

Trepartssamarbeidet på det verste og beste

Av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita

Innledning

Trepartssamarbeidet omfatter mange spørsmål knyttet til arbeidsmarkedet. I dette notatet sees det på hvordan det har fungert og utviklet seg på to områder, lønnsdannelsen og sykelønnsordningen. Lønnsdannelsen er et område partene i arbeidsmarkedet i utgangspunktet har ansvaret for, men som myndighetene gjennom trepartssamarbeidet kan ønske å påvirke, for eksempel ved å oppmuntre til adferd som bidrar til stabilitet og god vekst i økonomien. Når det gjelder sykelønnsordningen er rollene omvendt. Ordningen er i utgangspunktet et ansvar for de politiske myndigheter, og partene i arbeidslivet søker gjennom trepartssamarbeidet å påvirke myndighetenes beslutninger. I notatet sees det på hva som kan forklare hvorfor trepartssamarbeidet har fungert så forskjellig på de to områdene.

Trepartssamarbeidet er et honnørbegrep i den norske samfunnsdebatten, et begrep de fleste politiske partier identifiserer seg med, selv om erfaringene gjennom historien har vært blandet. Samarbeidet kan spores tilbake 1935, da den første hovedavtalen ble inngått mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i arbeidsmarkedet. Regjeringen Mowinckel (Venstre) bidro sterkt til at LO og daværende NAF (Norsk Arbeidsgiverforening) inngikk en slik avtale. Avtalen regulerte flere forhold enn lønn, den satte blant annet kjøreregler for forbundsvis og lokale forhandlinger.

Trepartssamarbeidet ble utvidet etter andre verdenskrig, i en periode med omfattende reguleringer og rasjonering på mange områder i økonomien. På flere områder ble det da etablert samarbeidsorgan mellom staten og representanter for berørte private aktører. I arbeidsmarkedet ble samarbeidet mellom staten, arbeidsgiver- og arbeidstaker-organisasjonene sterkere institusjonalisert med etableringen av Kontaktvalget og Det tekniske beregningsutvalg (TBU) på 1960-tallet. Kontaktutvalget ble etablert som et samordningsorgan mellom regjeringen, LO og daværende NAF (nå NHO). Det tekniske beregningsutvalget bestod av de samme organisasjonene, pluss en nøytral fagøkonomisk leder fra Statistisk sentralbyrå (SSB). TBU fikk som oppgave å utarbeide

faktagrunnlaget for inntektsoppgjørene: Hva var lønnsveksten i fjor, hva var prisveksten, hvordan har konkurranseevnen utviklet seg, hva er lønnsoverhenget, og hva ventes av prisvekst det kommende året?

Trepartssamarbeidet og lønnsdannelsen

Trepartssamarbeidet har endret seg mye siden 1960-tallet. Alle de viktigste hovedsammenlutningene på arbeidstager- og arbeidsgiversiden er nå med i Kontaktutvalget og i TBU, ikke bare LO og NHO. Den opprinnelige funksjonen til Kontaktutvalget, som ledes av statsministeren, var å samordne inntektsoppgjørene. I dag er Kontaktutvalget mer et forum for uformelle drøftinger knyttet til inntektsoppgjørene.

På 1970-tallet trådte regjeringen inn som direkte part i lønnsoppgjørene i privat sektor, ved at skattelettelse ble knyttet til lønnsforhandlingene. (Dette ble kalt «Kleppe-pakker», etter daværende finansminister Per Kleppe.) Hypotesen var at arbeidstakerne var opptatt av utviklingen i disponibel realinntekt, ikke av lønnstilleggene i seg selv. Ved å legge skattelettelse inn i lønnsoppgjørene, antok man at de nominelle lønnstilleggene ville holdes nede. Inflasjonen og forverringen av konkurranseevnen skulle på denne måten begrenses. Erfaringene med slike kombinerte inntektsoppgjør var imidlertid ikke gode, det ble både høye nominelle tillegg og skattelettelse, og regjeringen mistet kontroll med finanspolitikken. Inflasjonen ble ikke holdt nede, den tiltok heller utover på 1970-tallet, og konkurranseevnen ble fortsatt forverret.

1980-årene ble et tidsskille for utøvelse av økonomisk politikk. De kombinerte oppgjørene ble utviklet, sammen med en rekke kvantumsreguleringer i økonomien. Det tok imidlertid tid før nye styringsmål og virkemidler fant sin form. På 1980-tallet ble det derfor på mange måter et styringsvakuum i den økonomiske politikken, noe som bidro til sterk kredittvekst, devalueringer, fortsatt høy inflasjon, og til slutt bankkrisen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.

Under bankkrisen ble det nedsatt et sysselsettingsutvalg, ledet av tidligere finansminister Per Kleppe. Utvalget, som kom med sin rapport i 1992 (NOU 1992:26), redesignet trepartssamarbeidet og lanserte det som «Solidaritetsalternativet». Solidaritetsalternativet inneholdt ingen nye institusjoner, nye lover eller reguleringer, men et sett med kjøreregler og politikkforslag som partene i arbeidslivet og regjeringen ble anbefalt å følge i årene fremover, og som de sluttet seg til. I en vurdering av erfaringene med Solidaritetsalternativet i 1999, summerte Per Kleppe selv opp hovedelementene til å være:¹

- Lavest mulig nominelle lønnstillegg for å oppnå ønsket realinntektsvekst.
- Konkurranseevnen må tillegges avgjørende vekt i lønnsoppgjørene.
- Aktiv stabiliseringspolitikk fra myndighetene, særlig i form av finanspolitikk, for å motvirke konjunkturell arbeidsledighet i lavkonjunkturer.
- Aktiv arbeidsmarkedspolitikk for å fremme høyest mulig yrkesdeltagelse
- Utdanningspolitikk for å kvalifisere arbeidstagerne.

- Arbeidslinjen, motarbeide at personer faller ut av arbeidsmarkedet og ender opp som uføre, og permanente mottagere av sosiale ytelser.

Det ble lagt til grunn at myndighetene skulle holde valutakursen stabil.

I solidaritetsalternativet skulle ikke regjeringen være en tredje part i lønnsoppgjørene, men det ble lagt opp til en *samfunnskontrakt* hvor det fra partene i arbeidsmarkedet ble stilt forventninger til regjeringens økonomiske politikk. Til gjengjeld skulle partene i arbeidsmarkedet legge opp til en adferd i lønnsdannelsen som ville underbygge stabilitet og balanse i den økonomiske utviklingen. Målet var å få etablert en kultur for at lønnsveksten hos handelspartnerne skulle være bestemmende for lønnsveksten i Norge, at industrien skulle forhandle først (frontfagene) og at de andre tariffområdene skulle holde seg innenfor de rammene frontfagene kom frem til. Ingen ønsket en tilbakevending til hvordan det var på 1970- eller 1980-tallet.

Kulturer for adferd må vedlikeholdes og understøttes av den økonomiske politikken. Gode intensjoner om lønnsvekst på linje med handelspartnere bryter normalt sammen dersom den økonomiske politikken skaper for sterkt press i det innenlandske arbeidsmarkedet, eller på annen måte bidrar til å presse opp prisene.

De første årene etter at solidaritetsalternativet ble lansert, var lønnsveksten på linje med handelspartnerne, men det sprakk i 1998. Da ble lønnsveksten omlag dobbelt så høy som hos Norges handelspartnere. Sprekken må sees i sammenheng med at arbeidsmarkedet etterhvert ble stramt, og at renten «var reservert til» å stabilisere valutakursen. Ikke sjeldent ga dette renteendringer som ikke var ønsket ut fra sysselsettings- og inflasjonshensyn. En styrking av kronen fra 1995, gjorde at Norges Bank satte ned renten, særlig gjennom 1997, samtidig som arbeidsledigheten var klart fallende og presset i norsk økonomi var i ferd med å bygges opp. I 1997-98 bidro finanskrisen i Asia og svakere oljepris til svekket krone, og Norges Bank svarte med rask renteoppgang for å forsøke å stabilisere kronen. Renteoppgangen ble raskere og sterkere enn det som var ønskelig ut fra innenlandske vekst- og sysselsettingsforhold.

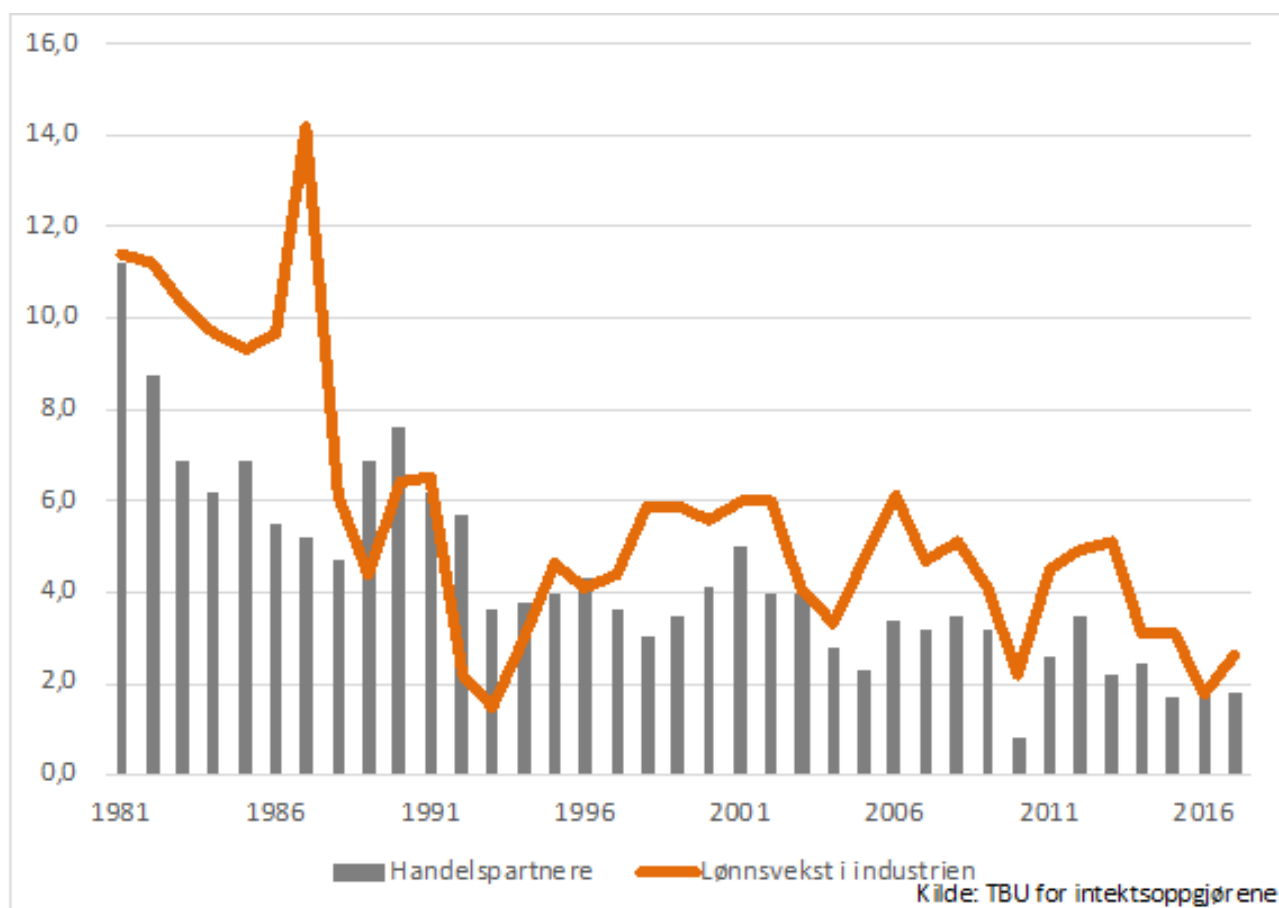
Etter erfaringene i 1998, ble to nye utvalg opprettet, et hurtigarbeidende rettet inn mot oppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget) og et annet utvalg som skulle se på de langsiktige rammene for lønnsdannelsen (Holden I-utvalget).² Holden I samlet seg om de samme elementene som i Solidaritetsalternativet, men for å sikre bedriftene tilgang på kvalifisert arbeidskraft, åpnet utvalget for at en større del av lønnsrammen skulle fordeles lokalt. Videre ble viktigheten av gode rammebetingelser for næringslivet fremhevet, at det var høy effektivitet i privat og offentlig sektor, og at finanspolitikken var bærekraftig over tid.

Lønnsutviklingen etter Arntsen-utvalget og Holden I forble imidlertid høyere enn hos våre handelspartnere, se figur 1. Det må sees i sammenheng med at problemet ikke var problemforståelsen hos partene i arbeidsmarkedet, eller mangel på gode intensjoner, men at det økonomisk-politiske regimet ikke understøttet lav og stabil inflasjon, sammen med stabil høy sysselsetting. Målet om stabil valutakurs ga brå og tilfeldige svingninger i renten. Samtidig ble det et økende politisk press om at inntektene staten fikk fra oljesektoren skulle brukes. En større omlegging av

det økonomisk-politiske regimet kom derfor i 2001. Handlingsregelen for bruk av oljepenger ble etablert, og Norges Bank ble gitt et mandat om å bruke pengepolitikken til å holde inflasjonen på et lavt og stabilt nivå.

Norges Bank hadde allerede i 1993-94 anbefalt en omlegging av pengepolitikken hvor prisstabilitet skulle være et langsiktig mål. Det ble imidlertid avvist av regjeringen. En årsak var den arbeidsdelingen i den økonomiske politikken som nettopp var etablert gjennom solidaritetsalternativet. Inntektspolitikk skulle bidra til lav inflasjon ved å sikre lav lønnsvekst, finanspolitikken skulle sikre sysselsettingen gjennom aktiv stabiliseringspolitikk og pengepolitikken skulle sikre stabil kronekurs.³

Figur 1: Lønnsvekst i industrien i Norge og hos Norges handelspartnere



Politikkomleggingen i 2001 og den manglende effekten av Holden I, gjorde at et nytt Holden-utvalg ble oppnevnt. Holden II-utvalgets rapport ble offentliggjort i 2003.⁴ I den ble konkurranseevne målet justert. Innfasingen av oljepenger gjennom handlingsregelen innebar at det skulle finne sted en viss forverring av konkurranseevnen. Men kostnadsnivået var i 2003 blitt så høyt at utvalget mente det var behov for en bedring av konkurranseevnen de nærmeste årene, med 6,5 prosent frem mot 2010, i forhold til situasjonen i mars 2003.

Holden II-utvalget påpekte at omleggingen av pengepolitikken til å styre etter et inflasjonsmål, innebar at lønnsveksten ikke måtte bli for høy, fordi renten da ville heves. Det ville styrke kronen og forverre konkurranseevnen. Videre pekte Holden II på behovet for større geografisk fleksibilitet i lønnsdannelsen, særlig i offentlig sektor.

Konkurranseevnen målt med lønnskostnader per produsert enhet i Norge sammenlignet med våre handelspartnere, og målt i samme valuta, bedret seg imidlertid ikke som lagt opp til i Holden II. Tvert i mot, den ble forverret med 20-25 prosent.⁵ Det må imidlertid sees i sammenheng med de store bytteforholdsgevinstene Norge fikk i årene etter 2003 som følge av oppgangen i oljeprisen. Sterk prisoppgang på det viktige eksportproduktet innebar at norsk næringsliv i sum kunne være konkurransedyktig selv om lønningene ble vesentlig høyere enn hos handelspartnerne.

Det tredje utvalget om lønnsdannelsen ledet av professor Steinar Holden, Holden III, kom ti år senere, i 2013, i etterkant av erfaringene fra finanskrisen. Formålet med utvalget var å vurdere erfaringen med lønnsdannelsen i perioden med handlingsregelen og inflasjonsstyringen. Utgangspunktet var at lønnsveksten i Norge i denne perioden hadde vært langt sterkere enn hos våre handelspartnere, og at norsk økonomi var blitt mer sårbar for fall i oljeprisen. Holden III-utvalget gjentok mange av de sentrale elementene fra de tidligere Holden-utvalgene og fra Kleppe-utvalget fra 1992.⁶ Det var viktig å holde fast ved frontfagmodellen, sikre konkurranseevnen, fremme arbeidslinjen og høy yrkesdeltagelse, og at stabiliseringspolitikk bør settes inn når nødvendig. Advarselen mot for høye nominelle lønnstillegg var ikke et hovedpunkt i Holden III. Det kan sees i sammenheng med at ordningen med at pengepolitikken skulle passe på inflasjonen nå var godt innarbeidet. Det nye i Holden III var omtalen av arbeidsinnvandring og viktigheten av å få flyktninger i arbeid, et tema som også ble fulgt opp av Cappelen-utvalget i 2016.⁷

Vurderinger

Inntrykket en sitter igjen med etter denne gjennomgangen av trepartssamarbeidet om lønnsdannelsen, er at samarbeidet ofte ikke ga de resultatene en siktet mot. Trepertssamarbeidet kunne ikke på noen måte erstatte god styring gjennom penge- og finanspolitikken. De ulike modellene for trepartssamarbeid som på 1970- og 1980-tallet ble forsøkt i lønnsdannelsen ga ikke lavere nominelle lønnstillegg og lavere inflasjon. Det fikk vi først etter at det ble slutt på hyppige devalueringer av kronen. Kleppe-utvalgets solidaritetsalternativ var i hovedsak en oppsummering de konsekvensene en stabil valutakurs måtte ha for lønnsdannelsen for at sysselsettingen skulle kunne være stabilt høy over tid. (Lavest mulig nominelle tillegg for å oppnå en viss reallønnsvekst, avgjørende vekt på konkurranse-evnen). Utvalget pakket det inn som en samfunnskontrakt: «Myndighetene skal være aktiv for å sikre høy sysselsetting og stabil krone, som vil understøtte reallønnsutviklingen, dersom partene i arbeidslivet sørger for lave nominelle lønnstillegg, og at lønnsveksten ikke blir høyere enn i andre land.»⁸ Bankkrisen i Norge på slutten av 1980 og begynnelsen av 1990-tallet, med tilhørende sterk økning i arbeidsledigheten, gjorde nok at alle parter da var åpne for endringer.

Svakheter ved styringsopplegget kom imidlertid til syne utover på 1990-tallet. Lønnsveksten ble sterkere enn ønsket, og pengepolitikken binding til stabilisering av valutakursen vanskelig gjorde stabilisering av sysselsettingen og inflasjonen. Det kom også analyser som konkluderte med

at det ikke kunne påvises at solidaritetsalternativet hadde noen effekt på lønnsdannelsen.⁹ Det betydde at lønnsveksten ville skyte like mye opp som før ved et stramt arbeidsmarked. Man manglet fortsatt instrumenter til å holde det nominelle forløpet nede.

Flere land hadde på begynnelsen av 1990-tallet forlatt fast eller stabil valutakurs som mål for pengepolitikken, og gått over til inflasjonsmål. Norges Bank anbefalte i 1993-94 en delvis omlegging til inflasjonsstyring (et langsiktig inflasjonsmål). Senere kom det forslag om full omlegging til inflasjonsstyring, tilsvarende som i blant annet Sverige og Storbritannia. Ifølge boken «Norges Bank 1816-2016», drev Norges Bank etter 1995 en kampanje for å overbevise politikere og embetsmenn om at Norge burde gå over til inflasjonsstyring i pengepolitikken. Motstanden var imidlertid stor, ikke minst fordi stabil valutakurs var en del av grunnlaget for solidaritetsalternativet. LO, og i noe mindre grad NHO, var sterke forsvarere av fastkurssystemet. Ulike mindretallsregjeringer ønsket ikke å utfordre dette elementet i solidaritetsalternativet.¹⁰

En omlegging av pengepolitikken kom overraskende, gjennom en ny tolkning av valutakursforskriften banken styrte etter, da Svein Gjedrem tiltrådt som sentralbanksjef i 1999. Stabil valutakurs forutsetter lav inflasjon på linje med andre land. Derfor vil banken nå sikte mot en inflasjon på 2 prosent, som er det viktige handelspartnere hadde som inflasjonsmål, var det nye budskapet fra Norges Bank. Inflasjonsstyringen ble politisk formalisert i 2001, da med et inflasjonsmål på 2,5 prosent, og innpasset i solidaritetsalternativet gjennom Holden II-utvalget i 2003. Politikksvaret for det nominelle forløpet ligger nå hos regjeringen, med delegert operativt ansvar til Norges Bank, og ikke i trepartssamarbeidet.

Trepartssamarbeidet har i dag en begrenset rolle i lønnsdannelsen. Samarbeidet fungerer primært som en kanal for forankring av sentrale kjøreregler, som frontfagmodellen og viktigheten av kostnadmessig konkurranseevne. Det er pengepolitikken, med et inflasjonsmål på 2 prosent, som over tid skal sikre at lønnsveksten og inflasjonen i Norge blir på linje med andre land.¹¹ Forankringen av frontfagmodellen og av viktigheten av kostnadmessig konkurranseevne understøtter inflasjonsmålet ved å bidra til mindre uro i lønnsdannelsen, og med det mindre uønskede rentehopp. Ut over dette har Det tekniske beregningsutvalget (TBU) en svært viktig rolle med å få frem tallgrunnlaget for lønnsforhandlingene. I trepartssamarbeidet knyttet til lønnsdannelsen legges det i dag ingen bindinger på den økonomiske politikken, noe som var tilfellet tidligere, og som det er dårlige erfaringer med.

Trepartssamarbeidet og sykelønnsordningen

Trepartssamarbeidet omfatter ikke bare lønnsdannelsen, men også andre sentrale arbeidsmarkedsspørsmål. Siden 2001 har en lent seg på trepartssamarbeidet i forsøk på å ned sykefraværet. De såkalte IA-avtalene (intensjonsavtaler om inkluderende arbeidsliv) kom etter gjentatte forslag på 1990-tallet fra regjeringer med ulike farger, på å senke ytelsesnivået i sykestrygden og/eller øke arbeidsgivernes økonomiske ansvar. Samarbeidet har ikke gitt de ønskede resultater, og i tillegg lagt lokk på alle forslag om endringer i sykelønnsordningen.

Den første IA-avtalen kom etter at et offentlig utvalg, ledet av tidligere AP-statsråd Matz Sandman

(Sandman-utvalget), i 2000 blant annet foreslo å redusere ytelsesnivået med 20 prosent de første 16 sykedagene, og øke arbeidsgivernes medfinansiering.¹² Forslagene møtte sterk motstand fra partene i arbeidslivet. En parlamentarisk situasjon med mindretallsregjering og forestående valg, gjorde at utvalgets forslag ikke ble fulgt opp. I stedet kom den første IA-avtalen i oktober 2001, en avtale som er fornyet tre ganger. Nåværende og fjerde IA-avtale løper ut ved årsskiftet 2018/19. IA-avtalene har hvilt på at regjeringen og Stortinget ikke skulle endre ytelsesnivået til arbeidstagerne, eller den arbeidsgiverbetalte perioden. Likevel forsøkte Bondevik II-regjeringen i 2004 og Stoltenberg II-regjeringen i 2006 å endre arbeidsgivernes medfinansiering. Siden 2006 har sykelønnsordningen vært politisk fredet.

Siktemålet med IA-avtalene har vært å få ned sykefraværet uten å redusere ytelsesnivået og endre arbeidsgivernes medfinansiering. Tettere oppfølging av syke fra arbeidsgivernes side, dialogmøter mellom de syke, arbeidsgiverne og NAV, og sykdomsforebyggende tiltak på arbeidsplassene er tiltak som er omfattet av avtalene. I den første IA-avtalen ble det satt som mål at sykefraværet skulle reduseres med 20 prosent fra nivået i andre kvartal 2001, det vil si til 5,6 prosent. Målet var ikke nådd da avtaleperioden utløp i 2005, likevel ble ny avtale inngått i 2006, med samme mål. Deretter er avtalen blitt fornyet to ganger til, med samme mål om reduksjon i sykefraværet. Sykefraværet er nå kommet ned med ca. 10 prosent, det vil si halvveis mot målet på 5,6 prosent, se figur 2. På bedriftsarbeidsplasser i privat sektor med tradisjonelt høyt fravær, som overnatting og servicevirksomheter, industri, forretningsmessig tjenesteyting, personlig tjenesteyting, og bygg og anlegg har sykefraværet sunket med 20 prosent eller mer, men kun med 10 prosent eller mindre i servicevirksomheter med i utgangspunktet høyt sykefravær innen den offentlige sfæren, som helse- og sosialtjenester, offentlig administrasjon mv og undervisning.¹³ Private virksomheter innen omsorgssektoren har imidlertid noe lavere sykefravær enn tilsvarende offentlige virksomheter.¹⁴

Den norske sykelønnsordningen har nesten ikke vært endret siden den ble vedtatt i 1978. Det er i sterk kontrast til andre velferdsordninger, som blant annet alderspensjonen i folketrygden. Sykelønnsordningen ble fra starten av generøs, tross advarsler fra utvalget som utredet ordningen. I NOU 1976:23 (Omlegging av sykepengeordningen), skriver utvalget: «Under ingen omstendigheter er det forsvarlig på samme tidspunkt å sløyfe bestemmelsen om karenstid, å fastsette kompensasjonen til 100 prosent av arbeidsinntekten og å gjennomføre egenmelding». Likevel var det nettopp det regjeringen gikk inn for, og Stortinget vedtok.¹⁵

Bekymring for høyt sykefravær og økte utgifter til sykepenger gjorde at skiftende regjeringer, fra siste halvdel av 1980-tallet og frem til 2006, gjorde mange forsøk på å endre sykelønnsordningen. Alle forsøk på å øke arbeidsgivernes og arbeidstakernes egenandel ved sykefravær kom, med ett unntak, ikke gjennom Stortinget. Bondevik I-regjeringen fikk i 1997 økt den arbeidsgiverbetalte perioden med to dager. De fleste forsøkene på å stramme inn på ordningen kom i forbindelse med de årlige budsjettforeleggene, uten forutgående drøftelser med partene. Prosessene etter Sandmanutvalgets innstilling var annerledes, men man lyktes heller ikke da å etablere tverrpolitisk enighet om endringer. På 2000-tallet har trepartsordningen med IA-avtaler frosset sykelønnsordningen.

Den norske sykelønnsordningens urørbarhet står i sterk kontrast til hvordan det i Sverige stadig er foretatt endringer. Det gjelder både i nivået på ytelsene og i arbeidsgivernes medfinansieringsgrad. Tabell 1 gir en oversikt over forsøk fra regjeringer på å endre ordningen i Norge, og over vedtatte endringer i Sverige.

Sykelønnsordningen i Sverige har en noe annen form enn den norske, men rundt 1990 fikk de fleste full lønn under sykdom, når en legger sammen den statlige ordningen og avtalefestede tilleggsordninger. I Sverige fikk man da samme diskusjon som i Norge om ordningens incentivstruktur og et høyt sykefravær. I tillegg var de svenske statsfinansene langt svakere enn de norske da bankkrisen kom tidlig på 1990-tallet. Behovet for å spare penger over statsbudsjettet var derfor langt større enn i Norge. Sammen med endringer i andre velferdsordninger, ble endringene i sykelønnsystemet i Sverige utover på 1990-tallet i hovedsak motivert av behovet for å styrke statsfinansene.

Ifølge sosiolog Anniken Hagelund ved Universitetet i Oslo, kan en forklaring på forskjellene mellom Norge og Sverige også være de institusjonelle rammene. I Sverige ble korporative ordninger, hvor interesseorganisasjoner deltar direkte i politikk-utformingen, avviklet på 1990-tallet, mens man i Norge, gjennom solidaritetsalternativet, fornyet og beholdt en slanket versjon av korporatisme. I Sverige gjør regjeringen mer selvstendige valg uten først å søke konsensus med organisasjonene. Organisasjonene er likevel aktive, men utøver press utenfra. I Norge deltar organisasjonene i ulike samarbeidsutvalg og er på andre måter mer direkte med i politikkutformingen.¹⁶

Tabell 1: Sykelønnsordningen i Norge og Sverige. Forslag og vedtatte endringer

År	Norge			Sverige	
	Forslag	Regjering	Utfall	Vedtatte endring	Regjering
1986	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker	Arbeiderparti mindretall	Ikke vedtatt		
1987	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker	Arbeiderparti mindretall	Ikke vedtatt		
1989	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker + 90% inntektskompensasjon	Høyre/sentrum mindretall	Ikke vedtatt		
1991				Redusert kompensasjonsnivå: 65% dag 1-3, 80% dag 4-90, deretter 90%	Sosialdemokratisk mindretall
1992	Utvide arbeidsgiver-perioden til 4 uker + 20% medfinansiering	Arbeiderparti mindretall	Ikke vedtatt	14 dagers arbeidsgiverperiode innført	Borgerlig mindretall
1993				En karenstdag, redusert kompensasjonsnivå (80% 4-355 dager, 70% deretter)	Borgerlig mindretall
1996	Utvide arbeidsgiverperioden til 3 uker	Arbeiderparti mindretall	Ikke vedtatt	Kompensasjonsnivå satt til 75% fra dag2	Sosialdemokratisk mindretall
1997	Kompromissforslag om å utvide arbeidsgiver-perioden til 16 dager	Sentrumsregjering, mindretall	Vedtatt	Arbeidsgiverperioden doblet til 28 dager	Sosialdemokratisk mindretall
1998	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker	Sentrumsregjering, mindretall	Ikke vedtatt	Kompensasjonsnivå hevet til 80% fra dag2, arbeidsgiver-perioden redusert til 14 dager	Sosialdemokratisk mindretall
1998	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker, pluss kutte en bevegelig fridag	Sentrumsregjering, mindretall	Ikke vedtatt		
2000	Utvide arbeidsgiver-perioden til 3 uker	Arbeiderparti mindretall	Ikke vedtatt		
2003				Arbeidsgiverperioden utvidet til 21 dager, kompensasjons-grad redusert til 77,6% fra dag 21	Sosialdemokratisk mindretall
2004	Redusere arbeidsgiverperioden til 14 dager, 10% medfinansiering deretter	Borgerlig mindretall	Ikke vedtatt		
2005				Arbeidsgiverperioden redusert til 14 dager og delvis medfinansiering fra dag 15. Kompensasjons-grad hevet til 80% fra dag 15	Sosialdemokratisk mindretall
2006	Arbeidsgiverne medfinansiere med 20% første 6 måneder, deretter 10%. Arbeidsgiver-perioden ned til 14 dager	Rød/Grønn flertall	Ikke vedtatt		
2007				Delvis arbeidsgiverfinansiering fra dag 15 avskaffet	Borgerlig flertall
2008				Testing av arbeidsevne innført. Syketrygdperioden begrenset til 365 dager	Borgerlig flertall

Kilde: Anniken Hagelund, «Sykefraværets politikk, trygdeordningen som ikke lot seg rikke»

Gode offentlige finanser og stor grad av trepartssamarbeid kan imidlertid ikke være hele forklaringen på at forslag til endringer i sykelønnsordningen kjørte seg fast i Norge, mens det stadig har vært mulig å gjøre endringer i Sverige. I Norge fikk man til en omfattende pensjonsreform som begynte å tre i kraft i 2011. En konsekvens av reformen er at fremtidige pensjonister må stå lenger i jobb for å få samme pensjonsdekning som etter gammel ordning. Reformen ble vedtatt og gjennomført i en periode da statsfinansene var gode. Også andre viktige velferdsordninger er blitt endret i årenes løp. Bare ikke sykelønnsordningen.

Måten forslag til endringer i sykelønnsordningen er blitt lansert på, skapte til tider mye støy, og gjorde at posisjonene ble låste. Som nevnt foran, kom forslag til tilstramninger ofte som overraskelser i regjeringens budsjettforelegg. Med mindretallsregjeringer, ble forslagene fort rammet av partiers behov for markeringer når de skal inngå budsjettforlik med regjeringen. Like, eller nesten like, forslag ble også noen ganger foreslått kort tid etter at de var avvist i Stortinget. På 2000-tallet er endringsforslag rammet av løftet i IA-avtalene om ikke å endre økonomien i sykelønnsordningen, hverken for arbeidsgiverne eller for arbeidstakerne.

IA-avtalen har hatt sterk tilslutning fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Det må sees i sammenheng med at avtalen fungerte som en garanti mot at sykelønnsordningen skulle endres. Den rødgrønne regjeringens forsøk på å endre arbeidsgivernes medfinansiering i 2006 ble naturlig nok imøtegått av NHO. Ordbruken fra LO-leder Gerd-Liv Valla var kanskje enda sterkere, hun karakteriserte regjeringens forslag som «diktat og avtalebrudd».¹⁷

Arbeidsgiver- og arbeidstakersiden stod etter dette skulder ved skulder i forsvaret av status quo. Forslag til endringer for en av partene i arbeidsmarkedet ble oppfattet som et angrep på begge parter. Tidligere LO-leder Gerd-Liv Valla skrev i sin selvbiografi at IA-avtalen er «et bolverk mot kutt i sykelønnsordningen». NHOs nylig avgåtte administrerende direktør Kristin Skogen Lund, skrev i 2013 følgende:

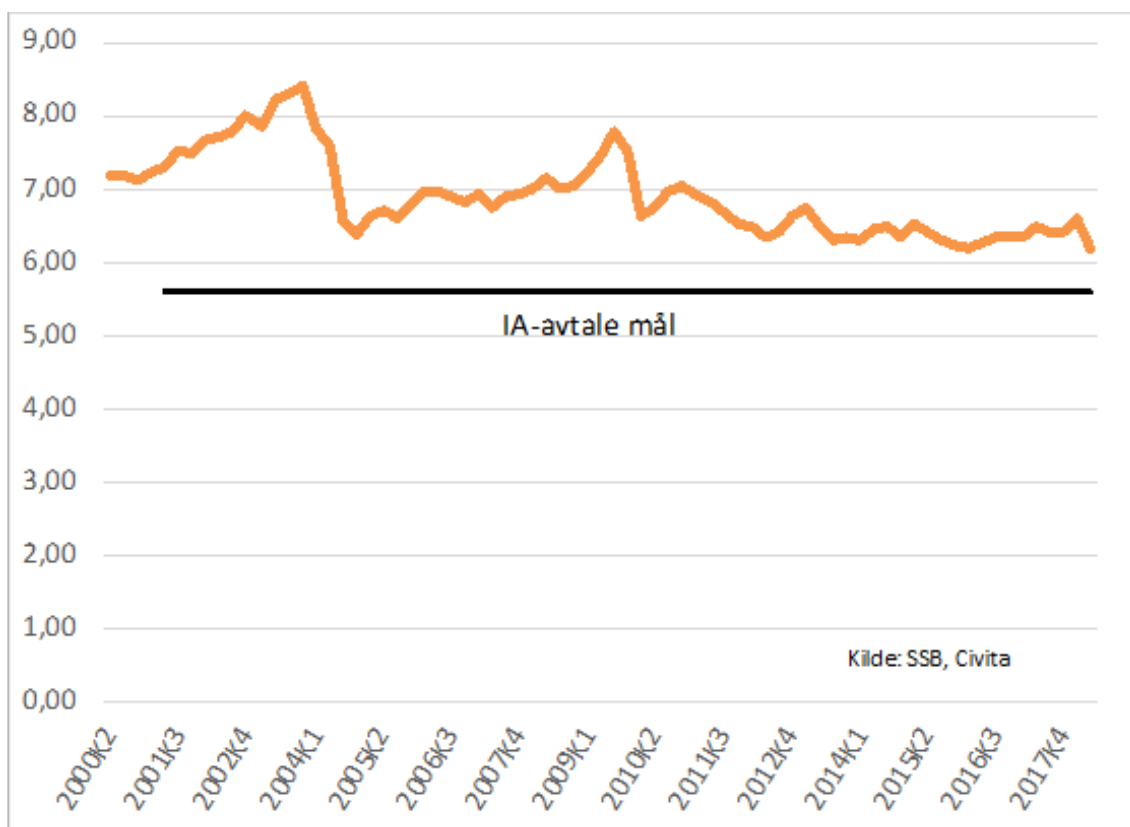
IA-avtalen kom som et indirekte resultat av forslagene i Sandmanutvalgets innstilling fra 2000, som både ville forlenge den arbeidsgiverbetalte sykeperioden, redusere sykelønnen for korttidsfravær og senke personskatten. Men da dette forslaget ble skutt ned samme dag som det ble fremmet, ble det klart at alternativet til en IA-avtale var ensidige byrder på arbeidsgiverne. Derfor har NHO tviholdt på IA-avtalen, og derfor har det lyktes to ganger i avtalens levetid å stoppe forsøk fra borgerlige og sosialistisk regjering på å øke den arbeidsgiverbetalte sykeperioden¹⁸

Arbeidsgiversiden og regjeringen signaliserer imidlertid nå motvilje til bare å fornye IA-avtalen en fjerde gang.¹⁹ Gjentatt mangel på måloppnåelse, ja tvil om avtalene i det hele tatt har noen effekt, og betydelige budsjettutlegg for regjeringen, er sterke grunner til å avvikle avtalen i nåværende form når den løper ut ved årsskiftet. Det løpet regjeringen har lagt for å vurdere tiltak som kan øke yrkesdeltagelsen, herunder få ned omfanget på helserelatert yrkesfravær, tilsier også at en ny likeartet IA-avtale ikke bør inngås nå. Sysselsettingsutvalget, et ekspertutvalg ledet av professor Steinar Holden, skal komme med sin innstilling på nyåret 2019. Deretter vil regjeringen utvide utvalget med representanter fra partene i arbeidslivet som i ett års tid skal drøfte ekspertenes forslag.²⁰

Vurderinger

Alle parter i trepartssamarbeidet uttrykker at sykefraværet i Norge er høyt, og de er enige om at det bør ned. Selv om det er vanskelig å sammenligne statistikk for sykefravær mellom land, tyder ulike studier på at fraværet er høyere i Norge enn i andre land. Det kan vanskelig tilskrives mer sykelig befolkning. Trepartssamarbeidets suksess/ikke-suksess når det gjelder sykefraværet må vurderes ut fra graden av måloppnåelse.

Figur 2: Sykefravær i prosent, egenmeldt og legemeldt. Sesongkorrigert



Figur 2 viser at sykefraværet har variert mye siden den første IA-avtalen ble inngått, men i sum kommet noen ned. I perioden med den første IA-avtalen, steg sykefraværet først, før det falt markert. I årene 2005-2009 (IA-avtale II) steg sykefraværet igjen, for så å falle i årene 2010-2013, under tredje IA-avtale. I løpet av innværende og fjerde IA-avtale, har sykefraværet vært omlag uendret. De siste tallene viser at man bare er omlag halvveis mot målet en egentlig skulle ha nådd i 2005.

Nye IA-avtaler er inngått selv om målet aldri er blitt nådd. I så måte har treparts-intensjonsavtalene ikke vært noe effektivt virkemiddel. Trepartssamarbeidet har gjennom IA-avtalen i realiteten fungert som et lokk på regjeringers og Stortingets muligheter til å vedta noe som trolig vil være mer effektivt, nemlig å endre sykelønnsordningen slik at det blir sterkere økonomiske incentiver for

arbeidsgivere og arbeidstagere til å holde fraværet nede. Prosessen med sysselsettingsutvalget kan bidra til å løse opp den fastlåste situasjonen knyttet til sykelønnsordningen.

Konklusjoner

Trepartssamarbeidet, samarbeidet mellom regjeringen og hovedsammenslutningene på arbeidstager- og arbeidsgiversiden, har endret seg mye i løpet av årene. Samarbeidet omtales i positive ordelag av partene i arbeidslivet og av de fleste politiske partiene, men har i dag en slankere form enn tidligere. Spesielt innen lønnsdannelsen, legger trepartssamarbeidet i dag få bindinger på den økonomiske politikk forøvrig. Det var ikke vellykket da trepartssamarbeidet la bindinger på skattepolitikken eller på pengepolitikken. Samarbeidet gjennom IA-avtalene har heller ikke vært særlig vellykket, samtidig som det er lagt bindinger på myndighetene muligheter til å gjøre noe med sykelønnsordningen.

Når trepartssamarbeidet hylles, gis det inntrykk av at det har vært statisk. Det har imidlertid vært store endringer i hvordan samarbeidet har fungert. Det er flere årsaker til det. Det har vokst frem flere hovedsammenslutninger både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Innslaget av direkte reguleringer i økonomien er blitt redusert. Og ikke minst, har man gjennom årene tildelt samarbeidet større roller enn det har kunnet ha, samtidig om det er blitt lagt bindinger på myndighetenes økonomiske politikk forøvrig.

Trepartssamarbeidet har vært på sitt beste når det har evnet å ta opp i seg nye rammebetingelser og tilpasset seg dem. Innen lønnsdannelsen har man greid det, men ofte etter mye strid. Trepartssamarbeidet synes også å fungere best på områder hvor det oppnås bred politisk enighet. Slik enighet er det om hovedmålene i den økonomiske politikken, om frontfagmodellen, og om å la hensynet til konkurranseevnen styre lønnsutviklingen. Det var også tilfellet når det gjaldt pensjonsreformen, mens det ikke har vært tilfellet når det gjelder sykelønnsordningen.

Også fremover vil det være viktig at trepartssamarbeidet tilpasses endringer i rammevilkår, enten disse er politikkbestemte eller skyldes endringer i strukturene i arbeidsmarkedet og økonomien ellers. Det bør også være en lærdom at samarbeidet ikke kan erstatte målrettet og fleksibel styring i penge- og finanspolitikken. Trepartssamarbeidet bør først og fremst være en kanal for å få fakta på bordet, forankring og konsultasjoner, og ikke forsøke å overta politikkområder.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren Steinar Juel på steinar@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Kleppe, Per: «Solidaritetsalternativet – fortid og fremtid». Fafo-rapport 279, Det 21. århundrets velferdssamfunn 9, 1999
- 2 NOU 2000:21
- 3 Lie, Einar; Kobberrød, Jan Thomas; Thomassen, Eivind og Rongved, Gjermund F.: «Norges Bank 1816-2016», kapittel 17.
- 4 NOU 2003:13
- 5 TBU rapport 2018, figur 5.3. NOU 2018:8
- 6 NOU 2013:13
- 7 NOU 2016:15
- 8 NOU 1992:26
- 9 Se to aktuelle kommentarer i Sosialøkonomen nr. 2 1997, en av Snorre Evjen og Ragnar Nymoene, den andre av Bjørn E Naug, begge med tittelen: «Har solidaritetsalternativet bidratt til lav lønnsvekst i industrien?»
- 10 Se «Norges Bank 1816-2016» side 430-437.
- 11 Inflasjonsmålet ble endret til 2,0 prosent igjen ved en forskrift vedtatt av regjeringen 2. mars 2018. Se, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-for-engepolitikken/id2592554/>
- 12 NOU 2000:27; «Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv»
- 13 Se «Målene om et inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk. Rapport 2018. August 2018» https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-rapport_2018_web.pdf
- 14 Bekkevold, Anne Siri Koksrud: «Profitt og kvalitet i praksis» Civita-notat nr. 22-2016
- 15 Se Hagelund, Anniken: «Sykefraværets politikk, trygdeordningen som ikke lot seg rikke». Cappelen Damm 2014
- 16 Se Hagelund, Anniken: «Sykefraværets politikk, trygdeordningen som ikke lot seg rikke», side 99-109.
- 17 Aftenposten 6. september 2006.
- 18 Skogen Lund, Kristin: «Lønnsdannelse og ansvar; Trepartsansvar i turbulente tider». Artikkel i essaysamlingen «Ansvar» utgitt av Civita i 2013. <https://www.civita.no/publikasjon/nr-22-2016-profitt-og-kvalitet-i-praksis>
- 19 <https://sykepleien.no/2018/07/partene-apner-skrote-ia-avtalen>
- 20 Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/steinar-holden-blir-leiar-for-syssestetingsutvalet/id2581393/>