

Hermod Skånland

Prisproblemene fire år etter

Særtrykk utgitt av Norges Bank.

Trykt i Norges Banks Seddeltrykkeri januar 1977.

Prisproblemene fire år etter

*Foredrag av direktør Hermod Skänland
i Statsøkonomisk Forening 14. februar 1977*

I. Innledning

Til sommeren er det fire år siden Prisproblemutvalget la fram sin utredning. Det var nok et håp blant mange at den samarbeidsform mellom organisasjoner og myndigheter som utvalget foreslo, skulle kunne bidra til en bedre kontroll over prisutviklingen. Som kjent, har prisstigningen i de årene som har fulgt, vært enda sterkere enn hva som den gang bekymret oss. Dette har mange årsaker som delvis ligger utenfor vår egen kontroll. Likevel må det erkjennes at utvalget ikke lyktes i å legge grunnlaget for en tilfredsstillende styring av prisutviklingen. Med den avstand i tid vi nå har fått til utredningen, kan det være nyttig å se tilbake på de erfaringer vi har høstet. Det er dette som er emnet for mitt foredrag i kveld.

Først vil jeg ta opp enkelte sider ved selve utredningen som dels andre, dels jeg selv, har sett som svakheter, og dessuten se på et enkelt punkt som i dag stiller seg annerledes enn den gang utredningen ble foretatt. Deretter vil jeg behandle enkelte forhold som har påvirket muligheten for å gjennomføre et opplegg av den type som utvalget foreslo: forhold som delvis er bestemt utenfra, men som delvis også har sammenheng med våre egne holdninger og beslutninger. Videre skal jeg gå inn på hvordan den pris- og inntektspolitikk som

faktisk har vært fulgt, svarer til utvalgets modell, og til slutt vil jeg se på hvilke muligheter vi fremdeles har for å nå fram til en bedre styring med prisutviklingen.

II. Tilbakeblikk på utredningen

En innvending som ble reist, var at konsekvensene av våre forslag for vårt konstitusjonelle system og for organisasjonenes stilling og arbeidsmåte ikke var tilstrekkelig behandlet. Det var kanskje ikke så mye en innvending mot utvalgets arbeid i og for seg som en påpekning av at viktige spørsmål sto ubesvart, og at disse burde utredes av folk med en annen kompetanse enn den utvalget rådde over. Det er riktig at konstitusjonelle og organisasjonsmessige spørsmål ikke fikk noen inngående behandling i utredningen, selv om de nok var drøftet mer i utvalget enn det som fremgår av det ferdige arbeid. Det lar seg imidlertid vanskelig gjøre å utrede hva som i praksis vil måtte bli konsekvensen av politiske forhandlinger man ikke kjenner utfallet av, både innenfor våre konstitusjonelle organer og mellom disse og organisasjonene. Den usikkerhet vi her står overfor med hensyn til konsekvensene av utvalgets forslag, tror jeg likevel hverken er vesentlig større eller annerledes enn ved ethvert annet skritt av betydning som vi tar. Jeg har liten tro på at man kan

utrede seg ut av en slik usikkerhet. Statsvitere som tør påta seg å utrede de langsiktige politiske og statsrettslige virkninger av det foreslåtte samarbeid, atskilt fra alle andre påvirkninger som samtidig gjør seg gjeldende, må ha mindre beskjedenhet på vegne av sitt eget fag enn jeg har på vegne av sosialøkonomien. Men det er selvsagt ikke overflødig å tenke over slike virkninger og være forberedt på å møte dem. Man kan imidlertid ikke vente med å gjøre noe før alle virkninger av ens handlinger er klarlagt, blant annet fordi det har virkninger også å la være å gjøre noe.

En annen innvending, på det økonomiske plan, var at utvalget ikke hadde utredet betydningen for prisstigningen av endringer i pengemengden. Vi gjorde riktignok noen spede forsøk, men det var vel ikke den mest gjennomarbeidede del av utvalgets arbeid. Når vi ikke ofret dette spørsmålet mer oppmerksomhet, var det fordi det ikke er så veldig relevant i en økonomi der full sysselsetting, også på kort sikt, er en nesten ufravikelig målsetting. Endringer i pengemengden virker jo nemlig gjennom etterspørselen og aktivitetsnivået. I norsk terminologi taler vi helst om å påvirke kreditt-tilgangen, men sammenhengen mellom kreditt-tilgang og pengemengde er slik at forskjellen ikke er avgjørende i denne sammenheng. Vi strammer regelmessig til kreditt-tilgangen for å unngå en overopphetet økonomi, men vi bruker også så vel finanspolitiske som kredittpolitiske virkemidler så snart det melder seg noen mer alvorlig sysselsettingsvikt. Slike tiltak bidrar til å øke pengemengden, hva slags definisjon vi nå velger å legge til grunn for dette begrepet. Når vi har bundet stigningen i pengemengden fast til målset-

tingen om full sysselsetting, kan vi ikke samtidig bruke den til å dempe etterspørselen så mye at vi kan holde prisstigningen nede på et bestemt nivå. Monetaristenes påpekning av pengemengdens betydning er interessant ut fra mange synspunkter og sikkert et nyttig korrektiv til en mer Keynesiansk tenkemåte. Men ingen monetarist vil hevde at man gjennom pengemengden kan påvirke prisstigningen uten konsekvenser for sysselsettingen. Der er ulike oppfatninger om hvor alvorlige og hvor langsiktige slike konsekvenser vil være, likesom det hevdes at man heller ikke gjennom en politikk som øker pengemengden og inflasjonen, vil lykkes i å opprettholde tilfredsstillende sysselsetting. I den politiske virkelighet som utvalget befant seg, var det liten grunn til å ofre mye tid og arbeid på en analyse av virkemidler som umiddelbart ville føre til mer omfattende arbeidsledighet.

Et punkt hvor jeg selv føler at det hadde vært ønskelig om vi hadde kunnet komme lenger, er spørsmålet om lønns- og lønnsreguleringens betydning og mulighetene for å begrense denne. Våre forslag rettet seg jo bare mot de sentralt avtalte inntektsøkninger, med hensyn til lønnsreguleringen begrenset vi oss vesentlig til fromme håp om at også den indirekte skulle kunne påvirkes gjennom resultatet av avtalene, og at den ellers skulle kunne begrenses gjennom en godt avpasset etterspørselsregulering. Vi var i utvalget fullt klar over at vi her hadde gitt et viktig problem en lite tilfredsstillende behandling. Det får sies til vår unnskyldning at dels var spørsmålet for stort og vanskelig til at vi skulle kunne rekke stort lenger innenfor den tidsramme vi hadde, dels at det innenfor utvalget var så vidt

motstridende syn både på lønnsglidningens berettigelse, dens årsaker og hva som eventuelt kunne gjøres for å begrense den, at våre muligheter for å komme med konstruktive forslag var nokså små.

Utvalget vurderte også mulighetene for å bruke endringer i valutakursene for prisstabiliserende formål, og våre konklusjoner var vel, med visse forbehold, positive. Vi levde den gang enda under restene av Bretton-Woods-systemet. Selv om de viktigste internasjonale valutaer var gjort flytende, var målsettingen å komme tilbake til et system med faste, men justerbare kurser. Norge hadde anmeldt en sentralkurs for kronen til IMF. Etter Bretton-Woods-avtalen skulle kursen bare endres når det forelå "fundamental ulikevekt" i betalingsbalansen, men i praksis motsatte ikke Fondet seg slike kursendringer når landet selv ønsket å foreta dem. I alle fall for et lite land, som ikke betyr særlig mye i verdenshandelen, var det derfor mulig å justere opp valutakursen med sikte på å dempe en innenlandsk prisstigning, slik vi gjorde det høsten 1973.

Bretton-Woods-avtalen har som kjent vært gjenstand for en ganske omfattende revisjon, og de nye avtalebestemmelser vil tre i kraft om noen måneder. En av de viktigste endringer som er foretatt, er at et system basert på flytende kurser, er legalisert på linje med faste kurser. I praksis må vi regne med at det vil være systemet med flytende kurser som vil gjelde for de internasjonale hovedvalutaer for en ubestemt fremtid.

Den nye avtalen gir også adgang til for en gruppe valutaer å knytte seg sammen med innbyrdes avtalte kursforhold og svingningsmarginer, slik det er gjort i det euro-

peiske slangesamarbeidet som vårt eget land deltar i. Mellom de deltakende land er det de gjensidig avtalte intervensjonspunkter som bestemmer kursforholdene. Men nettopp fordi disse er gjensidig avtalt, kan ikke noe enkelt land endre kursen i forhold til de øvrige valutaer etter eget forgodtbefinnende. Vi kan f. eks. ikke regne med at det ville bli akseptert av de øvrige slangeland om Norge, med et fortsatt betydelig offentlig lånebehov, ville justere opp kronkursen. En slik oppjustering ville velte noe av vår prisstigning over på de øvrige land og, avhengig av markedets reaksjon, kunne medføre ytelse av kortsiktige kreditter til Norge. Den ville derfor bare kunne finne sted dersom vår egen økonomiske politikk hadde lagt forholdet til rette for en "sterk krone" gjennom tilbud og etterspørsel av valuta i markedet. Under slike forhold kunne en kronerevaluering være et adekvat og akseptabelt virkemiddel overfor en prisstigning som hadde sin opprinnelse i de andre deltakerland. Men vi kunne neppe regne med at den ville bli akseptert som virkemiddel overfor en prisstigning som rammet alle deltakerland utenfra.

Ut fra det jeg her har sagt, vil kanskje noen trekke den slutning at da får vi forlate dette samarbeidet og la kronen flyte. Men også da vil det gjelde internasjonale spilleregler som vi er forpliktet til å følge. Når vi ikke lenger har noe system med pariteter, følger det av seg selv at vi ikke kan endre kronkursen bare ved en erklæring. Vi måtte eventuelt føre en bestemt intervensjonspolitik med sikte på å heve kronens verdi, med andre ord selge utenlandsk valuta. Foruten at våre valutabeholdninger ville sette en grense for hvor langt en slik politikk ville kunne føres, og at våre låne-

muligheter ville påvirkes av vår egen politikk, ville ikke de regler som er etablert for hvordan man flyter, uten videre tillate en slik politikk. Etter disse regler kan det etableres en "målsone" for kursen etter konsultasjoner med Valutafondet. Men målsonen kan ikke etableres slik at vedkommende valuta blir klart overvurdert eller undervurdert. Omfattende støttetiltak til fordel for næringer hvis konkurransevne overfor utlandet er truet, ville være en klar indikasjon på en overvurdert valuta, og en ville neppe kunne vente forståelse for en politikk som tok sikte på å heve kursen ytterligere.

Det gjenstår enda å se hvordan de nye regler vil bli gjennomført og praktisert. Men det må være på det rene at vi ikke lenger kan endre kronekursen på samme måte som vi fastsetter f.eks. likviditetsreservekrav og skattesatser. Denne begrensning i vår handlefrihet innebærer egentlig bare at vi ikke har anledning til å løse våre problemer ved å velte dem over på andre. Med sin omfattende utenrikshandel er Norge i høyeste grad interessert i at det gjelder internasjonale rettsregler på valutaområdet, selv om vi da også selv må underkaste oss dem. Så får det ikke hjelpe om den elegante løsning på inflasjonsproblemet som fra enkelte hold har vært anvist både hos oss og i Sverige, definitivt må skrinlegges.

III. Utredningens skjebne

Før vi nå går over til å behandle den skjebne som ble utredningen til del, kan det være grunn til å minne om dens hovedkonklusjon, nemlig at en forutsetning for kontroll med prisutviklingen var et rimelig

samsvar mellom realøkonomiske målsettinger hos myndigheter og organisasjoner. Utvalget foreslo et pris- og inntektspolitisk råd som et forum hvor en kunne arbeide seg fram til den nødvendige enighet om målene og hvor man også skulle kunne ta stilling til hvordan skatter og avgifter, priser og inntekter skulle brukes for å realisere målsettingen. Rådet var imidlertid aldri noen hovedsak. Om den nødvendige samordning kunne finne sted i et annet forum, kunne det være like bra. Utvalget la imidlertid vekt på at man måtte etablere et samarbeid som i prinsippet var like varig som selve det problem en sto overfor. At man kunne oppleve midlertidige tilbakeslag hvor enighet ikke kunne oppnås, var utvalget også klar over, men det måtte ikke få lov å bryte i stykker den ramme som var lagt for samarbeidet. Forslagets senere skjebne ble bestemt både av den økonomiske utvikling og organisasjoners og myndigheters stilling til de tanker som utvalget la fram.

Den økonomiske utvikling i tiden som nærmest fulgte, var først preget av en ekstrem høykonjunktur og deretter av oljeprisøkningen mot slutten av 1973 og det økonomiske tilbakeslaget i årene 1974-75. Internasjonalt førte oljeprisøkningen til en skjerping av inflasjonen og voldsom økning i OPEC-landenes overskott med tilsvarende svekkelse av betalingsbalansen for den øvrige verden. Disse virkningene fikk vi selvsagt merke også hos oss. På lang sikt betydde imidlertid prisøkningen på olje at vi kunne imøtese raskt stigende inntekter i annen halvdel av 1970-årene, og at disse inntekter i første omgang ville bli konsentrert på statens hånd. Dette ville gi staten hittil uante virkemidler i en politikk med sikte på å begrense stigningen i nominelt

inntektsnivå. Hva vi imidlertid heller ikke kunne forutse, var at utsiktene til fremtidige oljeinntekter og muligheten for låneopptak i utlandet ville fjerne den budsjettmessige ramme som ellers er statens sterkeste kort under forhandlinger med grupper som stiller sine krav. Gjennom St.meld. nr. 25 for 1973–74 om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn kunne riktignok Finansdepartementet vise de uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av en for rask anvendelse av oljeinntektene, men slike langsiktige overveielser — som dessuten for mange syntes nokså teoretiske og usikre — har ikke den samme gjennomslagskraft som at statens midler ikke rekker lenger. I tillegg til dette kom at bekjempelsen av konjunkturtilbakeslagets virkninger for norsk økonomi gjorde det økonomisk forsvarlig og berettiget å føre en mer ekspansiv finans- og kredittpolitikk enn hva som under mer normale konjunkturforhold hadde vært tenkelig. Dette kom til å prege inntektspolitikken i 1975 og 1976. Da utvalget anbefalte en samordning av finanspolitiske virkemidler med avtalte inntektsøkninger, hadde man nærmest i tankene slike skattelettelser som skulle til for at ikke staten, gjennom en progressiv inntektskatt, skulle øke sin andel av de samlede inntekter i samfunnet som en følge av nominelle inntektsøkninger. Det var vel ingen i utvalget som hadde tenkt seg en slik innsats av offentlige midler i inntektsoppgjørene eller for subsidieøkninger som dem vi faktisk har opplevd.

Den type av gjensidig forpliktende samarbeid som utvalget foreslo, var en nokså ny oppfinnelse i norsk politikk, og det er rimelig at både organisasjoner og myndigheter trengte tid å tenke seg om. Og jo

lenger man tenkte, jo mer vokste motforestillingene. Så lenge man bare oppfattet at det var tale om bedre prisstabilitet og samarbeid — ord som for de fleste har en positiv valør — var det ikke vanskelig å gi sin tilslutning. Men det var jo samarbeidets forpliktelser som var kjernen i saken, og overfor forpliktelser viker vi som kjent lett tilbake.

Av særlig betydning var det selvsagt hvilket standpunkt Landsorganisasjonen inntok. Med den stilling fagbevegelsen har, er det ikke mulig å føre noen inntektspolitikk basert på samarbeid uten en positiv holdning fra denne siden. Og langt på vei var Landsorganisasjonen innstilt på samarbeid. Men samtidig gav man uttrykk for at "uansett form, vil samarbeid om pris- og inntektspolitiske spørsmål først og fremst avhenge av om myndighetene, organisasjonene og deres medlemmer ser verdien av et slikt samarbeid i den gitte situasjon". I Stortingsmeldingen om pris- og inntektspolitikken (nr. 82 for 1974/75) gav regjeringen uttrykk for at den sluttet seg til dette syn. Men dette er i klar strid med utvalgets forutsetning hvor en nettopp understreket at "politikken må være langsiktig". Dette er nødvendig både for å konsolidere hva som en gang er oppnådd, og for å kunne realisere målsettinger, særlig på det fordelingspolitiske område, som bare kan nås over en viss tid. Et situasjonsbestemt samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter har vi hatt ved mange tidligere høve og med vekslende hell. Det representerer ikke noe nytt innslag i vår økonomiske politikk.

Det er ikke min mening her å reise kritikk mot Landsorganisasjonen for det standpunkt den inntok, heller ikke på

grunnlag av at man hadde vært representert i utvalget som gav en enstemmig tilråding. Det var en klar forutsetning at organisasjonen som sådan likevel skulle stå fritt i sitt standpunkt til utvalgets forslag. LO's ledelse kan ikke gå lenger enn man kan regne med å ha medlemmene med seg, og det ble fra organisasjonens side lagt ned et stort arbeid for å vinne medlemmenes tilslutning til at man gikk så pass langt som man gjorde. Når man etter dette bare ville være med på et situasjonsbestemt samarbeid, var det et ærlig svar, om det enn ikke var særlig konstruktivt. Ledelsens viktigste ansvar er å holde organisasjonen sammen. En oppsplittet fagbevegelse vil gjøre det umulig å nå fram med en inntektspolitikk, i alle fall på frivillighetens vei. Det bør likevel påpekes at det forbehold som ble tatt, betydde et nokså avgjørende brudd på de forutsetninger utvalget så som avgjørende for å bringe prisutviklingen under kontroll.

Det var som sagt et hovedpunkt hos utvalget at organisasjoner og myndigheter måtte komme fram til enighet om de økonomiske målsettingene, både med hensyn til disponeringen av vare- og tjenestetilgangen og inntektsfordelingen. Det var nettopp motstridende målsettinger og de ulike aktørens forsøk på å realisere sine egne målsettinger med de virkemidler de selv rådde over, utvalget så som hovedårsak til prisstigningen. Det lå i dette at skulle kontrollen over prisutviklingen bevares, kunne ingen fastlegge fordelingspolitiske målsettinger uten i samråd med de øvrige deltakere i samarbeidet, og slik at disse var innforstått med å bruke sine virkemidler slik at den avtalte målsetting kunne realiseres.

Den 1. desember 1975 vedtok Stortinget

en opptrappingsplan for jordbruksinntektene slik at disse for nærmere definerte brukstyper skulle nå opp til gjennomsnittsinntekten for industriarbeidere i løpet av tre avtaleperioder. Om et samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene av den type som Prisproblemutvalget foreslo, hadde vært etablert, skulle en målsetting som denne så vel som virkemidlene for gjennomføring av den vært drøftet og avtalt mellom staten, bondene og organisasjonene i arbeidslivet. Man ville da forhåpentligvis kunne nådd fram til forståelse om hva en slik målsetting innebærer for andre grupper, eventuelt ville målsettingen måtte avpasses etter den forståelse det var mulig å nå fram til. Uansett samarbeidsformer har naturligvis Stortinget konstitusjonell rett til å vedta hva det vil, men med en etablert samarbeidsordning ville et ensidig vedtak fra Stortingets side om inntektsfordelingen vært et brudd på forutsetningene for samarbeidet. En slik binding gjør det kanskje mindre fristende, særlig fra opposisjonens synspunkt, å engasjere staten i et samarbeid som det foreslår. På den annen side skal man ikke overvurdere den faktiske suverenitet Stortinget i dag har med hensyn til å fastlegge inntektsfordelingen. Vel kan man fatte et vedtak som det man gjorde med hensyn til bøndernes inntekter, men uten de øvrige organisasjoners medvirkning savner man virkemidler til å gjennomføre det på forsvarlig måte. Resultatet vil da lett bli at enten blir ikke vedtaket gjennomført, eller det blir gjennomført, men ikke på en forsvarlig måte.

I alle fall vil jeg tro at mulighetene til å få etablert et inntektspolitisk samarbeid etter det mønster Prisproblemutvalget foreslo, er blitt ytterligere redusert etter at et så

viktig fordelingspolitisk spørsmål som forholdet mellom bønders og industriarbeideres inntekter allerede er låst fast for en hel seks-års periode, og jeg tror også det er blitt vanskeligere for Landsorganisasjonens ledelse å få et forpliktende samarbeid av denne type akseptert i praksis blant sine medlemmer, særlig ettersom bøndenes inntekter blir opptrappet og forskjellen i forhold til industriarbeidere blir mindre og mindre synbar. Det har vært vist til intervjuundersøkelser som gir inntrykk av stor forståelse for bøndenes krav i den øvrige befolkning. Men jeg har den tiltro til hjertelaget i det norske folk at om man gjennom slike undersøkelser skulle fastlegge de relative inntektsforhold mellom ulike grupper, ville den overveiende majoritet ligge fra gjennomsnittet og oppover.

Det har som kjent vært reist krav om et liknende prinsippvedtak om en relativ inntektsforbedring også for de trygdedes vedkommende, og spørsmålet er under utredning i et særskilt utvalg. Under et inntektspolitisk samarbeid som det vårt utvalg foreslo, ville også et slikt vedtak måtte aksepteres av de organisasjoner som representerer de grupper som til syvende og sist skal honorere kravet i egenskap av yrkesaktive inntektstakere.

For dem som vil hevde at fordelingspolitiske spørsmål skal avgjøres av våre konstitusjonelle organer, må det fortone seg lite fristende at organisasjonene gjennom et formalisert samarbeid kan komme så sterkt inn i bildet. De vil kunne hevde at velgerne representeres gjennom de politiske partier på Stortinget, og at det derfor tilligger Stortinget alene å fatte beslutninger på deres vegne. Men de samme velgere representeres også som inntektstakere av

organisasjonene, og problemet ligger i at de ikke nødvendigvis mener det samme når de opptrer som velgere og når de opptrer som inntektstakere. Det var nettopp denne forskjell i holdning utvalget mente å slå en bro over gjennom et formalisert samarbeid mellom de institusjoner som representerer individene hver på sin måte.

IV. Inntektspolitikk tross alt

Med en halvhjertet tilslutning fra organisasjoner og Storting og uten klare økonomiske begrensninger ble det da regjeringens sak, og da spesielt Finansdepartementets, likevel å få gjennomført en form for inntektspolitikk. Vi skal nå gå over til å se på hva som har skjedd på dette området i tiden etter at vårt utvalg la fram sin utredning.

Det første vesentlige tiltak av inntektspolitisk karakter var revalueringen av den norske krone med 5% høsten 1973. Dette bidro både til å bremse prisstigningen på importerte varer og til å begrense bedriftenes fortjeneste. I den situasjonen vi da sto, med en sterk prisstigning på importvarer og høye fortjenester i næringslivet, var dette et tiltak helt i tråd med utvalgets tilrådinger, og den gang sto vi enda noenlunde fritt til å foreta en slik endring i kronekursen. Utvalget hadde pekt på at mulighetene for å bruke en revaluering som stabiliserende virkemiddel, var størst dersom den kunne inngå i en "pakkeløsning" om priser og inntekter. Dette vanskeliggjøres på den annen side både av at tidspunktet dermed blir sterkt bundet, og spesielt ved at kursendringer bare kan drøftes på forhånd i meget små og lukkede fora. I praksis var

derfor regjeringen henvist til å revaluere på egen hånd og håpe at det ville ha den tilsiktede virkning på det etterfølgende inntektsoppgjør våren 1974. Det er økonomers store sorg at de ikke kan foreta kontrollerte eksperiment, og det er derfor heller ikke mulig å si om inntektsoppgjøret den følgende vår fikk et annet forløp enn det ville ha fått uten revaluering. Men man tar neppe munnen for full når man sier at det er vanskelig å finne åpenbare spor etter revalueringen i oppgjøret. Tvert imot gav det de høyeste prosentvise tillegg vi vel noen gang har hatt i et oppgjør.

Selve oppgjøret var som kjent et forbundsvis oppgjør som gav myndighetene forholdsvis små muligheter for å komme inn i bildet. Landsorganisasjonen hadde enda ikke tatt standpunkt til Prisproblem-utvalgets forslag, og forholdene lå lite til rette for et inntektspolitisk samarbeid.

Høsten 1975 fikk vi et indeksoppgjør som gav 80% kompensasjon for prisstigningen, hvorav arbeidsgiverne betalte 30% og staten 50%. Statens bidrag gikk langt ut over det å gi avkall på skatteinntekter som følge av nominelle inntektsøkninger. Men enda kan man vel si at oppgjøret var i nærheten av den slags oppgjør man hadde forestilt seg i Prisproblem-utvalget.

I nasjonalbudsjettet for 1976 gav regjeringen uttrykk for at den hadde "lagt opp til en stigning i disponibel realinntekt for lønnstakerne på om lag 3% i gjennomsnitt fra 1975 til 1976". Under oppgjøret ble dette strammet til, slik at lønnstakerne skulle bli sikret en slik vekst. Nå vil man bare rent slumpvis kunne treffe nøyaktig med slike anslag, så dersom lønnstakerne skulle "sikres" en vekst i disponibel realinntekt på 3%, ville den faktiske vekst

sannsynligvis bli høyere. Til dette bidro også at man gav en garanti for at stigningen i konsumprisindeksen ikke skulle bli høyere enn 9,2%. Prisgarantien innebar at selv om det var en sterkere inntektsøkning blant lønnstakere enn forutsatt som førte til sterkere prisstigning enn ventet, var staten likevel forpliktet til å motvirke den, noe den i hovedsaken bare kan gjøre ved å bruke prissubsidier. Selv om man med slike tiltak har en mer umiddelbar kontroll over prisutviklingen enn med realinntektsøkningen, kan treffsikkerheten heller ikke her bli absolutt. I ettertid viser det seg at prisstigningen ble 9,1%, mens stigningen i disponibel realinntekt antakelig er nærmere 4% i gjennomsnitt for lønnstakere.

I forbindelse med inntektsoppgjøret skulle det også gis kompensasjon for nedsettelse av arbeidstiden fra 42,5 til 40 timer. I den konjunktursituasjon vi befant oss, rakk bedriftenes evne til å betale økte lønninger knapt nok til for dette, og lønnstakernes inntektsøkning for øvrig måtte derfor dekkes av staten. I tillegg kom så innfrielsen av det løftet bøndene hadde fått av Stortinget om inntektsmessig jamstilling i løpet av seks år, hvorav bøndene naturligvis krevde å få innfridd så mye som mulig i løpet av den første avtaleperiode. Man kan ikke godt bebreide dem at de ville smi mens jernet var varmt, de var vel ikke sikre på hvor lenge varmen ville holde.

Den finansielle belastning for staten av oppgjøret ble ca. 3¼ milliarder kroner på årsbasis, hvorav en knapp milliard gjaldt landbruksoppgjøret. Dette er et beløp av noenlunde samme størrelse som økningen i disponibel realinntekt gjennom oppgjøret. Det fordelingsmessige problem en ordinært står overfor i et inntektsoppgjør, nemlig å

påvirke inntektsfordelingen mellom ulike grupper innen den private sektor, ble altså løst ved at staten dekket hele inntektsøkningen. Men staten er ingen "part" i oppgjøret med mindre den begrenser sitt eget kjøp av varer og tjenester. Det ble ikke gjort i denne forbindelse, og da har ikke staten andre enn våre egne penger å bruke. I første omgang blir de riktignok lånt fra utlandet, men senere er det vi selv som skal betale dem tilbake og dessuten betale renter på dem. Det sier seg selv at normalt kan ikke et inntektsoppgjør løses på denne måte — det må være helt spesielle grunner for at et oppgjør skal kunne gis et slikt innhold.

I noen grad har også slike spesielle grunner foreligget, og det vil være et skjønsspørsmål hvor langt en vil si at de berettiger at oppgjøret denne gang fikk det innhold det gjorde.

For det første var det viktig å få tanken om kombinerte oppgjør alment akseptert, og det kunne tilsi at en gikk noe lengre enn rent økonomiske vurderinger skulle tilsi. På den annen side har det liten hensikt at tanken blir akseptert under forutsetning av at dette er en oppgjørsform hvor staten betaler. Det vil jo ikke kunne fortsette i lengden, og man har da bare oppnådd å gi folk gale forestillinger om hva et inntektsoppgjør egentlig dreier seg om.

For det andre kan tilpasningen av vårt økonomiske liv til et høyere utgiftsnivå i fremtiden når vi skal nyte godt av oljeinntektene, gjerne trekkes ut over tid og påbegynnes før de store inntekter er begynt å komme. Dette var den strategi det ble lagt opp til i de stortingsmeldinger hvor dette spørsmål var behandlet. Men sammenliknet med de vekstrater man skisserte for peri-

oden 1974–80 i ressursmeldingen, har både privat og offentlig forbruk økt med en prosentenheter mer enn forutsatt i de to første årene av denne perioden. Dette er en økning utover det planlagte på 20–25%. Vi har således ikke behov å gå så raskt som vi faktisk har gjort av hensyn til de langsiktige strukturendringer. Langt mindre tilsier produksjonsøkningen en slik raskere disponering, idet bruttonasjonalproduktet har økt 1½ prosentpoeng mindre enn man den gang regnet med som gjennomsnitt for seks-års perioden.

Et tredje argument som må tillegges atskillig vekt, er at vi gjennom en sterk forbruksøkning i disse årene har kunnet opprettholde sysselsettingen under det internasjonale konjunkturtilbakeslaget. Men det kan også hevdes at vi kunne ha lyktes like godt i så måte med en forbruksøkning som bedre samsvarte med de planer som tidligere var trukket opp, hvis dette kunne vært oppnådd ved en lavere nominell inntektsøkning. Om f. eks. det private forbruk gjennom 1975 og 1976 bare hadde steget i takt med ressursmeldingens forutsetninger, kunne dette, under forutsetning av at offentlige midler hadde vært satt inn i like høy grad som nå og med de sammenhenger man regner med i MODIS, vært oppnådd ved en lønnsstigning som ville vært 7% lavere enn den vi faktisk har hatt, og en noenlunde tilsvarende mindre stigning i jordbruksinntekter, eierinntekter i skjermede næringer og i trygdeytelser. Konsumprisstigningen ville da vært ca. 3½% lavere. Isolert sett, ville dette redusert sysselsettingen med ½% eller ca. 6 500 årsverk. Men dersom den lavere kostnadsøkning førte til en økning i vareeksporten med ikke mer enn 1½–2% i løpet av toårs-perioden og til at import-

andelene i det samme tidsrom steg ca. et prosentpoeng mindre enn de faktisk har gjort, ville dette ha kompensert for den sysselsettingsnedgangen det lavere forbruk førte til. Det er sorgelig lite vi vet om priselastisitetene både for eksport og konkurrerende import, men de skal ikke være urimelig høye for at en slik virkning ville vært oppnådd. Dertil kommer at den bedring i cierinntektene som en slik lavere lønnsstigning hadde medført, sannsynligvis ville ha ført til høyere investeringsetterspørsel, noe som også ville virket positivt på sysselsettingen. Det at vi ikke har disse sammenhengene beskrevet i MODIS, må ikke få oss til å se bort fra dem under utformingen av den praktiske politikk.

Nå vet jeg meget vel at det er lett å stå utenfor og på rent fagøkonomisk grunnlag reise innvendinger mot de resultater som blir nådd. Det er noe ganske annet å sitte overfor representanter for de ulike interessegrupper og finne et kompromiss som alle er villige til å leve med. Men en må vel kunne gå ut fra at den løsning man søker, også skal være tilpasset den økonomiske virkelighet, og ut fra dette kan vel noen observasjoner fra sidelinjen være av interesse.

Det kan da først være grunn til å peke på at når man har et to-årig oppgjør, bør det også være en bestemt realøkonomisk utvikling over to-års perioden som skal søkes realisert. Den logiske konsekvens av dette skulle være at om realinntektsutviklingen blir gunstigere det ene året enn forutsatt uten at dette følger av en gunstigere produksjonsutvikling, bør den kunne reduseres tilsvarende i det andre året.

For det andre er det, som jeg allerede har påpekt, ikke konsistens mellom et

nasjonalbudsjett som bygger på en forutsetning om disponibel realinntektsøkning for lønnstakere på 2,5%, og et inntektsoppgjør hvor staten garanterer en realinntektsøkning av samme størrelse. Med en garanti vil den faktiske reallønnsøkning tendere til å bli større enn den forutsatte. Derimot kan det ha mening å gi garanti for en reallønnsøkning som er f. eks. ½ til 1% lavere enn den man sikter mot. Da vil den økning som oppnås, kunne bli både større og mindre enn antatt, men likevel ikke mye mindre. Dette ville gi en rimelig balanse mellom forventning og sikkerhet.

Til slike innvendinger blir det gjerne svart at garantien i den form den er gitt, er en forutsetning for at fagbevegelsen skal godta et samordnet oppgjør. Dette kan naturligvis en utenforstående bare ta til etterretning, men det er ikke lett å forstå. Fagbevegelsen har nemlig ikke hatt den ringeste mulighet for på egen hånd å skaffe seg den økning i disponibel realinntekt den fikk i fjor, eller som den er lovet i år. Økonomisk sett, har ikke fagbevegelsen prestert noen motytelse for garantiene.

Forutsetningene for det oppgjør som nå pågår, synes å være så fastlåste at det kan virke nytteløst å peke på muligheter for revisjoner i opplegget. Om man imidlertid hadde tatt hensyn til den faktiske reallønnsutvikling i 1976 og begrenset garantien slik som nevnt, burde reallønnsstigningen i 1977 kunne vært redusert med vel én prosent og nominell kostnadsøkning med 3–4%. Det er ikke urimelig å anta at dette hadde kunnet sikre om lag like mange tusen arbeidsplasser.

En tredje observasjon er at det synes som det ikke har trengt helt igjennom hva slags valutakurssystem vi i dag lever under.

Man foretar sammenlikninger med pris- og kostnadsstigning i andre land og trøster seg med at vi ligger omtrent midt i laget. Men da glemmer man at de land som har en uheldigere utvikling enn oss, gjennomgående har fallende kurser i forhold til sine handelspartnere. For vurdering av vår økonomiske stilling er en sammenlikning med slike land uten enhver interesse. Vi har knyttet oss til tyske mark og har, med forbehold for den justering som fant sted i oktober i fjor, fulgt med den oppover. Uten nye justeringer, som hverken bør bli for store eller for hyppige, vil dette ventelig fortsette. Intet tyder på at tyske mark på lengre sikt skulle bli en svakere valuta enn den har vært. Da er det kostnadsstigningen i Vest-Tyskland og i de andre land som er tilknyttet dette valutasarbeidet, som er av betydning for oss, og i dette selskapet ligger vi ikke gunstig an, slik det nylig ble vist i en artikkel av kontorsjef Knut Andreassen i Penger og Kreditt.

Det har vært sagt at vår oppgjørsform har vakt interesse i andre land, og det er nok riktig, men interessen avtar gjerne når man oppdager i hvilken utstrekning den er basert på en svekkelse av statsfinansene. Dette er det ingen andre land som kan tillate seg. I den forhandlingssituasjon vi har laget oss, er det staten som er blitt inntektsmottakernes motpart. Arbeidsgiverne kan si at det staten har lovet, får staten holde og er dermed havnet på tilskuerplass hvorfra man riktignok kan komme med misbilligende tilrop. Og bøndene har fått sitt problem løst helt fram til 1981. Tilbake sitter i hovedsaken lønnstakerne og staten. Men der eksisterer egentlig ingen konflikt mellom statens interesser og lønnstakernes. Rett nok er det

konstruert noen samfunnsmodeller som bygger på forutsetningen om en slik konflikt, men jeg tror de som deltar i utformingen av vårt økonomiske liv, enten de representerer den ene eller den annen part, kjenner seg dårlig igjen i disse modellene. Den situasjon vi da står overfor, er at lønnstakerne i realiteten forhandler med seg selv, med de nære, umiddelbare interesser på den ene side av bordet og med de mer langsiktige interesser på den annen. Men man skulle i alle fall vente at hensynet til sysselsettingen var representert på begge sider. Og sysselsettingen kan ikke være statens ansvar alene. Med statlig motkonjunkturpolitikk kan man dempe svingninger i sysselsettingen som skyldes midlertidige endringer i etterspørselen fra utlandet, men den trusel mot sysselsettingen som skriver seg fra et for høyt oppdrevet kostnadsnivå, er arbeidslivets eget ansvar. Og med arbeidslivet mener jeg ikke her bare organisasjonene på forskjellig plan i fagbevegelsen. Det er like mye de bedrifter som er med på en lønnsglidning som i neste omgang truer kostnadsnivået i arbeidslivet som helhet. Om Arbeidsgiverforeningen mener å kunne si seg skyldfri, er det bare fordi de hensyn den skal ivareta, så ensidig trekker i én retning.

Det vil kanskje ha fremgått av det jeg har sagt, at jeg ikke føler meg overbevist om at våre kombinerte oppgjør har fått en helt lykkelig løsning. Jeg har erfaring for at dette lett blir lagt ut som at jeg stiller meg kritisk til regjeringens politikk. I så fall har man bare fått med en liten del av hva jeg har sagt. For regjeringen er jo ikke alene om å føre politikk, og mitt hovedpoeng er at de andre deltakere i spillet har gitt regjeringen liten sjanse til å utforme en

politikk i samsvar med de retningslinjer som er alment akseptert. På den ene side har fagbevegelsen strukket sine krav utover hva den tilsiktede disponering av vare- og tjenestetilgangen skulle tilsi, riktignok uten, etter hva jeg har kunnet oppdage, å ha gjort gjeldende noe avvikende synspunkt på de realøkonomiske målsettingene. På den annen side har Stortinget — og opposisjonspartiene har med forskjellig styrke påberopt seg at dette særlig er deres fortjeneste — bundet regjeringen i ett av de mest sentrale fordelingspolitiske spørsmål som inntektsoppgjørene skulle løse, nemlig inntektsforholdet mellom bønder og lønnstakere. Det synes å være bare med den største vanskelighet man foreløpig har unngått en binding også i forhold til de trygdede. Ved ikke å gå inn i et fast organisert inntektspolitisk samarbeid, avskar fagbevegelsen seg muligheten for og belastningen ved å øve direkte innflytelse på slike vedtak.

Under de vilkår som er skapt, har ikke regjeringen store muligheter for å føre en inntektspolitikk som både kan virke prisstabiliserende og bidra til gjennomføring av realøkonomiske målsettinger. Hva man kanskje kunne ventet fra regjeringens side, er at den tydeligere hadde sagt fra at hverken prisstabilitet eller sysselsetting kan være dens ansvar når man ikke vil la den ha de virkemidler som er nødvendige for å gjennomføre den politikk man i prinsippet er enig om. Men i så fall ville den vel blitt beskyldt for å løpe fra ansvaret. Fiksjonen om regjeringens ubetingede ansvar synes å være en umistelig del av vårt parlamentariske liv.

Det er selvsagt ingen som har noen rett til å bebreide hverken fagbevegelse eller Storting at de holder fast ved de rettigheter

som lov og sedvane i arbeidslivet eller vår konstitusjon gir dem. Man må bare slå fast at da er ikke forutsetningene for et inntektspolitisk samarbeid av den karakter som Prisproblemvalget skisserte, lenger til stede. Jeg tror likevel utredningen var av en viss nytte, fordi vi jo ikke kunne vite at denne veien ikke førte fram for den var prøvd. Men når dette nå har vist seg, må vi se oss om etter andre muligheter.

V. Alternativer for prisstabilisering

Jeg går ut fra at bedre prisstabilitet fortsatt skal oppnås med opprettholdelse av full sysselsetting, selv om det i en verden som generelt er innstilt på å akseptere en viss arbeidsledighet av hensyn til prisstabiliteten, kan vise seg urealistisk å holde ambisjonsnivået så høyt som vi hittil har gjort. Det system vi søker fram mot, må da være slik at det skjærer over den sammenheng som ordinært eksisterer mellom høy etterspørsel etter arbeidskraft og stor lønnsøkning, eventuelt i form av lønnsglidning. Jeg tror man kan føye til at sammenhengen mellom de virkemidler man bruker, og virkningen på kostnadsnivået må være lett forståelig, og at det organ som er gitt ansvaret for prisutvikling og sysselsetting, også må ha ansvaret for anvendelsen av virkemidlene.

Disse krav vil tilfredsstilles om det fastsettes en øvre grense for gjennomsnittlig lønnsøkning fra det ene år til det neste i den enkelte bedrift, og slik at bedriften blir pålagt en skatt som står i forhold til — eventuelt svarer til — hva den faktiske økning i lønnsutgifter måtte overstige hva den fastsatte maksimale stigningsrate skulle

tilsi. Dette er ikke noe originalt forslag fra min side; det har tidligere vært fremsatt av fremtredende økonomer som Henry Wallich og Sidney Weintraub, uavhengig av hverandre. Systemet skulle ikke stote på uoverstigelige tekniske vanskeligheter, idet de størrelser man trenger å kjenne, lønns- sum og sysselsetting, både kan observeres, defineres og kontrolleres. Det vil i noen grad virke riktig, men ikke absolutt, idet den fastsatte lønnsstigning kan overskrides hvis man er innstilt på å betale prisen for det. På den annen side har ingen krav på at den fastsatte maksimale lønnsstigning skal gjennomføres i hver enkelt bedrift, uavhengig av bedriftens lønnssevne. En viss presump- sjon i denne retning vil nok likevel lett oppstå. Til gjengjeld får bedriftene et sterkt argument mot lønnskrav som bringer lønnsstigningen over den fastsatte ramme. Det kan være fristende å forsøke å fastsette ulike stigningsprosenten for ulike bransjer eller næringsgrener, men man skal ikke gå langt i denne retning for man får avgrens- ningsproblemer som kan gjøre systemet uhåndterlig. Tanken har vært fremme om bare å beskatte lønnsglidning utover en bestemt ramme på denne måte, men dette vil nok være skatteteknisk ugjennomforlig, idet man da måtte fastlå tariffmessig stig- ning for hver enkelt lønnstaker.

Når jeg har nevnt et slikt system for enkelte bedriftsledere, er jeg blitt møtt med at man da vil bli forhindret fra å trekke til seg arbeidskraft når det var nødvendig. Dette viser bare at man ikke er innstilt på å bekjempes lønns- glidningen. Man vil selv bruke den når man trenger det, men håper at andre vil la det være. Sett fra bedriftens side, har jeg vanskelig for å se at ikke systemet totalt sett skulle innebære

fordeler. Og det er bare ut fra en foreldet konfrontasjonsteori at dette skulle bety at det var til ulempe for lønnstakerne. Tvert imot ville det gi økt innflytelse og nytt ansvar til de ansattes organisasjoner på den enkelte arbeidsplass, idet de ville få en nøkkelrolle med hensyn til fordelingen av de inntektstillegg som skulle gis. Her ligger naturligvis en kilde til konflikt mellom lønnstakere og bedriftsledelse, men denne typen av konflikter er velkjent allerede i dag. For hovedorganisasjonene på arbeids- takersiden vil redusert lønns- glidning bety større rom for avtalemessige lønnstillegg og dermed større muligheter for å følge en bestemt lønns- politisk linje. Om systemet skulle gi for store eierinntekter i konkur- ranseutsatte næringer i en oppgangskon- junktur, vil dette kunne rettes på ved at forholdene samtidig vil være lagt til rette for en oppjustering av kronekursen, even- tuelt vil kronen appresiere under et system med flytekurser.

Systemet har som nevnt vært foreslått for, men ikke prøvd i praksis. Det har ikke vært sagt, og langt mindre vist, at dette er fordi det ikke lar seg praktisere. Det er vel grunn til å tro at det dels skyldes at det ikke har vært tatt alvorlig nok av praktiske politikere, men kanskje også at man ikke ønsket å prøve det. Systemet skyver jo ansvaret for prioriteringer og avveininger nedover til de enkelte økonomiske enheter, som også bør bære konsekvensene av de lokale avgjørelser, mens vi jo i praksis foretrekker å skyve ansvaret fra oss og oppover. Det er i det hele tatt ikke vans- kelig å finne innvendinger mot ethvert tiltak som griper inn i det bestående sys- tem. Men før vi av den grunn forkaster dem, bør vi tenke over om vi noensinne –

gjennom rasjonell tenkning – ville ha kommet fram til et system som det vi praktiserer i dag.

Norge har ønsket å være et foregangsland når det gjelder inntektspolitikk gjennom kombinerte oppgjør. Vi har enda muligheten for å bli det gjennom en form som kanskje også mindre begunstigede land enn oss kan gjøre bruk av.

En annen mulighet, som imidlertid ville gripe vesentlig dypere inn i bedriftenes struktur, ville være å la lønnstakerne få en langt større innflytelse i, og ansvar for, den enkelte bedrifts økonomiske ledelse, herunder også lønnsnivået, samtidig som systemet med landsomfattende lønnsavtaler ble avvirket. De ansatte måtte da forhandle med sine egne ledere om lønnsfastsettelsen. Forutsetningen måtte være at de ansatte, gjennom sine ledere, da også satt med ansvaret for at bedriften kunne opprettholde sin produksjon og sysselsetting. Man måtte nok også utvikle et ganske utstrakt system med offentlig priskontroll for å hindre at lønnstakere i skjermede næringer utnyttet sin markedsposisjon. Den solidariske lønnspolitikk på landsbasis vil ikke kunne beholde sin tradisjonelle plass under et slikt system, men det er allerede finans- og trygdepolitikken som ivaretar det vesentlige av våre fordelingspolitiske målsettinger. På lengre sikt ser jeg ikke bort fra at en videre desentralisering og demokratisering av vårt arbeidsliv kan føre oss inn i et system som dette, men jeg ville selv anse det for unødvendig vidtgående ut fra en målsetting om bedre kontroll over prisutviklingen.

Endelig bør en vel nevne den mulighet å la alt gå som det gjør, og håpe på at

prisutviklingen, som vi da ikke har særlig kontroll over, likevel ikke blir verre enn at vi kan klare å leve med den. Jeg skal ikke her gjenta alle de argumenter som taler for større prisstabilitet. Det er jo unektelig så at vi hittil har klart oss noenlunde bra til tross for prisstigningen, men vi hadde vel likevel klart oss enda bedre uten den. Når jeg imidlertid ikke synes det er så lett å slå seg til ro med at utviklingen får gå sin skjeve gang, er det likevel ikke først og fremst på grunn av dens økonomisk uheldige virkninger. Vi er blitt rike nok til at vi kan tåle dem eller kompensere for dem hvor de gir alt for uheldige utslag sosialt sett. Men de erfaringer vi har hatt siden slutten av 1960-årene, har vel gitt oss en urolig følelse av at vi ikke lenger står overfor noen jevn prisstigning, men at den av årsaker vi ikke har muligheter for å forutse og beherske, plutselig kan skyte fart og komme opp på et nivå som vi tidligere helst knyttet til sør-amerikanske land. Vi har da fått inn et element av manglende stabilitet i vårt økonomiske liv som vi ikke kjenner virkningene av for stabiliteten i vårt samfunnssystem for øvrig. Norge er slett ikke det mest utsatte land i så måte, men det er ikke vanskelig å finne eksempler på land hvor inflasjon og arbeidsledighet, enten som følge av inflasjonen eller som følge av tiltak for å bekjempe den, kan true selve landets styreform. Før vi avviser alle ubehagelige tiltak for å kontrollere prisutviklingen, bør vi tenke over om vi kan være sikre på at det demokratiske styresett vi er så heldige å leve under, vil kunne tåle en stadig mer usikker prisutvikling hvor lenge som helst.