

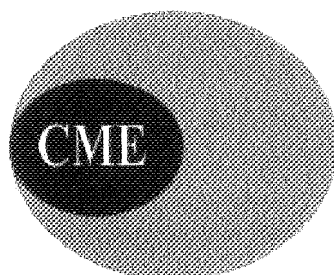
# Working Paper Series 4/00

## Inntektspolitikkenes muligheter i strategien for økonomisk stabilitet

**Hermod Skånland**  
**Centre for Monetary Economics**  
**June 2000**

Handelshøyskolen BI  
Hovedbiblioteket

24 NOV. 2000



Centre for Monetary Economics

*SERIE / HANDE*

**Inntektspolitikens muligheter  
i  
strategien  
for  
økonomisk stabilitet**

**Hermod Skånland  
Centre for Monetary Economics  
June 2000**

7 juni 2000

**Hermod Skånland**

### **Inntektspolitikkenes muligheter i strategien for økonomisk stabilitet<sup>1</sup>**

Årets inntektsoppgjør vil åpenbart føye seg til flere foregående der inntektspolitikken ikke innfrir de forventninger som stilles til den. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om den i det hele tatt har noen plass i en politikk for økonomisk stabilitet.

I denne artikkelen vises det til erfaringer fra andre land der inntektspolitikken har gitt et vesentlig bidrag til stabilisering av økonomien, og det gjøres rede for deres utforming av den. Det trekkes en sammenligning med forholdene i vårt eget land, og det pekes på at norsk inntektspolitikk har et betydelig forbedringspotensiale. Om det kan utnyttes, er en annen sak.

---

<sup>1</sup> Artikkelen er en bearbejdet versjon av "Har inntektspolitikken en fremtid", i "Ordet er fritt", En bok til Preben Munthe, Aschehoug 2000

## **Inntektspolitikkenes muligheter i strategien for økonomisk stabilitet**

Etter den arbeidsfordeling mellom de sentrale områder av økonomisk politikk som lå til grunn for kursforskriften av 1994, skulle inntektspolitikken ivareta konkurranseevnen overfor utlandet, finanspolitikken skulle utjevne svingninger i økonomien og pengepolitikken skulle sørge for en stabil kronekurs i forhold til europeiske valutaer.

I sitt brev av 21 oktober i fjor om "den økonomiske politikken i 2000" (budsjettbrevet) gir Norges Bank uttrykk for at "utviklingen de siste årene illustrerer at Norges Bank ikke har virkemidler til å finstyre kronekursen, men må innrette pengepolitikken mot de grunnleggende forutsetninger for kursstabilitet". Som en slik forutsetning pekes det på "at pris- og kostnadsstigningen kommer ned mot den stigningen Den europeiske sentralbanken (ESB) sikter mot". Med dette har vi fått et mål for pengepolitikken som er på linje med hva man finner i andre land med en åpen markedsøkonomi.

Også i utformingen av finanspolitikken har det skjedd fremskritt siden den ovenstående arbeidsfordeling ble trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-97. Budsjettreformen av 1997 bygger på at statsbudsjettet skal ta utgangspunkt i den makroøkonomiske målsetting for budsjettet. I sitt budsjettbrev understreker Norges Bank betydningen av finanspolitikken for den strukturelle utvikling i økonomien, spesielt forholdet mellom den offentlige og den private sektor. Budsjettreformen kan være like tjenlig for denne siden av finanspolitikken som for den mer konjunkturmessige tilpasning av politikken.

I Norges Banks opplegg er "det viktigste bidraget det inntektspolitiske samarbeidet kan gi, å legge forholdene til rette for at den strukturelle ledigheten i Norge forblir lav og sysselsettingen høy". Selv om denne forutsetningen favner videre enn å opprettholde konkurranseevnen, vil dette neppe ha betydning for de krav som stilles til inntektspolitikken.

Mens det i tilnærmingen både til pengepolitikken og finanspolitikken synes å være gjort fremskritt i retning av større stabilitet, er det ikke skjedd noe prinsipielt nytt i inntektspolitikken siden "solidaritetsalternativet" ble lagt fram, til tross for at gjennomføringen av den nå gjennom flere år har sviktet. Før man likevel avviser inntektspolitikkenes muligheter for å bidra til en stabilitetsorientert politikk, kan det være nyttig å se på hvilke erfaringer man kan hente fra andre land blant de ganske få som i det hele tatt gjør bruk av en inntektspolitikk.

Det vil være naturlig å starte med en klargjøring av selve begrepet og foreta en avgrensning av inntektspolitikken i forhold til andre sider av den økonomiske politikken. Deretter skal vi se på inntektspolitikken i et internasjonalt lys og spesielt omtale de land der den har gitt positive resultater. Etter dette følger en oppsummering av våre egne erfaringer (som man gjerne må springe over hvis man mener seg å kjenne dem), og på dette grunnlag skal vi foreta en sammenligning av inntektspolitikken i Norge med den som har vært ført i de andre land vi har omtalt. Det gir oss en mulighet for å se på det "bedringspotensiale" som foreligger for vår inntektspolitikk dersom den skal spille en rolle som et varig ledd i vårt økonomiske system.

### **1. Hva er "inntektspolitikk"?**

For praktiske formål dreier inntektspolitikken seg om lønnsinntekter, selv om det har vært gjort forsøk på å trekke inn også andre inntektsarter. Vi kommer imidlertid da raskt over i næringspolitikk og forholdet mellom lønnsinntekter og kapitalinntekter.

Lønninger dannes dels i et samspill mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, dels ved organisasjoners kontroll over lønnsfastsettelsen. Offentlige myndigheter, så vel de politiske som sentralbanken, har som oppgave å skape et grunnlag for høy sysselsetting og forsvarlig prisstabilitet, det siste både som et mål i seg selv og for å sikre sysselsettingen på varig basis. Organisasjonene i arbeidslivet har som sin primæroppgave å sikre sine egne medlemmers interesser. De har maktmidler, i første rekke streik, som de kan bruke for dette formål. Her, like lite som på andre områder, er fellesskapet tjent med at enkeltgrupper bruker maktmidler for å fremme sine interesser innenfor et system som bygger på gjensidig avhengighet. I inntektspolitikken prøver derfor staten, gjennom sin kontakt med partene og gjennom informasjonsutveksling, å påvirke dem, slik at resultatet av oppgjørene skal bli i best mulig samsvar med de retningslinjene myndighetene har trukket opp for den økonomiske utvikling. Staten kan i denne sammenheng også bruke virkemidler som gir utslag i statsfinansene, enten umiddelbart eller senere.

Dersom organisasjonene holder fast på sine særinteresser (som er deres legitime rett), vil markedsmekanismen sørge for at ledigheten øker så mye at deres makt i markedet blir svekket ved at etterspørselen etter arbeidskraft avtar. Eventuelt kan staten (eller sentralbanken) gripe inn med etterspørselsdempende tiltak. Men da er vi utenfor inntektspolitikken område.

## 2. Inntektspolitikk i internasjonalt lys<sup>2</sup>

Gjennom de første 25 etterkrigsår opplevde Vest-Europa en vekst i realinntektene basert på stigende produktivitet som neppe noen gang før i historien. Samtidig var det gjennomgående full sysselsetting, i hvert fall etter dagens målestokk. Utover i 1960-årene tiltok inflasjonen i styrke, og dette ble sett i sammenheng med at lønnstakernes organisasjoner viste økende aktivitet i et stadig strammere arbeidsmarked. Inntektspolitikk, som enkelte land med et visst hell hadde praktisert, kom dermed på den internasjonale dagsorden for økonomisk politikk. Siden den ville innebære inngrep i de enkelte organisasjoners frie rett til å forhandle og aksjonere, var imidlertid en slik politikk kontroversiell. Etter at oljekrisen 1973 førte til innstramminger og økende ledighet, så de fleste land det som mindre aktuelt å bruke inntektspolitikk for å dempe inflasjonen, og interessen for den kjølnet i internasjonale fora. Østerrike holdt imidlertid fast ved det system som var etablert i de første etterkrigsårene, og Nederland og Irland etablerte en inntektspolitikk i henholdsvis 1982 og 1987 som ett av flere tiltak for strukturell omlegning og bedre balanse i økonomien. Det kan være verdt å se nærmere på former og innhold i inntektspolitikken i disse tre landene.

I Østerrike er nesten alle lønnstakere dekket av kollektive avtaler som fastlegges i et trepartsarbeid mellom staten og arbeidslivets organisasjoner på begge sider. Det øverste organ er Paritetskommisjonen som trekker opp retningslinjer og gir sin godkjenning av avtaler som forhandles fram i en rekke komitéer. Som kommisjonens navn antyder, legges det i utgangspunktet stor vekt på å opprettholde lønnsrelasjonene. Siden mange av avtalene gjelder minstelønn, er det likevel muligheter for fleksibilitet på bedriftsplanet som over tid kan forskyve dem.

Også Nederland var tidlig ute med inntektspolitikk etter krigen, men systemet brøt sammen i 1971 da de hadde lykket så godt med hensyn til sysselsettingen at arbeidsmarkedet ble for stramt. Etter at økonomien i 1970-årene var kommet ut av balanse som følge av store inntekter fra produksjon av gass, ble det gjennomført en tilbudsorientert omlegging av politikken. I denne inngikk lønnsmoderasjon kombinert med kortere arbeidstid og en rekke tiltak for et bedre fungerende arbeidsmarked. Lønnsmoderasjonen har senere vært en hovedlinje i lønnsforhandlingene, enten de har vært ført sentralt eller på forbundsnivå.

---

<sup>2</sup> I dette avsnittet har jeg særlig hatt nytte av OECD Economic Surveys, Austria 1989/90, Netherlands 1998 og Ireland 1995 og -99

Også i Irland kom det inntektspolitiske samarbeidet i gang som ledd i en gjennomgripende omlegging av den økonomiske politikken. Det har vært inngått treårige "sosiale kontrakter" mellom staten, næringslivet og fagbevegelsen, der staten har gitt tilsagn om visse skattelettelser m. v. samt forpliktet seg til begrensning av økningen i offentlige utgifter, mens partene i arbeidslivet har fastlagt moderate lønnsøkninger for hele perioden. Den fjerde "sosialkontrakten" løper ut i år, men en ny avtale står allerede klar til å overta.

I alle disse tre land har politikken gitt positive resultater for sysselsettingen. Østerrike har holdt ledigheten nede på 4-5 pst mot 8-11 pst i EU gjennom 1980- og 1990-årene. Nederland, der ledigheten på 1980-tallet lå over det europeiske gjennomsnittet, var i 1999 kommet ned i 3,2 pst, og i Irland har den falt fra 17 pst i 1987 til under 5,5 pst i 1999. I begge de to sistnevnte landene har den falt ytterligere siden da, slik at arbeidsmarkedet er blitt ganske stramt. Parallelt med dette har alle tre gjort store fremskritt med hensyn til å redusere budsjettunderskuddene og bringe den offentlige gjeldsbelastning ned.

Gjennom den lønnsmoderasjon inntektspolitikken innebærer, har det oppstått en positiv vekselvirkning mellom lavere renter, styrket budsjettbalanse, økte investeringer, sterkere vekst og økt sysselsetting. Selve prosessen har dessuten økt forståelsen både for de enkelte tiltak som inngår i den og for helheten i tiltakene.

### 3. Norske inntektspolitiske erfaringer

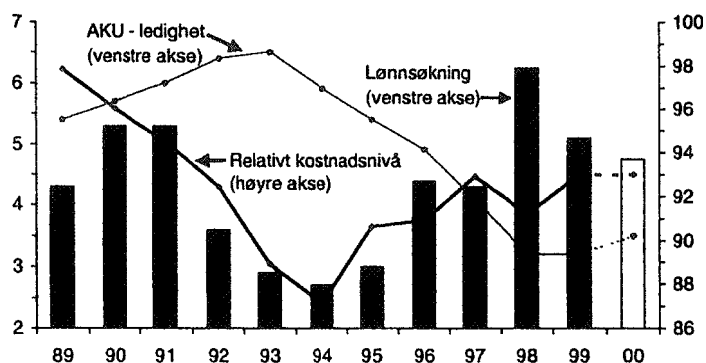
Også hos oss har inntektspolitikken siden tidlig etterkrigstid stått på den politiske dagsorden som et middel til å stabilisere prisene og unngå omfattende arbeidsledighet. Det siste har man lyktes svært godt med, og det er bare noen få europeiske land (Island, Luxemburg og Sveits) som kan vise til en lavere ledighet, særlig gjennom 1970- og det meste av 1980-årene. Men som i Vest-Europa for øvrig ble prisstigningen et voksende problem, og på denne bakgrunn oppnevnte Regjeringen i 1972 "Prisproblemvalget" der både politikere og hovedorganisasjonene i arbeidslivet deltok. Utvalget så prisstigningen i sammenheng med bl. a. lønnskostnadene og foreslo etablert et fast rammeverk omkring inntektsoppgjørene gjennom et "inntektspolitisk råd" med deltakelse både fra staten og de store organisasjoner. Forslaget ble imidlertid avvist av LO, men gjennom de såkalte Kleppe-pakkene i 1976 og -77 forsøkte man likevel med statens medvirkning å samordne inntektsoppgjørene. Forventningene om store inntekter etter

oppstartingen av oljevirkosomheten gav staten et enestående finansielt handlingsrom til å dekke hva arbeidsgiverne ellers skulle betalt eller lønnsstakerne ikke skulle hatt. Resultatet ble store underskudd både i statsfinansene og overfor utlandet, og gjennom det etterspørselspress som ble skapt, synes tiltakene å ha virket mot sin hensikt.<sup>3</sup> For å bryte inflasjonsforventningene satte man i 1978 i verk en pris- og inntektsstopp i 15 måneder. Gjennom denne tiden demmet det seg opp krav som gav sterke utslag da den ble opphevet.

Om man med alt dette ikke hadde løst noe prisproblem, innebar likevel den ekspansive politikken at man unngikk at store grupper kom ut i langvarig ledighet og mistet sine kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, og at ledigheten dermed grodde fast slik det skjedde i andre land. De finansielle kostnader for staten innebar likevel at en slik politikk ikke kunne føres videre på varig basis.

Sannhetens time meldte seg med oljeprisfallet i 1986. Sammenbruddet av høykonjunkturen de foregående år og omlegning til en stabilitetsorientert pengepolitikk gav ledighetstall som etter norske forhold virket skremmende, selv om de fortsatt ikke var høyere enn hva de fleste land håpet å komme ned mot. På denne bakgrunn fikk regjeringen gjennomslag for lovfestet begrensning av lønnsstigningen i årene 1988–90. Dette var en ganske effektiv form for inntektspolitikk så lenge den kunne opprettholdes og var innledningen til en relativt lang periode med styrking av konkurranseevnen, slik det fremgår av figuren nedenfor. Presset mot direkte reguleringer øker imidlertid jo lenger de står ved lag, og det var helt fra starten klart at lønnsreguleringen ikke kunne være en varig form for inntektspolitikk.

Lønnsøkning<sup>1)</sup>, relativt kostnadsnivå<sup>2)</sup> og ledighet



<sup>1)</sup> Lønn pr normalårsverk

<sup>2)</sup> Relative timelønnskostnader i felles valuta, 1988 = 100

<sup>3</sup> Bowitz og Cappelen: Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93. Discussion Papers no.192, Statistics Norway 1996



Men situasjonen i arbeidsmarkedet forverret seg stadig, og etter at hovedorganisasjonene hadde fått samrå seg med politikere og eksperter i "Sysselsettingsutvalget" under ledelse av tidligere finansminister Per Kleppe, ble "solidaritetsalternativet" født og raskt omfavnet av regjeringen i dens langtidsprogram. For første gang gikk arbeidslivets parter inn i et forpliktende og varig samarbeid der lønnsutviklingen ble satt inn i en samlet ramme for den økonomiske politikk. Siktemålet var å styrke konkurransevnen slik at den fulle sysselsetting kunne gjenopprettes innen ti-årets utløp uten å gjøre bruk av devalueringer slik man tidligere hadde gjort. Dette ville kreve moderasjon i lønnskravene, Norges Bank skulle sørge for en stabil kronekurs, og finanspolitikken skulle utjevne svingningene i økonomien.

I de tre årene 1992-94 var da også lønnsstigningen lavere i Norge enn hos våre handelspartnere, slik den også hadde vært mens lønnslovene var i kraft. Til sammen hadde det da funnet sted en styrking av konkurransevnen med 13 pst siden den var på det svakeste i 1988. Solidaritetsalternativet så ut til å virke etter forutsetningene. Blant økonomer har det likevel vært noen tvil om det var en ny forståelse av moderasjonens nødvendighet som virket, eller om den høye ledigheten kombinert med andre faktorer som erfaringsmessig påvirker lønnsdannelsen, ville gitt lav lønnsøkning i alle fall.<sup>4</sup>

Arbeidsløsheten sank hvert år etter 1993, men samtidig gjorde en økende "moderasjonstretthet" seg gjeldende. I 1995 var lønnsstigningen igjen sterkere enn hos handelspartnere, og 1996 ble det store streikeåret. Når gjennomsnittlig årslønnsvekst likevel ikke ble større enn 4 ½ pst, skyldtes det at lønnstakerne oppnådde å få aldersgrensen for avtalefestet pensjon senket fra 64 til 62 år. Kostnadene ved dette, så vel for arbeidsgivere som for staten, er det enda ingen som kjenner, men de blir i hvert fall mye høyere enn forutsatt under forhandlingene. Nedsettelsen var også i strid med regjeringens intensjoner om å heve den gjennomsnittlige pensjoneringsalder, både for å holde arbeidsstyrken oppe og for å lette presset på Folketrygden.

Det var som nevnt LO som representerte lønnstakerne i Sysselsettingsutvalget, og LO satte også normen i lønnsoppgjørene. Dette innebar en prioritering av lavtlønnsgrupper og like kronetillegg. Forskyvningene i lønnsrelasjonene skapte spenninger som etter hvert førte til aksjoner blant relativt høytlønte og til sprengning av Akademikernes Fellesorganisasjon.

---

<sup>4</sup> Evjen og Nymoen: Har solidaritetsalternativet bidratt til lav lønnsvekst i industrien? Sosialøkonomen nr 2/97

Oppgjøret i 1998 fant dessuten sted i en opphetet økonomi med stigende knapphet på arbeidskraft. Vinteren 1996-97 hadde høye oljeinntekter ført til et press oppover i kronekursen, og da Norges Bank satte renten ned for å holde kronekursen stabil, slik arbeidsfordelingen i "solidaritetsalternativet" forutsatte, bidro også dette til å øke presset i økonomien. Det samme gjorde sentrumsregjeringens finanspolitiske opplegg. Nye reformer, både fra denne regjeringen og den tidligere, økte dessuten presset på områder der det allerede var mangel på arbeidskraft. Også 1998-oppgjøret krevde ytelser fra statens side, denne gangen til etter- og videreutdanning.

Resultatet av oppgjøret ble en lønnsøkning som man skal tilbake til 1980-årene for å finne maken til. Sammen med lav oljepris førte det til kursfall og rentestigning. Tiden var inne for et nytt utvalg, og denne gangen så man nødvendigheten av at arbeidstakerne var representert ved flere enn LO. Utvalget, som ble ledet av adm.direktør i Sparebank 1-gruppen, Oluf Arntsen, satte en norm for lønnsstigningen på 4 ½ pst for 1999, som imidlertid for det meste var spist opp av etterslepet fra oppgjøret foregående år. Senere burde lønnsstigningen ikke være høyere enn hos våre handelspartnere, anslått til rundt 3 ½ pst. Resultatet for 1999 ser nå ut til å ha blitt rundt 5 pst, og for 2000 må utfallet ventes å overskride forutsetningene med klar margin. Når utslaget for relativt kostnadsnivå ikke er blitt sterkere, skyldes det den lave kronekurs i forhold til euro i deler av 1988 og -99, og at vår krone senere har falt sammen med euro i forhold til andre valutaer som veier tungt i norsk utenrikshandel, som USD, JPY og SEK.

#### **4. Norsk inntektspolitikk sammenlignet med andre land**

Norge har lange tradisjoner med hensyn til å omtale inntektspolitikken som et økonomisk virkemiddel i offisielle dokumenter, men det betyr ikke at staten like lenge har hatt noen politikk for dette ut over å be partene vise moderasjon. I de fleste tilfellene der staten har hatt en direkte innflytelse, har tiltakene vært situasjonsbestemte og kan ikke sees å ha medført noen varig endring i økonomiens virkemåte.

Vi er her på linje med flere land, ikke minst våre nordiske naboer, som på forskjellige måter har grepet inn når fastlåste forhandlinger har truet med å sette den økonomiske stabilitet i alvorlig fare. Vi har neppe lykkes dårligere enn disse, men vi synes å ha hatt større ambisjoner i retning av at inntektspolitikken skulle innta en plass på linje med pengepolitikk og finanspolitikk.

Egentlig er det bare de tre land vi har omtalt foran som har lykkes med å bygge inn en

inntektspolitikk som et varig element i sitt økonomiske system, og hvor den har hatt en påviselig betydning for landets økonomiske stilling og utvikling.

Hvis vi har tilsvarende intensjoner med vår inntektspolitikk, kan det være noe å lære ved å se på hva som skiller oss fra dem:

- Deres inntektspolitikk har en varig forankring enten gjennom institusjoner eller ved at avtalene gjentas ut fra et noenlunde fast mønster. Dette bidrar til at både næringsliv, markeder og myndigheter legger inntektspolitikken inn i sine planer og forventninger og er derfor en tillitsfaktor. – I Norge har vi ”hovedoppgjør” hvert annet år, supplert med forhandlinger som har tendert mot å bli stadig mer omfattende, også i mellomliggende år. Det veksles mellom samordnede og forbundsvisse oppgjør, og nye elementer (pensjon, utdanning, ferie) bringes stadig inn i oppgjørene.
- Deres partsrepresentanter har et mandat med tilnærmet full tilslutning fra dem de representerer. – Hos oss har LO inntil i fjor vært alene om å representere lønnstakerne i de avgjørende forhandlinger. Selv om LO er klart den største organisasjon på lønnstakersiden med ca. 55 pst av de organiserte, representerer tre andre organisasjoner så mye som 35 pst, og der er mange kampkraftige grupper også i de resterende 10 pst. Til tross for at LO ikke har noe mandat fra andre enn sine egne medlemmer, har avtalene mellom LO og NHO i utstrakt grad vært bestemmende for det øvrige arbeidsliv.
- Partsrepresentantene i de tre land har mandat til å vedta en avtale på medlemmenes vegne. – Hos oss bli avtalene i hovedoppgjørene forelagt medlemmene ved uravstemming og er både i 1996, 1998 og 2000 blitt forkastet, hvoretter medlemmene har fått et nytt og for dem bedre forslag som er blitt vedtatt.
- I Østerrike, Nederland og Irland har avtalene i hovedsak vært basert på like store prosentvise tillegg, og de har hatt begrensede fordelingspolitiske målsettinger. – I Norge har LO fått legge sine prioriteringer til grunn for avtalene med vekt på lavtlønte og kvinneyrker, foruten at det ofte har vært brukt like kronetillegg.
- Myndighetenes bidrag har i de tre land særlig vært knyttet til påregnelighet og stabilitet i rammevilkårene for næringsliv og lønnstakere, spesielt i skattepolitikken. Deres system har bred politisk støtte og opprettholdes derfor under skiftende regjeringer. – I Norge har treparts-samarbeidet vært oppfattet som et ”spleise-lag”, der statens finansielle medvirkning har vært

en forutsetning. En ny regjering må selv ta et initiativ dersom den ønsker et treparts-samarbeid.

- Pengepolitikken har ikke vært trukket inn i noen av de tre land. Ett av dem (Irland) fikk sin effektive valutakurs økt med ca 10 pst i løpet av 1990-årene. – I Norge har det lenge vært forutsatt at den ”løpende utøvelse” av pengepolitikken skulle være basert på stabilitet i forhold til europeiske valutaer.
- Deres arbeidsledighet har vært såpass høy at et stramt arbeidsmarked hittil ikke har vært en selvstendig drivkraft for sterkere lønnsøkning.. Ledigheten nærmer seg nå sitt ”strukturelle” nivå, der en ytterligere nedgang vil gi et så stramt arbeidsmarked at lønnsstigningen forsterkes og sysselsettingen på lengre sikt derfor står i fare for å bli svekket. – I Norge er det bare gjennom årene 1989 – 95 at ledigheten noenlunde klart har ligget høyere enn sitt strukturelle nivå og derfor har hatt en lønnsdempende effekt. Det er generelt liten aksept for at et arbeidsmarked som ikke er så stramt at lønningene drives opp, vil måtte innebære en viss ledighet.

## **5. Inntektspolitikkenes bedringspotensial**

I sin orientering om pengepolitikken overfor Finanskomitéen 4. november i fjor gav finansministeren uttrykk for at ”på lang sikt blir lønnsdannelsens rolle først og fremst å bestemme nivået på sysselsetting og ledighet”. Dette er godt i samsvar med det nye Norges Bank ga uttrykk for i ”budsjettbrevet”.

Vår inntektspolitikk har ikke kunnet løse denne oppgaven unntatt i perioder med høy ledighet, mens vi har sett at den i andre land har kunnet levere et avgjørende bidrag. Det er da naturlig å spørre hvordan vår inntektspolitikk kan styrkes slik at den kommer mer på linje med politikken i de land som har lykket bedre. Vi tar utgangspunkt i de forskjeller vi nettopp har pekt på.

- Det nærmeste vi har kommet varig forankring av inntektspolitikken, er ”solidaritetsalternativet”. Det hadde i utgangspunktet en tidsramme på fem år, men det vises fortsatt til det som en slags referanse for god oppførsel, selv om det er vanskelig å se at det har hatt noen virkning etter 1995. Det kan derfor se ut som det ikke er noen stor prinsipiell motstand mot at systemet skal være varig, men i praksis vil nok det være avhengig av

systemets innhold. Uavhengig av system for øvrig ville det gi større stabilitet og påregnelighet om de avtaler som inngås kunne gis en lengre varighet enn to år.

- Ved enhver forhandlingssituasjon vil verdien av det resultat man kommer fram til avhenge av at partene har et mandat på vegne av dem de representerer. Under ”solidaritetsalternativet” har ikke LO hatt noe slikt mandat fra andre enn sine egne medlemmer, og andre organisasjoner har ikke følt noen delaktighet i forhandlingenes utfall. Den brede deltakelse i Arntsen-utvalget er her et fremskritt, men det synes ikke å ha hatt noen påviselig effekt utover fjorårets oppgjør. Arbeidsrettsrådets forslag om å begrense den reelle forhandlingsrett til hovedorganisasjonene vil avskjære smågrupper som sitter i nøkkelstillinger muligheten for å kjøre sitt eget løp. Foreløpig har tre regjeringer unnlatt å legge saken fram for Stortinget, og forslaget skjebne synes derfor uviss. Dessuten ligger de viktigste motsetningene mellom de store organisasjonene innbyrdes. Det vil kreve stor smidighet og forhandlingsvilje for å finne fram til kompromisser som alle kan leve med, og kanskje vil det vise seg ikke å være mulig. Men i så fall er der heller ikke grunnlag for en inntektspolitikk. Rivalisering mellom organisasjoner med mulighet for å bruke konflikt som kampmiddel er kjernen i vårt nåværende system uten samordning i noen inntektspolitikk.
- Partenes mandat må innebære at de som forhandler, kan vedta en avtale på vegne av medlemmene uten at det gis anledning til å forkaste den ved en uravstemming.
- Med flere organisasjoner som skal komme til enighet om en strategi, vil det være nærliggende å velge like prosentvise tillegg som opprettholder status quo i inntektsrelasjonene. Men hvis utgangsposisjonen er en lønnsstruktur som er dårlig tilpasset markedsforhold og rekrutteringsbehov, innebærer status quo en fastfrysing av en situasjon der vitale behov i arbeidsmarkedet ikke blir dekket. Siden lønnstakerne selv vil bli rammet av dette, f. eks. som klienter i vårt helsevesen, bør en differensiering kunne innarbeides i de rammer avtalene bygger på. Kontinuiteten i avtalesystemet gir mulighet for å foreta den nødvendige tilpasning over tid. Samtidig er det klart at behovet for fordelingsmessige tilpasninger mellom lønnstakergrupper lett kan sette systemet på en vanskeligere prøve enn kravet om moderasjon overfor den tradisjonelle motpart gjør.
- Myndighetene bør begrense seg til å klargjøre rammebetingelsene og så langt som mulig la disse være stabile i avtaleperioden. Dette vil særlig gjelde skattereglene, så vel overfor lønnstakere som næringsliv. Det vil også være naturlig at det i avtalen settes en grense for

veksten i offentlige utgifter. Videre har staten en oppgave som arbeidsgiver overfor egne ansatte og indirekte også overfor andre i offentlig forvaltning, til sammen en tredel av lønnstakerne. Derimot er det ingen grunn til at staten skal delfinansiere oppgjørene i det private næringsliv gjennom midler som må kreves inn igjen i form av skatter og avgifter fra lønnsinntakere og foretak.

- Man må kunne gå ut fra at pengepolitikken vil bli lagt opp med sikte på å legge til rette grunnlaget for fast valutakurs over tid, og at bindingen av den til inntektspolitikken er blitt historie.
- Et vellykket inntektspolitisk samarbeide bør kunne føre til at strukturledigheten fortsatt holdes lav. Men setter vi ambisjonsnivået for sysselsettingen høyere enn hva som svarer til den fleksibilitet som finnes i arbeidsmarkedet, vil tap av arbeidsplasser i konkurranseutsatte næringer skape ledighet, selv om der kan være knapphet på arbeidskraft i de skjermede.

Dersom vi ikke lykkes i å realisere det bedringspotensial som særlig ligger i sterkere kontinuitet og bredere deltakelse fra arbeidslivets side, vil en måtte falle tilbake på mer tradisjonelle former for lønnsoppgjør. Slike kan organiseres på forskjellige måter, som det imidlertid faller utenom rammen av denne artikkel å drøfte. Det behøver ikke gå verre enn det har gjort i andre land, der løsningen har blitt at ledigheten øker så mye at det skapes en form for likevekt i markedet. Men det var nettopp denne høyere ledighet som inntektspolitikken skulle forhindre.

Tradisjonelle løsninger vil likevel være å foretrekke fremfor et system der staten belaster fremtiden med hva det koster å få til en avtale mellom partene.