonen gir aktørene i økonomien et anker for inflasjonsforventningene*, skriver de i Pengepolitisk strategi.

Et slikt anker kunne få konsekvenser for både måten lønnsdannelsen fungerer og for hva som er optimal penge- og finanspolitikk. Det kunne for eksempel innebære at det er pengepolitikken og inflasjonsmålet som styrer hvor stor lønnsvekst arbeidstakerne kan få og ikke lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor. Blir lønnsveksten "for høy" i sentralbankens øyne, setter de opp renten, og kjøpekraften reduseres mer enn partene ble enige om. Spørsmålet om inflasjonsmålet er i strid med frontfagsmodellen koker i så fall ned til om lønnsveksten som er i tråd med inflasjonsmålet avviker fra den lønnsveksten frontfagsmodellen vil gi.

Det første vi kan merke oss er at lønnsdannelsen ikke har blitt endret etter politikkomleggingene, hverken formelt eller reelt. Empirisk forskning finner stabilitet i sammenhengene i lønnsdannelsen gjennom de ulike pengepolitiske regimene.<sup>12</sup> Det innebærer at partene i lønnsdannelsen legger til grunn uendret kronekurs når de bestemmer lønnsveksten. Teorier for valutakursbevegelser tilsier at en lik lønnsvekst mellom land, også stabiliserer valutakursen mellom landene. Dermed har partene i lønnsdannelsen en forventningsmessig riktig antakelse om kronekursen, når de antar at den er uendret. Frontfagsmodellen innebærer altså at norsk inflasjon fortsatt blir knyttet til handelspartnerens inflasjon - selv under flytende kronekurs.

Forskning på pris- og lønnsdynamikken i Norge konkluderer med at lønnskoordinering fortsatt spiller en viktig rolle i makroøkonomisk stabilisering og at lønnslederene i frontfaget har vært førende for lønnsutviklingen i resten av økonomien uavhengig av endringene i det

---

<sup>12</sup> Boug, B. Cappelen, Å. Swensen, A (2011) The New Keynesian Phillipscurve: Does it fit Norwegian Data? SSB Discussion Paper No. 652 Mai 2011.



pengepolitiske regimet i 2001.<sup>13</sup> Dette betyr at frontfagsmodellen fortsatt holder seg til lønnsevnene i industrien, og dermed følger hovedkursen tett. Det har en sterk stabiliserende effekt på utviklingen i priser- og lønninger, og virker stabiliserende på kronkursen når vi har flytende valutakurser.<sup>14</sup>

Hva så med pengepolitikken? Dersom inflasjonen i utlandet, og dermed lønnsveksten i Norge i henhold til frontfagsmodellen, avviker fra inflasjonsmålet i Norge, kan pengepolitikken være på kollisjonskurs med frontfagsmodellens resultater. Det norske inflasjonsmålet er imidlertid helt bevisst lagt på linje med inflasjonsmålene hos våre handelspartnere. Hvis det er tiltro til at inflasjonen i utlandet kommer tilbake til målet, og dermed også norsk lønnsvekst, så vil det heller ikke i en slik situasjon være en konflikt mellom pengepolitikken og lønnsdannelsen. Men det krever at tidshorizonten for måloppnåelsen til inflasjonsmålet er så fleksibel at den tar høyde for at dynamikken i lønns- og prisdannelsen kan ta noe tid.

Premisset om at pengepolitikken må være såpass fleksibel at det ikke skaper spenninger mellom inflasjonsmålet og frontfagsmodellen legger altså føringer for praktiseringen av pengepolitikken. Praktiseringen av frontfagsmodellen er imidlertid ikke et felt det uten videre kan legges føringer for. Det er ikke én beslutningsenhet som bestemmer praktiseringen og utfallet. Den er et resultat av et kompromissfellesskap og titalls, hundretalls og kanskje tusentalls beslutningstakere. Slike prosesser tar tid og er ikke alltid perfekte.

Derfor er det langt på vei pengepolitikken som må tilpasse seg frontfagsmodellens dynamikk mot den felles målsetningen om full sysselsetting og stabil prisvekst.<sup>15</sup> Hvilke føringer dette legger på pengepolitikken kommer vi tilbake til senere i notatet, men før vi kommer dit er det viktig å ha med seg hvilken rolle målet om full sysselsetting spiller, hvordan det skal tolkes og hvilke egenskaper norsk økonomi og lønnsdannelsen har som gjør det mulig.

---

<sup>13</sup> For perioden 1980-2014. Gjelsvik, M, Nymoene, R. og Sparrman, V Cointegration and Structure in Norwegian Wage Price Dynamics (2020)

<sup>14</sup> Sitat: The Norwegian wage model has preserved its main leader-follower relationship also in the period of inflation targeting (s. 3)

<sup>15</sup> Se R. Bjørnstad, B. Gran, F. B. Kostøl og R. Nymoene (2017), «Pengepolitikk med sterkt koordinert lønnsdannelse», Samfunnsøkonomisk analyse, Senter for lønnsdannelse, Rapport nr. 9/2017

## 2. Arbeidsledighet som virkemiddel eller mål?

Arbeidsledighet kan brukes som et virkemiddel i den økonomiske politikken, men det kan også være et politisk mål å få laveste mulig. Innenfor den norske modellen spiller dette en avgjørende rolle. Forutsetningene for at arbeidstakere ønsker å samordne lønnsveksten sin, slik vi gjør med frontfagsmodellen, er at myndighetene skal jobbe for at det finnes gode jobber for alle. Politikken må altså innrettes mot full sysselsetting. Dette var begrunnelsen for å opprette frontfagsmodellen da Per Borten i sin tiltredelseserklæring etter valget i 1965 pekte på inntektspolitikken for å få inflasjonen ned på den tiden. På samme måte er det fortsatt begrunnelsen for å bevare frontfagsmodellen i dag.

Frontfagsmodellen innebærer at man i frontfaget ikke forhandler lønn kun på vegne av seg selv og sin bransje. Det er helheten og det beste for samfunnet som ligger til grunn: konkurranseevnen til industrien og rettferdig fordeling mellom arbeid og kapital, og arbeidstakerne imellom. Det er kun gjennom å gi avkall på makten til å maksimere egen lønn i de bransjevisse forhandlingene at lønnsdannelsen muliggjør full sysselsetting og samtidig stabil prisvekst. Det betyr at enkelte grupper isolert sett kunne tjent mer enn det de gjør i dag, målt i forhold til andre<sup>16</sup>, men de lar være å bruke denne makten fordi gevinstene ved å la være er store. Tilbake får man bl.a. en politikk som skal sørge for arbeid til alle. Dette er altså en fundamental forutsetning for at arbeidstakerne skal se verdien av å støtte opp om den koordinerte lønnsdannelsen. I den norske modellen er altså full sysselsetting et mål.



Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

### Hva mener vi med full sysselsetting?

Det vil alltid være noen som ikke jobber, enten på grunn av sykdom, alderdom eller at de er mellom to jobber. Men tanken om at noen *må* være ledig ut over dette for å disiplinere lønns- og prisveksten strider mot den norske modellen og mot samfunnskontrakten partene som inngår i koordineringen har inngått.

Dersom målet for politikken er full sysselsetting, er det viktig å ha klart for seg hva det betyr og når det målet nås.

Full sysselsetting betyr forskjellige ting avhengig av hvordan man tenker at økonomien fungerer, hvordan økonomien faktisk fungerer og hvordan man definerer/måler full sysselsetting. Det kan igjen ha konsekvenser for politikken som føres, som avhenger av når man tenker at målet er nådd, og hva som skal gjøres dersom sysselsettingsnivået avviker fra "full".

Full sysselsetting betyr rent bokstavelig at absolutt alle som kan jobbe er i jobb, men i praksis er det et vanskelig og ikke alltid et ønskelig mål. Det vil for eksempel alltid være noen som bytter jobb og er arbeidsledige i korte perioder, noen er under utdanning etc. En annen betegnelse på full sysselsetting, er det nivået der økonomien er i det som ofte kalles «full kapasitetsutnyttelse». Det vil si at alle tilgjengelige ressurser i økonomien utnyttes på sitt fulle potensial.

<sup>16</sup> Den norske modellen gir også høy produktivitet, slik at lønnsnivået blir høyere for alle. På den måten tjener også de som kunne bli vinnerne rent lønsmessig ved å bryte ut av koordineringen på å bli værende.

En vanlig lærebokdefinisjon av full sysselsetting eller full kapasitetsutnyttelse er det nivået som er forenelig med at det ikke oppstår press på priser og lønninger som slår ut i tiltakende inflasjon. Denne definisjonen er imidlertid i strid med formålet til frontfagsmodellen og i strid med forutsetningen partene som koordinerer lønnsdannelsen bygget koordineringen på. Den innebærer nemlig at sysselsettingen kan være høyere enn «full sysselsetting» og produksjonen kan være høyere enn «full kapasitetsutnyttelse». Ofte kan man lese om et «produksjonsgap» eller avvik fra «likevektsledighet», som mål på avviket fra «full sysselsetting» eller «full kapasitetsutnyttelse». Gapet oppstår dersom økonomiens produksjon (BNP) eller sysselsetting er over eller under det som er forenlig med stabil inflasjon. Bak dette ligger det en antakelse om at begge deler er skadelig for økonomien. Å ligge under er skadelig fordi ressurser står ubrukt. Å ligge over er skadelig fordi det ikke er mulig uten tiltakende inflasjon og man må gjennom økt ledighet for å stabilisere prisvekst og konkurransevne. Ofte anslås produksjonsgapet på samme måte som «full sysselsetting», nemlig det nivået der pris- og lønnsvekst er stabil.<sup>17</sup>

Hos Norges Bank kan vi for eksempel lese: «Komiteen har derfor i sin pengepolitiske strategi tolket «høy sysselsetting» som det høyeste nivået på sysselsettingen som er forenlig med prisstabilitet over tid.<sup>18</sup> De påpeker at dette nivået kan variere over tid, etter endringer i strukturelle forhold og etter systemet for lønnsdannelse. Ulikt anslag for hvor nivået ligger vil imidlertid ikke endre premisset om at sysselsettingen faktisk kan ligge over.

Det amerikanske Bureau of Labor Statistics definerer full sysselsetting som ledighetsnivået som tilsvarer «the Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment» (NAIRU), at det ikke er syklisk ledighet i økonomien og at BNP er i sitt fulle potensial, uten ledige ressurser tilgjengelig.<sup>19</sup>

Full sysselsetting er også kontekst-avhengig. Da Gerhardsen erklærte massearbeidsledigheten for utryddet mot slutten av 1950-tallet, og etterspørselen var så høy at det førte til press på pris- og lønnsveksten, besto sysselsettingen hovedsakelig av menn. Og i dag er det også 30 prosent menn og 35 prosent kvinner i arbeidsfør alder som ikke er i jobb. Vi har med andre ord en stor arbeidskraftreserve. Arbeidsinnvandring gjør bildet enda mer uklart, og den potensielle tilgangen til arbeidskraft er i teorien veldig stor.

Dersom vi kombinerer definisjonen på full sysselsetting som den som er forenlig med stabil inflasjon, med egenskapene til frontfagsmodellen som beskrevet over, der inflasjonen alltid er stabil (på linje med utlandet), blir resultatet at full sysselsetting er sysselsetting på et nivå som ikke fører til sammenbrudd i den koordinerte lønnsdannelsen. Altså må full sysselsetting være så høy sysselsetting som frontfagsmodellen tåler. Dette støttes av nyere økonomisk forskning.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Norges Banks håndbok for pengepolitikk.

<sup>18</sup> Foredrag IWB 20. oktober 2022. <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Foredrag-og-taler/2022/2022-10-20-cme/>

<sup>19</sup> BLS defines full employment as an economy in which the unemployment rate equals the nonaccelerating inflation rate of unemployment (NAIRU), no cyclical unemployment exists, and GDP is at potential, given available resources. Kilde: <https://www.bls.gov/opub/hom/emp/calculation.htm>

<sup>20</sup> Se for eksempel Kolsrud og Nymoen i Australian Economics Papers, 2014, Samfunnsøkonomisk analyse, rapport nr. 8-2019 eller Benedictow, Kordt og Nymoen i Samfunnsøkonomen nr. 3, 2022.

## Likevektsledighet – arbeidsledighet som virkemiddel i den økonomiske politikken

Full sysselsetting måles ofte i relasjon til arbeidsledighet. Siden det alltid er noen som ikke er i jobb av ulike årsaker, er full sysselsetting en teoretisk størrelse, og arbeidsledighet er gjerne lettere å tallfeste. Da blir spørsmålet: Hvor lav kan ledigheten være når det er naturlige jobbskifter og nedbemanninger, og søkeprosesser for nye på arbeidsmarkedet. Og ikke minst – kan ledigheten blir for lav?

Hvilken funksjon arbeidsledighet har i en økonomi avhenger av politisk og økonomisk perspektiv. Trenger man en viss ledighet som en nødvendig, stabiliserende og disiplinerende faktor i økonomien, eller er det kun ut fra behovet for friksjon og dynamikk på arbeidsmarkedet vi må akseptere ledighet? Kan politikken styre, og til og med bestemme nivået på arbeidsledigheten, eller er det økonomiske og markedsmessige forhold som avgjør hvor stor arbeidsledigheten er i et land? Hvilket svar man gir på disse spørsmålene gir konsekvenser for hva slags politikk som bør og kan føres.

Såkalte likevektsteorier innenfor økonomifaget antar at økonomier som får operere i frie markeder helst vil befinne seg i en slags balanse. I denne balansen er det like stort tilbud som det er etterspørsel etter varer, tjenester og arbeidskraft, og det finnes et gitt arbeidsledighetsnivå som opprettholder denne balansen. Det innebærer at et visst nivå av ledighet er nødvendig for å holde økonomien i likevekt (priser, lønninger og arbeidstakere i sjakk), og at ledighet er det eneste som kan stabilisere økonomien dersom priser og lønninger øker. Dette er teorien som følger definisjonen av full sysselsetting som Norges Bank bruker.

Fagøkonomisk litteratur baserer seg i stor grad på teorier om *naturlig ledighet*. I denne teorien er arbeidsledighet det eneste som knytter sammen utviklingen i priser og lønninger.<sup>21</sup>

*NAIRU* viser til det nivået på arbeidsledigheten som ikke setter i gang en *akselererende/tiltakende* prisøkning, eller inflasjon – altså en *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*. I dette punktet er både arbeidsledigheten og inflasjonen stabil.

Teorien sier at dersom myndighetene setter inn stimulerende tiltak for å få ned arbeidsledigheten til under dette punktet vil det sette i gang en dynamikk med høy etterspørsel i økonomien, som vil presse lønninger opp fordi det blir kamp om arbeidskraften, og bedriftene vil sette opp prisene for å kompensere for økte lønnskostnader.

Hvor stor arbeidsledigheten er i NAIRU er vanskelig å anslå og ifølge OECDs beregninger varierer det stort mellom land. Men dersom man for eksempel antar at det ligger rundt 4-5 prosent, og ledigheten er på vei under dette nivået, vil sentralbanken og myndighetene sette inn tiltak, stramme inn, for å hindre at ledigheten faller under NAIRU-punktet

Slik blir nivået på arbeidsledighet et styrende element og et viktig virkemiddel i den økonomiske politikken. Det er gjennom å øke ledigheten at økonomien kan stabiliseres og komme tilbake til det naturlige ledighetsnivået som gir en ønsket pris- og lønnsvekst. Ledigheten er all hovedsak bestemt av forhold i markedet og det er lite økonomisk politikk kan gjøre for å påvirke den samlede og langsiktige arbeidsledigheten i landet. Ledighetsnivået skal

---

<sup>21</sup> (Samfunnsøkonomen 3. 22 – og Kolsrud og Nymoen (2020) Macroeconomic stability or cycles? The role of the wage-price spiral. Australian Economic Papers.

disiplinere arbeidstakere i sine lønnskrav, og den økonomiske politikken skal sørge for at folk har forventninger om at prisveksten skal være lav, og dermed tilpasse seg. Forventningene sikres ved at den økonomiske politikken vil strammes inn dersom økonomien beveger seg ut av balansen i NAIRU-punktet. Politikkens rolle blir å minimere fluktuasjoner rundt det naturlige ledighetsnivået/produksjonstapet.

Med andre ord: Lav arbeidsledighet eller full sysselsetting kan ikke oppnås uten høy inflasjon. Når de fleste land i verden har et inflasjonsmål de styrer pengepolitikken sin etter, så innebærer det at det finnes et tak – ett bestemt nivå – for hvor lav ledigheten kan bli – og at det da i praksis ikke kan være en annen aveining mellom ledighet og prisstabilitet enn den ledigheten som gir prisstabilitet.

### **Arbeidsledighet med frontfagsmodellen – et oppnåelig mål**

En slik likevektstenkingen gjelder imidlertid ikke når lønnsdannelsen skjer koordinert på tvers av store sektorer i økonomien – som ved en kollektiv lønnsdannelse som den norske. Da er lønnsnormen knyttet til å holde en stabil lønnsomhet i næringslivet. Lønnsvekst kommer da dersom lønnsomheten i næringslivet er økt. Og når profitten har økt, er det rom for lønnsvekst uten at bedriftene må øke prisene.

Dersom lønnsdannelsen klarer å holde på koordineringen, så settes det ikke i gang pris- og lønnsspiraler. Prisene kan ikke øke over tid, dersom ikke lønningene følger etter. Da vil jo profitten i næringslivet øke i det uendelige og inntektsfordelingen mellom arbeid og kapital faller til slutt ned mot urealistiske nivåer. Dette vil i så fall være et alvorlig brudd med forutsetningene for å være en markedsøkonomi. Da vil konkurransen mellom bedriftene ikke eksistere. Uten lønnsvekst vil inflasjonen gå ned av seg selv uten at man trenger å øke arbeidsledigheten.

Det har vært reist et mer spekulativt spørsmål om ikke det kan eksistere lønn-kronekursspiraler med mindre renta følger utenlandsk rente.<sup>22</sup> For å kunne vise dette teoretisk må det strenge antakelser til om hva som bestemmer kronekursen, og man må anta en særnorsk inflasjon. Men siden inflasjonen med frontfagsmodellen sjeldent er særnorsk, og i hvert fall ikke vedvarende særnorsk, så er dette et tilfelle som ikke er særlig relevant. Tvert om er det slik at frontfagsmodellen bekjemper innenlandsk inflasjon bedre enn de aller fleste andre land. Det tilsier styrket krone både gjennom prisparitetsantakelsen som antas å bestemme valutakursbevegelser på sikt, og gjennom lav risikopremie ved å investere i norske kroner. Det virker dermed til å bryte med antakelsen om lønn-kronekursspiraler.<sup>23</sup> Det er heller ingen nær sammenheng mellom svingninger i kronekursen og lønnsveksten, slik at spiraler vanskelig kan oppstå rent praktisk. I tillegg kan man ikke uten videre legge til grunn slike strenge antakelser om kronekursbevegelser.

Uten varige lønn- og prisspiraler, eller lønn- og kronekursspiraler for den sags skyld, kan den økonomiske politikken opprettholde høy etterspørsel og full sysselsetting uten at vi får tiltakende inflasjon. Da er det heller ikke nødvendig å bruke arbeidsledighet som et virkemiddel for å oppnå lav og stabil prisvekst. Det tar lønnsdannelsen seg av.

---

<sup>22</sup> Inflasjonen kommer ikke ned av seg selv | DN 14. juli 2023

<sup>23</sup> Forundret, men takk likevel | DN, 14. august 2023

Høy grad av koordinering i lønnsdannelsen og det faktum at det er lønnsevnen i industrien som ligger til grunn i lønnsoppgjørene, gjør at det ikke er en sammenheng mellom sysselsettingsnivået og inflasjon på noe sikt i Norge. På kort sikt, må man påregne en viss sammenheng mellom *endring* i arbeidsledighet og lønnsvekst, som da altså dør ut når ledigheten stabiliserer seg. Også denne sammenhengen er svakere enn i mange andre land på grunn av den samordnede lønnsdannelsen.

«Press i arbeidsmarkedet» kan i noen tilfeller likevel være en utfordring i den grad det skaper et press på frontfagsmodellen, og det innebærer at den økonomiske politikken spiller en viktig rolle også for å stabilisere norsk økonomi. Og, vi har opplevd perioder med pris- og lønnsvekst i perioder fordi koordineringen har sviktet. På 1980-tallet opplevde vi for eksempel høy vekst i priser- og lønninger på grunn av alt for høy etterspørsel i norsk økonomi etter dereguleringen av både kreditt- og boligmarkedene uten innstramming i den økonomiske politikken. Innstrammingene i etterkant økte arbeidsledighet kraftig. Vi fikk da en reetablering av en mer samstemt økonomisk politikk sammen med en styrking av den kollektive lønnsdannelsen på 1990-tallet. Dette fikk navnet Solidaritetsalternativet etter sysselsettingskommisjonen fra 1992 som foreslo en slik reetablering.

Det kan oppstå mangel på arbeidskraft eller stort press for å bryte normen fra frontfaget i enkeltbransjer. Da kan det være at frontfagsmodellen og partene ikke klarer å hindre at modellens normsettende rolle brytes. Et slikt press er ofte svært situasjonsbetinget, og ofte er det mye som kan avhjelpes av andre politikkområder, eller det kan være behov for å styrke den kollektive lønnsdannelsen som for eksempel ble gjort med Solidaritetsalternativet.

Misforhold mellom tilgjengelig og etterspurt arbeidskraft, som kan gi utslag i mangel på arbeidskraft, kan møtes med kompetanse-, utdannings- og arbeidsmarkedspolitik for å gjenetablere en balanse. Geografisk ulikhet i arbeidsmarkedet kan møtes med nærings- og distriktpolitikk. Høy lønnsomhet i enkelt næringer som gir lønnsvekst utover frontfagsrammen kan møtes med konkurransepolitikk og forbrukerpolitikk. Kompetanselekkasje fra ulike yrker kan møtes med bedre arbeidsvilkår og fagorganisering. Svikter fagorganiseringen svikter også koordineringen som frontfagsmodellen er avhengig av. Tiltak for å gjøre det enklere og mer attraktivt å organisere seg og få tariffavtaler på plass er elementært for å støtte opp under frontfagsmodellen, slik at den fortsatt kan spille en stabiliserende rolle i økonomien.

Den norske modellen kan med andre ord opprettholde stabil pris- og lønnsvekst ved ulike nivåer av arbeidsledighet. Og det er ledighetsnivåer og forhold på arbeidsmarkedet som truer frontfagsmodellens virkemåte, som må unngås. Det betyr at det ikke finnes ett ledighetsnivå der tiltakende prisvekst settes i gang, og som innebærer økt ledighet for å få tilbake kontrollen, men at lave ledighetsnivåer kan opprettholdes over tid uten behov for innstramninger dersom ikke frontfagsmodellen er truet og koordineringen kan ryke. Og dersom den lave ledigheten truer frontfagsmodellen fordi ulike grupper opplever arbeidsmarkedssituasjonen forskjellig, er det viktig at andre politikkområder bidrar til et jevnere arbeidsmarked.

### **Har vi likevektsledighet i Norge?**

I Norge er arbeidsmarkedet godt rammet inn av en rekke institusjonelle faktorer, formelle og uformelle, herunder er lønnsdannelsen i stor grad kollektiv og koordinert. Sysselsetting og arbeidsledighet er dermed ikke etterlatt til frie markedsmekanismer. Det er med andre ord lite realistisk å bruke analysemetoder eller modeller som inneholder markedsdefinert likevektsledighet når man analyserer det norske arbeidsmarkedet. Med frontfagsmodellen gir

det sterk teoretisk mening å forkaste likevektsledighetstankegangen, men hva sier empirisk forskning?

Teorien om likevektsledighet og dens antatte forhold mellom arbeidsledighet og inflasjon finner man ikke igjen i norske data. Den såkalte Phillipskurven er faktisk svært flat i de fleste land, det vil si at den ikke viser noen lineære sammenhenger.<sup>24</sup> En rekke studier basert på norske data finner heller ingen støtte til at det er slike forhold mellom arbeidsledighet og prisvekst i Norge.<sup>25</sup>

Årsaken vet vi fra empirisk forskning. Det skyldes at lønnsevnen har en klart signifikant påvirkning på den norske lønnsdannelsen, og at frontfagsrammen setter normen for resten av økonomien. Så man må inkludere lønnsevnen når analyser av økonomiens virkemåte skal analyseres, slik blant andre professor Ragnar Nymo ved UiO gjør. Og ved å knytte lønnsveksten til lønnsevnen viser modellsimuleringer at priser og lønninger stabiliserer seg når de utsettes for et sjokk.<sup>26</sup> Veksten tar ikke av når ledigheten er lavere enn et likevektspunkt, eller når produksjonen er høyere enn potensialet, men avtar og stabiliseres av seg selv. Det betyr at vi i praksis kan ha stabil prisvekst på alle ledighetsnivåer så lenge den kollektive lønnsdannelsen består. I disse modellene antas kronekursen å variere tilfeldig, noe forfatterne mener er den mest realistiske antakelsen man kan gjøre.

Som følge av frontfagsmodellen viser disse resultatene at full sysselsetting kan være et politisk mål det er realistisk og meningsfullt å arbeide mot. Arbeidsledighet er ikke lenger et virkemiddel i den økonomiske politikken, slik det er dersom man legger en likeveksttankegang til grunn – det er en størrelse det kan knyttes målsetninger til.

Dersom den økonomiske politikken ikke føres på dette premisset, vil en innstrammende økonomisk politikk, med mål om å øke ledigheten, faktisk også øke ledigheten. Det er ingen iboende mekanismer som gjør en slik politikk virkningsløs. Politikken kan altså øke ledigheten dersom den forsøker det. Derfor blir det svært viktig å ha en riktig analyse av lønnsdannelsen og eksistensen av en likevektsledighet i Norge som bakgrunn for politiske retningsvalg.

I prinsippet betyr dette at ikke bare den økonomiske, men også andre sentrale politikkområder som velferdspolitikken, inntektspolitikken, arbeidslivspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, kompetansepolitikken og konkurransepolitikken, bør være innrettet mot å få flere i jobb. Men den økonomiske politikken spiller en nøkkelrolle siden den er så virkningsfull gjennom å holde etterspørselen høy. Det gjør også kompetanse- og arbeidsmarkedspolitikken som har fått en gradvis viktigere rolle, dels som følge av at kompetansekravene i arbeidslivet har økt, dels fordi "lekkasjene" fra etterspørselspolitikk er blitt større etter at Norge ble del av et større arbeidsmarked gjennom EØS-utvidelsene på begynnelsen av 2000-tallet. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk må i større grad målrettes mot utsatte grupper som ikke lenger får samme "drahjelp" inn i arbeidslivet i høykonjunkturer fordi mer av etterspørselen retter seg mot import av arbeidskraft. Arbeidsmarkedets- og kompetansepolitikken må sørge for å legge til rette for og aktivt hjelpe folk inn i jobb, og sørge for at kompetansen er i tråd med de politiske

---

<sup>24</sup> OECD (2019): The system of coordinated annual wage negotiations generally delivers wage awards consistent with macroeconomic conditions.<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Boug, B. Cappelen, Å. Swensen, A (2011) The New Keynesian Phillipscurve: Does it fit Norwegian Data? SSB Discussion Paper No. 652 Mai 2011.

<sup>26</sup> Se Samfunnsøkonomisk analyse (2019), «Hvordan bør sentrale mekanismer i Den norske modellen reflekteres i makroøkonomiske modeller?», Rapport nr. 8-2019, Benedictow, A., A. Kordt og R. Nymo (2022), «Naturlig ledighet og den norske modellen for lønnsdannelse», Samfunnsøkonomen utgave 3-2022 og Kolsrud og Nymo (2020) Macroeconomic stability or cycles? The role of the wage-price spiral. Australian Economic Papers.



prioriteringene og behovene i arbeidsmarkedet. Velferdspolitikken skal særlig gi inntektssikring og trygghet, og bestå av universelle ordninger som sikrer bred oppslutning, og ikke skaper fattigdomsfeller eller støter folk ut av arbeid. Inntektspolitikken og arbeidslivspolitikken skal legge til rette for høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, små lønnsforskjeller og hele, faste stillinger.

*«Med feil oppfatning om lønnsdannelsen endrer statusen til ledighetsraten seg fundamentalt: Den går fra å være en variabel som det kan knyttes målsettinger til, til å være en variabel som gjennom markedskreftene blir et instrument til å stabilisere lønns og prisdannelse.*

*En makromodell som skal benyttes til å analysere økonomisk politikk må i størst mulig grad være i overensstemmelse med realitetene på dette viktige punktet.»*

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2019), «Hvordan bør sentrale mekanismer i Den norske modellen reflekteres i makroøkonomiske modeller?», Rapport nr. 8-2019, side 26

### 3. Frontfagsmodellens implikasjoner for økonomisk politikk

Den økonomiske politikken består av *finanspolitikken* gjennom statsbudsjettet, *pengepolitikken* delegert til Norges Bank gjennom et mandat og *inntektspolitikken* der frontfagsmodellen spiller en sentral rolle. Sammen skal de oppnå økonomisk stabilitet.

Gjennom å feste lønnsveksten til lønnsomheten i industrien har frontfagsmodellen, og den koordinerte lønnsdannelsen en dominerende og reelt stabiliserende effekt på pris- og lønnsdannelsen i Norge. Ved å redusere risikoen for lønns- og prisspiraler bidrar frontfagsmodellen til å avlaste de andre politikkområdene. Men den stiller også krav om at de andre politikkområdene må rettes inn for full sysselsetting.

Det innebærer at det finnes svært lave nivåer på arbeidsledighet den norske økonomiske politikken kan styre mot og som økonomien kan håndtere. Sammenhengen mellom lave arbeidsledighetsnivåer og inflasjon er altså liten.

At lønnsdannelsen har en slik rolle og egenskap i å stabilisere økonomien, gjør at resten av den økonomiske politikken kan og bør føres på andre premisser i enn i land med lav koordinering. Vi skal her se litt nærmere på hvilke implikasjoner dette har under forskjellige typer sjokk norsk økonomi utsettes for.

#### Økonomisk politikk ved etterspørselssjokk

Anta at vi opplever et økonomisk sjokk som gjør at etterspørselen og aktiviteten i økonomien øker. Det kan komme av gode tider og høy etterspørsel fra utlandet for norske eksportører, store utbygginger av nye oljefelt eller boligmangel i byene som setter i gang boliginvesteringer. Det kan føre til en overbudsprosess, og økt etterspørsel etter arbeidskraft og økende marginer hos produsenter og leverandører.

I teorien er slike etterspørselssjokk enkle å håndtere. Etterspørselen har økt, og ledigheten har falt. Både målet om å stabilisere prisveksten og sysselsetting/aktivitetsnivå tilsier en innstrammende politikk som skal gi lavere etterspørsel: økte renter og mindre pengebruk på statsbudsjettet. Men hvor mye skal vi stramme inn? Det avhenger av hvordan virkemåten i økonomien er, og det vil bety noe om man legger til grunn en likevektsledighet som setter i gang lønns- og prisspiraler, eller om man tror frontfagsmodellen kan håndtere et høyt press i økonomien, *uten* at det slår ut i økende priser og lønninger. Figuren under illustrerer valgene politikken står overfor.

Vi har sett at forskning viser at behovet for så sterk innstramming at man må å øke ledigheten for å stabilisere prisene ikke er nødvendig dersom frontfagsmodellen står sterkt og får fungere. Da vil prisvekst etter hvert stabiliseres på linje med utlandet og komme ned igjen av seg selv.

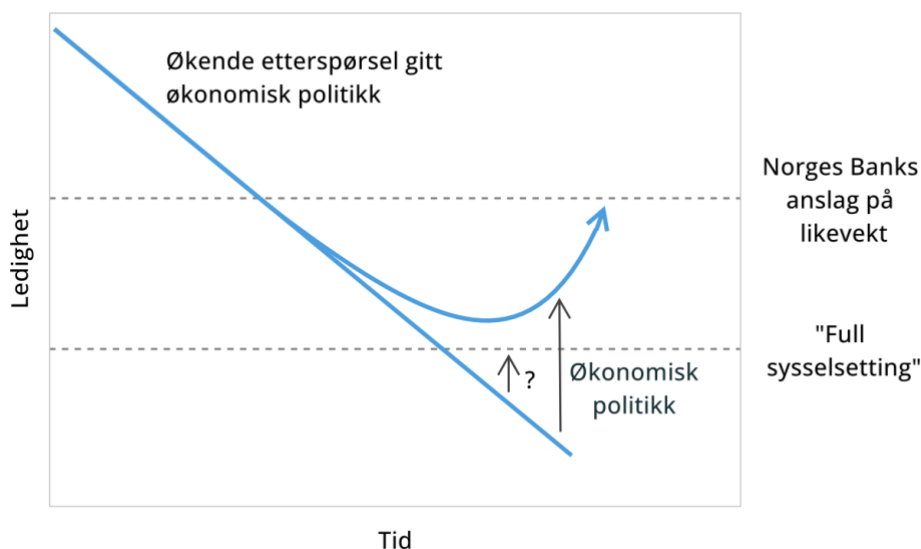
Da er den økte etterspørselen et gode – og fungerer som en kraft for inkludering i arbeidslivet og bedre arbeidsvilkår for å holde på arbeidstakere.

Men presset kan bli så stort, veksten i økonomien så sterk, at frontfagsmodellens mekanismer utfordres. . Da vil det være behov for både økte renter og innstrammende finanspolitikk for å dempe presset, dersom ikke andre politikkområder kan styrke frontfagsmodellen på de områdene den utfordres. Dette er imidlertid noe annet enn å føre en politikk for å øke ledigheten basert på en generell bekymring for press i arbeidsmarkedet..

Arbeidsledighetsnivået i seg selv kan derfor verken være en indikator for når tiltak skal settes inn, eller være et virkemiddel for å stabilisere økonomien. Det kreves en god analyse av

arbeidsmarkedet og frontfagsmodellens egenskaper i den aktuelle situasjonen som oppstår for å vite hva som er riktig politikkkrespons.

**Figur 3.1. Full sysselsetting**



Det er en sammenheng mellom ledighetsnivået og lønnsnivået, så når ledigheten faller fra et høyt til et mer normalt nivå, bringes også lønningene opp tilbake til nivået det var ved full sysselsetting. Forhandlingsmakten er gjenvunnet i forhold til hva den var i lavkonjunktoren. For å komme opp i lønnsnivå er det altså en sammenheng mellom endring i arbeidsledighet og inflasjon. Med frontfagsmodellen vil det innebære at lønnsandelen som tilfaller arbeidstakerne er høyere ved full sysselsetting enn ved høy arbeidsledighet. Men frontfagsmodellen vil samtidig sørge for at den ikke blir så høy at det rammer investeringer eller konkurranseevne utover det økonomien kan tåle, og den bidrar på andre måter til høy produktivitet og inntjening i bedriftene. Så på litt lenger sikt, vil det nye nivået, med lavere ledighet og høyere lønn stabilisere seg, ikke fortsette å vokse. Siden det høyere lønnsnivået er en normalsituasjon og bærekraftig med tanke på norsk konkurranseevne, kan politikken la lønnsveksten få øke midlertidig. Behovet for tiltak fra den økonomiske politikken er dermed ikke nødvendig før «full sysselsetting» nås annet enn eventuelt å justere hastigheten i utviklingen.

Å analysere hvorvidt frontfagsmodellens mekanismer er truet eller ikke, er sentralt i avveininger om økonomisk-politisk virkemiddelbruk. Det avhenger av en rekke forhold som graden av misforhold på arbeidsmarkedet, tilliten til modellens resultater og institusjoner, ulikhet, sektorvise utfordringer, blant annet. Dette krever en grundig analyse av arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen i den aktuelle konjunktursituasjonen.

Hva som er full sysselsetting, er vanskelig å fastslå og vil variere over tid. Det krever at myndighetene gjør gode analyser av arbeidsmarkedet for å vite når presset eventuelt er «for høyt». Hvorvidt det er misforhold på arbeidsmarkedet som slår ut i lønnsvekst utover frontfagets ramme og *tilsynelatende* mangel på arbeidskraft, eller *reell* mangel på folk, har betydning for hvilken politikk som bør føres.

Kort fortalt, siden lønnsdannelsen i Norge definerer ambisjonsnivået i den økonomiske politikken, altså hvor lav ledighet vi kan ha, må kompetansen på arbeidsmarkedet være høy

både hos Finansdepartementet som har ansvar for finanspolitikken og Norges Bank som har ansvaret for pengepolitikken.

Økonomisk politikk skal brukes for å stabilisere veksttakten i økonomien, men dersom man ikke har en likvektsledighetstilnærming i sine prognoser, åpner det også opp for andre politikkområder. Kompetansepolitikken, konkurransepolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er svært viktige elementer under frontfagsmodellen. Dessuten er det viktig å ha klare kriterier for når og hvor mye det skal strammes inn.

### Ved tilbudssidesjokk

Et tilbudssidesjokk i økonomien krever en annen politikk. Ved et tilbudssidesjokk er det forstyrrelser i tilgangen på varer og tjenester som fører til prishopp. Det kan skyldes naturhendelser, geopolitiske forhold, ulykker, pandemier etc. Avhengig av hvor viktig del av økonomien det er som rammes, kan det få konsekvenser for resten av økonomien ved at prisveksten sprer seg til andre varer og tjenester.

Typisk ved et negativt tilbudssjokk er at aktiviteten går ned og inflasjonen opp. Det skaper en målkonflikt i den økonomiske politikken. De økte prisene reduserer folks kjøpekraft og demper aktiviteten, og vil normalt bety at renta skal settes ned. Mens de økte prisene betyr at et rent inflasjonsmål tilsier at rente skal settes opp. Det er i praksis umulig å stabilisere begge deler med de økonomiske virkemidlene vi har i penge- og finanspolitikken da begge påvirker etterspørselen i økonomien, og ikke tilbudssiden der sjokket har kommet.

Det har vist seg at pengepolitikken, selv under et fleksibelt inflasjonsmålsregime som de fleste land har, likevel prioritere å stabilisere prisveksten ved et slikt dilemma.

Det skyldes at i standardteorien sentralbankene lener seg på er at folks forventninger til fremtidig inflasjon er avgjørende for hva inflasjonen faktisk blir. Derfor har et avgjørende trekk for uavhengige sentralbanker, som ble mer og mer vanlig utover på 1990-tallet, å forankre disse forventningene. Det betyr at sentralbankene legger mye vekt på å ha troverdighet på at de skal nå inflasjonsmålet sitt. Da har de lagt vekt på å vise handlekraft snarere enn å la de selvkorrigerende mekanismene få virke alene.

Sentralbankteoriene er imidlertid basert på at lønningene fastsettes individuelt og etter markedsbaserte prinsipper. Selv om man skulle tro på forventningshypotesen bak inflasjon, vil da streng pengepolitikk (kanskje) være nødvendig for å disiplinere lønnskravene til arbeidstakerne. Det blir viktig for en sentralbank å fremstå troverdig i at de vil gjøre alt de kan for å holde prisveksten så nærme inflasjonsmålet som mulig. Uansett hvordan det slår ut i arbeidsledighet, og uavhengig av hvor effektivt det er. Derfor vil ofte en målkonflikt resultere i at renta settes opp og prisstabiliteten prioriteres over sysselsetting og produksjon.

I Norge derimot tilpasser arbeidstakersiden sine lønnskrav etter lønnsevnene i industrien. Og lønnsevnene følger konjunktorene i økonomien. Det forhandles om lønn hvert år, og den sterke koordineringen gjør at reallønningene i Norge kan justeres ganske kjapt og tilpasses et tilbudssidesjokk som har økt kostnadene og redusert omsetningen til bedriftene. Lønnsdannelsen gjør faktisk jobben til pengepolitikken, og gjør at denne kan styre etter andre mål og ta andre hensyn (som å stabilisere produksjon, valutakursen eller kapitalmarkedene), enn dersom lønningene ikke var så tilpasningsdyktige.

Dersom pengepolitikken likevel prioriterer innstramming og renteøkninger i en slik situasjon, kan også finanspolitikken møte på dilemmaer ved tilbudssidesjokk. På den ene siden skulle

den avhjelpe med å løse opp i problemene prissjokket skyldes (for eksempel ved å redusere strømkostnadene til husholdninger og bedrifter), og kompensere de som rammes hardest av prisøkningene (og de potensielle renteøkningene) sjokket gir. På den andre siden vil den uavhengige sentralbankens politikk da kunne øke renta enda mer, og stille finanspolitikken sjakk matt.

### **Politikken kan undergrave frontfagsmodellen**

Koordinering av lønnsdannelsen er fra et samfunnsøkonomisk perspektiv heldig. Det hindrer lønnspress selv med lav arbeidsledighet.

Pris- og lønnspress som reduserer sysselsettingen, er ikke partene i arbeidslivet tjent med. Derfor ønsker de å samarbeide for å få til en lønnsvekst som er i tråd med de makroøkonomiske forholdene. Samtidig gir de avkall på forhandlingsmakt. Samarbeidet er frivillig og vil bare kunne skje dersom fordelene veier tyngre enn ulempene for alle parter som deltar i koordineringen.

Den økonomiske litteraturen sentralbanker lener seg på sier derimot at en slik disiplin ikke er til stede ved lav ledighet, og at en streng praktisering av inflasjonsmålet da er nødvendig for å få til en sterkere disiplinering gjennom økt ledighet. I denne litteraturen ligger individuelle eller ukoordinerte bransjevise lønnsforhandlinger til grunn, og ingen har insentiver til å selv vise moderasjon for å unngå konsekvenser i form av økt inflasjon og økt ledighet. Trusselen om økte renter og økt ledighet virker disiplinerende.

Men dette gjelder altså for ikke-koordinert lønnsdannelse. I en koordinert lønnsdannelse oppnår man derfor lavere arbeidsledighet enn ved ikke-koordinert lønnsdannelse. Dette er en gevinst for den enkelte og for samfunnet. Men partene ser seg bare tjent med slik koordinering og moderasjon, dersom kostnadene på sikt ved å avvike er større enn å holde på koordineringen. Pengepolitikken kan påvirke disse kostnadene og dermed insentivene til å holde på koordineringen.<sup>27</sup>

Partene i arbeidslivet har fått ansvaret for å forhandle riktig lønn. Dersom de ikke skal få ta del av den reelle verdiskapingen som har skjedd i bedriftene, men bli avspist av økte renter og lavere kjøpekraft også i gode tider, vil det bli vanskelig å argumentere overfor medlemmene hvorfor koordinering og moderasjon lønner seg.

---

<sup>27</sup> Se for eksempel Steinar Holden (2003), *European Economic Review*: "Monetary regimes and the co-ordination of wage setting»

## 4. Fronfagsmodellen var løsningen på et problem og er det fortsatt

Arbeid til alle har vært målet for arbeiderbevegelsen i hundre år. Denne ambisjonen er mulig å nå dersom man tar i bruk virkemidlene politikken og partene i arbeidslivet rår over. De store endringene som har skjedd siden da har ikke endret dette, men tvert om gjort det enda viktigere.

Politikken kan både støtte oppunder, og undergrave målet full sysselsetting. Den norske modellen kan på sitt beste gi full sysselsetting, høy verdiskaping og lav ulikhet gjennom organisering, inkludering, kvalifisering og høy etterspørsel.

Det er særlig den koordinerte lønnsdannelsen som gjør det mulig. Frontfagsmodellen er kjernen i den norske modellen.

For politikerne på 1960-tallet ble hovedkursteorien og frontfagsmodellen løsningen på et problem. Prisene økte, men full sysselsetting hadde så mange fordeler ved seg at det var utenkelig å skulle gå inn for en politikk som hadde som mål å dempe etterspørselen, produksjonen og sysselsettingen i økonomien.

Hovedkursteorien var formaliseringen av et system for lønnsdannelse som fungerte godt. Frontfagsmodellen ble den praktiske utføringen av den. Ved å forstå, institusjonalisere og utvikle den koordinerte lønnsdannelsen i Norge har hovedkursen vært førende for lønnsveksten i Norge, også i tiden etter Aukrust-utvalget.

Frontfagsmodellen har bidratt til at Norge har hatt lavere ledighet, lavere ulikhet, høyere produktivitet enn mange andre land.

Samtidig løser den utfordringen med at lav ledighet kan gi uforholdsmessig høyt press for økte lønninger. Lønnsdannelsen ser ikke bare til prisveksten, men tar hensyn til hvordan det går med bedriftene. Hvor produktive de er, og hvor stor lønnsevne de har. På den måten kan vi få en dobbel måloppnåelse: Stabil prisvekst og lav arbeidsledighet. Disse mekanismene gjelder også i dag, og tallene viser at avkastningen i bedriftene og lønningene, både i konkurranse- og ikke-konkurranseutsatt sektor, følger Aukrust-modellens rammer.



Yngve Hågensen og Karl Glad i tariffoppgjøret 1997.  
Foto: Vidar Ruud(Arbeiderbladet/Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.

Implikasjonen av den koordinerte lønnsdannelsen er at lønninger og priser ikke fortsetter å øke og eskalere ved lave ledighetsnivåer. Priser og lønninger påvirkes av kortsiktige endringer og sjokk i økonomien, men fordi lønnsveksten er knyttet til lønnsomheten i industrien viser forskning og statistikk at de stabiliserer seg når økonomiske sjokk dør ut.

Dette får konsekvenser for resten av den økonomiske politikken. Det innebærer blant annet at det ikke er nødvendig å øke ledigheten for å stabilisere lønninger og priser.

At politikken skal innrettes mot full sysselsetting er en betingelse for at arbeidstakerne er villige til å koordinere lønnsveksten sin. Tilliten i systemet er avgjørende for at den norske modellen skal fortsette å levere gode resultater på samfunnsnivå og alle delene av den må være bevisste sitt ansvar.

Partene i arbeidslivet har fått ansvaret for å komme frem til riktig lønnsevne i konkurranseutsatte næringer. Det gjør at resten av politikken kan innrettes mot høy etterspørsel og aktivitet, som sikrer arbeid til alle.

Den norske modellen både gjør det mulig, men den krever også full sysselsetting. Det er derfor utfordrende at den økonomiske politikken (under priskrisen i 2022 og 2023) er en politikk for å øke arbeidsledigheten, uten særlig anerkjennelse av pris- og lønnsdynamikken i den norske økonomien.

Økte priser rammer hardt og skjevt. De raske og store renteøkningene legger ytterligere stein til byrden for alle med store lån. Gjennomsnittlig gjeldsgrad for husholdninger som har tatt opp nytt nedbetalingslån økte fra om lag 300 til 350 pst. fra 2015 til 2022. Det er unge under 35 år som har høyest belåningsgrad, hvorav familier med små barn ligger høyest. De med sist inntreden på boligmarkedet betaler nå en høy pris for at siste tiårs boliglånsrentenivåer er i drastisk endring. At mange av de som nylig har kommet inn i arbeid, eller som står helt på grensen, skal måtte miste jobben for å stabilisere økonomien utfordrer tilliten og forutsetningene for modellen.

Byrdefordelingen ved økonomiske sjokk er et politisk spørsmål. Olivier Blanchard, tidligere sjeføkonom i IMF, har uttalt at inflasjon er et fordelingsspørsmål og en konflikt mellom arbeidstakere, kapitaleiere og skattebetalere. Hvem har de største mulighetene til å kjempe til seg kompensasjon for de økte prisene? Utfall av rene interessekonflikter som utspiller seg gjennom et marked er gjerne mindre gunstige for samfunnet som helhet. Når interessentene ikke blir enige, må styrende myndigheter inn og tvinge dem til en enighet. For eksempel å føre en politikk som bremser hele økonomien slik at ingen til slutt kan vinne. I dagens situasjon vil det si å øke rentene og stramme inn finanspolitikken. Prisen er høyere arbeidsledighet.

Blanchard konkluderer med at en forhandlet løsning vil være mye bedre selv om den ikke vil komme uten kostnader. Men de vil ikke komme i tillegg til økt ledighet og reduserte overskudd i næringslivet. Poenget til Blanchard er at det krever tillitsnivåer som ikke finnes i USA og mange andre land i dag.

Men den norske modellen er jo nettopp en slik tillitsbasert kompromissmaskin. Gjennom frontfagsmodellen håndteres denne konflikten hele tiden. Og om myndigheten kan bidra med for eksempel strømstøtte, så gjør det kompromissene enklere å finne.

Frontfagsmodellen er imidlertid bare én del av dette. Det er en rekke med tariff- og lønnsoppgjør som skal følge etter, det er utvalg og samarbeid som skal forholde seg til og skape rom for enigheter mellom sterke interessemotsetninger også i det norske samfunnet.



Men dette er seige og tidkrevende mekanismer. Og det kreves at mekanismene får tid til å fungere.

I den økonomiske analysen til sentralbanker er lønnsdannelsen representert ved såkalte Phillipskurver, det vil si at det er tette sammenhenger mellom arbeidsledighetsnivå og lønns- og prisvekst, som følge av individuelle, markedsbaserte lønnsfastsettelse. I analyser og modeller som er mer representative for den norske økonomiske virkeligheten er lønnsdannelsen representert ved lønnsomhet i bedriftene.

I det første tilfellet blir arbeidsledighet det disiplinerende elementet, og sentralbanker må følge inflasjonsmålet relativt strengt for å få stabilisert økonomien. Full sysselsetting blir «bare» det nivået der prisene holder seg stabile.

I det andre tilfellet er det lønnsomheten som er det disiplinerende. Full sysselsetting kan da oppnås, og tilsvarende kan vi opprettholde svært lave nivåer for arbeidsledighet. Et eventuelt press på priser og lønninger avhenger av styrken til lønnsdannelsen. Men da er det bedre å bruke politikk og fagorganisering til å styrke modellen, i stedet for at vi må bruke arbeidsledigheten for å stabilisere økonomien.

Den økonomiske politikken skal være med å stabilisere. Men det må være under klare kriterier og med riktige forutsetninger. For eksempel vil det være behov for innstramning dersom presset på frontfagsmodellen blir så stort at koordineringen i lønnsdannelsen kan glippe. Men det følger ikke slavisk fordi presset i arbeidsmarkedet er høyt eller fordi ledigheten er lav.

I dagens økonomiske situasjon, der prisveksten er importert og ikke kommer av innenlandsk prispress, vil det ikke være nødvendig eller effektivt å øke ledigheten for å få prisveksten ned. En normalisering av rentenivået kan være lurt, men innstrammende økonomisk politikk vil kun få det norske prispåslaget ned, ikke de importerte kostnadene som uansett vil påvirke prisene. Norske priser blir i så fall redusert til en stor kostnad for den enkelte og for samfunnet. Konsekvensen er konkurser og arbeidsledighet. Alternativet er å føre en mindre stram politikk, og la prisveksten gå ned av seg selv når konsekvensene av den importerte prisveksten dør ut. Finanspolitikken vil også ha rom til å kunne kompensere de som rammes hardest.

For den økonomiske politikken så betyr dette at vi kan ha:

- 1) en sentralbank som kan styre etter to mål og sjonglere mellom dem avhengig av det aktuelle presset på frontfagsmodellen. Dersom frontfagsmodellen står sterkt, kan man styre mot høy etterspørsel og lav ledighet. Mer fokus kan rettes mot prisstabilitet dersom frontfagsmodellen står svakt, og andre politikkområder ikke er tilstrekkelige til å rette opp dette.
- 2) en finanspolitikk som kan styre mot målet om arbeid til alle.
- 3) en arbeidsmarkedspolitikk, kompetansepolitikk og velferdspolitikk som fremmer inkludering i arbeidslivet
- 4) en inntektspolitikk som har ansvaret for å sette riktig lønnsvekst og fungere som ankerfeste for norsk pris- og lønnsvekst.

En tillitsbasert og finsmurt norsk modell avhenger av en felles forståelse for dette, og at resten av politikken må støtte opp under målet om full sysselsetting.





**Landsorganisasjonen i Norge**

Torggata 12, N-0181 Oslo

E-post: [lo@lo.no](mailto:lo@lo.no)

Telefon: 23 06 10 00

[www.lo.no](http://www.lo.no)