

En strategi for sysselsetting og verdiskaping

av

Steinar Holden

Økonomisk institutt og leder for Utvalget for sysselsetting og verdiskaping

Utkast til artikkel trykket i Sosialøkonomen nr 6, 2000, side 10-15.

I april 1999 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle ”drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid”. Utvalget leverte sin rapport 30. juni 2000, jf NOU 2000: 21.¹ I rapporten legger utvalget særlig vekt på betydningen av et fortsatt inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere. Gjennom 1990-tallet har det oppstått spenninger i lønnsdannelsen, og utvalget gir en grundig drøfting av mulig endringer i lønnsdannelsen for å løse opp i dette.

1. Innledning

Utvalget besto av ledere for hovedorganisasjonene innen arbeids- og næringsliv (nestleder fra LO), visesentralbanksjefen, representanter for fire departementer, samt tre uavhengige eksperter. Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt var den uro som preget norsk økonomi i 1998 etter flere år med en stabil økonomisk utvikling. Et viktig element i uroen var at lønnsoppgjøret i 1998 ga den høyeste nominelle lønnsveksten gjennom hele 1990-tallet.

Det inntektspolitiske samarbeidet har i flere tiår spilt en sentral rolle i norsk økonomisk politikk. Solidaritetsalternativet, som ble lansert av Sysselsettingsutvalget i 1992, la vekt på at et inntektspolitisk samarbeid kunne bidra til å redusere arbeidsledigheten gjennom å forbedre den norske konkurranseevnen ved moderate lønnsoppgjør, samtidig som myndighetene skulle stimulere økonomien ved sysselsettingsfremmende tiltak. Utfallet av lønnsoppgjøret i 1998 ble av mange sett på som at Solidaritetsalternativet hadde utspilt sin retningsgivende rolle for det inntektspolitiske samarbeidet. For å revitalisere det inntektspolitiske samarbeidet kom regjeringen og partene i arbeidslivet sammen til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud i desember 1998. Der ble det bl.a. enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget), og dette arbeidet skulle følges opp av et utvalg som skulle se på langsiktige strategier for økonomisk politikk og hvilken rolle inntektspolitikken kan spille (Utvalget for sysselsetting og verdiskaping).

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping fikk et meget omfattende mandat, grovt sett med følgende hovedpunkter.

- Beskrive utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet
- Peke på viktigste utfordringer for norsk økonomi
- Drøfte strategier som kan bidra til balansert utvikling i norsk økonomi, herunder
 - tiltak for å bedre økonomiens virkemåte,
 - muligheter for å redusere konjunktursvingningene
 - inntektspolitikkenes rolle

¹ Utredningen er også tilgjengelig på internet.

<http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006001-020007/index-dok000-b-n-a.html>.

- vurdere hvordan den økonomiske politikken kan bidra til en mer effektiv bruk av ressurser i ulike deler av landet.
- Vurdere næringslivets rammebetingelser
- Vurdere arbeidsmarkedets virkemåte
- Diskutere utfordringer i lønnsfastsettelsesprosessen.

Med utgangspunkt i det omfattende mandatet valgte utvalget en forholdsvis bred angrepsvinkel. I denne artikkelen vil jeg først presentere utvalgets drøftinger av lønnsdannelsesprosessen (avsnitt 2), og av den makroøkonomiske arbeidsdelingen (avsnitt 3). I lys av utvalgets sammensetning, med tung deltakelse fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, er omtalen av lønnsdannelsesprosessen trolig den viktigste delen av utvalgets rapport, og den var også denne delen som utvalget ga mest oppmerksomhet i sitt arbeid. Drøftingen av den makroøkonomiske arbeidsdelingen er tatt med fordi dette temaet har vært gjenstand for betydelig debatt i de senere år. I avsnitt 2 og 3 har bruker jeg stort sett utdrag av utvalgets tekst, med omfattende sitater. Dette skyldes at mange av formuleringene her har vært gjenstand for en viss "tautrekking", og det da for leseren da trolig er mest interessant å vite nøyaktig hva som står.

I avsnitt 4 diskuterer jeg betydningen av det inntektspolitiske samarbeidet, med utgangspunkt i kritikk som har blitt fremmet i massemedia og fagpresse. Avsnitt 5 inneholder noen avsluttende kommentarer.

Utvalget har i tillegg til temaene over omfattende drøftinger av hvordan en skal utnytte arbeidskraften best mulig (kapittel 12), og vilkår for en høy verdiskaping i Norge (kapittel 13). Kapittel 12.1 tar opp målsettingen om høyest mulig yrkesdeltakelse, kapittel 12.2 hvordan arbeidskraften skal brukes effektivt, kapittel 12.3 lønnsdannelsen, og kapittel 12.4 utdanningssystemet. Kapittel 13 tar opp samspillet mellom privat og offentlig sektor (13.1), effektivitet i privat sektor (13.2), effektivitet og kvalitet i offentlig sektor (13.3), og vilkår for innovasjon og nyetablering (13.4). Hovedvekten i disse kapitlene, utenom 12.3, er lagt på å belyse og drøfte problemområdene. En har lagt vekt på å nå frem til en felles situasjonsbeskrivelse, og en felles drøfting av de avveininger som må foretas. Det gis i liten grad konkrete forslag, dels pga begrensninger i utvalgets kapasitet, og dels fordi det på mange områder er "andre løp" (bl.a. andre utvalg), som mange av utvalgets medlemmer også deltar i. Etter mitt syn er likevel drøftingen her av verdi, bl.a. fordi den gir føringer for konkret politikk-utforming på et senere tidspunkt, bl.a. for arbeidet med Regjerings langtidspolitiske program.

2. Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget slutter opp om et hovedelement i Solidaritetsalternativet om at lønnsveksten må avpasses hensynet til den kostnadsmessige konkurranseevnen. I utvalgets forslag til strategi fremheves derfor betydningen av et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere. Utvalget ønsker også å videreføre den såkalte frontfagsmodellen, der et klart definert frontfag eller forhandlingsområde forhandler først, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. I praksis har frontfaget stort sett vært verkstedsoverenskomsten ved forbundsvis oppgjør, og større industriområder ved sentrale oppgjør, dvs. at oppgjøret her har dannet en mal for etterfølgende oppgjør i andre deler av arbeidsmarkedet.

Utvalget gir flere argumenter for å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. For det første argumenterer utvalget for at det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til redusert ledighet i

Norge gjennom 1990-tallet. Uten inntektspolitisk samarbeid kunne en risikert at den sterke sysselsettingsveksten gjennom store deler av 90-tallet hadde ført til høyere lønnsvekst enn det faktisk ble. Høyere lønnsvekst ville medført en svakere kostnadsmessig konkurransevne, og det kunne også gjort det nødvendig å føre en strammere økonomisk politikk, noe som igjen ville ført til en mindre gunstig utvikling i arbeidsledigheten.

Nå er det naturligvis umulig å vite sikkert hvordan utviklingen på 1990-tallet ville vært uten inntektspolitisk samarbeid. At ledigheten blir redusert gjennom inntektspolitisk samarbeid, er likevel godt i samsvar med internasjonale sammenligninger (se f.eks. Nickell og Layard, 2000) som tyder på at koordinering i lønnsdannelsen bidrar til lavere ledighet. En gunstig virkning av koordinering i lønnsdannelsen på ledigheten er også den en skulle vente ut fra økonomisk teori, fordi det er negative indirekte virkninger i lønnsfastsettelsen (se f.eks. Moene, Wallerstein og Hoel, 1993, Holden, 2000).² Knut Røeds analyse i vedlegg 2 til utvalgets rapport gir også støtte til at inntektspolitisk samarbeid har bidratt til lavere ledighet i Norge.

For det andre viser utvalget til den høye internasjonale kapitalmobiliteten, som medfører at investorer stiller de samme krav til investeringer i Norge som i andre land. Dersom lønnskostnadene i Norge øker mer enn i andre land, uten en tilsvarende høyere produktivitetsutvikling, bidrar dette dermed til at Norge blir et mindre attraktivt land for lokalisering av næringsvirksomhet. Utvalget konkluderer dermed med at den eneste måten et land over tid kan ha høyere reallønnsvekst enn sine handelspartnere, er hvis landet har en høyere produktivitetsvekst enn det handelspartnerne har.

Utvalget fremhever at testen på om det inntektspolitiske samarbeidet er vellykket på lengre sikt derfor ikke er knyttet til lønnsveksten - det er ingen målsetting å ha lavere lønnsvekst enn andre land på lengre sikt. Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet er først og fremst å oppnå lav ledighet, og testen på om samarbeidet er vellykket er derfor om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenliknet med andre land.

Etter utvalgets syn har lønnsdannelsen på 1990-tallet likevel ikke vært problemfri, og utover på 1990-tallet har det kommet til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Derfor er det i følge utvalget på flere områder nødvendig å vurdere endringer i måten lønnsdannelsen fungerer på i dag.

"Frontfagsmodellen"

Som nevnt over foreslår utvalget at frontfagsmodellen videreføres. Frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos handelspartnere, og dette så fungerer som en retningslinje for samlet ramme for andre grupper. Utvalget peker likevel en viktig svakhet i hvordan frontfagsmodellen har fungert, nemlig at oppgjøret i frontfaget gir usikker informasjon om hva lønnsveksten i internasjonalt konkurranseutsatt sektor vil bli. Dette skyldes dels at lønnsglidningen for arbeiderne ikke er kjent under de påfølgende oppgjørene (lønnsglidningen er jo i stor grad resultat at lokale forhandlinger som foregår senere), og dels fordi frontfaget ikke omfatter funksjonærene. Funksjonærgruppen, som utgjør om lag

² To slike indirekte virkninger er: Høy lønnsvekst for en gruppe arbeidstakere fører til økte kostnader og dermed økte priser i de berørte bedrifter, og dermed lavere kjøpekraft for andre arbeidstakere. Høy lønnsvekst fører også til økt ledighet, som svekker de offentlige finanser gjennom økte trygdeutgifter og reduserte skatter.

halvparten av lønnsmassen i NHO-området, har gjennom flere år hatt en sterkere lønnsvekst enn arbeiderne. Dette gjør det selvfølgelig ekstra problematisk at funksjonærene ikke omfattes.

Frontfagsmodellen kan også være problematisk ved at den ofte er sammenheng mellom profil og ramme på et lønnsoppgjør. Dette problemet var relevant i årets oppgjør, der lavtlønnstillegget i LO-NHO oppgjøret gjorde det vanskelig å holde rammen i det påfølgende oppgjøret i Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon HSH-området, der det er større andel lavtlønte. Med samme lavtlønnstillegg måtte totalrammen bli større, med samme ramme måtte lavtlønnstillegget bli mindre (utfallet ble som kjent det første, dvs høyere totalramme).

Utvalget gir flere anbefalinger med sikte på å minske disse problemene. Et viktig punkt er at arbeidsgiverne bør koordinere i forkant av oppgjøret, slik at en sikrer at frontfaget gir et resultatet som både er realistisk og egnet i forhold til senere oppgjør. Videre bør en ta sikte på å utvikle mekanismer/teknikker som i større grad sikrer god oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i funksjonærlønningene i internasjonalt konkurranseutsatt sektor.

Utvalget er likevel ikke sikre på om disse anbefalingene vil løse problemene, og konkluderer derfor:

Etter utvalgets mening er frontfagsmodellen ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere. Dersom dette skjer, må en se på andre måter å forhindre systematisk etterslep i andre sektorer.

Hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene

En vanlig kritikk av koordinert/sentralisert lønnsfastsettelse er at dette resulterer i for rigid og lite effektiv lønnsstruktur. Utvalget tar opp denne problemstillingen, og argumenterer for at et godt system for lønnsfastsettelse må kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. På den ene siden må ikke lønnsfastsettelsen utelukkende ta lokale hensyn, fordi dette vil kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. På den annen side må det være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Utvalget peker videre på at det gjennomgående er betydelig større fleksibilitet i privat enn i offentlig sektor. I følge utvalget bør en større andel av lønnsveksten settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Innføring av sosiale reformer og myndighetenes rolle

Ulike sosiale reformer har vært sentrale forhandlingstemaer i mange av oppgjørene siden 1970-tallet. Ordningene er gjerne blitt forhandlet frem i LO-NHO-området, fordi dette området er stort og kommer først, og deretter har de fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette kan medføre at ordningene blir utformet på en måte som kan være mindre egnet for andre tariffområder enn for LO-NHO-området.

Etter utvalgets syn hensikten med frontfagsmodellen å fastlegge totalrammen i oppgjøret, mens det i utgangspunktet er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfagene. Dette taler for at det bør være større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger. Utvalget fremhever også at det er viktig at de samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av sosiale ordninger, inklusiv kostnaden ved statlige bidrag, utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte. Dette er særlig viktig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.

Lønnsdannelsen i offentlig sektor

Lønnsdannelsen i offentlig sektor har vært preget av betydelig uro i de senere år. Dette har bl.a. vært knyttet til at organisasjonene med størst forhandlingsstyrke, og som representerer flertallet av arbeidstakerne (LO, og dels og YS) i stor grad dominerer arbeidstakersidens innflytelse på utformingen av tariffavtalene. Dette har resultert i stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede pottter til lokale forhandlinger. Lønnsstrukturen i offentlig sektor er blitt presset sammen, og sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. Utvalget gir følgende omtale av dette:

En slik utvikling vil over tid undergrave både oppslutningen om den norske lønnsforhandlingsmodellen og offentlig sektors evne til rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft for å utføre de oppgaver den er pålagt. I tillegg vil begrensede muligheter for lokale tilpasninger kunne gjøre det vanskeligere å oppnå en effektiv offentlig sektor gjennom organisasjonsendringer eller endringer i andre arbeidsvilkår enn lønn.

Etter en kort gjennomgang av mulige endringer som kan bidra til å redusere problemene, konkluderer utvalget deretter:

Etter utvalgets vurdering åpner tariffavtalene i både det statlige og det kommunale tariffområdet for betydelig grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, avhengig bl.a. av hvor mye som settes av til justeringsforhandlinger og lokale tillegg. For å finne løsninger som kan fungere uten store konflikter, må imidlertid partene enes om et felles syn på prinsipper for lønnsdannelsen i offentlig sektor. Særlig er dette knyttet til sammenpressingen av lønnsstrukturen i offentlig sektor og de økende forskjellene mellom grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. Etter utvalgets vurdering bør rammene i offentlig sektor ta utgangspunkt i rammene i frontfagene. Innenfor denne totalrammen mener utvalget at profilen på oppgjøret i stat- og kommunesektoren bør bestemmes ut fra behovene i disse sektorene og partenes prioriteringer. Utvalget mener videre at hensynet til et velfungerende arbeidsmarked i offentlig sektor i årene framover tilsier at en må etablere ordninger som sikrer at offentlig sektor ikke systematisk får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor. Dette hensynet må reflekteres i de samlede bevilgninger til statlige og kommunale virksomheter og i overføringene til kommunesektoren. Det er også viktig å forhindre den økende forskjellen mellom lønningene i privat og offentlig sektor for grupper med høyere utdanning.

vi) Avlønning av ledere-, opsjoner og medeierskap

Her peker utvalget på at de siste årene har det vært en svært sterk lønnsvekst for bedriftsledere, særlig i de største bedriftene. I perioden 1996-99 hadde ledere i bedrifter med

mer enn 250 ansatte en samlet lønnsvekst på 50 pst., mens den tilsvarende veksten for lønnstakere var 16 pst. Utvalget slår fast at den enkelte virksomhet må kunne avlønne sine ledere tilstrekkelig høyt til at den sikrer seg gode kandidater. Men samtidig kan sterk vekst i lederlønnene gjøre det vanskeligere å få til moderate lønnsoppgjør. Høye tillegg til lederne kan også gi inntrykk av at bedriftene har større overskudd å fordele i lønnsoppgjørene enn hva som er realiteten. Utvalget konkluderer med at:

Fordi avlønningen av bedriftsledere har betydelige virkninger utover den enkelte virksomhet, bør en vurdere om det finnes mekanismer som bidrar til at veksten i avlønningen av bedriftsledere holdes på linje med andre grupper. Blant annet av hensyn til den store betydningen ledelsen har for en virksomhets drift, er det likevel ikke ønskelig med direkte inngrep i lederavlønningen i de enkelte virksomheter. Derimot kan det være aktuelt å utarbeide retningslinjer som har til hensikt å begrense veksten i lederavlønningen, jf. omtale i avsnitt 12.3.5.

Et av utvalgets forslag som har fått mest oppmerksomhet, er forslaget om at det bør vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven kan bidra til at selskapene gir meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven. Utvalget peker på at det oftere vil være behov for å si opp ledere enn andre arbeidstakere, fordi ledere har særlig betydning for virksomhetens drift, og fordi de normalt er vanskeligere å omplassere. Høyere reell jobbusikkerhet tilsier økonomisk kompensasjon i form av lønn eller sluttvederlag. Oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven er imidlertid det samme for ledere som for andre lønnsinntakere. En del av avtalene om topplederes sluttvederlag framstår, etter utvalgets mening, som svært gunstige, og betydelig utover det som kan regnes som rimelig kompensasjon.

På dette punktet foreslår utvalget i tillegg at

- utviklingen i bruk av aksjer og opsjoner som avlønning kartlegges på linje med annen lønnsutvikling,
- myndighetene og partene i fellesskap utreder ulike sider ved bruk av medeierskap og andre nye former for avlønning.

3. Makroøkonomisk stabilitet

I kapittel 11 om makroøkonomisk stabilitet drøfter utvalget bl.a. arbeidsdelingen mellom de ulike politikkområdene. Dette er et tema som har vært gjenstand for betydelig debatt i de senere år, og det var nok en viss spenning om hva utvalget ville mene. På den ene siden var jo fast valutakurs ett viktig element i Solidaritetsalternativet, slik det ble fremlagt av Sysselsettingsutvalget i 1992, og slik det er blitt fulgt opp i årene etter. I de senere årene har det imidlertid blitt klart at det i praksis ikke er mulig for Norge å holde valutakursen helt fast. Ensidig vekt på den kortsiktige valutakursen i pengepolitikken innebærer også at det ikke er mulig å bruke pengepolitikken for å stabilisere økonomien.

Utvalget skiller mellom langsiktig rolle og operativ retningslinje for de ulike politikkområdene. Om den langsiktige rollen til politikkområdene skriver utvalget at den primære oppgaven for det inntektspolitiske samarbeidet i et langsiktig perspektiv er å bidra til at strukturarbeidsledigheten er lavest mulig. Pengepolitikkenes rolle på lang sikt er å sikre et nominelt anker for økonomien. De langsiktige konsekvensene av finanspolitikken i et makroøkonomisk perspektiv er først og fremst knyttet til ressursfordelingen mellom offentlig og privat sektor i økonomien, i tillegg til nivået på offentlig og landets sparing.

Utvalget påpeker likevel at denne langsiktige arbeidsdelingen er av flere årsaker lite egnet når en skal stille opp operative målsetninger for den økonomiske politikken. Dette henger bl.a. sammen med at partene i arbeidslivet forhandler om lønn, ikke om det langsiktige nivået på arbeidsledigheten. I lønnsoppgjørene må en derfor ta utgangspunkt i en retningslinje for hva samlet lønnsvekst bør være. Rammen for samlet lønnsvekst må da bestemmes ut fra hensynet til internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet og det nominelle anker en har valgt for økonomien.

Utvalget viser til at dersom partene i arbeidslivet ikke hadde tatt ansvar for å få lønnsveksten ned etter det høye nivået i 1998, ville det vært nødvendig med strammere penge- og finanspolitikk for å få lønns- og prisveksten ned. Sammen med de negative virkningene av høy lønnsvekst på investeringer og markedsandeler i internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet, kunne denne politikkreaksjonen, medført en betydelig økning i arbeidsledigheten. Det at partene i arbeidslivet tar ansvar i slike situasjoner medfører derfor, etter utvalgets mening, at penge- og finanspolitikken i mindre grad må brukes for å holde pris- og kostnadsveksten nede, og at en dermed kan oppnå et høyere sysselsettingsnivå.

Utvalget gir også en kort omtale av hvorvidt pengepolitikken bør forankres i et inflasjonsmål, framfor et valutakursmål. Utvalget peker på at på lang sikt fordrer dagens valutakursmål at inflasjonen i Norge utvikler seg i overensstemmelse med inflasjonen i Euro-området. Når ankeret gis en langsiktig tolkning er disse målene langt på vei sammenfallende. Utvalget fremhever deretter at det er betydelige fordeler knyttet til å videreføre den norske tradisjonen, der den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren spiller en nøkkelrolle i lønnsoppgjørene. Stabilitet i valutakursen bidrar til stabile rammevilkår for det internasjonalt konkurranseutsatte næringslivet, og det synliggjør det ansvar partene i arbeidslivet har for utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen.

I konklusjonen erkjenner utvalget at erfaringene fra 1990-tallet har vist at arbeidsdelingen i Solidaritetsalternativet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet har vært sårbar for realøkonomisk ustabilitet. Utvalget argumenterer derfor for at hovedlinjene i stabiliseringspolitikken må videreføres i en mer robust form. Utvalget sier videre:

Finanspolitikken må fortsatt ha en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Det er viktig at finanspolitikken ikke er medsyklisk, ved at økt optimisme i oppgangstider fører til sterk utgiftsvekst, f.eks. gjennom kostnadskrevede reformer, som forsterker oppgangskonjunktorene. Tilsvarende er det viktig at det offentlige har finansielt rom til å la de automatiske stabilisatorene i form av reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter, i tillegg til aktive arbeidsmarkedstiltak, få virke i nedgangskonjunkturer. For å begrense konjunkturbevegelsene må finanspolitikken også sikte mot stabilisering utover det som følger av de automatiske stabilisatorene.

Utvalget viser til at finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen. Derfor bør også *pengepolitikken* bidra til å stabilisere økonomien. Utvalget presiserer imidlertid at pengepolitikkens bidrag må avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen, mens finanspolitikkens bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, samt hensynet til en stabil utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

I ettertid er det blant annet i Dagens Næringsliv (30. juni) blitt hevdet at utvalgets anbefaling innebærer at forskriften til Norges Bank sannsynligvis må endres. Dette er det etter mitt skjønn ikke noe grunnlag for, idet utvalgets anbefaling er godt innenfor det rom av skjønn som tillegges Norges Bank i den gjeldende valutaforskrift.

4. Bør vi ha inntektspolitisk samarbeid?

Fra flere hold er det rettet kritikk mot det inntektspolitiske samarbeidet. En type innvending er at inntektspolitikken på en rekke måter ikke fungerer godt nok. Et eksempel på denne typen innvending er Skånland (2000). Skånland ser ikke ut til å stille spørsmålsteget ved den potensielle gevinsten ved et samarbeid, bl.a. fremhever Skånland de positive erfaringene med inntektspolitikk i Østerrike, Nederland, og Irland. Kritikken ser derimot ut til å være knyttet til at det inntektspolitiske samarbeidet "koster mer enn det smaker". Skånland er skeptisk til om det inntektspolitiske samarbeidet faktisk har bidratt til lønnsmoderasjon, samtidig som han fremhever kostnadene ved inntektspolitikken i form av bindinger på den økonomiske politikken, bl.a. gjennom en kostbar AFP-reform. I en kronikk i Aftenposten 17. juni avslutter Skånland med følgende.

Dersom vi ikke klarer å etablere samordnede oppgjør med bred deltakelse som system, bør vi heller ikke late som vi har en inntektspolitikk. På den ene side gir det organisasjonene for stor makt på andre områder av politikken, og på den annen kan det friste politikere til å tro at partene i arbeidslivet tar vare på inflasjonseffekten av deres egen politikk.

Dette er en bekymring som det er all grunn til å ta på alvor. Etter mitt skjønn var denne typen innvending trolig treffende for inntektspolitikken på 1970-tallet, da staten hadde betydelige utgifter knyttet til ulike "pakker", samtidig som lønnsveksten var alt annet enn moderat. Også på 1990-tallet gir særlig AFP-ordningen grunn til uro. I løpet av få år har pensjonsalderen i denne ordningen blitt satt betydelig ned, og er nå 62 år. Inntektspolitisk samarbeid innebærer en fare for at politikerne "kjøper" lønnsmoderasjon på kort sikt i bytte mot ordninger som har uheldige langsiktige virkninger.

Det sentrale spørsmålet er likevel hva som ville skjedd uten inntektspolitisk samarbeid. Sammenligning med andre europeiske land gir ikke støtte til et syn om at det inntektspolitiske samarbeidet har gitt oss lav pensjoneringsalder - sysselsettingsfrekvensen i Norge i aldersgruppen 55-64 år er nær toppen i OECD- området, både for kvinner og menn. Heller ikke når det gjelder andre deler av arbeidsmarkedspolitikken ligger dårlig an sammenlignet med andre land. Og ledigheten i Norge er, som tidligere nevnt, meget lav i internasjonal sammenheng.

En mer fundamental innvending mot det inntektspolitiske samarbeidet er det hindrer markedskreftene fra å fungere. Mork (2000) uttrykker et slikt syn, under overskriften "Ikke løsning, men problem". I følge dette synet forhindrer et inntektspolitisk samarbeid endringer i relative lønninger, og i høykonjunkturer kan samarbeidet uansett ikke holde lønnsveksten nede. Et lignende syn er fremmet av Dagens Næringsliv på lederplass, 1./2. juli, med tittel "Gårsdagens løsninger". Her argumenteres for et "system der lønn og arbeidsforhold blir fremforhandlet på lavest mulig nivå - der tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, bedriftenes betalingsevne i privat sektor og skattebetalernes betalingsvilje i offentlig sektor er drivkrefter i lønnsfastsettelsen."

Der er imidlertid ikke alltid helt klart hvilket alternativ som talsmennene for mer markedskrefter tenker seg. Dersom en tar utgangspunkt i den eksisterende organisasjonsstruktur på arbeidsmarkedet, som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping naturligvis har gjort, er alternativet til inntektspolitisk samarbeid ikke uten videre "mer markedskrefter". Alternativet til et inntektspolitisk samarbeid er lønnsfastsettelse med sterke fagforbund som i liten grad tar hensyn til de samfunnsmessige virkningene av lønnsoppgjørene, slik en ser tendenser til i mange andre europeiske land. Dette fremstår ikke som noe bedre alternativ.

Den store endringen ville selvfølgelig være dersom en tenker seg et helt annet arbeidsmarked, der arbeidstakerorganisasjonene er mye svakere. Men det er for det første ikke klart hvordan et slikt alternativ skal kunne realiseres, fordi arbeidstakerorganisasjonene vil neppe frivillig gi avkall på sin innflytelse. For det andre er det på ingen måte klart at resultatet ville blitt bedre enn det nåværende. Økonomisk teori viser at et fritt marked gir gode resultater under visse betingelser, men disse betingelsene er langt fra oppfylt på arbeidsmarkedet, også selv om det ikke eksisterte fagforeninger. Fagforeninger har både gunstige og uheldige virkninger for samfunnsøkonomisk effektivitet, og verken økonomisk teori eller erfaringer gir grunnlag for å si noe klart om totaleffekten.

En tredje mulig tolkning av et ønske om "mer markedskrefter" er at en skal ta mer hensyn til lokale forhold innen den eksisterende lønnsdannelsesprosessen. Dette ville i så fall være i overensstemmelse med utvalgets synspunkter, jf. omtalen over, selv om talsmenn for markedskreftene nok ville gå betydelig lengre enn det utvalget har foreslått.

En tredje innvending mot det inntektspolitiske samarbeidet er at moderasjonslinjen i seg selv fører til økt arbeidsledighet. Per Østvold, leder av LOs Transportarbeiderforbund, uttaler f.eks. til Dagens Næringsliv 19. juli at "Partene i hele Vest-Europa gjør det samme. Alle satser på at moderate tillegg skal bedre deres konkurransevne. [...] Konsekvensen av denne politikken er at den skyhøye arbeidsløsheten i Europa opprettholdes på grunn av manglende etterspørsel." Østvold foreslår derfor at "Fagbevegelsen i hele Europa må alliere seg med hverandre i stedet for sine arbeidsgivere og skru opp lønnskravene. Det kan få opp etterspørselen og redusere arbeidsledigheten."

Det er en rekke problemer med Østvolds argumentasjon. For det første ville neppe fagforeninger i andre land følge etter dersom norske fagforeninger oppga moderasjonslinjen. I så fall erkjenner også Østvold, i samme intervju i Dagens Næringsliv, at "Over tid kan ikke Norge ha høyere lønnsvekst enn handelspartnerne. Før eller senere vil det straffe seg og vi vil få høyere ledighet." For det andre ville situasjonen neppe bli bedre dersom alle europeiske fagforeninger gikk inn for høyere lønns tillegg. Den Europeiske Sentralbanken (ECB) vil i henhold til sitt mandat innrette pengepolitikken for å målet om årlig inflasjon under 2 pst, og høy lønnsvekst vil derfor føre til strammere pengepolitikk. Selv om høyere lønnsvekst isolert sett skulle føre til økt etterspørsel gjennom økt disponibel inntekt for lønnsinntakerne, ville ECB, for å forhindre økt inflasjon, måtte heve renten så mye at samlet etterspørsel likevel ble redusert, slik at arbeidsledigheten dermed ville øke.

5. Avslutning

Vil det komme noe nyttig ut av Utvalget for sysselsetting og verdiskaping? Om det vil det nok være delte meninger, og uansett er det for tidlig å "gjøre opp fasit". La meg likevel si litt om hva jeg håper skal komme ut av dette, fortsatt med hovedvekt på lønnsdannelsesprosessen. Fra enkelte hold er det blitt påpekt at rapporten har gode analyser, men få konklusjoner. Dersom en med konklusjoner mener konkrete forslag, er jeg langt på vei enig. Men dette er en

for snever tolkning. For det første er en helt sentral funksjon med det inntektspolitiske samarbeidet å sikre at partene i arbeidslivet har en forståelse av de økonomiske konsekvensene av lønnsoppgjørene. Utvalgsarbeid, som gjennom Utvalget for sysselsetting og verdiskaping, er et sentralt ledd i dette. Her blir partene i arbeidslivet "tvunget" til å drøfte lønnsoppgjør og arbeidsmarkedspolitikken fra et samfunnsmessig perspektiv. Lederne i hovedorganisasjonene er med på offentlige uttalelser om betydningen av ansvarlighet i lønnsoppgjørene. Dette innebærer selvfølgelig ikke at lønnsoppgjørene erstattes av utvalgsarbeid, og arbeidstakerorganisasjonene vil naturligvis fortsette å arbeide for økt inntekt for sine medlemmer. Men det kan gi mer realisme i oppgjørene. I lavkonjunkturer gir det økte muligheter for et "felles tak", som på begynnelsen av 1990-tallet. I høykonjunkturer kan inntektspolitisk samarbeid forhindre at lønnsveksten "tar helt av", selv om det, som bl.a. oppgjøret i 1998 viste oss, ikke kan forhindre høy lønnsvekst i en situasjon med sterkt press i arbeidsmarkedet.

For det andre gir utvalget også viktige anbefalinger om endringer av lønnsdannelsesprosessen, som omtalt over. Disse endringene omtaler Per Kleppe, leder av Sysselsettingsutvalget av 1992, i Dagsavisen 12. juni under overskriften "Et forbedret solidaritetsalternativ". Også her kan en innvende at det ikke foreslås mekanismer som sikrer at endringene faktisk inntreffer. Utvalget har likevel synspunkter på lønnsdannelsen som har klare føringer på lønnsoppgjørene i årene fremover. I og med at hovedaktørene i lønnsdannelsen også var representert i utvalget, bør en ut fra dette regne med at utvalgets anbefalinger vil få betydning. Delvis kan en jo se tendenser til at utvalges anbefalinger etterfølges allerede i årets oppgjør i offentlig sektor

Referanser

Holden, S. (2000). Inntektspolitikk ved et inflasjonsmål. I J.F. Qvigstad og Ø. Røisland (eds). Perspektiver på pengepolitikken. Oslo: Gyldendal.

Moene, K.O., M. Wallerstein og M. Hoel. (1993). Bargaining structure and economic performance. I Flanagan, R.J., K.O. Moene og M. Wallerstein (eds.) Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, and Economic Performance. Oxford University Press.

Mork, K.A. (2000). Solidaritetsalternativet. Ikke løsning, men problem. Sosialøkonomen 54, nr 2, 12-13.

Nickell, S.J. og R. Layard (1999). Labor market institutions and economic performance. I Handbook of Labor Economics Vol 3C, North-Holland.

NOU 2000: 21: En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Norges Offentlige Utredninger.

Skånland, H. (2000). Inntektspolitikkenes muligheter i strategien for økonomisk stabilitet. Centre for Monetary Economics Working Paper 4/00.