

Muligheter og begrensninger i inntektspolitikken*

Mine resonnementer på de følgende sider har som sin bakgrunn erfaringer som vi har gjort i Norge. Men forholdene hos oss er ikke mer spesielle enn at jeg tror de har nokså generell gyldighet innenfor den type av blandingsøkonomier som vi har i de vestlige land, og kanskje særlig her i Norden.

Etter først å ha gjort rede for hva jeg her vil forstå ved begrepet inntektspolitikk og etter å ha pekt på visse sentrale forutsetninger for at en slik politikk skal kunne føres, vil jeg gå inn på hva som synes å være oppnådd med de virkemidler vi hittil har rådd over. Dette avsnittet kan gjøres relativt kort. Det er vesentlig lettere å utbre seg om de begrensninger man står overfor ved gjennomføringen av en inntektspolitikk. Det er imidlertid et allment fenomen at det er mye lettere å peke på vanskeligheter og begrensninger i anvendelsen av virkemidler enn å vise hvilke muligheter som likevel foreligger. Likevel har vi ikke noe valg, vi er nødt til å føre økonomisk politikk. Skal derfor våre drøftinger ha noen praktisk nytteverdi, må vi forsøke å finne fram til hva som kan gjøres, vanskeligheter til tross. Jeg vil derfor forsøke å trekke fram visse muligheter som enda ikke – eller bare i liten grad – synes prøvd i praksis, og som kanskje kan tilfredsstille noen av de nødvendige kriterier for at en inntektspolitikk skal kunne gjennomføres med noenlunde hell.

Aktører og påvirkningsmuligheter

Både priser og inntekter fastlegges av visse aktører i det økonomiska liv. For-

uten av aktørenes målsetting vil fastleggingen avhenge av hvordan aktørene er organisert og av hvordan de bedømmer den økonomiske situasjon de står overfor under fastleggingen. Under utforming av en politikk fra de offentlige organers side har en stort sett måttet anta at organisasjonsformene er noenlunde faste over det tidsrom en ser på.

De beslutninger som aktørene treffer på bakgrunn av den økonomiske situasjon og de forventninger som til enhver tid foreligger og som de selv er med å påvirke, gir oss et visst utviklingsforløp for priser og inntekter. Av flere grunner, som vi her ikke behøver å gå nærmere inn på, liker vi ikke dette utviklingsforløpet, og vi vil derfor gripe inn i de forhold som bestemmer det. Aktørenes målsetting har vi små muligheter for å gjøre noe med. Det vi derfor i praksis gjør er dels å forandre den økonomiske situasjon, dels å forsøke å forandre den måten aktørene handler på under en gitt økonomisk situasjon. Det første kaller vi etterspørselspolitikk, mens jeg vil bruke betegnelsen "inntektspolitikk" om den andre gruppen av tiltak. I realiteten blir da inntektspolitikken et inngrep i markedets organisasjon, i alle fall for så vidt som det kommer inn en ny aktør i markedet som de tidligere aktører må ta hensyn til å sine beslutninger. Formålet med den er å gi grunnlag for en høyere sysselsetting enn vi ellers ville hatt.

*Jeg har hatt stor nytte av kommentarer fra forskningssjef Odd Aukrust og avdelingsdirektør Hallvard Borgenvik. Synspunktene står naturligvis bare for min egen regning.

Ut fra en slik oppfatning av selve begrepet er det åpenbart at inntektspolitikken står og faller med at vi gjennom den faktisk når aktørene, slik at vi har en mulighet for å påvirke deres adferd.

De mest iøynefallende aktører på arbeidstakersiden er de store organisasjoner med deres ledelse, hvor Landsorganisasjonen inntar en særstilling, selv om den slett ikke er uten konkurranse. Innenfor LO er så vel den sentrale ledelse som de enkelte fagforbund aktører, og det samme gjelder forbundenes lokale underavdelinger ned til fagforeningene ved de enkelte bedrifter. Også det enkelte medlem vil ofte ha en viss selvstendig innflytelse.

Arbeidsgiverne har også sine landsomfattende arbeidsgiverforeninger, men med større muligheter for selvstendig handling hos medlemsbedriftene i forhold til sin hovedorganisasjon enn lønns-takerne har i forhold til sin. Mange bedrifter er heller ikke medlem av noen arbeidsgiverorganisasjon.

Når det gjelder den inntektsdannelse som skjer gjennom prisene, står vi på enkelte områder, som innen jordbruk og fiske, overfor sentrale organisasjoner med betydelig myndighet overfor sine medlemmer. Det samme kan gjelde en del monopoler eller monopolliknende sammenslutninger i produktmarkedet. Men stort sett er det de enkelte bedrifter som er aktører i prissettingen, og de interesseorganisasjoner de deltar i har liten eller ingen myndighet til å forhandle om priser og prissetting på sine medlemmers vegne.

Både på grunn av sin størrelse og sin sterke organisasjonsgrad er mulighetene for å påvirke inntektsutviklingen innen lønns-takergruppen av særlig betydning for hvor godt myndighetene skal kunne påvirke den samlede inntektsutvikling. Andre grupper har også en tendens til å måle sin egen inntekt i forhold til lønns-takernes. Jo færre aktører man her har

eller jo sterkere de sentrale aktører står i forhold til de som dekker et mer begrenset område, jo større vil mulighetene for påvirkning være. Observatører utenfra har da også pekt på at mulighetene for en effektiv inntektspolitikk skulle ligge forholdsvis godt til rette i de nordiske land, fordi den sentrale ledelse i fagbevegelsen har hatt en så sterk stilling.

Midlene til påvirkning overfor aktørene kan ta mer eller mindre sterke former. Den svakeste form er kanskje *informasjon*. Denne kan ta sikte på at partene bygger på de samme forutsetninger både med hensyn til den økonomiske situasjon og med hensyn til virkningene av alternative inntektsøkninger for realinntektsutviklingen innen ulike grupper. Informasjonen kan også gjelde en gjensidig orientering om planer og intensjoner med sikte på å unngå at enkelte aktører bygger på feilaktige forutsetninger med hensyn til hva andre aktører vil gjøre. Den første typen av informasjon er i Norge blitt utarbeidet av Beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og har sikkert vært nyttig for så vidt som man gjennom den kan unngå at partene bygger på forskjellig faktisk materiale. Den andre typen har vært utvekslet gjennom Kontaktutvalget mellom sentrale medlemmer av regjeringen og formennene i de viktigste av arbeidslivets organisasjoner. Den kan i heldige tilfeller bidra til å forebygge krav som er basert på forventninger om sterkere prisstigning enn den man faktisk vil få. Den kan også bidra til å skape et åpnere forhold mellom de parter som er involvert. Om den alt i alt også har bidratt til å dempe pris- og inntektsutviklingen er vanskeligere å si. Det er jo nemlig godt mulig at inntektskravene kan bli større enn de ellers ville vært når det ikke lenger er mulig å "lure" noen av partene ved hjelp av manglende informasjon om hensiktene.

Ved *overtalelse* går man et skritt

lenger enn til ren informasjon. Overtalelsen kan ta lempelige former som henstilling til partene i offentlige dokumenter og taler om å vise moderasjon, eller det kan være samtaler "på kammerset" hvor man understreker nødvendigheten av det samme. Man må nok i hovedsaken akseptere deres egne målsettinger, men fremheve at de på lengre sikt selv er best tjent med å følge henstillingene. Særlig hvor det er en nær forbindelse mellom fagbevegelsen og regjeringspartiet kan en slik overtalelse nok ha sin virkning.

Fra den rene overtalelse er det bare et kort skritt til *tilsagn* fra myndighetenes side om bestemte tiltak forutsatt at inntektsøkninger holdes innenfor en nærmere bestemt grense. I Storbritannia har man således gitt tilsagn om skattelette under slike forutsetninger, og i Norge har man gitt tilsagn om en begrensning av prisstigningen, om nødvendig med bruk av prissubsidier.

En videre utvikling av dette finner vi i de mer omfattende *forståelser* hvor partene og myndighetene når fram til en realøkonomisk og inntektspolitisk målsetting som søkes nådd ved bruk av inntekter, priser, skatter og pristilskott, eventuelt andre former for tilskott. De pakkedøsninger man gjorde bruk av ved inntektsoppgjørene i Norge i årene 1975-77 har hørt til denne kategori. I Østerrike har man også gjennom lang tid basert seg på slike forståelser, om enn mindre omfattende med hensyn til bruk av virkemidler. I Norge har det både fra myndighetenes og Landsorganisasjonens side med bestemthet vært hevdet at man med dette fikk vesentlig lavere avtalte inntektstillegg enn man ellers ville fått, mens dette har vært trukket i tvil av andre, bl. a. av OECD. I prinsippet skulle i alle fall en slik friere bruk av virkemidlene gi mulighet for å oppnå et bestemt realøkonomisk resultat ved en lavere prisstigning enn man ellers ville

fått. Hvorvidt man i gjennomføringen har lyktes å utnytte denne muligheten, er et spørsmål vi skal komme tilbake til.

I tillegg til disse forskjellige former for positiv medvirkning fra myndighetenes side, har man også muligheten for å nytte *sanksjoner* overfor handlinger fra aktørenes side som blir funnet å være i strid med samfunnsøkonomiske interesser. En avtale inngått mellom partene i arbeidsmarkedet kan for eksempel forutsette offentlig godkjenning for å være gyldig, og for at den skal få slik godkjenning kan det stilles krav om at den avtalte lønnsøkning skal ligge innenfor nærmere angitte rammer. Man kan også legge en skatt på bedrifter hvor prisene øker for sterkt (Frankrike) eller man kan gjennomføre direkte regulering av priser eller priskalkyler. I Norge har man også gjort utstrakt bruk av tvungen voldgift når partene ikke lykkes i å komme til enighet, og store samfunnsinteresser ville bli skadelidende ved en arbeidsstans. Men det skal tilføyes at en voldgiftsnemnd tar sikte på å komme fram til et resultat som er rimelig i forholdet mellom partene og ikke nødvendigvis i forhold til samfunnet som helhet.

Begrensninger i mulighetene

Hva jeg her har omtalt og som kan kalles den positive medvirkning fra myndighetenes side (informasjon, overtalelse, tilsagn og forståelser) har alle det til felles at de tar sikte på å påvirke adferden hos *representanter* for dem saken til syvende og sist gjelder. I viktige spørsmål har disse representanter til oppgave å handle på sine medlemmers vegne, og i den grad det er tilfelle, er det representantene som er aktører i spillet. Da må det være dem myndighetene tar sikte på å nå med sine tiltak. Men ofte har representantene begrensede fullmakter. En avtale som de inngår, kan være betinget av at den vedtas av medlemmene ved uravstemming, og i så fall vil organisasjonenes represen-

tanter måtte legge avgjørende vekt på hva de kan vente å få vedtatt. Foruten at en forkastet avtale ikke er noen avtale, betyr den et prestisjetap for organisasjonens ledelse, som vil kunne svekke deres muligheter for å handle på medlemmenes vegne i fremtiden. De inntektspolitiske tiltak blir under slike forhold ikke effektive med mindre man gjennom dem også lykkes i å nå de medlemmer av organisasjonene som til syvende og sist har det avgjørende ord. Å nå medlemmene på en effektiv måte gjennom informasjon og/eller overtalelse er som man vil vite ingen lett oppgave. Man beveger seg her på områder som er i høy grad politiske av natur, og man må være forberedt på å møte motinformasjon som kanskje vil ha lettere for å nå fram, fordi den passer bedre til hva medlemmene ønsker og til deres forhåndsoppfatninger. Da er mulighetene større hvis man kan gå ut med tilsagn om økonomiske fordeler eller garantier i en eller annen form. Men med slike tilsagn kan man risikere å motvirke det man egentlig forsøker å oppnå.

Dette siste forhold har sammenheng med at selv om organisasjonenes representanter har fullmakt til å inngå avtaler på vegne av medlemmene, vil en vesentlig del av inntektsfastsettelsen skje på det lokale plan innenfor bedriften. Det er dette vi kjenner som lønnsglidning, og som i alle fall i Norge har vært tallmessig like viktig for den samlede lønnsutvikling som de avtalte lønnsøkninger, og i de siste år betydelig viktigere.

Det man vinner gjennom moderate avtalte lønnstillegg kan meget lett gå tapt i en tilsvarende sterkere lønnsglidning, dersom moderasjonen er oppnådd gjennom tilsagn som gjennom sin finanspolitiske virkning øker presset i arbeidsmarkedet. I Norge har vi hatt smertelige erfaringer i så måte.

En annen vanskelighet man står overfor, er at de enkelte grupper gjerne

krever at om de selv som følge av inntektspolitikken skal opptre annerledes enn de ellers ville gjøre, så skal det samme også gjelde alle andre grupper. Nå er det ikke like lett å kontrollere alle gruppers inntekter, og behovet for direkte kontroll er heller ikke det samme. Dessuten vil hensyn til bevegelighet i arbeidsmarkedet og opprettig av tidligere oppståtte skjevheter kunne kreve en inntektsutvikling som er differensiert mellom ulike grupper. Delvis kan dette oppnås i forståelse med partene, særlig for å korrigere oppståtte skjevheter som er sosialt uakseptable, men man har erfaring for at kravet om at ingen må komme bedre ut enn de sentrale lønnstakergrupper som inntektspolitikken som regel retter seg mot, er ganske sterkt. Ofte vil bare mistanken om at noen vinner fordeler framfor andre kunne skape betydelige problemer, og dette reiser behovet for en godt utbygd og omfattende inntektsstatistikk. Men man kan ikke på forhånd vite om ikke en slik statistikk vil skape like mange problemer som den løser. Det blir jo da lettere for de ulike grupper å sammenlikne sin egen inntektsutvikling med andres, og man får bedre grunnlag for å kreve en gunstigere inntektsutvikling dersom man kan vise til andre grupper som begrunnelse.

Selv om formålet med en inntektspolitikk er å gi grunnlag for høyere sysselsetting og dette i prinsippet er godtatt som en edel målsetting, er det ikke sikkert den har noen praktisk betydning for mange av de grupper som kravet om moderasjon rettes til. Deres egen arbeidsplass er kanskje trygg nok i alle fall. Og da kreves det en ganske velutviklet solidaritet og forståelse av økonomiske sammenhenger for å reonsere på sine krav.

At man på inntektstakersiden ikke har en enkelt aktør, men flere på ulike nivåer som kan operere mer eller mindre uavhengig av hverandre, er et velkjent problem i inntektspolitikken. Derimot har

man vært vant til å gå ut fra at på myndighetenes side utøves politikken av en enkelt aktør, nemlig Regjeringen, eventuelt representert ved Økonomi- eller Finansdepartementet. Denne forutsetning kan være riktig nok hvor Regjeringen har en majoritet i nasjonalforsamlingen eller samarbeidet mellom den og nasjonalforsamlingen er vel ivaretatt på andre måter. En mindretallsregjering kan imidlertid lett bli stilt overfor at gruppe- eller partiinteresser i nasjonalforsamlingen er sterke nok til å presse gjennom tiltak som har inntektspolitiske virkninger som harmonerer dårlig med Regjeringens opplegg. En slik inntektspolitikk kan være innrettet mot ganske andre mål enn å gi muligheter for størst mulig stabilitet i prisutviklingen. Under slike forhold er ikke lenger noen inntektspolitikk mulig. Det lar seg ikke gjøre å konstruere et system som kan gi planlagte resultater, hvis den part som har et særlig ansvar for planleggingen ikke selv er i stand til å handle etter en enhetlig og koordinert plan.

En annen begrensning av politisk natur overfor myndighetenes muligheter ligger i at dersom Regjeringen først har engasjert seg i et inntektspolitisk opplegg, og man ikke får aksept for den linje man har lagt opp, er det ikke lett for den å kaste kortene og si at da får partene ordne opp som best de kan. Dette vil – og i noen grad med rette – bli oppfattet som et politisk nederlag for Regjeringen som den naturlig nok gjerne vil unngå. Dermed oppstår faren for at Regjeringen kan presses til å akseptere en inntektspolitikk som ikke tar nødvendig hensyn til en balansert økonomisk utvikling, men hvor problemene løses ved tiltak som gir en for ekspansiv finanspolitikk. En økonom vil kunne vise at dette er jo heller ikke partene i arbeidslivet tjent med i det lange løp, men vanskeligheten ligger i at deres perspektiv tradisjonelt har vært en- og toårige tariffavtaler og ikke

”det lange løp”.

Som man ser er det lett nok å peke på begrensninger og svakheter ved de former for inntektspolitikk som man hittil har hatt muligheter for å føre. Men før man lar dette bli avgjørende, må man også ta hensyn til de realøkonomiske kostnader som er en konsekvens av ikke å gjøre bruk av de muligheter som tross alt kan tenkes å foreligge. Alternativet vil jo være en klassisk etterspørselsregulering ved hjelp av finans- og kredittpolitiske virkemidler. Man begrenser da etterspørselen tilstrekkelig til at det oppstår så mye ledige ressurser at kravene om inntektsøkninger, og viljen til å innrømme dem, dempes så pass sterkt at vi på denne måten får en prisutvikling som kan aksepteres.

Men også med en slik politikk har en de største vanskeligheter med å nå fram til dem hvis adferd en tar sikte på å påvirke. Selv om det kan være rimelig å regne med at ledighet påvirker inntektskravene til de som blir eller står i fare for å bli ledige, vil jo storparten av lønnstakerne ha en noenlunde trygg arbeidsplass selv under forholdsvis høy ledighet. Og like lite som når det gjelder å vinne forståelse for nødvendigheten av en inntektspolitikk, kan en under mer tradisjonell etterspørselspolitikk regne med at sysselsettingsproblemer i verkstedindustrien påvirker lønnskravene i bakerfaget eller hos sykepleierne. Lønnstakerne er ingen gruppe som man har rett til å vente en spesielt utviklet solidaritet av, på tvers av fag- og yrkesgrenser. Lønnstakerne er nesten identisk med oss selv som folk, og gruppekonflikter av den type vi er vant til å regne med innenfor befolkningen som helhet, må vi derfor nødvendigvis finne igjen blant lønnstakerne.

Av det jeg har sagt skulle det fremgå at jeg ser særlig to årsaker til at de forskjellige former for inntektspolitikk som hittil har vært forsøkt, bare har hatt begrenset

success. For det første har myndighetenes medvirkning i inntektspolitikken forutsatt tiltak som har sprenget de realøkonomiske rammer. For det andre har man bare i begrenset utstrekning nådd fram til de egentlige aktører med de virkemidler man har brukt. Skal vi søke nye virkemidler, er det disse begrensningene vi må søke å komme forbi.

Alternativer i inntektspolitikken

I forsøket på å formulere alternativer til den inntektspolitikk som hittil har vært ført i vår del av verden, vil jeg forutsette at man har en sentral myndighet med tilstrekkelig autoritet til å kunne opptre på statens vegne ved utformingen og gjennomføringen av inntektspolitikken. Denne forutsetning behøver ikke nødvendigvis være realistisk, men det lar seg ikke gjøre å utforme noe økonomisk system som kan fungere på en tilfredsstillende måte uten dette. Hvor den ikke er oppfylt, vil de mulige løsninger på problemene mer være å finne i politisk taktikk enn i økonomisk politikk.

Dersom det ikke er realistisk å vente at partene i fellesskap kan bli enige om hvilke rammer en samfunnsøkonomisk forsvarlig balanse mellom tilgang og etterspørsel etter realressurser setter og på en slik måte at de også vil forplikte seg til å holde seg innenfor de samme rammer, må det være en oppgave for den sentrale myndighet å trekke opp de nødvendige rammebetingelser. Gjennom disse må det rom som står til rådighet for inntektsøkninger fastlegges, og den balanse som tilsiktes må være slik at forhold i markedet ikke sprenger dette rom. Hvor høyt ressursutnyttelsen kan holdes vil i betydelig grad avhenge av hvor fleksibelt arbeidsmarkedet kan gjøres. "En samfunnsøkonomisk forsvarlig balanse" er en nokså vag og ubestemt formulering. Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid ikke å gi en nærmere definisjon av etterspørselspolitikken, men å

understreke at myndighetene i et inntektspolitisk samarbeid ikke kan inngå noe kompromiss med partene på bekostning av utenriksøkonomien. Et slikt kompromiss innebærer nemlig at problemene løses på bekostning av fremtidig levestandard og sysselsetting. Og avveiningen mellom nåtid og framtid må det være våre parlamentarisk valgte myndigheter som har ansvaret for. Oppgaven blir så å stille det problem partene i arbeidslivet skal ta stilling til på en slik måte at konsekvensene av deres valg kommer klart fram. Jeg vil peke på tre ulike måter for å oppnå dette. De er ikke alternativer, metodene vil kunne kombineres og supplere hverandre.

a) Offentlige sysselsettingsmidler

En mulighet vil være å bruke statens utgifter til sysselsettingsformål som et middel i forhandlingene. Logikken i det kan fremstilles på to måter. Man kan si at jo mer kostnadsinflasjon som blir skapt gjennom inntektsoppgjørene, jo mer etterspørselsdemping må finne sted gjennom finanspolitikken og jo mindre midler vil dermed kunne anvendes til å opprettholde sysselsettingen. En annen måte er å si at om ikke partene vil gjøre sitt til å opprettholde høy sysselsetting gjennom moderat kostnadsstigning, kan man ikke vente at staten skal kunne løse problemet gjennom sysselsettingstiltak. Det ville ligge en pedagogisk virkning i et slikt system, idet ansvaret for sysselsettingsutviklingen ville komme mye klarere fram. Det ville være en rimelig konsekvens av systemet at partene i arbeidslivet fikk større innflytelse over hvordan de offentlige tilskott til opprettholdelse av sysselsettingen ble anvendt.

Der er imidlertid også visse svakheter knyttet til et slikt system. Blant annet ville det ha som konsekvens at jo høyere sysselsettingen blir som følge av en gunstig kostnadsutvikling, jo større midler ville bli stilt til rådighet for sysselset-

tingstiltak. Selv om disse ville kunne justeres ned ved senere inntektsoppgjør, ville der være en fare for at en gunstig kostnadsutvikling og store sysselsettingsmidler til sammen ville skape et stramt arbeidsmarked som ville drive lønnsgradningen oppover. Tilsagnet om sysselsettingsmidler ville jo nemlig måtte knyttes til de avtalte lønnsøkninger, blant annet fordi det bare er disse man kjenner når bevilgningene må gis. I dette ligger det også at man bare i begrenset utstrekning ville nå aktørene. De mange lønnsfastsettelse rundt omkring på arbeidsplassene vil ikke kunne påvirkes vesentlig av en slik byttehandel på det aller høyeste plan. Disse innvendinger til tross tror jeg systemet vil være verdt å prøve, særlig i tilfeller der man står overfor en kostnadsinflasjon kombinert med høy ledighet. I en slik situasjon vil faren for at man totalt sett skulle få et for stramt arbeidsmarked ikke ha særlig relevans, og når man kom dit at den ble aktuell, ville det nærmest være et uttrykk for at tiltaket hadde gitt de ønskede resultater.

b) Et desentralisert forhandlingssystem

En annen mulighet ville være et system der lønnsavtaler i langt større grad blir inngått lokalt med den enkelte bedrift. De landsomfattende lønnsavtaler som vi kjenner i våre nordiske land, er egentlig ingen selvfølge. De har vokst fram for å styrke fagbevegelsens kampkraft og som et uttrykk for solidaritet på tvers av geografiske skillelinjer. Solidariteten er imidlertid knyttet til lønnsvilkårene for de som har arbeid, den gjelder ikke selve muligheten for å få arbeid. Dette er for så vidt naturlig nok på bakgrunn av en hel mannsalder med full sysselsetting, i alle fall i noen av våre land. Som kjent er systemet blitt møtt med kritikk også innenfor fagbevegelsens egne rekker på grunn av de sentraliseringstendenser det innebærer.

Et mer desentralisert system ville innebære at lønnsstakerne mer direkte måtte ta hensyn til bedriftens betalings-evne og sin egen sikkerhet for arbeidsplassene enn det man kan vente når det forhandles for ansatte ved alle bedrifter innenfor en bransje under ett. Sammenhengen mellom lønnsnivå og konkurranseevne må antas å være lettere å forstå i mikro- enn i makroplanet. Eventuelt kunne et slikt system kombineres med større deltakelse og medansvar i den økonomiske ledelse av bedriften fra de ansattes side, selv om dette egentlig burde være sikret gjennom de tiltak som i alle fall i Norge allerede er gjennomført med sikte på bedriftsdemokrati. Systemet ville også ha den fordel sammenliknet med vårt nåværende at det ikke stilte urealistiske krav til solidariteten mellom lønnsstakergrupper. Av samme grunn ville det imidlertid ikke bidra til lønnsutjamning, verken innenfor den enkelte bransje eller bransjene imellom. Fordi det i skjermede bedrifter kunne være en felles interesse for lønnsstakerne og bedriftens ledelse i å sette opp inntektene og beskatte det øvrige samfunn gjennom prisheving for å dekke den utgiftsøkning som ble resultatet, måtte man antakelig sette inn en eller annen form for offentlig godkjenning av lønnsavtaler i slike tilfeller, eller i det minste ha en mulighet for et offentlig organ til å gripe inn overfor en inngått lønnsavtale.

Et slikt system vil i realiteten innebære å gi markedssystemet en langt sterkere plass i lønnsfastsettelsen. De makro-økonomiske virkningene av dette er vanskelig å forutse, selv om man i prinsippet ikke står overfor et problem av noen annen karakter enn på de mange andre områder hvor markedsmessige reaksjoner inngår i våre makromodeller. Viktigere tror jeg det er at systemet ville bryte så vidt radikalt med våre nordiske tradisjoner med hensyn til sentral styring og ansvar at mulighetene for å få det

akseptert antakelig er forholdsvis små. I alle fall i Norge går tendensen i fagbevegelsen så sterkt i retning av å prioritere lønnsutjamning at det synes utenkelig at man i nær framtid skulle kunne reversere denne utvikling.

c) Lønnsstigningsskatt.

Det ville være mulig å opprettholde atskillig mer av vår sentrale inntektsfastsettelse, samtidig som virkningen av de avgjørelser som blir truffet blir merkbare på det plan aktørene befinner seg, ved en tilpasning av et forslag som i litt forskjellige former har vært fremmet av Sidney Weintraub og Henry C. Wallich, nemlig en skatt på lønnsøkning ut over visse rammer. Abba P. Lerner har vært inne på liknende tanker.

Forslaget¹ innebærer at bedrifter som gir lønnsøkning utover en nærmere fastsatt prosentvis ramme blir ilagt en tilleggsskatt på sin fortjeneste. Lønnsstigningen forutsettes fastlagt ved hjelp av en indeks for hver enkelt bedrift. Blant annet på grunn av de administrative problemer ordningen reiser, forutsettes den anvendt bare overfor større bedrifter, men likevel slik at den ville gjelde for en vesentlig del av lønnstakerne i amerikansk industri.

Wallich avviser tanken om å utlikne tilleggsskatten direkte på grunnlag av hvor mye faktisk lønnsøkning har gått ut over en stipulert ramme, fordi dette bare ville innebære en økning av lønnskostnadene som kunne veltes over på forbrukerne og dermed bidra til ytterligere å øke prisstigningen. Det er mulig at dette er riktig i et land med så begrenset utenrikshandel som i USA. I mindre land der en betydelig og normsettende del av næringslivet arbeider på eksportmarkeder eller i konkurranse med import, vil denne muligheten være vesentlig redusert.

I et land som vårt eget, eller for så vidt de nordiske land, kunne en tenke seg systemet utformet slik at det på sentralt

hold ble fastsatt en viss prosentvis økning i gjennomsnittlig lønn pr. årsverk innenfor den enkelte bedrift. Dersom denne ble overskredet, ville bedriften bli pålagt en skatt som sto i forhold til overskridelsen, beregnet på de samlede lønnsutbetalinger. Denne satsen ville kunne varieres alt etter hvor strengt man ønsket å praktisere systemet, for eksempel innenfor grenser på 25 og 100 prosent. De minste bedrifter ville antakelig måtte unntas fra ordningen både av administrative hensyn og fordi endringer i arbeidsstokkens sammensetning her lett ville kunne gi betydelige utslag fra ett år til det neste. Dermed ville også nye bedrifter for det meste være unntatt, idet disse jo for det meste starter i det små. Overfor nystartede bedrifter med mange ansatte ville man kunne bygge på det gjennomsnittlige lønnsnivå i vedkommende bransje det første året.

Et unntak for små bedrifter innebærer en viss fare for forvridding, slik at disse lettere ville kunne skaffe seg arbeidskraft i et stramt arbeidsmarked. Det kan også innebære en fare for selskapskonstruksjoner med sikte på å unngå skatten. Men systemet behøver ikke nødvendigvis å være i virksomhet alle år, og eventuelle forvriddinger ville derfor bli midlertidige. Av samme grunn vil juridiske konstruksjoner, som jo vil ha lengre varighet, være lite fristende. Dessuten ville det også under et slikt system være nødvendig å unngå at arbeidsmarkedet ble så stramt at det ga bedrifter som var unntatt fra systemet, urimelige fordeler i rekrutteringen av arbeidskraft.

¹ Henry C. Wallich and Weintraub: A Tax-Based Incomes Policy, *Journal of Economic Issues*, June 1971; Wallich: Phase II and the Proposal for a Tax Oriented Incomes Policy, *Review of Social Economy*, March 1972; Wallich: Using the Tax System to Restrain Inflation, Statement before the Joint Economic Committee of the US Congress, February 8, 1978.

Jeg vil understreke at avgiften måtte legges på lønnsstigning utover et fastsatt nivå, ikke på lønnsglidning. Vi har i praksis ingen mulighet for å skille mellom hva som er avtalte lønnstillegg og hva som er lønnsglidning, fordi de avtalte lønnstillegg tar så mange former. Den lønnsglidning vi beregner og studerer med så stor interesse, er egentlig en statistisk restpost. Den kan være nyttig nok i økonomiske analyser, men den er helt uegnet som grunnlag for reaksjoner overfor den enkelte bedrift. Dette har også vist seg når man har forsøkt eller vurdert muligheten av å bruke lovmessige tiltak overfor lønnsglidningen.

En innvending som er reist mot forslaget, er at det ville bryte alt for radikalt med det forhandlingsystem på arbeidsmarkedet som er bygget opp. Til dette er for det første å si at det er selve dette system og den måte arbeidsmarkedet er organisert på som er en hovedårsak til at man ikke greier å få den ønskede kontroll med inflasjonen, langt mindre å kombinere full sysselsetting med rimelig prisstabilitet. Skal vi kurere en sykdom, kan vi ikke kreve å få beholde sykdommens årsak. Men for det andre er det slett ikke slik at organisasjonene ikke vil komme til å ha noen rolle å spille under et slikt system. Jeg ville tro at selve fastsettelsen av den aksepterte inntektsøkning måtte skje under organisasjonenes medvirkning. De sentrale organisasjoner ville dessuten ha et avgjørende ord med hensyn til hvor stor del av inntektsøkningen som skulle finne sted ved generelle sentralt fastlagte inntektsøkninger, og hvor mye som skulle forbeholdes lokalplanet. Det som skulle bestemmes lokalt, ville nødvendigvis måtte foregå i samarbeid med de lokale fagforeninger. De ville få en meget vanskelig oppgave når det gjelder å fordele den inntektsøkning som kan finne sted mellom ulike grupper blant sine medlemmer, men det

er nettopp slike valgproblemer innenfor gitte rammer som man ikke bør få anledning til å skyve fra seg. Man må også regne med at det her ligger konfliktstoff mellom bedriftens ledelse, som har behov for å bruke lønnsystemet for rekruttering og premiering, og fagforeningene, som tenderer mot å legge større vekt på likebehandling og ansiennitet. Dette er imidlertid konflikter som man står overfor i bedriftene også i dag. Forskjellen vil være at mens det nå bare er bedriftsledelsen som står overfor en total begrensning som settes av bedriftens inntjeningssevne, vil rammen under et system med lønnsstigningsskatt være definert også for lønnstakerne selv og deres representanter.

Nå kan det selvsagt tenkes at man fra lønnstakernes side ikke vil bekymre seg om hvor vidt bedriften måtte betale skatt på en lønnsstigning utover stipulert nivå. Jeg tror imidlertid mange som gjerne ser sin egen inntekt økt på bekostning av bedriftens inntekt, vil tenke seg om en gang til hvis de skal dele med staten. Tilknytningen og avhengigheten av ens egen bedrift er tross alt slik at man som regel føler en sterkere identifikasjon med den enn med den anonyme stat. I alle fall vil bedriftens motstand mot å innrømme for store lønnsøkninger tilta, og den vil ha sterkere argumenter på hånden når dens avslag har fått en form for offentlig godkjenning.

Men nå skal vi ikke se enhver lønnsøkning ut over de gitte rammer og den derav følgende skatt bare som en svakhet ved systemet. Tvert i mot kan denne muligheten gi systemet en elastisitet som kan være nyttig. En ekspanderende bedrift kan se seg tjent med å komme opp på et høyere utgangsnivå for senere år, idet dette vil øke mulighetene for å rekruttere arbeidskraft uten at det skal medføre en ekstra skatt år etter år. Den skatt man da må betale kan ses på som en kompensasjon til det øvrige samfunn for de kostna-

der det blir påført ved at enkelte bedrifter bryter ut og dermed bidrar til å trekke det generelle kostnadsnivå oppover.

En fare ligger i at de stipulerte inntektsøkning også vil bli oppfattet som en minsteøkning som alle har krav på. Dette vil imidlertid i noen grad avhenge av hvor ambisiøse målsettinger man setter seg med hensyn til å redusere prisstigningen, og dermed hvor høyt man legger den stipulerte sats. Bedrifter som ikke har markedsmessige forutsetninger for å gi så store lønnstillegg, vil måtte forsøke å få sine ansatte til å akseptere mindre lønnsøkning. I den utstrekning dette ikke lykkes, vil resultatet på noe lengre sikt bli at bedriften må innskrenke virksomheten. Dette er ingen uønsket virkning, det er jo meningen at man skal ha bevegelse i arbeidslivet også under et system som det skisserte.

Jeg har møtt den innvending mot systemet at det ville styrke bedriftenes fortjeneste på bekostning av lønnstakerne. Rent bortsett fra at det i den nåværende situasjon stort sett synes akseptert at bedriftenes fortjeneste ikke er tilstrekkelig til å opprettholde den nødvendige investeringssetterspørsel, er innvendingen bare gyldig på kort sikt og under bestemte forutsetninger. Innenfor konkurranseutsatte næringer må en regne med at effektiv valutakurs vil avhenge av den innenlandske prisstigning på en slik måte at lavere prisstigning vil beskjære bedriftenes fortjeneste gjennom appresiering eller periodiske revalueringer. Variasjoner i fortjenestenivået med skiftende konjunkturer må en imidlertid regne med både under det nåværende og et alternativt system. Skjermede næringer ventes vel stort sett på litt lengre sikt å ha et noenlunde fast fortjenestenivå i forhold til lønnsutfittene, og i så fall skulle de ikke øke sin fortjenesteandel som følge av en kontrollert lønnsutvikling. Jeg ser imidlertid ikke bort fra at det kan bli

nødvendig å supplere ordningen med priskontroll innenfor enkelte bransjer, både for å unngå mulige fordelingsmessig uønskede virkninger og for å vinne den nødvendige politiske aksept for systemet.

De praktiske og kontrollmessige problemer med systemet er neppe u håndterlige. Samlet utbetalt lønn kjenner man i dag fra skattelikningen, og antall årsverk som er gått med vil kunne finnes fra de lønnsinnberetninger som bedriftene i dag gir for sine ansatte. Det er imidlertid mulig at man vil finne det hensiktsmessig å innhente egne timeverkoppgaver. I betraktning av alle de opplysninger som våre bedrifter er pålagt å gi i ulike forbindelser, er det vanskelig å se at dette skulle reise så store problemer at systemet av den grunn vil måtte avvises. Det kan i denne forbindelse være av interesse å notere seg at et system noenlunde av den type som her er skissert allerede er i bruk i Ungarn.

Det store spørsmål er naturligvis om et slikt system vil ha noen mulighet for å bli vedtatt. Fagbevegelsen ville som nevnt få en vanskeligere fordelingsoppgave enn de har nå, med fare for større indre interessemotsetninger. Slike motsetninger er latente allerede i dag, ikke minst i avveiningen mellom lønnsøkning for de som er sysselsatt, mot arbeid for de som ikke har sysselsetting eller er truet av ledighet. Ved at man har skjøvet fra seg ansvaret for sysselsettingsnivået har man hittil stort sett klart å holde disse konfliktene unna. Det er naturligvis meget mulig at man vil satse på at dette fortsatt skal lykkes.

Det kan også tenkes at nasjonalfor-samlingen vil være betenkt over å gi regjeringen fullmakt til å stipulere den aksepterte lønnsøkning, enten dette nå skal skje i samarbeid med partene i arbeidslivet eller ut fra regjeringens selvstendige skjønn. Særlig kan dette være aktuelt hvor man har mindretallsregjeringer. Nå

er det i og for seg ikke utenkelig at denne satsen kan fastsettes av nasjonalforsamlingen selv. Til tross for den fare for overbud og taktisk begrunnede vedtak dette kunne innebære, ville en slik løsning likevel kunne være bedre enn ikke å ha noe system av denne karakter i det hele tatt.

Det bør understrekes så sterkt som overhodet mulig at systemet ikke kan erstatte en etterspørselspolitikk med sikte på rimelig balanse i arbeidsmarkedet. Med for høy etterspørsel ville presset på rammene bli så sterkt at et stort antall bedrifter ville se seg tjent med å gi høyere lønnsøkninger enn stipulert, og da ville en ved neste oppgjør stå overfor kravet om å rette opp de oppståtte skjevheter. Alternativt ville bedriftenes fortjenester bli så store at man i neste omgang måtte heve de stipulerte satser for lønnsøkning. Det skal imidlertid innrømmes at det kan ligge en fare i systemet hvis det fører til at man slapper av i etterspørselspolitikken. Men som tidligere påpekt er det umulig å konstruere et system som virker rasjonelt dersom man ikke kan forutsette at myndighetene opptrer rasjonelt.

Systemets verdi ligger i at det bringer rammeforutsetningene helt ned på det plan hvor de konkrete avgjørelser tas. Heri ligger også den store fare for at det aldri vil bli realisert. I så fall får man bare konkludere med at effektive tiltak med sikte på å bringe pris- og kostnadsstigningen under kontroll ikke lar seg gjennomføre nettopp fordi de er effektive.

Alternativet til en inntektspolitikk

Fra fagbevegelsens side, både internasjonalt og i de nordiske land, har interessen for en inntektspolitikk hittil vært heller lunken, for å si det mildt. I den aktuelle situasjon har man i stedet konsentrert seg om å kreve tiltak for høyere sysselsetting. Men dersom slike tiltak samtidig fører til sterkere inflasjon, kan

virkingen av dem på sysselsettingen bli heller tvilsom. Dels kan inflasjonen selv virke etterspørselsdempende gjennom den usikkerhet som skapes. I åpne økonomier som de nordiske vil dessuten virkingen på konkurranseevne og utenriksbalanse fort bli uakseptabel, både fordi dette har tilbakevirkning på sysselsettingen og fordi den gjeldsøkning overfor utlandet som en slik politikk medfører, i lengden vil lamme handlefriheten og kanskje til slutt i det hele tatt ikke lar seg realisere. Foreløpig har likevel tre av de nordiske land valgt å holde fast ved den fulle sysselsetting og heller ta konsekvensene i form av en sterk utenlandsopplåning. Men i hvert fall i prinsippet synes det å være allmenn enighet i disse landene om at det er nokså snevre grenser for hvor lenge denne politikken kan føres videre. Ingen av dem synes imidlertid å ha noen løsning på hvordan man inne rimelig tid kan bringe prisstigningen nedover og komme tilbake til en forsvarlig utenriksbalanse samtidig som en tilfredsstillende sysselsetting opprettholdes.

Jeg har foran forsøkt å antyde noen mulige løsninger. Det er en lett oppgave å finne svakheter ved dem. Men jeg tror at om en noen ut fra et annet system enn det vi faktisk har, hadde foreslått at priser og inntekter skulle fastsettes av interessegrupper med mer eller mindre monopolistisk stilling i markedet, samtidig som det skulle være myndighetenes ansvar å sørge for full sysselsetting, ville forslaget vært avvist som inkonsistent, inflatorisk og uten mulighet for å gi en optimal utnyttelse av produksjonsressursene. Og likevel er det et slikt system vi lever med.

Fordi etableringen av en inntektspolitikk vil gripe inn i så mange veletablerte interesser, ligger vanskeligheten langt mer i å få den gjennomført enn i å konstruere den. Men dersom vi ikke kan mønstre den nødvendige tilslutning,

både politisk og gjennom organisasjonene, til å treffe effektive inntektspolitiske tiltak, faller vi automatisk tilbake til alternativet å la det hele være som det er. Og selvsagt fortsetter vårt økonomiske system å fungere uten noen inntektspolitikk eller med slike inntektspolitiske tiltak som vi allerede kjenner. Men vi har ikke lov til å regne med at vi i så fall vil vende tilbake til situasjonen i 1960-årene med høy sysselsetting og moderat inflasjon. Flytende kurser og en utemmet økning i internasjonal likviditet har endret de eksterne forutsetninger i økonomisk politikk, liksom en utbredt inflasjonsbevissthet til erstatning for tidligere tiders "money illusion" har endret de interne forutsetninger. Tilsammen ser det ut til at disse faktorer har ført til et skift i Phillips-kurven mot høyre. Slike skift – og nesten alltid i samme retning – har vi opplevd før. Skal vi kunne presse kurven tilbake igjen, må vi få dempet inflasjons-

forventningene. McCracken-gruppen² antok at dette kunne la seg gjøre gjennom en tradisjonell, men bedre planlagt etterspørselspolitikk. Det ser i alle fall ut til å ta tid, og i demokratiske land, hvor regjeringer forholdsvis hyppig står på valg, er det fare for at velgerne ikke vil gi politikerne den tid som trengs. Uten nye virkemidler, det vil i praksis si uten en effektiv inntektspolitikk, er det fare for at vi fortsatt vil stå overfor gjentatte vekslinger mellom tilstrammingstiltak ut fra hva som blir funnet økonomisk nødvendig og stimuleringstiltak som anses politisk nødvendig. Vi har bare ingen garanti for at utslagene i inflasjon og sysselsetting vil holde seg på et så pass moderat nivå at de vestlige lands politiske og sosiale system i det lange løp vil tåle påkjenningen.

² OECD: Towards Full Employment and Price Stability, 1977.