

Dokumenttype	NOU 1988:24	Dokumentdato	1988-07-11
Tittel	Inntektsdannelsen i Norge.		
Utvalgsleder	Strøm, Steinar		
Utgiver	Forbruker- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1986-11-21	Sider	201
Kapittel	1 Innledning og sammendrag		
	1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER		
	1.5.1 Inntektsutviklingen 1970-1987 i hoveddrag		

Kapittel 2.2 gjør rede for hovedtrekkene i inntektsutviklingen fra 1970 fram til idag slik den fremkommer i nasjonalregnskapet. I denne perioden har det vært en klar vekst i landets disponible realinntekt, men utviklingen fra år til år har vært preget av store svingninger. Dette har spesielt gjort seg gjeldende etter at oljen kom inn i norsk økonomi på 70-tallet. Oljeprishoppet i 1980 var således den viktigste årsaken til at landets disponible realinntekt økte med i alt 10,6 prosent det året.

Etter en svak utvikling i 1981 og 1982 bidro den sterke veksten i innenlandsk produksjon, sammen med vekst i oljeproduksjonen, til en klar økning i landets disponible realinntekt i årene 1983 til 1985. Den innenlandske produksjonsveksten ga også et positivt bidrag til 1986, men dette ble motvirket av det sterke oljeprisfallet som bidro til at landets disponible realinntekt falt med hele 5,1 prosent. En fortsatt svekkelse av oljeprisene sammen med en svak utvikling i innenlandsk produksjon bidro til at inntektene falt med ytterligere 1,3 prosent i 1987.

Fallet i oljeprisene sammen med den sterke veksten i innenlandsk etterspørsel førte til at et overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet, eksklusiv nettoeksport av skip, på 19,4 milliarder kroner i 1985 falt til et underskudd på 42,2 milliarder kroner i 1986. Underskuddet i utenriksøkonomien, eksklusiv nettoeksport av skip, avtok til 33,6 milliarder i 1987.

Lønn utgjør den viktigste komponenten av husholdningenes inntekter. Den overveiende delen av veksten i utbetalt lønn som har funnet sted etter 1970 kan tilskives timelønnsveksten. Veksten i timelønningene var spesielt sterk midt på 70-tallet. Både reallønnen pr. time og den realdisponible inntekten pr. år viste en klar vekst for lønsmottakerne fra 1970 til 1977. Lønnsveksten avtok merkbart i 1978 og 1979 som en følge av lønns- og prisstoppen, men tiltok igjen på begynnelsen av 1980-tallet. På grunn av sterk prisvekst i perioden var imidlertid realinntekten pr. år, og før skatt, ikke høyere i 1984 enn i 1977.

Timelønnsveksten i 1986 og 1987 ble relativt sterk til tross for oljeprisfallet og forverringen i utenriksøkonomien, og tiltok til og med i 1987 på grunn av arbeidstidsforkortelsen. Reallønnen vokste i disse to årene, og sammen med rekordartet sysselsettingsvekst har timelønnsveksten gitt et positivt bidrag til utviklingen i husholdningenes disponible realinntekter i alle år fra og med 1984. På grunn av dette økte også husholdningenes disponible realinntekter i 1986 og 1987 til tross for at landets disponible realinntekter gikk klart tilbake.

Veksten i husholdningenes disponible realinntekter var en medvirkende årsak til den sterke veksten i privat konsum i 1985 og 1986. En samlet vekst på hele 16,2 prosent over de to årene kan imidlertid ikke forklares med inntektsutviklingen alene. Liberaliseringen av kredittmarkedet fra og med 1984 sammen med fradragsrett for renteutgifter ved skatteligningen og sterke inntektsforventninger i 1984-85 har bidratt til at en vesentlig del av konsumveksten er lånefinansiert. Det gjenspeiler seg i en kraftig økning i realverdien av husholdningenes gjeld fra og med 1984.

Økt gjeld og høyere rentesatser har ført til en kraftig økning i husholdningenes rentebyrde. Pensjonistene betraktet som gruppe er nettofordringshavere og har dratt fordel av den sterke renteøkningen.

Økningen i utlånsrentene (som husholdningene står overfor) har jevnt

over vært noe sterkere enn innskuddsrenten hele perioden sett under ett. Som en følge av dette har finansinstitusjonene økt sin andel av landets disponible inntekter. Et unntak fra dette var 1984 og 1985, men i de to siste årene har veksten vært så kraftig at andelen i 1987 var mer enn dobbelt så høy som i 1975.

Offentlig forvaltnings andel av landets disponible inntekter økte fra siste halvdel av 70-tallet til 1985, fra om lag 32 til 36,5 prosent. Mye av dette kan tilskrives skatt på oljevirkksomheten, og med oljeprisfallet i 1986 falt andelen tilbake til nivået fra slutten av 70-tallet.

Utviklingen i oljeskattene har også påvirket de samlede skatters andel av BNP. På begynnelsen av 1970-tallet var det imidlertid en skjerping av den direkte personbeskatningen og en økning i arbeidsgiveravgiften til folketrygden som bidro mest til en merkbar økning i denne andelen. De indirekte skatters andel av BNP har holdt seg noenlunde konstant rundt 18 prosent. Den samlede andel nådde en topp på 50,6 prosent i 1980. Blant annet på grunn av oljeprisfallet var den kommet under 48 prosent i 1987.

De direkte skatter og trygdepemier for lønnsinntakene har stort sett holdt seg rundt 26 prosent av bruttoinntekten i hele perioden 1970-1987. For personlige næringsdrivende derimot har skatteprosenten falt betydelig, særlig i perioden 1975-1983. Dette har blant annet sammenheng med gunstige avskrivningsregler og muligheter for fondsavsetninger.

En del av økningen i skattenes andel av BNP motsvares av en økning i stønadene. Veksten i stønadene pr. stønadsmottaker har i stor grad fulgt den generelle inntektsutviklingen i samfunnet, men stønadsbeløpene er samtidig blitt påvirket av en klar vekst i tallet på stønadsmottakere, spesielt alderspensjonister og uførepensjonister.

De ikke-personlige foretakenes inntekter er dominert av utviklingen i driftsresultatet og viser derfor betydelige svingninger fra år til år. Tendensen har vært at en stadig større del av det samlede driftsresultatet blir opptjent i privat tjenesteyting. I 1977 og 1978 var de disponible inntektene negative for de ikke-personlige foretakene på grunn av dårlige resultater både for skipsfarten og industrien. Etter lavkonjunkturen i 1982 har foretakenes andel av landets disponible inntekt holdt seg på et relativt høyt nivå sammenlignet med årene før. Reduksjonen i driftsresultatet som følge av oljeprisfallet i 1986 ble i stor grad motsvart av en tilsvarende nedgang i innbetalingen av direkte skatter og trygdepemier slik at det var den offentlige sektor som bar de største byrdene av oljeprisfallet.

De personlige næringsdrivende opplevde en sterk økning i disponibel realinntekt pr. årsverk fra 1975 til 1978. Dette kan i stor grad forklares med inntektsopptrappingen i jordbruket. Skattereduksjonene på slutten av 1970-tallet ga også et betydelig bidrag. Den disponible realinntekten for de personlige næringsdrivende har svingt noe fram og tilbake på 1980-tallet, men med en markert nedgang i 1986, i første rekke på grunn av svak vekst i driftsresultatet og sterk økning i renteutgiftene.

Dokumenttype NOU 1988:24

Dokumentdato

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.2 Utviklingen i den personlige
 inntektsfordelingen 1973-1985

I kapittel 2.3 presenteres resultater fra en omfattende undersøkelse av selvangivelsesdata for årene 1973, 1979, 1982 og 1985. Undersøkelsen dreier seg om inntektsutviklingen for yrkesaktive personer. Disse er inndelt etter sosioøkonomisk status, dvs. i ansatte, derunder faglærte og ufaglærte arbeidere, høyere og lavere funksjonærer, selvstendig næringsdrivende i primærnæringene og i andre næringer. Resultatene viser at for alle gruppene var realinntektene før skatt høyere i 1979 enn i 1973. Nivåhevingen var

klart sterkest for selvstendige i primærnæringene noe som skyldes opptrappingsplanen for inntektene i jordbruket fra midt på 1970-tallet. For alle gruppene var realinntektene lavere i 1982 enn i 1979. Fram til 1985 fikk de fleste en økning i realinntekter før skatt. Blant ansatte var økningen sterkest for ufaglærte arbeidere og henger sammen med de spesielle arbeidsmarkedsforholdene i 1985. Ser vi hele perioden under ett har ansatte og selvstendige i andre næringer enn primærnæringene hatt en parallell utvikling i realinntekt før skatt. Selvstendige i primærnæringene har imidlertid hatt en klart sterkere vekst, 2,3 årlig vekst mot 1,6 prosent for de to andre gruppene.

For alle gruppene er imidlertid veksten i inntekt etter skatt sterkere enn veksten i bruttoinntekter. Spesielt gjelder dette selvstendige både i primærnæringene og i andre næringer. En årsak er skattelettelse spesielt i valgårene 1977 og 1981, samt lettelsene under de kombinerte inntektsoppgjørene. En annen årsak er skattetilpasninger i form av å utnytte fradragsretten for renter og fondsavsetninger bl.a. i henhold til distriktsskatteloven. Dessuten ga overgangen i 1981/82 til saldometoden i forbindelse med avskrivninger skattelettelse til selvstendige i de nærmeste årene etter endringen og/eller skattekreditter.

De formelle skattereglene i Norge innebærer en betydelig grad av progresjon. Gunstige bunnfradrag, fradrags- og avskrivningsregler, derunder skattekreditt, samt avsetningsordninger bidrar imidlertid til å dempe progresjonen ganske kraftig. I prosent av bruttoinntekt har skattene for ansatte sunket fra knappe 30 prosent i 1973 til vel 26 prosent i 1985. For selvstendige har andelen sunket enda mer og var rundt 17-19 prosent i 1985.

Gjeldsrentene i prosent av bruttoinntektene har vært jevnt økende for ansatte og selvstendige i primærnæringene. Fra 1982 til 1985 økte gjeldsrenteandelen ganske kraftig og var for ansatte i gjennomsnitt vel 21 prosent i 1985. For selvstendige i primærnæringene var andelen på vel 25 prosent i 1985. For selvstendige ellers har utviklingen vært noe mer svingende.

Det siste ti-året har de gunstige fradragsordningene premiert skattetilpasning og låneopptak, og en kan ikke utelukke at dette har gått på bekostning av effektiviteten i utnyttningen av landets ressurser.

Ulikheten i fordelingen av bruttoinntekter (pr.person, pr. husholdning) har vært jevnt synkende fram til 1982, med unntak av fordelingen av inntekter innen primærnæringene. Opptrappingsplanen for jordbruksinntekter ser dermed ut til ikke bare å ha hevet inntektsnivået, men også til å ha gjort fordelingen noe skjevare.

Det er flere årsaker til den jevnere fordelingen av inntekt før skatt. For det første økte yrkesdeltakelsen blant kvinner i denne perioden og arbeidstiden ble også noe mer likt fordelt, spesielt når en sammenlikner menn og kvinners arbeidsinnsats utenfor hjemmet. For det andre, og kanskje viktigst, lønnen til ansatte med høyere utdanning, spesielt innen statsforvaltningen og undervisning, falt relativt kraftig i forhold til industriarbeidergjennomsnittet stort sett i hele perioden. Mindrelønnsutviklingen for statsansatte akademikere har vært en bevisst inntektspolitisk linje og den har altså hatt en klart utjevneende virkning på inntektsfordelingen i denne perioden.

Ulikheten i inntekt etter faktisk betalt skatt ble redusert for lønsmottakere på 1970-tallet. På 1980-tallet skjer det ingen videre reduksjon. Gitt fordeling av bruttoinntekter, har dermed skattene etterhvert fått en redusert omfordelende virkning. I 1985 er skattene blant ansatte i nærheten av å gi like lite omfordeling som proporsjonale skatter. For selvstendige har skattene etterhvert utviklet seg mot å bli regressive, dvs. at skatten i prosent av inntekt synker med inntekten. Årsaken til denne utviklingen ligger først og fremst i skattebetalernes tilpasning til fradragsreglene.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.3 Utviklingen i relative lønninger

Kapittel 2.4 viser utviklingen i relative lønninger etter næring, kjønn og utdanning. Et hovedtrekk er at det har funnet sted en betydelig lønnsutjevning mellom de ulike næringer. Fortsatt er det imidlertid slik at de næringer som hadde det høyeste lønnsnivå i 1970 også lå høyest i 1987. Bortsett fra en svak lønnsutvikling for ansatte i bygg og anlegg på begynnelsen av 1970-tallet, er det i første rekke akademikere innen statsforvaltning og undervisning, med et mulig unntak for lærere, som har tapt mest i årslønn relativt til industriarbeidere. På grunn av arbeidstidsforkortelsen, spesielt innen industri det siste ti-året, har den relative timelønnen for akademikerne falt enda mer. Resultatene viser videre at i 1986 hadde ansatte i deler av privat tjenesteyting og blant NAF-funksjonærene med 3-årig utdanning etter videregående skole, jevnt over en høyere årslønn enn akademikerne med høyeste universitetsutdanning i offentlig sektor utenom helsesektoren. Utviklingen har pågått i hele perioden, og har derfor premiært kortere utdanninger framfor lengre. En kan ikke utelukke at dette kan få negative virkninger på den langsiktige kunnskapsoppbyggingen i landet.

Kvinnelønningene økte i forhold til mannlønningene i de fleste næringer fram til 1983. Etter den tid ser utjevningen i lønn mellom kvinner og menn ut til å ha stoppet opp. Den gjennomsnittlige kvinnelønnen har imidlertid ikke økt i forhold til mannlønnen ettersom kvinneandelen er høyest i de næringer hvor lønnsveksten har vært lavest (dvs. offentlig sektor).

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.4 Institusjonelle forhold ved
 lønnsdannelsen

Kapittel 2.5 gir en detaljert redegjørelse for utviklingen i institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen. Når en trekker ut pensjonister, har organisasjonsprosenten holdt seg noenlunde stabil fra 1970 og fram til 1985, rundt 57-58 prosent. Andelen LO-organiserte har falt på bekostning av YS og AF-organiserte. En vesentlig årsak til dette er næringsutviklingen. YS og AF står sterkere enn LO i tjenesteytende sektorer, mens LO står sterkest blant industriarbeidere. De tjenesteytende sektorene har vokst i sysselsetting, mens industrien har gått tilbake.

Innen LO-NAF-området har alle mellomoppgjør vært samordnete oppgjør. Hovedoppgjørene har hatt et varierende innslag av forbundsvise oppgjør. På 1970-tallet tok regjeringen aktivt del i oppgjørene ved å bidra med reduserte skatter og økte stønader, først og fremst barnetrygden. Oppgjørene ble derfor kalt kombinerte oppgjør. Senere i sammendraget skal vi gi en vurdering av denne formen for inntektspolitikk. Fra høsten 1978 og ut året 1979 var det lønns- og prisstopp. I tillegg har det ved flere anledninger vært inngrep i form av tvungen lønnsnemnd.

For voksne menn utgjorde tariff-tillegget 52 prosent av det totale lønnstillegget i perioden 1970-1977. I 1984-1985 var andelen kommet helt ned i 20 prosent. Selv om årene 1984-1985 var noe spesielle, ser det ut til at tariff-tilleggene etterhvert har fått en mindre direkte betydning for lønnsveksten.

Ved de fleste av de sentrale tariffoppgjørene har en gitt såkalte lavlønnstillegg. Dette har ikke resultert i en faktisk utjevning, men en kan ikke utelukke at lavlønnsordningen har hindret forskjellene i å bli

større.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.5 Internasjonale sammenlikninger

Kapittel 2.6 viser vekstrater for lønnskostnader pr. time, bruttoprodukt pr. timeverk og lønnskostnader pr. produsert enhet i 13 OECD-land i perioden 1970-87. Timelønnsveksten i Norge avviker ikke spesielt sterkt fra gjennomsnittet, bortsett fra i 1986 og 1987 hvor timelønnsveksten er klart sterkere enn i andre land. Når likevel veksten i lønnskostnader pr. produsert enhet er klart høyere enn i de fleste land i hele perioden, så henger det sammen med en lav produktivitsvekst. Spesielt var produktivitsveksten lav i årene 1974-1978 og i 1986.

Valutakursutviklingen midt på 1970-tallet bidro til å svekke industriens konkurransevne. Etter at Norge forlot det såkalte slangesamarbeidet i 1977, har verdien av den norske kronen vært jevnt synkende.

Utviklingen i Norge på 1970- og 1980-tallet er preget av oppbyggingen av oljesektoren og bruken av oljeinntektene. Det var store underskudd i driftsregnskapet på 1970-tallet, dels som resultat av importinnholdet i oljeinvesteringene og dels som et resultat av motkonjunkturpolitikken og etterspørselsstimulansene i forbindelse med denne. Hoppet i oljeprisen, stigende dollarkurs og økende oljeproduksjon forårsaket at det ble overskudd i utenriksøkonomien fra 1980 og fram til og med 1985. Oljeprisfallet, sammen med etterspørselsstimulansene i norsk økonomi i 1985-1986 førte til et stort underskudd i utenriksøkonomien i 1986. I 1985 var Norge det OECD-land (blant de studerte 13) som hadde det høyeste overskuddet i driftsregnskapet i prosent av BNP. Året etter hadde vi det største underskuddet.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.6 Teorier for lønnsdannelse

Kapittel 3 presenterer teorier for lønnsdannelse. Det skilles mellom lønnsdannelsen i et arbeidsmarked med henholdsvis uorganiserte og organiserte arbeidere. Dessuten drøftes lønnsdannelsen i det tilfelle at stat og kommune er arbeidsgiver.

I nyere teori for lønnsdannelsen i et arbeidsmarked med uorganiserte arbeidere, spesielt teorier for implisitte kontrakter, har en kommet fram til resultater som kan begrunne lønnsstivhet nedover, og arbeidsledighet som et mer permanent fenomen. Tidligere antok en at dette resultatet bare var forenlig med et arbeidsmarked hvor arbeidstakerne var organiserte. Teorien for implisitte kontrakter kan også begrunne at lønnsutviklingen blir mer jevn over konjunkturvekslingene, dvs. at lønnen er mindre enn verdien av arbeidets marginale produktivitet i gode tider og høyere i dårlige tider.

I teorien for produktivitslønn er hypotesen at produktiviteten avhenger av lønnen, jo høyere lønn, desto mer produktiv er arbeideren ("motivasjonslønn"). Denne teorien kan begrunne vedvarende ufrivillig arbeidsløshet. Under fullkommen konkurranse vil vi forvente at lønnsnivået presses nedover så lenge det finnes arbeidsløse arbeidstakere som er villige til å arbeide til en lønn som er (marginalt) lavere enn gjeldende

markedslønn, og som kjøperne er villige til å betale. I en situasjon der det er positiv sammenheng mellom lønnsnivå og arbeidskraftens produktivitet, vil det ikke nødvendigvis være lønnsomt for bedriftene å sette ned lønningene eller å ta inn arbeidskraft til lavere lønn. Overskuddstilbud av arbeidskraft vil dermed ikke føre til at lønnen presses ned og overskuddet elimineres. Det oppstår lønnsstivhet og arbeidsledighet uten at en bringer inn fagforeningsatferd til å forklare dette.

I markeder med organisert arbeidstakeratferd antar en at fagforeningene har markedsrett og kan ha direkte innflytelse på lønnsnivået. En skiller mellom spill hvor fagforeningene fastsetter lønnsnivået og bedriftene sysselsettingen, og forhandlinger hvor partene forhandler om lønn, eventuelt både om lønn og sysselsetting. Spillet og forhandlingene kan foregå på ulike nivåer, fra lokalt klubbnivå til nasjonalt og sentralt organisasjonsnivå. Spillmodellen blir kalt fagforeningsmonopol eller kortere monopolmodellen.

Dersom vi sammenlikner markedsløsningene for henholdsvis monopolmodellen, forhandlingsmodellen og modellen for fullkommen konkurranse under "alt annet lik"-forutsetninger, finner vi:

- Sysselsettingen er (nesten alltid) lavere i monopolmodellen, men kan være høyere i forhandlingsmodellen, enn under fullkommen konkurranse; som pr. forutsetning gir effektiv utnyttelse av arbeidskraftressursene.
- Lønnsnivået er høyere i monopolmodellen og i forhandlingsmodellen enn under fullkommen konkurranse.
- Ved konjunkturfluktasjoner som endrer verdien av arbeidskraftens marginale produktivitet for bedriften, vil (som regel) løsningen både for monopol- og for forhandlingsmodellen gi mindre fleksible lønninger enn løsningen under fullkommen konkurranse. Det innebærer at disse modellene for organisert arbeidstakeratferd gir en bedre forklaring på at både relative lønninger og gjennomsnittlig (real)lønnsnivå kan være tilnærmet konstante over et konjunkturforløp enn det modellen for fullkommen konkurranse gjør. Men som nevnt kan nyere teorier for lønnsdannelsen i markeder med uorganiserte arbeidere også begrunne slike utfall, se omtalen ovenfor av teorien for implisitte kontrakter og produktivitetslønn.
- Eventuelt mindre fleksible lønninger kan innebære at sysselsettingsnivået varierer sterkere over et konjunkturforløp i monopol- og forhandlingsmodellen enn under fullkommen konkurranse.

For en sentralt organisert fagbevegelse vil det være nærliggende å ta hensyn til at lønnsfastsettelsen, som den selv har stor innflytelse på, også påvirker sentrale målvariable for myndighetene. Dette er noe av grunnlaget for det inntektspolitiske samarbeidet som har lange tradisjoner i Norge.

Et viktig forhold er den politikk som myndighetene annonserer at den vil følge. En ofte understreket politikk i Norge er målsettingen om å holde full sysselsetting. Dette kan ha adferdsvirkninger på fagforeningene ved at de fremsetter høyere lønnskrav enn de ellers ville ha gjort. Uten den annonserte politikken måtte fagforeningen ta mer hensyn til at for sterk lønnsvekst kan gi redusert aktivitet, bedriftsnedleggelse og økt ledighet. Spesielt kan dette synspunktet være relevant for fagforeninger med medlemmer i konkurranseutsatt virksomhet. En annonsert full sysselsettingspolitikk kan dermed ha innebygget en automatisk sterk lønnsvekst. Ønsker en å bryte denne automatikken, må en vise dette gjennom praksis og tillate høyere arbeidsledighet dersom lønnsveksten blir for sterk. Et aktuelt alternativ er skatteøkninger. Disse vil dempe innenlandsk etterspørsel, øke arbeidsledigheten, bedre utenriksøkonomien og eventuelt virke disiplinerende på fremtidige lønnskrav. Alt i alt vil en slik politikk gi en mer stabil utenriksøkonomi og lønnsvekst, men i gjennomsnitt over flere år trolig en noe høyere ledighet.

Det eksisterer få teorier som dekker lønnsforhandlinger der stat og kommune er arbeidsgivere. Av vesentlig betydning er den dobbeltrolle det offentlige har i disse lønnsforhandlingene. Hensynet til landets makroøkonomiske balanse og til fordelingen av inntekt kan fortrenge bruken av markedsorienterte lønninger for å sikre seg kvalitativ god arbeidskraft. Staten er på flere områder enkjøper av visse typer arbeidskraft (politi, forsvar, helsestell, undervisning og forskning) og har derfor på kort sikt stor markedsrett.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
1.5.7 Faktorer bak lønnsveksten

Kapittel 4.2 presenterer resultatene av empiriske analyser av faktorer bak lønnsveksten i norsk økonomi. Vi finner sterke sammenhenger mellom vekst i verdensmarkedspriser, produktivitet og lønnsvekst. Ut fra hovedkursteorien vil vi vente at på lang sikt vil lønnsveksten vokse i takt med disse størrelsene. Langt på vei får vi bekreftet en slik sammenheng for norsk industri totalt. På lang sikt definerer dette en langtidsledighet i økonomien forenlig med utenriksøkonomisk balanse. Vi har beregnet denne til 2,8 prosent noe som er over ledigheten i de fleste år som omfattes av denne undersøkelsen. Lønnsveksten har da også vært sterkere enn det som gir balanse i handelen med andre land, når vi ser bort fra olje- og gassinntekter.

På grunn av dette finner vi at presset i arbeidsmarkedet uttrykt ved arbeidsledighet har virkning på lønnsveksten. Jo lavere ledigheten er, desto høyere kan lønnsveksten bli. Denne sammenhengen har varierende gjennomslag i de ulike næringer, sterkest er gjennomslaget i bygg og anlegg. De økte lønningene i denne næringen vil i sin helhet bli veltet over i prisene ettersom denne næringen er en skjermet næring. Da produktene fra denne næringen i stor grad inngår som vareinnsats i andre næringer og tildels går til boligformål, kan de inflatoriske virkningene av lønnsøkninger innen bygg og anlegg spre seg med stor tyngde til resten av økonomien. Rundt 1985-1986 ble arbeidsmarkedet svært stramt samtidig som det i flere deler av landet ble en byggeboom. Resultatet her viser at denne kombinasjonen kunne ha sterke virkninger på lønnsveksten i landet.

Endringer i det generelle ledighetsnivå ser også ut til å ha betydning for lønnsutviklingen i deler av industrien. Av industrisektorene gjelder dette i første rekke eksportrettet industri. Det siste kan trolig forklares med at det har vært en nær samvariasjon mellom svingningene i ledigheten og i konjunkturbevegelsene.

For skjermet industri, store deler av privat tjenesteyting og i offentlig sektor har sammenhengen mellom ledighet og lønnsvekst vært forholdsvis svak. For privat og offentlig tjenesteyting kan dette forklares med at sysselsettingen i disse sektorene har vært i sterk vekst og at svingningene i ledigheten som har funnet sted i mindre grad har berørt den typen arbeidskraft som arbeider der. At det i det hele tatt er en sammenheng mellom den generelle ledigheten og lønnsvekst i disse næringene, kan for en stor del ha en indirekte årsak ved at arbeidstakerne i disse næringene til en viss grad sammenlikner sin lønnsutvikling med utviklingen for industriarbeidere.

Vi finner svært usikre direkte virkninger av skatteendringer på lønnsveksten. Dette er ikke overraskende siden skatteendringer har kryssende effekter i en økonomi med både uorganiserte og organiserte arbeidere.

Vi finner videre at en reduksjon i normalarbeidstiden har en positiv og momentan virkning på lønnsveksten. Den har en varig hevende virkning på lønnsnivået. Lønnsstopp finner vi har den motsatte virkning. Lønnsveksten går momentant ned som følge av selve reguleringen. Nivået blir varig lavere, men det er grunn til å understreke at denne konklusjonen bygger på få observasjoner.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.8 Institusjonelle forholds betydning
 for lønnsutviklingen

Vi finner lite gjennomslag for at ulike måter å foreta lønnsoppkjørene på har noen klare virkninger på lønnsveksten. Det betyr at de viktigste faktorene er utviklingen i økonomiske størrelser. Av interesse er det at tariff-tilleggene er mer påvirket av den totale ledigheten enn lønnsglidningen. En må likevel være forsiktig med å trekke for bestemte konklusjoner idet det kan være sammenhenger mellom tariff-tillegg og lønnsglidning selv om vi ikke har funnet klare konklusjoner på dette punktet.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.9 Makroøkonomiske konsekvenser av
 lønnsvekst

Vi har oppsummert noen av resultatene allerede i 1.4 og vil derfor bare kort angi noen hovedvirkninger. På grunn av åpenheten i norsk økonomi vil en økt nominell lønn gi økt reallønn. Økte lønninger har to hovedvirkninger på realøkonomien. For det første gir økte lønnsinntekter en økt etterspørsel. Dette øker sysselsettingen spesielt i skjermete sektorer. For det andre øker kostnadene i konkurranseutsatte bedrifter. Disse kan ikke velte kostnadene (helt) over i prisene og aktiviteten vil bli redusert, bl.a. gjennom bedriftsnedleggelse. Dette gir redusert sysselsetting i denne delen av økonomien. Det skjer først en økning i den totale sysselsettingen som følge av at etterspørselsstimulansene dominerer. Etter en stund dominerer de negative effektene fra konkurranseutsatt virksomhet. Alt i alt er imidlertid de langsiktige sysselsettingsvirkningene moderate. Utslaget i utenriksøkonomien er imidlertid umiddelbare og entydige. Dette betyr at en reduksjon i lønnsnivå har moderate virkninger på den totale sysselsettingen, men umiddelbare og positive virkninger på utenriksøkonomien.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
 1.5.1 Inntektsdannelse og finans- og
 0 valutakurspolitikk

De estimerte sammenhengene mellom lønnsvekst og økonomiske forhold som ledighet, priser og produktivitet er innarbeidet i den makroøkonomiske modellen MODAG. I forhold til tidligere versjoner er modellen også utvidet til å omfatte arbeidstilbudsrelasjoner. Ved hjelp av denne modellen har vi beregnet hvordan fire alternative finans- og valutakurspolitiske opplegg slår ut i makroøkonomiske hovedstørrelser og lønnsveksten.

De fire alternativene er

- økte offentlige utgifter i form av økt offentlig sysselsetting

- reduserte skatter
- balansert budsjettnedskjæring
- devaluering

Økte offentlige utgifter slår ut i økt timelønnsvekst, høyere lønnsnivå og svekket industrisysselsetting og utenriksøkonomi. Arbeidsledigheten blir noe redusert.

En skattelette gir i første omgang et svakt lavere timelønnsnivå p.g.a. de direkte virkningene reduserte skatter kan ha på lønnskrevet. Timelønnsveksten blir etterhvert høyere enn før skattelettelsen og skyldes det strammere arbeidsmarkedet som følge av økt innenlandsk etterspørsel. Til tross for at industrien ikke blir rammet negativt, gir skattelettelsene relativt kraftige underskudd i utenriksøkonomien på grunn av etterspørselsstimulansene. Ledigheten går svakt ned.

En balansert budsjettnedskjæring gir mer dempende virkninger på lønnsvekst og lønnsnivå enn skatteletten isolert sett, da en reduksjon i offentlig sysselsetting har en større dempende effekt på presset i arbeidsmarkedet. Etterhvert blir utenriksøkonomien styrket p.g.a. de lavere lønnskostnadene i konkurranseutsatte sektorer. Ledigheten øker imidlertid som følge av budsjettnedskjæringen.

En devaluering har som ventet en j-formet virkning på eksportoverskuddet. Til å begynne med gir devalueringen umiddelbare positive virkninger på konkurranseutsatt virksomhet. Momentane reduksjoner i realinntektene reduserer etterspørselen og gir en ytterligere forbedring i utenriksøkonomien. Økte lønnskrav gir etterhvert en svekket utenriksøkonomi som så igjen blir avløst av realinntektsreduksjoner og styrket utenriksøkonomi. Alt i alt må virkningene på eksportoverskuddet ansees som svake.

For en sammenliknende vurdering av inntektspolitikk i form av regulering av lønnsnivå og finanspolitikk viser vi til 1.4.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.5	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
1.5.1	Mobilitet og mistilpasninger på
1	arbeidsmarkedet

I løpet av de siste 15 år har fordelingen av sysselsettingen på næringer endret seg med reduksjoner i industri og økninger i tjenesteytende sektorer. Spesielt sterk har økningen vært innen bank, forsikring, forretningsmessig tjenesteyting og kommunalt helsearbeid.

Det har vært en kraftig økning i kvinners yrkesdeltakelse. Kvinnene går langt oftere enn menn inn og ut av arbeidsstyrken. Mobiliteten mellom næringer var lavere i perioden 1982-1985 enn i 1979-1982. Det ser videre ut til at mistilpasningene i arbeidsmarkedet er større på 1980-tallet enn på 1970-tallet.

Den næring som skiller seg klart ut med hensyn til å holde på arbeidskraften er bank og forsikring. Forklaringen er trolig både relativt høy lønn, gode lånebetingelser og gode arbeidsbetingelser ellers.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.5	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER
1.5.1	Utvalgets anbefalinger
2	

Utviklingen i Norge fra tidlig på 1970-tallet og fram til idag har vært preget av innfasingen av olje- og gassvirksomheten. Importinnholdet i investeringene har vært høyt og har bidratt til å svekke utenriksøkonomien. Etterhvert bidro en økning i oljeproduksjonen samt økende oljepriser i dollar og økende dollarkurs til at overskuddene i utenriksøkonomien ble tildels store på begynnelsen av 1980-tallet. Med basis bl.a. i disse inntektene har det vært ført en ekspansiv politikk med skattelette og økt privat konsum og økte offentlige utgifter. Dette har isolert sett svekket utenriksøkonomien. Denne såkalte bruken av oljeinntekter har bidratt til en ekspansjon i skjermet virksomhet på bekostning av konkurranseutsatt. Det tidvis strammere arbeidsmarkedet har gitt en utvikling i timelønnskostnader i konkurranseutsatt virksomhet som har oversteget veksten i produktivitet og kostnadsveksten i andre land.

I de siste 8-10 årene har aktivitetsnivået jevnt over i flere land vært svært lavt med rekordartet arbeidsledighet som resultat. Det har vist seg å være lett å få arbeidsledigheten opp, men det har vært vanskelig etterhvert å få den ned. Mange av de langtidsledige har fått sosiale problemer og problemer med å holde oppe sin yrkestrening. Den lønnsdempende effekten av økt ledighet har også vist seg å bli vesentlig svekket når ledigheten kommer over et visst nivå, spesielt med hensyn til varighet. Norge har fulgt en annen kurs med en ekspansiv politikk innenlands og oljeinntekter som en vesentlig kilde til finansiering av utenriksøkonomien. Hvordan Norge ville klart seg uten oljevirksomheten er et hypotetisk spørsmål som er vanskelig å besvare siden det krever at en gjetter på hvilken politikk myndighetene da ville ha ført. Dersom en forutsetter en rimelig balanse i handelen, ville et Norge uten olje ha krevd en vesentlig styrking av den konkurranseutsatte industrien. Det lave aktivitetsnivået verden gikk inn i på slutten av 1970-tallet, ville ha krevd omstillinger i næringslivet og redusert reallønn. Beregninger viser at denne reduksjonen kunne ha blitt betydelig. Erfaringer fra andre land viser at ledigheten trolig også ville ha gått noe opp. Problemstillingen er hypotetisk, men er likevel noe aktuell dersom myndighetene ønsker en mindre løpende bruk av oljeinntekter, dvs. et høyere overskudd/mindre underskudd på utenriksregnskapet enn slik det er nå. Det er viktig å merke seg at industriens internasjonale konkurranseproblemer kan fortone seg noe vanskeligere idag enn hva en ville vente i en mer normal konjunktursituasjon. Det er lettere å konkurrere når det internasjonale aktivitetsnivået er høyt, enn når det er lavt.

Oljeprishoppene i 1973-1974 og i 1980 samt oljeprisfallet i 1986 viser klart usikkerheten i inntektsgrunnlaget til en liten åpen oljeøkonomi som den norske. Det er ingen grunn til å vente at denne usikkerheten vil bli mindre i årene fremover.

Olje- og gassinntektene har vært en viktig årsak til de levestandardsforbedringene vi har fått i Norge det siste 10-året. Noe av denne forbedringen er blitt tatt ut i kortere arbeidstid gjennom reduksjonene i normalarbeidstiden i 1976 og i 1987. Noe er også tatt ut i form av reduserte skatter og økt privat konsum. Den betydelige opptrappingen av inntektsoverføringene til jordbruket fra midten av 1970-tallet ville neppe ha funnet sted uten forventninger om betydelige oljeinntekter.

Problemet med denne utviklingen er først og fremst knyttet til det forhold at oljen og gassen vil ta slutt en gang og at deler av det som kalles olje- og gassinntekter er anvendelse av formue. Et hovedspørsmål i en oljeøkonomi er hva olje- og gassformuen skal omplasseres til. De alternativene som foreligger er

- realkapital i Norge
- kunnskapskapital i Norge
- annen naturkapital i Norge
- fordringer på andre land.

Hva en skal velge, er et spørsmål om avkastning og risiko. Utviklingen i Norge det siste tiåret viser at det er behov for å legge vekt på et langsiktig formuesforvaltningsperspektiv. Hensynet til balanse i handelen med andre land, peker i retning av en langsiktig forvaltning som gir en slik balanse. Det betyr at kapitaltilgangen etterhvert må styrkes i konkurranseutsatt virksomhet. I en mellomfase kan det likevel være optimalt

å styrke annen kapital enn realkapital i konkurranseutsatt industri. Investeringer i transportsystemer, spesielt i og rundt byer og tettsteder, og i undervisning og forskning kan øke den fremtidige konkurranseevnen i norsk økonomi. En kan heller ikke utelukke at eksport av tjenester (fra forskning, undervisning, bank, forsikring m.v.) kan være lønnsomme alternativer til eksport av industrivarer.

Utvalget er blitt bedt om å komme med anbefalinger om inntektspolitikk. Det er i den forbindelse viktig å holde to forhold fra hverandre. For det første dreier det seg om en politikktutforming som gjør inntektspolitikken enklere, eventuelt gjør den overflødig. For det andre gjelder det utformingen av selve inntektspolitikken. Elementer av denne kan ha karakter av å være en slags "brannslukning", dvs. en politikk som må tas i bruk for å gjøre noe med plutselig oppståtte ubalanser i økonomien. Det er illusorisk å tro at slik "brannslukning" vil bli unødvendig i fremtiden. Men det er viktig å se på endringer i den økonomiske politikken som reduserer "brannfaren" eventuelt begrenser omfanget av brannene.

A. Rammebetingelser for inntektsdannelsen

1. Formuesforvaltning

En bør snarest komme i gang med en planlegging ut fra et formuesforvaltningsperspektiv, dvs. fastlegging av den totale formuestilveksten og fordelingen på kapitalartene utdanningskapital, realkapital, naturkapital og fordringer på andre land. At industrikapitalen skal øke i takt med reduksjonene i olje- og gassformuen er en for snever betraktning. Fordelingen på formueskategoriene må gjøres ut fra en avveining av avkastning og risiko. I den forbindelse er det viktig å få satt i gang arbeid som gjør det mulig med en statistisk overvåking av endringer i de nevnte fire hovedkategoriene av kapital. Nasjonalregnskapsarbeidet bør styrkes på dette punktet. Det bør også foretas analyser av norsk økonomi for å avdekke om investeringene i landet gir en optimal grad av risikospredning.

2. Løpende revisjon av langsiktige planer

En liten åpen oljeøkonomi som den norske vil alltid være utsatt for svingninger. En næringsstruktur med optimal risikospredning vil kunne dempe disse svingningene, men de vil ikke kunne elimineres helt. Det krever en langsiktig økonomisk planlegging med en reflektert holdning til tolkning av ny informasjon og en utarbeiding av strategier som sier hva en skal gjøre hvis det og det hender. Langtidsprogram bør derfor revideres årlig. Drøftingen av den økonomiske politikken bør få et mer langsiktig og helhetlig perspektiv. En slik planlegging kan også øke sjansene til å unngå medkonjunkturpolitikk, dvs. en politikk som øker den innenlandske etterspørselen samtidig som det skjer en konjunkturoppgang ute, og motsatt reduserer etterspørselen når det er nedgangstider ute.

Det bør foretas endringer som sikrer en mer effektiv utnytting av landets ressurser, f.eks. en politikk som gir størst mulig verdiskapning, gitt mål for fordelingen av inntekt. Forslagene 3-8 er ment å føre til dette.

3. Person- og bedriftsbeskatningen

Person- og bedriftsbeskatningen bør endres slik at den faktiske progresjon kommer nærmere den formelle og slik at skattefordelene ved ulike måter å investere på blir utjevnet. Spesielt kan dette være viktig vis-a-vis selvstendig næringsdrivende. En bør snarest øke likningsfastsettelsene av verdien av egen bolig. Subsidiært bør en ta bort eller dempe virkningene av fradragsretten for gjeldsrenter. En bør også se kritisk på saldometoden som avskrivningsform og på avsetningsmuligheter. En for stor del av investeringene i Norge går til boliger og forretningsbygg som trolig kaster lite av seg.

Endrete beskatningsregler kan gi en mer effektiv sammensetning av investeringene og kan også redusere aktiviteter knyttet til skatteplanlegging og skattetilpasning.

En bør se kritisk på stønadene. Som vist i utredningen har visse stønader f.eks. barnetrygden en ikke-utjevne effekt på fordelingen av

inntekt. Et alternativ er å gjøre stønadene, derunder barnetrygden, skattepliktig. Gitt samme antall barn, vil familier med høy skattbar inntekt oppnå en lavere netto barnetrygd enn familier med lav inntekt.

4. Overføringer og subsidier til næringslivet

Næringsoverføringene, spesielt til jordbruket, men også til skipsverft og annen industri, har etterhvert fått et slikt omfang at de legger beslag på en vesentlig del av skatteinngangen. Dette kan gi redusert effektivitet av to grunner. For det første kan en opprettholde virksomhet på områder hvor Norge ikke har et komparativt fortrinn. For det andre kan skattefinansieringen innebære kostnader i form av redusert arbeidsinnsats, eventuelt vridninger av ressursbruken mot skattetilpasninger.

I kraftmarkedet er det tilstede prisforskjeller langt utover hva kostnadsforskjellene ved levering av kraft skulle tilsi. Det er derfor behov for en utjevning av kraftprisforskjeller og derfor en økning av kraftprisene til de som betaler svært lite for kraften. Feilaktig har mange her trodd at når en konkurranseutsatt bedrift betaler lite for kraften så er det en fordel for landets totale økonomi. Kraftprisene bør reflektere hva kraften alternativt kan brukes til. Skjulte subsidier har samme virkning som åpne subsidier: Hvis det ikke er noen samfunnsøkonomiske grunner til subsidieringen, vil det redusere effektiviteten, kapitalavkastningen og produktiviteten i norsk økonomi. I den forbindelse er det viktig å legge til at det er ingen skam å la være å bearbeide egne naturressurser. Om vi skal bruke kraften, olje og/eller gassen til å produsere industriprodukter eller eksportere energien direkte, er et spørsmål om avkastning og risiko.

5. Lavere skatter eller økt offentlig innsats

Endringene i person- og bedriftsbeskatningen foreslått i punkt 3 og reduksjonene i overføringene og subsidier i punkt 4, kan gi økte offentlige inntekter. En har da valget mellom å redusere andre skatter, f.eks. den direkte personskatten, øke visse stønader som f.eks. barnetrygden før skatt eller å øke den offentlige innsatsen. Dette er også et spørsmål om økt konsum og/eller økt investering, og om en vil prioritere offentlig fremfor privat konsum og om det lønner seg å investere i offentlig sektor fremfor i privat.

Skattelettealternativet har den fordel at det kan utformes slik at det gir en økt tilgang på ressurser (tilbud av arbeid, sparing). Praksis har imidlertid vist at det er vanskelig å utforme skattelettelsene slik at det økte private konsumet ikke overstiger den økte innenlandske produksjonen som skatteletten stimulerer til. Skattelettelser som gir vesentlige og synbare endringer i inntektsfordelingen kan dessuten lett gi opphav til lønnskrav og lønnsinflasjon.

En økt offentlig aktivitet kan mer direkte styres mot investeringsformål, men det finnes åpenbart også her muligheter for å gi ressursene en anvendelse med dårlig langsiktig avkastning. Vi vil ikke gi noen bestemt anbefaling med hensyn til hva de økte inntekter fra forslagene 3 og 4 skal benyttes til. Det er et spørsmål om preferanser, avkastning og risikospredning som bør vurderes nøye og detaljert. Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre dette.

6. Differensiert lønssystem

En bør vurdere et mer differensiert lønssystem for ansatte med akademisk utdanning i statsadministrasjon, forskning og undervisning slik at en sikrer en tilstrekkelig høy kvalitet og omfang på virksomheten innen den offentlige sektoren. Differensieringen bør både ha et regionalt og utdanningsmessig perspektiv.

7. Strukturendringer og omstillinger

Det bør vises større vilje til å avvikle bedrifter som står overfor vanskelige, langsiktige markedsforhold. Trolig ble det holdt for lenge liv i visse bedrifter innen skipsverft og tekstil- og konfeksjon på 1970-tallet. På 1980-tallet skjedde det endringer i denne politikken og produktiviteten i landet ble da også styrket som følge av dette, men fortsatt er det en betydelig støtte til skipsverft. I en slik situasjon er det selvsagt viktig å føre en politikk som unngår for høy og for varig ledighet. Aktuelle

tiltak er knyttet til en effektivisert arbeidsformidling, økt attføring m.v. Men det er viktig å være oppmerksom på at arbeidsplasser ikke skal koste noe, de skal kaste noe av seg.

8. Økt konkurranse i skjermete sektorer

Bedrifter skjermet fra utlendingers konkurranse har en bedre mulighet enn andre bedrifter til å inngå avtaler og på annen måte innskrenke konkurransen. Private tjenesteytende bedrifter (bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting) samt varehandel utgjør den største gruppen av skjermete bedrifter. Selv om en i det siste har avdekket former for innskrenket konkurranse, er det behov for økt overvåking og forskning- og utredning for å se om det foregår former for innskrenket konkurranse.

9. Lokale og sentrale forhandlinger

I en liten åpen økonomi virker det rimelig at hensyn til bedriftenes konkurransevilkår kan bli ivaretatt på lokalt plan. Lokale forhandlinger i konkurranseutsatt virksomhet kan derfor fremstå som en mer effektiv oppgjørform enn sentrale. Konsekvensen kan bli mer differensierte lønninger. Det er viktig å merke seg at slik lokal tilpasning foregår allerede gjennom lønnsgradning. Bonusrettet avlønning kan øke prestasjonene og bedre lønnsomheten i økonomien. Overskuddsdeling og medarbeidereie er også tiltak som styrker bonusrettet avlønning. Det at en eller flere lønninger øker trenger ikke være ødeleggende for konkurranseevnen. Det kan tvertom virke til å gi en bedre fordeling av arbeidskraften og bedre samsvar mellom lønn og produktivitet. Ulempen er selvsagt at det kan gi en skjeve fordeling av inntektene. Dette understreker igjen nødvendigheten av å endre skattereglene slik at det blir bedre samsvar mellom formell og faktisk progressivitet.

Fordelen med lokale forhandlinger er at de kan gi bedre samsvar mellom lønn og produktivitet. Fordelen med sentrale forhandlinger er at en samordner lønnskrav "på kammerset" så og si, og unngår for sterk lønnsvekst, lønnsnitte og inflasjon i økonomien. Ut fra myndighetenes styringsbehov kan det også være en fordel med en sentral og samordnet fagbevegelse som en kan forholde seg til og få med på inntektspolitiske inngrep som frysing av lønnsvekst m.v. Vi mener det er viktig å bevare disse gevinstene knyttet til en samordnet og sentralt ledet fagbevegelse. Men vi mener det også er viktig å få til et opplegg med lokale forhandlinger og et bedre samsvar mellom lønn og produktivitet.

Som vist i kapittel 2.6 er Norge nesten dårligst i OECD-klassen med hensyn til produktivitetsvekst.

For ansatte i skjermet virksomhet bør hovedregelen være at de er lønnsfølgere og ikke lønnsledere. Det er derfor nærliggende at oppgjørene her blir mer sentrale. Men også innen disse sektorene bør en tillate alternativavlønning av arbeidskraften, hensyn tatt til utdanning, yrkestrening og lokalisering.

10. Annonserte politikregler i en liten åpen økonomi

En annonsert politikregel i Norge har vært regelen om å holde full sysselsetting. Regelen har stort sett vært oppfylt i praksis og aktørene i arbeidsmarkedet (organisasjonene og enkeltindividene) har opplagt oppfattet annonseringen som troverdig. Fordelene med denne regelen er at en har unngått den sløsing med ressurser som arbeidsledigheten innebærer. Spesielt kan sløsing ha alvorlige sosiale og uproduktive former når ledigheten øker gjennom økt varighet. Det er lett å få ledigheten opp, men det kan være vanskelig å få lediggjorte arbeidstakere tilbake i arbeid. Ulempen ved regelen er at den påvirker adferden til aktørene i arbeidsmarkedet, spesielt de store organisasjonene. Disse vil regne med at sysselsettingen blir opprettholdt og vil følgelig ikke vise den moderasjon i lønnskravene som de ellers ville ha gjort. Dersom regelen praktiseres på et svært detaljert arbeidsplassnivå vil den dessuten kunne hindre omstillinger og gi produktivitetstap.

I en liten økonomi med relativt frie, kortsiktige kapitalbevegelser er det styringsproblemer. Fordelen med frie kapitalbevegelser er at de gir fleksible finansieringsforhold for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Ulempen er at de gir rom for spekulasjonsaktiviteter som kan

virke destabiliserende. Frykt for devaluering av kronen kan føre til at aktørene vil trekke seg ut av norsk krone og over i annen valuta. For å hindre dette vil det være nødvendig med et høyt nasjonalt rentenivå. Innenlandske låntakere kan da bli motivert til å låne utenlands og utlendinger kan bli motivert til finansplasseringer i Norge. Som vist i kapittel 2.6 har den norske kronen hatt en svært variabel utvikling de siste 15 år med en oppgang i forhold til andre lands valuta inntil vi forlot slangesamarbeidet i 1977 og med en kraftig og jevn nedgang på 1980-tallet, dels som et resultat av devalueringer. Ut fra utviklingen kan derfor aktørene ha en viss tro på at verdien av den norske kronen ikke vil bli holdt fast. Underskuddene i utenriksøkonomien i 1986 og 1987 og utsiktene fremover gir også en viss grunn til å ha slike forventninger. Situasjonen har derfor krevd et høyt innenlandsk nominelt rentenivå før skatt.

På bakgrunn av dette har flere foreslått at en bør endre de annonserte politikregler, fra en regel om full sysselsetting til en regel om fast valutakurs. Det kan nemlig være vanskelig å få oppfylt begge reglene samtidig. Årsaken er den følgende: Hvis en ønsker å skjerme valutakursen fra kortsiktige spekulasjoner, kan en enten gjøre det ved å slutte seg til et større integrert valutasystem som EMS eller legge restriksjoner på kortsiktige kapitalbevegelser. Ingen av disse alternativene synes politisk aktuelle i dagens Norge. En annonsert regel om fast valutakurs må dermed gjøres troverdig på annen måte. Vedvarende underskudd i utenriksøkonomien vil svekke aktørenes tro på at en kan klare å holde fast kronekurs. Et sjokk i verdensøkonomien i likhet med oljeprisfallet i 1986, må derfor raskt følges opp med en innstrammingspolitikk som holder underskuddet nede. Dette vil i gjennomsnitt gi høyere ledighet. En annonsert regel om fast valutakurs kan derfor komme i konflikt med en regel om full sysselsetting.

Utvalget vil ikke foreslå noen endret politikregel, og har ikke hatt anledning til noen forsvarlig drøfting av konsekvensene av en endring i den økonomiske politikken. Men det er viktig å merke seg at ifølge analysene i kapittel 4 vil en ledighet på under 2,8 prosent bidra til å presse lønnsveksten i konkurranseutsatte sektorer opp over den vekst som følger av utviklingen i produktivitet og verdensmarkedspriser. Slik det norske arbeidsmarkedet fungerer idag vil derfor en ledighet på under 2,8 prosent (2,8-3,0 prosent) gi en gradvis forverring av betalingsbalansen. Nivået på denne kritiske ledigheten kan bringes ned gjennom en bedret arbeidsformidling og/eller økt mobilitet.

B. Inntektspolitikk

Slik vi har gått fram i dette avsnittet blir deler av inntektspolitikken en politikk for hva man bør gjøre hvis ulykken først er ute, eller mer generelt hvordan myndighetene skal gripe inn i lønnsoppgjør. Vi vil trekke fram to alternativ, indirekte inngrep, og direkte reguleringer.

Indirekte inngrep kan ta form av skattelettelser eller økte stønader, f.eks. barnetrygd, for å dempe lønnskrav. Denne formen for inntektspolitikk ble prøvd på 1970-tallet under betegnelsen kombinerte oppgjør og er også element i senere forslag om dynamisk skattepolitikk. Vi anbefaler ikke dette på grunn av de uklare effektene skattelettelsene har på lønnskrav og lønnsvekst i en økonomi med både organiserte og uorganiserte arbeidere. Våre beregninger viser at skattelettelsene etter en stund faktisk kan virke mot sin hensikt, lønnsveksten kan bli høyere enn uten skattelettelsene. Skattelettelser vil også bidra til å forverre utenriksøkonomien.

I stedet anbefaler vi den direkte reguleringen, dvs. et inntektspolitisk samarbeid eller eventuelt et påbud om at veksten i lønningene ikke må overskride et visst nivå. Årsaken til at dette er et effektivt virkemiddel er at det samtidig og direkte reduserer innenlandsk etterspørsel og reduserer kostnadsveksten i konkurranseutsatte bedrifter. Det har også den fordel at det gir aktørene i finansmarkedene en tro på at ubalansene i økonomien vil bli rettet opp. Kostnaden ved tiltaket er fastfrysingen av relative lønninger. Hvis reguleringen blir opprettholdt over en lengre tid, vil dette kunne gi veksttap. Dersom det har oppstått problemer med utenriksøkonomien og det ikke er mulig å få til en lavere lønnsvekst gjennom et inntektspolitisk samarbeid, er alternativet en offentlig innstrammingspolitikk. Denne vil uvilkårlig føre til høyere arbeidsledighet enn lønnsreguleringen og en mer langsom prosess tilbake til balanse i

utenriksøkonomien.

Uansett om en velger den ene eller annen form for inntektspolitikk, så er det tilstede kostnader. Innen inntektspolitikken eksisterer det ingen mirakelkur.

Utviklingen i landets disponible realinntekt kan tilsi realinntektsnedgang for de fleste grupper i de nærmeste årene. En økning av normalarbeidstiden er et tiltak som kan bidra til å motvirke dette da det innebærer økt ressurstilgang.

Normalarbeidstiden ble sist redusert i 1987 og er nå for mange 37,5 timer pr. uke. En lav normalarbeidstid og begrensede skiftarbeidsinnslag reduserer utnyttingen av kapitalutstyret, eventuelt øker lønnskostnadene gjennom overtidsregler. En økt normalarbeidstid vil øke produksjonen i landet, dempe lønnskostnadene og bedre utenriksøkonomien. Beslutningen om 37,5 time pr. uke er trolig irreversibel, noe som viser hvor viktig en slik beslutning er. Innen stat og kommune er det imidlertid flere som har lavere normalarbeidstid enn 37,5 (35,5) og vi foreslår at disse får økt sin effektive arbeidstid til 37,5 time. Dette tiltaket kan også redusere kommunenes kostnader. En bør også vurdere å samle bevegelige helligdager til en samlet ferie, eventuelt redusere antallet av dem. Vi vil også anbefale mer fleksible arbeidstidsordninger. Velferden for den enkelte kan øke som en følge av dette samtidig som økt driftstid av bygninger og maskiner kan redusere kapitalkostnadene pr. produsert enhet og gi muligheter til økt fortjeneste både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Fra et samfunnsmessig synspunkt kan det også være ønskelig å få til en større tidsmessig spredning av reisene til og fra arbeidsstedet.

En kan ikke utelukke at folk ønsker å ta ut velferdsøkninger gjennom økt fritid. Problemet i norsk økonomi i det siste er imidlertid at flere har trodd det er mulig å få begge deler, både økt fritid og mer lønn. En står her overfor et valg.
