



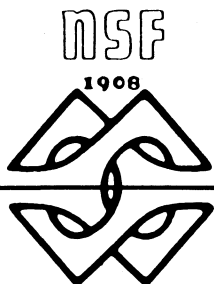
Innhold:

Høstkonferansen 1982

Arbeidskraft – overflod
eller knapphet

God Jul

SOSIALØKONOMEN



SOSIALØKONOMEN

Nr. 10 1982 årgang 36

Redaksjon:

Tore Jørgen Hanisch
Steinar Juel
Morten Reymert
Asbjørn Rødseth

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Finn Anonsen
Jarle Berge
Tore Holm
Knut Arild Larsen
Jørn Rattsø
Aimée Staude
Henning Strand
Steinar Strøm
Arild Sæther
Sigurd Tveitereid
Stein Østre

SOSIALØKONOMEN

ISSN 0038-1624

Utgitt av
Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann:
Nils Terje Furunes

Medlem av Den Norske
Fagpresses Forening

Utkommer med 10 nummer
pr. år, den 15. hver måned
unntatt juli og august.

Annonseansvarlig:
Turid Holt-Jacobsen

Sekretariat:
Storgt. 26 IV
OSLO 1
Telefon 41 81 01

Abonnement kr. 135,-
Enkeltnr. kr. 16,-

INNHold

HØSTKONFERANSEN 1982

NILS TERJE FURUNES:

Åpning av konferansen 3

THORVALD MOE:

**Noen økonomiske rammebetingelser
for utviklingen på arbeidsmarkedet** 4

TORMOD HERMANSEN:

**Arbeidsmarkedspolitik som ledd i
den økonomiske politikk** 13

MICHAEL HOEL:

Hva er det som sikrer sysselsettingen? 22

LEIF JOHANSEN:

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? 29

OLAV MAGNUSSEN:

Finnes det noen garanti for sysselsettingen? 41

ULF SAND:

Finnes det noen garanti for sysselsettingen? 45

KJELL ANDERSEN:

**Internasjonalt perspektiv på begrepet
full sysselsetting** 48

PER KLEPPE:

**Internasjonale utviklingstendenser i
produksjons- og næringsstruktur** 55

OLE BERREFJORD:

**Forhandlingsøkonomi – markedsøkonomi,
organisasjonsproblemer på arbeidsmarkedet** 67

ANNONSEPRISER (ekskl. m.v.a.)

1/1 side	kr. 1 600,-
3/4 side	kr. 1 250,-
1/2 side	kr. 900,-
1/3 side	kr. 650,-
1/4 side	kr. 500,-

Fargetillegg etter avtale.
Tillegg for utfallende format 10%

Bilag: 2-sidig løst inntil 30 g kr. 3 000,-
inkl. porto og ilegging.

Prisene er eksklusive klisjearbeid.

Tidsfrist: Innen 5. i utgivelsesmåneden.

Klisjeraster: Omslag 40 linjer.
Innmat 48 linjer.

Omslag: 180 g Invercote.

Innmat: 90 g Hunscode.

Trykt i offsett.

Reklametrykk A.s, Bergen

**NORSKE SOSIALØKONOMERS FORENING
INVITERER TIL KURS OM**

VALUTAPOLITISKE PROBLEMER

Gausdal Høifjellshotell, 18.–21. januar 1983

PROGRAM

ONSDAG 19. JANUAR

Aktuell økonomisk politikk.

Statssekretær Kjell Storvik, Finansdepartementet.

Er tiden moden for å oppheve valutareguleringen?

Adm.dir. Trond R. Reinertsen, Den norske Bankforening.

Betraktninger om utviklingen av det internasjonale valutasystem.

Spesialutreder Arne Jon Isachsen, Norges Bank.

Regnskapsmessig behandling av valutaposisjoner.

Statsautorisert revisor Jan Fr. Sønsteby, Noraudit Oslo A/S.

TORSDAG 20. JANUAR

Norsk valutakurspolitikk.

Direktør Hermod Skånland, Norges Bank.

Det internasjonale valutasystem og mulighetene for stabiliseringspolitiske tiltak for mindre industrialiserte land.

Direktør Matti Vanhala, Finlands Bank.

Den internasjonale økonomiske situasjon og perspektivene for Norge i tiden fremover.

Cand.oecon Einar Magnussen.

Aktuelle valutareguleringsmessige endringer siden siste valutaseminar.

Kontorsjef Per Steina, Norges Bank.

Statoils strategi på finans- og valutaområdene.

Direktør Jan Erik Landangen, Statoil.

Utenlandsk bankvirksomhet i Norge.

Banksjef Tom Grøndahl, Citibank N.A.

FREDAG 21. JANUAR

Redegjørelse for Norges Banks intervensjonspraksis sett fra en kreditt- og valutapolitisk synsvinkel.

Kontorsjef Trygve Spildrejorde og kontorsjef Leif Eide, Norges Bank.

Kritiske synspunkter på intervensjons- og valutapolitikken.

Kontorsjef Steinar Juel, Den norske Bankforening.

Programkomité:

Per Steina, Norges Bank.

Svein Brustad, Det norske Veritas.

Einar Forsbak, Sparebankforeningen i Norge.

Oppholdsutgiftene i Gausdal er kr. 1 600,- for enkeltrom og betales direkte til hotellet.

Påmelding innen 7. jan. til NSF, Storgt. 26, Oslo 1

Påmelding til kurs om VALUTAPOLITISKE PROBLEMER

Tittel og navn:

Kursavgift:

Kr. 2 400,- for medlemmer

» 3 200,- for øvrige (ekskl. opphold)

Medlem av NSF?

Avgiften kr. oversendes

☐ Bankgiro 6001.05.13408

☐ Postgiro 516 78 87

☐ Sjekk vedlagt

Arbeidsgiver:

Adresse:

..... tlf.

.....
Underskrift

Åpning av KONFERANSEN

VED
FORMANNEN I NSF
NILS TERJE FURUNES



På vegne av Norske Sosialøkonomers Forening ønsker jeg alle vel møtt.

Da vi i fjor fastsatte tema for årets høstkonferanse var det først og fremst ut fra de langsiktige oppgaver vi står overfor på arbeidsmarkedet. Gjennom 1960- og 1970-årene har store deler av norsk næringsliv hatt en kostnadsutvikling som har resultert i en betydelig nedgang i landets konkurranseevne – ute og hjemme. På tross av dette har vi hatt en meget stor vekst i arbeidsstyrken med en betydelig økning i yrkesfrekvensene for gifte kvinner. Samtidig har norsk økonomi i internasjonal sammenheng fått en svært høy andel av deltidsansatte. Mens mange andre industrialiserte land de siste årene har opplevd høy og stigende arbeidsledighet – har vi i Norge hatt et relativt stramt arbeidsmarked med liten arbeidsløshet, men med en svakt stigende tendens etter 1974.

Når tapet av konkurranseevne hittil ikke har ført til større økning av arbeidsløsheten, har dette sammenheng med flere årsaker:

- En gunstig internasjonal konjunkturutvikling fram til 1973–74.

- En sterk økning i offentlig etterspørsel og sysselsetting.
- Vekstimpulser fra oljevirksomheten.
- Betydelige offentlige støttetiltak har medvirket til svak produktivitetsutvikling, og til at bedrifter med svak produktivitetsutvikling og inntjening hittil har kunnet holde på arbeidskraften.

Det er den sterke veksten i oljeinntektene i slutten av 1970-årene som har muliggjort en slik utvikling uten store underskudd i utenriksøkonomien og i statsfinansene.

Oljeinntektene vil antakelig ikke øke særlig utover dagens nivå før om noen år. Omstillingsproblemer vil altså melde seg med økt styrke i tida framover. Med den lave yrkesmessige og geografiske mobilitet vi har i Norge, må vi regne med muligheten av en omfattende strukturarbeidsledighet og stor ledighet i enkelte lokalsamfunn. På denne bakgrunn fant NSF at det ville være av betydelig interesse å arrangere en konferanse for å kaste lys over disse problemene.

Det økonomiske oppsvinget som av ekspertene var spådd å starte for over ett år siden er foreløpig uteblitt

og dette har medført at vi for første gang på lenge har fått en viss konjunkturledighet. Vi har en sommer bak oss med de høyeste arbeidsledighetstall etter krigen – årstiden tatt i betraktning – og vi står foran en vinter med utsikt til ny etterkrigsrekord i arbeidsløshet. Særlig har det gått hardt utover de mellom 16–19 år. Dette er ekstra trist fordi innslaget av mindre ressurssterke debutanter på arbeidsmarkedet antagelig er relativt høyt blant de arbeidssøkende i denne aldersgruppen.

Den internasjonale økonomiske situasjon har således gjort temaet for høstkonferansen langt mer aktuelt enn vi forutså for ett år siden. Når de økonomiske konjunkturer er lave, er det som kjent høykonjunktur for arbeidsmarkedsproblemer. Vi har derfor et håp om at denne konferansen vil stimulere interessen for arbeidsmarkedsspørsmål og arbeidet med utforskning av hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Dette vet vi alt for lite om blant annet på grunn av at statistikkgrunnlaget er mangelfullt.

Med dette erklærer jeg konferansen for åpnet og gir ordet til konferansediregenten, direktør Helge Seip.

Noen økonomiske rammebetingelser for utviklingen på arbeidsmarkedet*

AV
EKSPEDISJONSSJEF THORVALD MOE
FINANSDEPARTEMENTET



I artikkelen omtales internasjonale økonomiske rammebetingelser og de internasjonale økonomiske utsikter skisseres. Rammebetingelsene for norsk økonomi tar utgangspunkt i en kort oversikt over utviklingen i 1970-årene og den økonomiske situasjon. Deretter omtales hovedtrekkene i det økonomiske opplegget for 1983 med utgangspunkt i Nasjonalbudsjettet og Salderingsproposisjonen.

1. Innledning

Den økonomiske utvikling og politikk i Norge er i stor grad avhengig av den internasjonale utvikling. Jeg vil derfor starte med en skisse av de internasjonale økonomiske rammebetingelser vi kan stå overfor.

Jeg vil videre peke på noen hovedtrekk i den økonomiske utvikling i Norge, for deretter å gå nærmere inn på det økonomisk-politiske opplegget for 1983. Her vil arbeidsmarkedspolitikken som ledd i den generelle økonomiske politikk bli kort omtalt.

2. Internasjonale økonomiske rammebetingelser

Viktige vekstfaktorer i 1960-årene og perioden frem til begynnelsen av 1970-årene har bl.a. vært:

- Driftsresultatene i næringslivet og spareratene var høye i de fleste land, slik at investeringene og produksjonskapasiteten vokste sterkt.
- Rask teknologisk utvikling og utbygging av utdannelsessystemet førte til høyere kvalitet både for produksjonsutstyr og arbeidskraft.
- Endringer i næringsstrukturen og et fleksibelt arbeidskrafttilbud førte til mer effektiv ressursanvendelse, og det bidro også til høy produktivitetsøkning.
- Nedtrapping av handelshindringer (EFTA, EF, GATT etc.) førte til vekst i verdenshandelen, økt internasjonal arbeidsdeling og økonomisk vekst.

- En hadde relativt stabile råvarepriser, spesielt for olje, men også for korn og andre varer.
- Det var en rimelig grad av sammenheng mellom produktivitetsutviklingen og inntektsfastsettningen, og den høye produktivets- og produksjonsveksten ga grunnlag for vekst i realinntekter uten at det skapte et sterkt underliggende inflasjonspress i industrilandene.
- Veksten i husholdningenes realinntekter bidro til vekst i privat konsumetterspørsel, og til at den samlede etterspørsel økte jevnt.

Som vist i tabell 1 var perioden 1961–1973 preget av høy produksjonsvekst, lav inflasjon og liten arbeidsledighet i OECD-området.

Utviklingen fra 1973 til 1981 ble særlig sterkt påvirket av to store økninger i prisene på olje. Først en nær firedobling høsten 1973 og vinteren 1974, og deretter en 180 pst. økning fra årsskiftet 1978/79 til årsskiftet 1980/81. Appresieringen av dollaren i den senere tid har ført til høyere priser for import av olje til OECD-området til tross for at råoljeprisene målt i dollar har stabilisert seg.

Oljeprisøkningen i 1970-årene førte til betydelige bytteforholdstap for OECD-landene og andre oljeimporterende land. Den tilsvarende reduksjon i realinntekt i OECD-landene førte til en demping av den internasjonale etterspørsel. Denne ble ikke kompensert med en tilsvarende vekst i etterspørselen fra de oljeeksporterende land som deres inntektsøkning ga grunnlag for. I alt bidro dette til en klar reduksjon i produksjons- og sysselsettingsveksten i OECD-landene. Både i 1973–75 og i 1980–82 ble denne tendensen forsterket gjennom en restriktiv økonomisk politikk i OECD-landene som siktet mot å dempe pris- og kostnadsveksten. Som vist i tabell 1 er perioden etter 1973 også preget av store konjunkturelle svingninger rundt en trendutvikling

Thorvald Moe var NAVF-stipendiat fra 1967 til 1969 og tok en Ph.D i sosialøkonomi ved Stanford universitetet i 1970. Har arbeidet i Finansdepartementet fra samme år, først i Planleggingsavdelingen og deretter i Finansavdelingen. Fra 1978 har han ledet Økonomiavdelingen. Han er bl.a. formann i Nasjonalbudsjettutvalget og Kredittpolitisk samarbeidsutvalg.

* Innlegg på Norske Sosialøkonomers Høstkonferanse 1982 som er noe bearbeidet etter at konferansen ble avholdt.

Tabell 1. Hovedtall for den økonomiske utvikling i OECD-landene. Prosentvis vekst for perioden 1961–1983, årlig gjennomsnitt.

	1961- 1973	1973- 1981	1973- 1975	1975- 1979	1979- 1981	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾
Bruttonasjonalprodukt	5,0	12,3	0,2	4,0	1,2	±0,2	1¾
Industriproduksjon	5,8	0,6	÷3,4	2,8	0,4	÷3,0	2½–2½
Konsumpriser	4,5	10,5	12,4	8,8	11,7	7½	6½–7
Arbeidsledighet, prosentnivå	3	5	4½	5½	6½	8½	9½

Kilde: OECD (Economic Outlook 30, industristatistikk, nasjonalregnskapsstatistikk og Main Economic Indicators).

¹⁾ Anslag.

som viser lavere produksjonsvekst, klart høyere inflasjonstakt og sterkt økende arbeidsledighet.

Kombinasjonen av lavere økonomisk vekst, stigende arbeidsledighet og høyere prisstigning oppsto som et problem i 1970-årene. De kraftige eksterne prisstigningsimpulsene bidro delvis til å dekke over andre endringer i virkemåten i de industrialiserte lands økonomier som nok begynte tidligere, og som også har bidratt i atskillig grad til lavere økonomisk vekst og stagflasjon.

Følgende mer *langsiktige strukturelle* forhold har vært av betydning i denne forbindelse:

- Økning i råvareprisene utenom olje frem til nylig.
- Større stivhet i arbeidsmarkedene.
- Svekkede fortjenesteforhold i næringslivet og lavere investeringer.
- Fastfrysing av næringsstrukturen gjennom skjerming, subsidiering og i de senere år – tendenser til økt proteksjonisme i internasjonal handel.
- Vesentlig lavere produktivitsvekst uten tilsvarende reduksjon i krav om nominell inntektsvekst.
- Økende omfang av den offentlige sektor og store budsjettunderskudd i mange land.
- Høy inflasjon har påvirket forventningene om fremtidig inflasjon og dermed vanskeliggjort arbeidet med å redusere den sterke pris- og kostnadsveksten.

Den *økonomiske situasjon* karakteriseres av at industrilandene fremdeles er inne i den lavkonjunktur som har vart siden begynnelsen av 1980. Situasjonen er imidlertid forskjellig i Japan, USA og i Vest-Europa.

I *Japan* opprettholdes veksten i BNP i størrelsesorden 3 pst. Det skyldes at fallet i eksportetterspørselen er avløst av økende innenlandsk etterspørsel, delvis som følge av en bevisst økonomisk politikk for å holde den innenlandske etterspørsel oppe. En slik politikk kan iverksettes bl.a. fordi den innenlandske pris- og kostnadsvekst er under meget god kontroll. Fra oktober i fjor til oktober i år økte konsumprisene med 3,1 pst. Omstillingsevnen og produktivitsveksten er fortsatt god. Arbeidsløsheten er vel 2 pst.

I *USA* har nedgangen stoppet opp, og BNP har økt noe de siste kvartaler. Inflasjonen har falt sterkt.

Konsumprisene økte med 5 pst. fra oktober i fjor til oktober i år. I samme periode har imidlertid industriproduksjonen falt med 8,6 pst. og arbeidsløsheten er nå over 10 pst. av arbeidsstyrken. Bortsett fra at den såkalte ledende indikator for konjunkturutviklingen har økt i de senere måneder (untatt august), og at aksjekursene steg til rekordnivå i begynnelsen av november, er det få håndfaste tegn på at konjunkturoppgangen her har startet.

I *Vest-Europa* fortsetter nedgangskonjunktoren med varierende styrke. Det mest slående er kanskje den svake utviklingen i Vest-Tyskland hvor industriproduksjonen har falt med 6,5 pst. fra oktober i fjor til oktober i år og arbeidsløsheten øker sterkt. Den er nå ca. 8 pst. Utviklingen i Vest-Tyskland preges av at den økende eksportetterspørsel som karakteriserte utviklingen mot slutten av fjoråret og begynnelsen av 1982, nå er avløst av avmatning eller fall. Den innenlandske etterspørsel har lenge vist svak utvikling, dels pga. lav lønns- og inntektsvekst (noen lønninger har vist nominelt *fall*), dels pga. fortsatt restriktiv politikk. Lønningene vokser mindre enn konsumprisene som øker med 4–5 pst. Utviklingen i Vest-Tyskland preger i varierende grad de andre vest-europeiske land.

En hovedårsak til at det ikke blir noen oppgang i annet halvår i år, slik OECD-sekretariatet forutsatte så sent som i juli, er klart lavere *import til områdene utenfor OECD*. Det skyldes lavere inntekter i disse landene som følge av prisutviklingen på råolje og andre råvarer den senere tiden, og det skyldes finansielle kriser i noen land (f.eks. Mexico og Brasil) som gjør at mange utviklingsland nå i stor grad begrenser sin import. Dette er også en betydelig usikkerhetsfaktor for utviklingen i tiden fremover.

Av andre trekk som kan nevnes er at nominelle *renter* har falt en god del, særlig de korte rentene, men at de reelle renter, fortsatt er relativt høye. Dette kan skyldes fortsatt store budsjettunderskudd i en del land sammen med en relativt restriktiv pengepolitikk. Noen fremhever også betydningen av *inflasjonsforventningene*. Selv om inflasjonen har falt sterkt i de fleste industriland, er markedsdeltakerne usikre på at dette er en varig endring. Før de er sikre på at dette er en varig forbedring, vil ikke rentene på lange lån falle i like stor grad.

Etter at Nasjonalbudsjettet ble lagt frem i begynnelsen av oktober er det foretatt tildels betydelige *politikkendringer* i følgende større industriland:

- I *USA* er det iverksatt lettelse i pengepolitikken. Følgende tolkning av de offisielle uttalelser kan være rimelig: Federal Reserve vil i tiden fremover legge vekt på å få til fortsatt rentenedgang og i mindre vekt på sine oppsatte mål for veksten i pengemengden. En slik linje vil bli holdt helt til det er klart at oppgangen i *USA* er vel etablert, f.eks. i første halvår neste år. Hva som deretter vil skje vil bl.a. avhenge av inflasjonsutviklingen. Med en slik tolkning er den mest sannsynlige utvikling at det virkelig vil bli en moderat konjunkturoppgang i *USA* i løpet av 1983.
- I *Japan* er det lagt opp til en del tiltak for å stimulere den innenlandske etterspørselen med i størrelsesorden 0,8 pst. av BNP. Virkningen vil komme fra slutten av 1982 og i første halvår 1983.
- I *Vest-Tyskland* vil den nye regjeringens tiltak ved tiltredelsen virke restriktivt på den innenlandske etterspørsel. Lavere offentlig etterspørsel og muligens noe sterkere privat investeringsetterspørsel i løpet av 1983 kan bli resultatet.
- I *England* har regjeringen offentliggjort moderate stimulanseiltak i begynnelsen av november i form av nedsettelse av arbeidsgiveravgift m.v.

I oktober er det også iverksatt omfattende tiltak i våre naboland *Sverige*, *Finland* og *Danmark*. Tiltakene i de to førstnevnte land er nærmere beskrevet i St. prp. nr. 1, Tillegg nr. 2 (1982–83). Tiltakene i *Danmark* kan stikkordsmessig beskrives slik:

- En innstramning på de offentlige budsjetter målt i løpende priser på om lag 19 000 mill. danske kroner i 1983 og ca. 37 000 mill. kroner i 1984.
- Utbetaling av arbeidsløshetsstrygd holdes nominelt uendret fra nå og til våren 1985 (innsparingen her er inkludert i hovedtallene ovenfor).
- Oppheving av indeksering av lønningene til prisutviklingen.
- Lønnsstopp frem til 1. mars 1983.

Vekstutsiktene for 1983 kan oppsummeres slik:

- I *Japan* ligger det an til vekst i BNP i størrelsesorden 3–3½ pst.
- I *USA* kan veksten i BNP nå anslås til 2–2½ pst. Federal Reserve har knapt 2 pst. mens noen pålitelige private institutter som f.eks. DRI har ca. 3 pst.
- I *Europa* er anslagene for vekst i BNP i underkant av 1 pst.
- For *hele OECD-området* kan produksjonsveksten anslås til omlag 1¼ pst. fra 1982 til 1983.

Prisutviklingen fra 1982 til 1983 målt ved veksten i konsumdeflatoren i OECD-området kan anslås til om lag 6¾ pst. Som vanlig er det store variasjoner for de enkelte land. Lavest ligger land som *Japan*

(3 pst.), *Vest-Tyskland* (3–4 pst.), *USA* (5–6 pst.), *England* (5–6 pst.), mens f. eks. *Italia* kan få en inflasjon på vel 15 pst., og *Sverige* 12–13 pst.

Dersom ikke produksjonsveksten blir sterkere enn anslått ovenfor, vil *arbeidsløsheten* fortsette å øke. Målt som prosent av arbeidsstyrken kan gjennomsnittet for industrilandene øke fra ca. 8½ pst. i år til om lag 9¼ pst. i 1983. I så fall kan antall arbeidsløse i OECD-området i annet halvår 1983 bli nesten 34 millioner personer.

Et gjennomgående trekk er den store *usikkerhet* som hersker om de internasjonale økonomiske utsiktene. En mulighet er at utviklingen fremover kan bli noe bedre enn antydnet i tabell 1, f.eks. ved noe sterkere økonomiske vekst i *USA* og ved at utviklingen ikke blir fullt så svak i *England* og *Vest-Tyskland*. På den annen side kan en ikke se bort fra at utviklingen kan bli klart dårligere. Usikkerhetsmomentet i denne forbindelse er importutviklingen i utviklingslandene som har ført til et markert svakere eksport fra OECD-landene i 1982. Videre er foretakenes finansielle situasjon i industrilandene et usikkerhetsmoment. Og husholdningene kan i en usikker situasjon med stor og økende arbeidsledighet, spare mer og konsumere mindre av sin inntekt enn tidligere. De mest pessimistiske anslag angir liten oppgang i *USA* og ingen konjunkturoppgang i *Vest-Europa* i 1983.

Etter min mening vil en *samordnet internasjonal økonomisk og politisk aksjon* være helt nødvendig for å endre den økonomiske utviklingen verdensøkonomien nå er inne i. Inflasjonen har nå fallt sterkt i ledende industriland, og det er stor ledig kapasitet i mange større land. Det nytter imidlertid lite at et enkelt land endrer sin politikk. Et nylig eksempel på dette er den motkonjunkturpolitikk som ble iverksatt i *Frankrike* og som relativt raskt måtte reverseres. Selv *Japan* kan vel få vanskeligheter med å opprettholde sin økonomiske vekst i det lange løp dersom ikke veksten andre steder tar seg opp.

Alle land forsøker nå å forbedre sin relative konkurranseevne, noe ikke alle kan realisere på en gang. Etter min mening burde f.eks. *Japan* og *Vest-Tyskland* nå kunne tillate noe sterkere lønnsvekst. Samtidig som en del mindre land (herunder *Norge*) søker å forbedre sine relative lønnskostnader pr. produsert enhet. For det andre burde det nå være rom for en mer ekspansiv politikk med vekt på kredittpolitikken i noen *Vest-europeiske* land. Med så høy arbeidsløshet og så lav inflasjon som det nå er i f.eks. *Vest-Tyskland* og *England* burde tiden være inne for dette. Et minstekrav til finanspolitikken i disse land burde samtidig være at de såkalte automatiske stabilisatorer som følge av lav økonomisk vekst (lavere skatteinntekter) og økende arbeidsløshet (større automatiske utbetalinger av dagpenger) fikk slå gjennom *uten* kompensierende innstramningstiltak. I *USA* ville en reduksjon av de store budsjettunderskuddene kombinert med ytterligere lettelse i

kredittpolitikken være ønskelig. Dette kunne i tilfelle etter hvert øke handlefriheten for den økonomiske politikken i mindre land som enten fortsatt har høy inflasjon eller meget store budsjettunderskudd. For det tredje burde en søke å hindre de økende tendenser til proteksjonisme m.v. som vi nå ser tegn til. Dersom veksten etter hvert tar seg opp, bør positive tilpasningstiltak iverksettes slik OECD har foreslått. Jo sterkere økonomisk vekst, jo lettere er det å få gjennomført nødvendige omstillinger i industrilandene. Dette ville i tilfelle komme utviklingslandene til gode, og i alle fall bør en ved samarbeid mellom industrilandene søke å unngå at finansielle kriser i utviklingslandene ytterligere vanskeliggjør de økonomiske utsiktene.

Uansett hva som vil skje med den økonomiske politikk og konjunkturutviklingen i industrilandene, mener jeg vi bør basere oss på moderat vekst i OECD-området på mellomlang sikt. Vi kan ikke i Norge vente noen sterk drahjelp slik vi opplevde i 1960-årene og i begynnelsen av 1970-årene. Det er heller ikke stor sannsynlighet for noen sterk øking i oljeprisene. Tvert i mot kan en ikke se bort fra at nominelle oljepriser forblir uendret eller faller i de nærmeste par år. Og i alle fall må ambisjonene for den økonomiske utvikling og politikk i små land i noen grad tilpasses de internasjonale økonomiske rammebetingelser.

3. Den økonomiske utvikling i Norge

Norsk økonomi har endret seg vært mye i løpet av 1970-årene. Noen hovedtrekk kan illustreres ved at en deler perioden 1970 til 1981 i tre, 1970 til 1974, 1974 til 1977 og 1977 til 1981.

Tabell 2. Utviklingen i disponibel realinntekt for Norge og innenlandsk bruk av varer og tjenester. Prosentvis endring pr. år, gjennomsnitt

	1970- 1974	1974- 1977	1977- 1981	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾
Disp. realinntekt for Norge	3,9	1,6	6,0	÷1,7	÷1,5
Bidrag fra:					
Vekst i netto-nasjonalprodukt, olje	÷0,1	1,2	1,8	÷0,1	÷1,5
Vekst i netto-nasjonalprodukt, resten av Norge	4,8	3,2	2,0	0,1	1,1
Endring i bytteforhold	÷0,5	÷2,1	2,7	÷1,1	÷1,5
Renter og utbytte, netto	÷0,3	÷0,7	÷0,6	÷0,6	0,4
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	4,8	5,6	0,9	2,1	2,3

¹⁾ Anslag fra Salderingsproposisjonen 1983.

Tabell 2 viser utviklingen i disponibel realinntekt for Norge og innenlandsk bruk av varer og tjenester. I den første perioden vokste våre inntekter som følge av vekst i vår tradisjonelle økonomi. I den andre perioden fortsatte produksjonen å vokse, men nå i stor grad som følge av sterk vekst i innenlandsk bruk av varer og tjenester i forbindelse med motkonjunkturpolitikken. I årene fra 1977 til 1981 har inntektsveksten i stor grad kommet fra oljesektoren, enten i form av økt oljeproduksjon eller i form av sterk økning i oljeprisene som har slått ut i en klar bedring av bytteforholdet.

Sysselsettingsveksten har vært sterk gjennom hele 10-året, i gjennomsnitt for perioden har den ligget på 1 pst. pr. år som er høyere enn gjennomsnittet for 1960-årene. Det er imidlertid et typisk trekk at veksten var lavest i den første av de tre periodene, da veksten i vår tradisjonelle økonomi var sterkest. Produktivitetsveksten i denne perioden var samtidig god. Den sterke sysselsettingsveksten etter 1974 har gått sammen med en lavere produktivitetsvekst i mange næringer. Tydeligst kommer dette til syne hvis vi betrakter utviklingen i industrien, som vist i tabell 3.

Tabell 3. Utviklingen i industri og bergverk 1970-82. Årlig vekst i pst., gjennomsnitt.

	1970- 1974	1974- 1977	1977- 1981	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾
Bruttoprodukt, volum	4,6	÷1,2	0,2	÷1,8	÷0,5
Sysselsetting, årsverk	0,9	÷0,5	÷1,6	÷3,2	÷2,1
Produktivitet	3,7	÷0,7	1,8	1,4	1,6

¹⁾ Anslag fra Salderingsproposisjonen 1983.

Den sterke sysselsettingsveksten har også gått sammen med et betydelig kostnadspress og en omstrukturering av økonomien. Det er i de tjenesteytende næringene og da særlig i offentlig sektor nye arbeidsplasser er blitt opprettet. Av en økning av antall årsverk totalt på om lag 130 000 årsverk i perioden 1974–1981 var det en økning i statlig virksomhet på vel 22 000 årsverk og en økning i kommuner på 63 000 årsverk. Om lag to-tredjedeler av den totale sysselsettingsøkningen fant sted i den offentlige sektor.

Tabell 4 viser utviklingen i lønnskostnader pr. produsert enhet i norsk industri sammenlignet med våre viktigste handelspartnere i perioden fra 1961 til 1982. Fra midten av 1960-årene til 1974 var veksten i våre relative lønnskostnader pr. produsert enhet ikke større enn at norsk konkurranseutsatt næringsliv likevel maktet å ekspandere. Fra 1974 til 1977 fant det sted en meget sterk forverring i vår konkurranseevne. Denne utvikling, sammen med utsiktene

Tabell 4. *Lønnskostnader pr. produsert enhet i norsk industri i forhold til våre viktigste handelspartnere*

	1961 ¹⁾	1965 ¹⁾	1970 ¹⁾	1974 ¹⁾	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ²⁾	1982 ²⁾
Indeks	88,4	88,5	100,0	110,1	119,9	128,9	136,1	128,4	121,3	121,5	124,0	129,3
Endring fra året før		0,0 ¹⁾	2,5 ¹⁾	2,4 ¹⁾	8,9	7,5	5,6	÷5,7	÷5,5	0,2	2,1	4,3

¹⁾ Årlig gjennomsnitt fra foran nevnte år.

²⁾ Anslag i Nasjonalbudsjettet 1983.

Kilde: IMF for historiske tall.

for verdensøkonomien, bidro til omleggingen av den økonomiske politikken i Norge ved årsskiftet 1977–78. Som følge av devalueringen 1978 og pris- og inntektsstoppen fra høsten 1978 fikk vi en klar forbedring i konkurranseevnen målt ved relative lønnskostnader pr. produsert enhet i 1978 og 1979. Forbedringen skulle imidlertid vise seg å være kortvarig. Fra og med 1980 ble det på ny en forverring.

Som vist i tabell 4 var svekkelsen av vår konkurranse situasjon målt som et gjennomsnitt fra 1979 til 1980 beskjeden. Men lønnsveksten økte sterkt i løpet av 1980, noe som bidro til en større forverring gjennom dette året. Forverringen fortsatte i 1981 og 1982. Uten de to kursjusteringene på tilsammen 6 pst. som ble foretatt i august og september i år kunne forverringen blitt over 6 pst. fra i fjor til i år.

En annen årsak til våre tap av markedsandeler er kombinasjonen av manglende markedstilpasning og varesammensetning. Norsk industri produserer varer hvor etterspørselsveksten har vært særlig lav. Dessuten har de tradisjonelle norske eksportmarkedene vært i land hvor importveksten i syttiårene har utviklet seg svakere enn veksten i verdenshandelen for øvrig. Norsk industri har ikke i tilstrekkelig grad møtt dette ved omstilling til annen produksjon. En av årsakene til dette er at industripolitikken i siste halvdel av 1970-årene sannsynligvis har bidratt til manglende omstilling og lav produktivitsvekst.

Den manglende markedstilpasningen for norsk konkurranseutsatt næringsliv har bl.a. sammenheng med den svekkede konkurranseevne. Det krever investeringer for å få til den nødvendige omstrukturering, og det er kostnadskrevende å innarbeide seg på nye eksportmarkeder. Avdempet kostnadsvekst og økt lønnsomhet kan derfor gjøre det lettere å få til en bedret markedstilpasning.

Over tid vil det være en klar sammenheng mellom utviklingen i våre relative lønnskostnader pr. produsert enhet og mulighetene for å opprettholde full sysselsetting. Svekket konkurranseevne fører til tap av markedsandeler og lavere produksjon for vårt konkurranseutsatte næringsliv. Beregninger som Finansdepartementet har foretatt viser at dersom konkurranseevnen svekkes ved at lønnsveksten pr. år i tre år blir liggende 4 pst. høyere enn gjennomsnittet for våre handelspartnere, vil dette føre til en nedgang i sysselsettingen i vår konkurranseutsatte indu-

stri med om lag 12–13 000 årsverk i løpet av samme periode. Det vil i tilfelle komme i tillegg til den sysselsettingsnedgang i vårt konkurranseutsatte næringsliv som vi må regne med som ledd i en mer langsiktig tilpasning i norsk økonomi. Isolert sett vil driftsbalansen bli betydelig svekket. Dersom en av hensyn til driftsbalansen, f.eks. som følge av svekket konkurranseevne eller lavere oljeinntekter, må stramme til i den innenlandske etterspørselsreguleringen, vil det totale tapet av arbeidsplasser bli mangedobbelte. På kort sikt kan imidlertid sysselsettingsnedgangen bli noe mindre dersom produktivitsveksten blir lavere. Dette vil i så fall ytterligere vanskeliggjøre sysselsettingsutviklingen på sikt. Sysselsettingsnedgangen totalt sett kan motvirkes noe ved at det private konsumet øker som følge av høyere lønnsvekst. Høyere lønnsvekst kan på den annen side føre til lavere investeringsetterspørsel.

Selv om slike tallmessige anslag er forutsetningsbetinget og forbundet med stor usikkerhet, illustrerer de klart de problemer vi står overfor i tiden fremover. En opprettholdelse, eller helst en forbedring av vår konkurranseevne vil ikke bare bidra til at en kan opprettholde full sysselsetting på noe sikt. Det vil også være en nødvendig forutsetning for at vi kan opprettholde et konkurransedyktig næringsliv og unngå økende arbeidsledighet og for store omstillinger, ikke minst i distriktene. En levedyktig konkurranseutsatt sektor er dessuten en forutsetning for at norsk økonomi skal unngå å bli for ensidig basert på oljevirkomheten.

Til tross for sterk økning i arbeidsstyrke, høyere yrkesfrekvenser og sysselsetting i 1970-årene, har langtidstendensen i arbeidsløshetsprosenten vært stigende siden tidlig på 1970-tallet. Omkring 1974 var ledigheten så lav som vel 1/2 pst. av arbeidsstyrken etter et jevnt fall fra begynnelsen av 1960-årene. I 1982 kan den gjennomsnittlige registrerte ledigheten bli omlag 2 1/2 pst. Økningen i den trendmessige ledighet kan ha sammenheng med flere forhold. Dels kan den skyldes økt meldetilbøyelighet. Dels skyldes den det en kan kalle *strukturledighet* som har sammenheng med svekkelsen av konkurranseevnen og manglende omstilling av næringslivet. Jfr. i denne forbindelse Hoels definisjon og omtale av såkalt klassisk arbeidsledighet (7). Men økningen har også dels sin forklaring i *konjunkturledighet*, særlig som

følge av den internasjonale økonomiske utvikling. Jeg tror det er viktig å få en grundig faglig og mer nyansert vurdering av dette spørsmål i tiden fremover. Rent konkret blir oppgaven bl.a. å søke å kartlegge empirisk hvordan vår ledighet er sammensatt og fordelt på de forskjellige typer. Et nyttig utgangspunkt er Hoels vurdering av hvilke typer virkemidler som er relevant for de ulike typer ledighet. Eksempelvis viser han, under nærmere angitte forutsetninger, at dersom ledigheten er av klassisk type, er det kostnadsreduksjoner – og ikke økt (offentlig) etterspørsel – som er det mest hensiktsmessige virkemiddel. I alle fall tror jeg det er behov for å nyansere debatten om hva slags økonomisk politikk som bør føres for å begrense ledigheten i tiden fremover.

Av andre karakteristiske trekk ved norsk økonomi ved inngangen til 1983 er den relativt høye *inflasjons og kostnadsvekst* i Norge. Konsumprisen øker med 10–11 pst., og den underliggende inflasjonstakt, målt f.eks. ved veksten i lønnskostnader pr. produsert enhet, er i samme størrelsesorden.

Lønnsveksten fra 2. kvartal 1981 til 2. kvartal 1982 var 11–12 pst. i følge N.A.F.'s statistikk, og lønnsglidningen kan anslås til omlag 7 pst. Dette skjer sammen med økende arbeidsledighet, riktignok fra et lavt nivå, og med meget svake internasjonale konjunkturer og dårlige fortjenesteforhold i deler av den konkurranseutsatte sektor. Dette kan tyde på at inntektsdannelsen i Norge ikke er godt nok tilpasset verken utviklingen hos våre utenlandske konkurrenter eller produktivitets- og produksjonsutviklingen i Norge. Det er vel grunn til å tro at relativt gode fortjenesteforhold i den skjermede sektor og spesielle forhold i forbindelse med bl.a. vår oljesektor sammen med institusjonelle forhold, spiller en betydelig rolle her. I alle fall er denne situasjonen, samt det forhold at arbeidsledigheten i et atskillig grad er av strukturell eller klassisk karakter, den viktigste beskrankning for en for ekspansiv økonomisk politikk generelt sett.

Det vil i de nærmeste årene ikke skje noe vesentlig økning i *norsk olje- og gassproduksjon*. Produksjonen antas ikke å øke noe særlig før en gang etter 1985, og en har tidligere overvurdert fremtidige produksjonsøkninger. Det kan heller ikke være forsvarlig politikk å basere seg på noen særlig økning i realprisen på olje de nærmeste år. Tvert i mot kan en ikke som nevnt se helt bort fra risikoen for uendrede eller fallende nominelle priser på olje. Inntektene fra oljesektoren vil trolig fortsatt holde seg på et høyt nivå, men vi kan i alle fall ikke regne med en vekst slik vi hadde fra midten av 1970-årene og frem til og med 1981. I den forstand er situasjonen og utsiktene nå anderledes enn de var ved opplegget av politikken i midten av 1970-årene.

På den annen side er handlefriheten i vår *utenriksøkonomi* større enn for 4–5 år siden. Hvordan utviklingen vil bli frem til midten av 1980-årene er van-

skelig å si. I alle fall kommer vi sannsynligvis til å ha større *statsfinansiell* og *utenriksøkonomisk* handlefrihet enn mange andre industriland i tiden fremover.

4. Den økonomiske politikken

Full sysselsetting og å trygge og videreutvikle velferdssamfunnet er *hovedmålene* for Regjeringens politikk. Målformuleringene i Nasjonalbudsjettet 1983 avviker ikke i vesentlig grad fra de siste års Nasjonalbudsjetter, og et rimelig utgangspunkt kan være at det er nokså bred politisk og faglig enighet om målene for den økonomiske politikk i Norge.

Uenigheten går vel mer på graden av målkonflikter og på sammensetningen av virkemidlene. Det kan f.eks. være en konflikt mellom sysselsettingsutviklingen på kort og lengre sikt. Men kanskje vel så viktig er avveiningen mellom styrking av konkurranseevnen og foretakssektoren på den ene side og fordelingspolitikken og utviklingen for husholdningssektoren på den andre. Det er f.eks. vanskelig å tenke seg både en avdemping av kostnadsveksten og en styrking av konkurranseevnen hvis husholdningens disponible realinntekter *samtidig* skal økes i vesentlig grad og/eller overføringene fra staten til private og andre offentlige sektorer skal økes noe særlig. Slike målkonflikter vil nok gjelde også etter 1983.

Hovedelementene i den økonomiske politikk i 1983 for å nå målene er:

- Etterspørselsregulering gjennom finans- og kredittpolitikken.
- Pris- og inntektspolitikken.
- Arbeidsmarkedstiltak og andre nærings- og strukturpolitiske tiltak.

I Nasjonalbudsjettet ble det lagt opp til relativt stram *etterspørselsregulering* i 1983. Flere forhold tilsa dette. For det første er det mest sannsynlig at vi tross alt får en moderat konjunkturoppgang til neste år som i tilfelle i løpet av året vil gi noe mer utenlandsetterspørsel etter våre tradisjonelle varer og tjenester i forhold til i år. For det andre vil utbygging av oljesektoren gi vekstimpulser til norsk økonomi. Men fremfor alt tilsier vår sterke pris- og kostnadsvekst at etterspørsels- og likviditetsveksten søkes begrenset med sikte på å bidra til å dempe den innenlandske kostnadsvekst.

Dette er også en forutsetning for å sikre sysselsettingen på varig basis. En er kommet til at hensynet til sysselsettingssituasjonen på kort sikt, samt ønsket om å unngå for brå endringer i politikken, gjør at det alt i alt ikke er riktig med et strammere opplegg. En har altså bevisst valgt en strategi som forutsetter en *gradvis* tilpasning av den økonomiske politikken over flere år fremfor en omfattende omlegging av politikken slik som f.eks. i noen av våre naboland. Noen av reaksjonene på de endringer som er foretatt kan peke i retning av at dette for øyeblikket er en

riktig strategi i vårt land. Videre er både finanspolitikken og kredittpolitikken blitt mer ekspansiv ved fremlegget av salderingsproposisjonen, jfr. tabell 6.

Etterspørselsregulering er ikke tilstrekkelig for å oppnå dempet kostnadsutvikling, og i den aktuelle økonomiske situasjon kan en for restriktiv politikk ta bort vekststimulanser fra økonomien. Derfor er det nødvendig å supplere etterspørselspolitikken med ytterligere tiltak for å begrense økningen i priser og kostnader og å stimulere produksjonen utover den stimulans som kan oppnås gjennom en bedre konkurranseevne. Stikkord i denne forbindelse er at den innenlandske kostnadsvekst også skal gradvis dempes gjennom økt konkurranse og skattelette. De iverksatte valutapolitiske tiltak vil bidra til å bedre de relative kostnader og priser i forhold til våre handelspartnere både i 1982 og 1983.

Pris- og inntektspolitikken må ses i sammenheng med skattepolitikken. Opplegget for personbeskatningen gjør det mulig å oppnå en bestemt utvikling i disponibel realinntekt med lavere nominell inntektsvekst.

Det vil i 1983 også bli gjennomført visse *nærings- og strukturpolitiske tiltak* og andre tiltak for å bedre produksjonsforholdene m.v. Men *takten* i omstillingene vil bli tilpasset den økonomiske situasjon og de økonomiske utsikter. Det er klart at lav vekst og nedgang i antall ledige arbeidsplasser vanskeliggjør rask omstilling. I tillegg er det i industripolitikken i 1983 lagt vekt på å få til en bedring av bedriftenes generelle rammevilkår. En rekke lettelsers i bedriftsbeskatningen blir derfor iverksatt. Men i (5) er det også lagt opp til en økning i de selektive industriltakene i tillegg til generelle kostnadsreducerende tiltak i form av redusert investeringsavgift og redusert arbeidsgiveravgift.

Det er lagt opp til meget omfattende *arbeidsmarkedstiltak i 1983*. Siktemålet er dels å begrense arbeidsledigheten på kort sikt. Det er foreslått en beredskapsplan på 400 mill. kroner i tillegg til de ordinære tiltakene på statsbudsjettet slik at det samlet foreslås bevilget ca. 1 460 mill. kroner til arbeidsmarkedstiltak i 1983. I Nasjonalbudsjettet uttaler Regjeringen at dersom utviklingen på arbeidsmarkedet skulle tilsi det, er en innstilt på å foreslå ytterligere økninger i beredskapsplanen for 1983. Utviklingen utover høsten peker i retning av at dette er nødvendig, og i Salderingsproposisjonen er det foreslått tilleggsbevilgninger til arbeidsmarkedstiltak. Men arbeidsmarkedspolitikken skal også lette omstillings- og fornyelsesprosessen i næringslivet og sørge for et bedre fungerende arbeidsmarked som i tilfelle vil bidra til å redusere kostnadspresset.

I den situasjon Norge nå er i, kan ikke myndighetene alene snu utviklingen i det tempo som er nødvendig. Gjennom det økonomiske opplegget for 1983 har Regjeringen lagt grunnlaget for en gradvis bedring av den økonomiske utvikling. Men dette

eleminerer ikke behovet for en aktiv oppfølging fra bedrifter, organisasjoner og andre deltakere i det økonomiske liv. I Nasjonalbudsjettet understrekes det derfor at alle grupper i samfunnet har sitt ansvar for å trygge sysselsettingen i tiden fremover.

Linje 1 i tabell 5, viser utviklingen i den indikator som er mest brukt for å vise *finanspolitikken virkninger på den innenlandske økonomi*, nemlig underskuddet før lånetransaksjoner eksklusive oljeskatter. Regnet som andel av bruttonajonalproduktet utenom olje og sjøfart anslås dette underskuddet å utgjøre 6,3 pst. i 1983, mot 6,7 i 1982. Disse tallene indikerer at det legges opp til en viss reell innstramming i finanspolitikken sammenliknet med opplegget for 1982. I tillegg inneholder budsjettopplegget reelle lettelsers både i person- og bedriftsbeskatningen.

Tabell 5. *Finanspolitiske hovedtall for Statsbudsjettet medregnet folketrygden.¹⁾*

	1982	1983
1) Overskudd før lånetransaksjoner eksklusive oljeskatter i mill. kr	÷ 19 482	÷ 20 647
i pst av BNP eksl. sjøfart og oljevirkosmhet	÷ 6,7	÷ 6,3
2) Kjøp av varer og tjenester medregnet bruttoutgifter til investeringsformål i forretningsdriften. Mill. kroner	40 137	44 595
i pst. av BNP eksl. sjøfart og oljevirkosmhet	13,8	13,7

¹⁾ Anslag i Salderingsproposisjonen 1983.

Når vi i tabell 5 holder oljeskattene utenom har det sammenheng med at oljeskatter ikke på samme måte som vanlige skatter bidrar til å trekke inn kjøpekraft som påvirker etterspørsel rettet mot varer og tjenester produsert i Fastlands-Norge. Det ligger i dette ikke noen undervurdering av oljeskattenes betydning. Oljeskattene bidrar til å lette finansieringen av staten og styrke landets valutalikviditet. Derved bidrar de også som nevnt positivt til landets utenriksøkonomiske situasjonen og utviklingen. I tillegg kan det være grunn til å fremheve *den virkning oljeskattene har på statens nettorenteutgifter*. Andre vestlige land opplever som følge av store budsjettunderskudd at renteutgiftene utgjør en stadig større andel av de totale offentlige utgifter. Oljeskatteinntektene har hittil sikret den norske stat et budsjettunderskudd som igjen har bidratt til *reduserte nettorenteutgifter*. På denne indirekte måten begrenser dermed oljeskattene økningen i statens underskudd fra lånetransaksjoner, eksklusive oljeskatter.

De reelle personskattelettelsene tilsier at det er *mindre behov for nominelle tillegg* under inntekt-soppgjørene. En reell skattelette på om lag 1 100

mill. kroner bidrar med ca. 1 pst. til utviklingen i disponibel realinntekt. For å oppnå det samme ved lønnstillegg måtte lønningene økes med ca. 3 pst. Hensikten er altså å redusere tendensen til kostnadsøkning som følge av «tax-push»-elementer.

Egenkapitalen i norske bedrifter er relativt lav. Høyere egenkapital vil isolert sett bidra til høyere investeringer og gi trygge arbeidsplasser. Videre vil bedriftene i større grad kunne satse på prosjekter som gir stor avkastning, selv om prosjektet kan innebære en viss risiko. I skatteopplegget overfor *bedriftene* ligger det en rekke forslag som har et slikt siktepunkt.

Avgifts- og subsidieopplegget er preget av en avveining mellom to sentrale hensyn:

- behovet for å styrke budsjettet og stramme inn finanspolitikken,
- og ønsket om å unngå for sterke direkte prisvirkninger av avgiftsøkninger og subsidiejusteringer.

Ut fra en slik avveining har en kommet til at avgiftssatsen for *mengdeavgiftene* gjennomgående bør prisjusteres, men *verdiavgiftssatsene* blir holdt uendret.

Subsidiepolitikken er preget av en videreføring av de subsidiesatser som gjaldt ved utgangen av 1982, bortsett fra en viss reduksjon av subsidiene for mel. Samlet innebærer opplegget at bevilgningene i nominelle kroner til subsidier i 1983 blir om lag det samme som til momskompensasjon og subsidier i fjor. Dette innebærer en reell innstramming som kan ses som et første skritt i retning av å minske den relative betydning av subsidiene på de offentlige budsjetter.

Ved utformingen av *takstpolitikken for statlig forretningsdrift* har en stort sett tatt sikte på kostnadsdekning, kanskje noe mindre for teletjenester. Statskraftprisen foreslås økt noe sterkere, men her er det i (5) lagt opp til midlertidig opphevelse eller reduksjoner av el-avgift for de mest utsatte bransjer.

Kredittopplegget må ses i nær sammenheng med finanspolitikken og det økonomiske opplegget for øvrig. Det er lagt opp til en lettere kredittpolitikk i 1983 sammenliknet med 1982. Det er bevisst satset på at dette skal bidra til å stimulere investeringene i boligbygging og i næringslivet. Videre er det lagt vekt på at presset mot rentenivået kan dempes slik at ytterligere økninger generelt sett kan unngås.

En oversikt over det samlede opplegg av finans- og kredittpolitikken er gitt i tabell 6.

Det er videre lagt opp til *justeringer i sammensetninger av etterspørselspolitikken*. Det forutsettes en viss reduksjon i den samlede likviditets- eller pengetilførsel fra de statlige sektorer. Det er en indikator for opplegget av finanspolitikken når en tar hensyn til *både* underskuddet før lånetransaksjoner korrigert for oljeskatter og utviklingen i statlige lånetransaksjoner. Tilførselen er anslått til å utgjøre 9,0 pst. i 1983 mot 9,4 pst. i 1982. Årsaken til denne utviklin-

Tabell 6. Økning i publikums likviditet fra innenlandske kilder og valutatransaksjoner med utlandet utenom oljesektoren. Prosent.

	1973	1977	1980	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾
1. Tilførsel fra statlige sektorer	÷0,1	14,2	11,8	9,4	9,0
1.1 Ved underskudd før lånetransaksjoner	÷7,6	3,0	4,2	5,1	5,7
1.2 Statlige lånetransaksjoner og statsbankene	7,5	11,2	7,6	4,3	3,3
2. Tilførsel fra private banker og obligasjonsmarkedet	8,4	12,3	7,2	7,7	8,1
3. = Tilførsel fra innenlandske kilder	8,3	26,5	19,0	17,1	17,1
4. Inndragning ved valutasalgs	2,9	÷10,8	÷6,7	÷6,6	÷5,9
5. = Økning i publikums likviditet	11,2	15,7	12,3	10,5	11,2

¹⁾ Anslag i Salderingsproposisjonen for 1983.

gen er en redusert tilførsel ved statlige sektorers, herunder statsbankenes, lånetransaksjoner fra 4,3 pst. i 1982 til 3,3 pst. i 1983.

Tilførselen fra statlige sektorers underskudd før lånetransaksjoner er anslått til å bli 5,7 pst. i 1983 mot 5,1 pst. i inneværende år. Når likviditetsvirkningen av de statlige sektorers underskudd før lånetransaksjoner beregnes tar en også hensyn til utviklingen i andre statlige sektorer enn stats- og trygdebudsjettet, herunder statsbankenes og Norges Banks overskudd overfor innenlandske sektorer. I tillegg til å korrigere for statens oljeskatter blir det også korrigert for statlige renteutgifter og stønader til utlandet fordi disse utgiftene ikke har direkte likviditetsvirkninger innenlands. Denne indikatoren for finanspolitikken viser en svekkelse fra 1982 til 1983 i motsetning til Statsbudsjettets underskudd før lånetransaksjoner korrigert for oljeskatter. Dette har bl.a. sammenheng med at statens renteutgifter overfor utlandet, som avtar fra 1982 til 1983, behandles forskjellig som nevnt.

Som følge av en tilstramming i finanspolitikken målt ved likviditetstilførselen fra statlige sektorer (linje 1) er det skapt rom for en noe større likviditetstilførsel fra *forretnings- og sparebankene og over obligasjonsmarkedet*. En legger således opp til en likviditetstilførsel over det ordinære kredittmarked på 8,1 pst. i 1983 mot 7,7 pst. i inneværende år.

Enten en ser på den samlede tilførsel fra innenlandske kilder (linje 3), eller på anslaget for veksten i publikums likviditet (linje 5), er det vel derfor vanskelig å snakke om noe drastiske endringer i etterspørselsreguleringen fra 1982 til 1983. Bidraget til den innenlandske etterspørsel skulle bli nokså likt

i de to årene, men det er foretatt justeringer av sammensetningen av etterspørselsreguleringen som nevnt. Innenlandsk bruk av varer og tjenester antas å øke med 2,3 pst. for 1982 til 1983 som er noe mer enn året før, jfr. tabell 2.

Regjeringen er ikke innstilt på å bruke *direkte pris- og inntektsregulering*. Den mener at erfaringene både i Norge og andre land viser at streng priskontroll ikke virker etter hensikten. Tvert imot kan reguleringen hindre nødvendig markedstilpassning og begrense produktivitetsveksten og således skape sterkere prisstigning på lengre sikt. Regjeringen vil i stedet fortsette arbeidet med å stimulere til økt konkurranse, og regner med at næringslivet er innforstått med behovet for sterkere priskonkurranse.

Regjeringen ønsker heller ikke å gjennomføre noen direkte regulering av lønningene, men regner med at lønnsfastsetting ved frie forhandlinger mellom partene gir best resultat. Etter at Regjeringen nå har lagt frem det økonomiske opplegget, ligger hovedansvaret for den videre utvikling i arbeidslivets organisasjoner. En er klar over at inntektsoppgjøret til våren ikke blir lett. Pris- og kostnadsveksten er klart lavere og avtakende hos våre handelspartnere. I Nasjonalbudsjettet legges det til grunn at partene i arbeidslivet legger avgjørende vekt på hensynet til konkurranseevnen enn ved inntektsoppgjørene til våren.

Regjering og Storting har et særlig og direkte ansvar i de oppgjør hvor myndighetene selv er part.

Under disse forhandlingene er Regjeringen innstilt på å følge en meget moderat og forsiktig linje for å hindre at disse oppgjørene kan danne et uheldig mønster i andre sektorer.

Selv om Regjeringen i Nasjonalbudsjettet signaliserer at den ikke tar sikte på noen direkte medvirkning i oppgjørene i den private sektor, utelukker ikke dette former for inntektspolitisk samarbeid. Andersen (1) legger etter min personlige mening frem interessante tanker i denne forbindelse.

Vi kan vel i alle fall slutte oss til den hovedtanke at vi må forsøke å få til en avdemping av inflasjons- og kostnadsveksten *uten* at det går ut over aktivitetsnivået i økonomien i for stor grad. Dette er da også hovedoppgaven for den økonomiske politikken i tiden fremover.

REFERANSER

- Andersen, Kjell (1) «Internasjonalt Perspektiv på begrepet full sysselsetting. Kostnader ved arbeidsløshet». *Dette nummer av Sosialøkonomen*.
- Finansdepartementet (2) St. meld. nr. 79 (1980–81) *Langtidsprogrammet 1982–1985*.
- Finansdepartementet (3) St. meld. nr. 86 (1981–82) *Revidert Nasjonalbudsjett 1982 Om Langtidsprogrammet 1982–1985*.
- Finansdepartementet (4) St. meld. nr. 1 (1982–82) *Nasjonalbudsjettet 1983*.
- Finansdepartementet (5) St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 2 (1982–83). *Tiltak i forbindelse med de finske og svenske devalueringer*.
- Finansdepartementet (6) St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 17 (1982–83). *Saldering av Statsbudsjettet medregnet folketrygden 1983*.
- Hoel, Michael (7) «Hva er det som sikrer syssesettingen? Har vi råd til å tjene så mye?» *Dette nummer av Sosialøkonomen*.

Arbeidsmarkedspolitik som ledd i den økonomiske politikk.

Formål, begrensninger og utviklingstrekk



AV
DEPARTEMENTSRAÐ TORMOD HERMANSEN
KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET

Med arbeidsmarkedspolitik forstås offentlige tiltak som rettet inn mot arbeidsmarkedet og deltakerne i dette, sikter mot å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte og å påvirke sysselsettingsnivået nasjonalt og regionalt. De overordnede mål for arbeidsmarkedspolitikken er de samme som for den økonomiske politikk, samfunnsøkonomisk balanse ved full sysselsetting, rasjonell ressursallokering og jevn fordeling. Arbeidsmarkedspolitikken yter viktige bidrag til alle disse mål, men kan ikke alene gi noen garanti at det skjer en tilfredsstillende oppfyllelse av noen av disse, heller ikke full sysselsetting. Dette henger bl.a. sammen med et par vesentlige begrensninger ved arbeidsmarkedspolitikken. Både det omfattende regel- og avtaleverk som danner rammebetingelsene i arbeidsmarkedet, og lønnsdannelsen; herunder både det alminnelige lønnsnivået og lønnsdifferensialene, ligger i all hovedsak utenfor arbeidsmarkedspolitikken rekkevidde. Som marked er arbeidsmarkedet preget av til dels betydelige imperfeksjonisme. Mangelfull mobilitet p.g.a. både reelle underliggende forhold og svake incitamenter i institusjonelle ordninger, og assymetrisk prisbevegelse skaper «mismatch»-fenomener og sektoriell og regional lønnsglidning og et generelt press oppover på lønnsnivået. Dette sammen med visse andre sider ved arbeidsmarkedet gjør at ledighetsvarigheten tenderer til å øke, og til at ledighetsraten gradvis skyves oppover selv om ledighetshyppigheten ikke øker sterkt. Arbeidsmarkedspolitikken har vært et stadig viktigere innslag i den økonomiske politikk i Norge det siste ti-år. Under motkonjunkturpolitikkperioden midt på 1970-tallet ble den i sterk grad rettet inn mot å holde arbeidskraften beskjeftiget på de arbeidsplasser den var og tiltakene var i stor utstrekning bedriftsrettete. Etter 1978 har arbeidsmarkedspolitikken i stigende grad blitt basert på individtiltak og mot å forbedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte. En strammere etterspørselsregulering er blitt fulgt opp av mer omfattende arbeidstiltak, og arbeidsmarkedstiltakene har blitt satt inn mer fleksibelt over tid, og tilpasset geografisk og doseringsmessig ved hjelp av en beredskapsplan.

1. Innledning

Et iøynefallende utviklingstrekk i norsk økonomisk politikk i de seinere år er at arbeidsmarkedspolitikken har inntatt en mer sentral plass enn tidligere. Dette har kommet til syne bl.a. i at de samlede

bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak over stats- og trygdebudsjettet er økt meget sterkt; fra 1977 til 1982 har bevilgningene økt med omlag 1 milliard i løpende priser. Det har også kommet til syne i at arbeidsmarkedspolitikken og retningslinjene for denne er viet stigende oppmerksomhet i de årlige nasjonalbudsjetter. Et viktig element i denne utviklingen, og en nyskapning i det økonomisk-politiske virkemiddelarsenal, er de årlige beredskapsplaner for arbeidsmarkedstiltak. Siden introduksjonen i 1979 har disse spilt en stadig viktigere rolle, ikke minst for å sikre en fleksibel tilpasning av de konkrete tiltakene.

Når arbeidsmarkedspolitikken har kommet til å

Tormod Hermansen tok Sosialøkonomisk embetseksamen i 1964, arbeidet med regionalforskning hos Andersen og Skjaanes 1965–1967. FN-opppdrag i Genève 1967–1970, lektor ved Agder distrikthøyskole 1970, universitetslektor ved Universitetet i Bergen 1971–1973, Hovedkomiteen for norsk forskning 1973–1975, Sosialdepartementet fra 1975, ekspedisjonssjef samme sted fra 1977, fra 2. mars 1979 statssekretær i Finansdepartementet. Fra 1. mai 1980 departementsråd i Kommunal- og Arbeidsdepartementet.

innta en mer sentral plass i de økonomiske politiske opplegg skyldes det ikke bare at vi også i vårt land, som en følge av utviklingen i verdensøkonomien, har stått overfor stigende vanskeligheter med å holde ledighetstallene nede. Like viktig er den omlegging av vår økonomiske politiske strategi som fant sted i 1977–78, etter at det ble klart at den mer tradisjonelle motkonjunkturpolitikken fra 1974–75 ikke ville kunne sikre verken balanse i økonomien på kort sikt eller full sysselsetting også på lengre sikt. Det må også være riktig å regne med at den diskusjon som har funnet sted om det faglige grunnlaget for tradisjonell makroøkonomisk politikk, og utviklingen av den mer mikrorettede arbeidsmarkeds-teori, kan ha medvirket til å bringe arbeidsmarkeds-politikken mer i forgrunnen.

Endelig vil jeg nevne at slike rent praktiske forhold som raskt stigende ungdomskull, og et oppdemmet behov for omstillinger og strukturtilpasninger i næringslivet, nødvendigvis hver på sin måte har representert betydelige utfordringer til arbeidskraft-myndighetene, både når det gjelder utvikling av virkemidler og ressursinnsats. I denne sammenheng er det også grunn til å understreke at den vekt som har funnet sted i sysselsettingen i oljesektoren og i såkalt oljerelatert virksomhet neppe hadde kunnet skje såvidt smertefritt som den har uten en betydelig og aktiv medvirkning fra arbeidsmarkedsmyndighetenes side.

2. Arbeidsmarkedspolitikken virkefelt, og formål

Det står antakelig klart for de fleste at arbeidsmarkedspolitikk i dag er noe mer enn tiltak for å beskjeftige arbeidsledige. Som grunnlag for å drøfte hvordan arbeidsmarkedspolitikken inngår i den samlede økonomiske politikk er det nyttig å presisere begrepet litt mer prinsipielt enn den nokså praktiske definisjon jeg fant i en svensk offentlig utredning. Der ble arbeidsmarkedspolitikk definert som den overordnede styring av de tiltak arbeidsmarkeds-myndighetene administrerer. En treffer etter min mening det vesentlige ved å si at en med arbeidsmar-kedspolitikk forstår *offentlige tiltak som, rettet inn mot arbeidsmarkedet og deltakerne i dette, søker å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte, og å påvirke sysselsettingsnivået nasjonalt og regionalt.*

Det ligger i dette at arbeidsmarkedspolitikk etter sitt innhold er mikropolitikk i den forstand at dens *virkefelt* er selve arbeidsmarkedet og egenskaper ved dette, og bedrifter, offentlige virksomheter, og indivi-der i egenskap av aktører i arbeidsmarkedet. *For-målet* med de arbeidsmarkedspolitiske tiltakene er å påvirke egenskaper ved arbeidsmarkedet og aktør-enes atferd og tilpasning i arbeidsmarkedet, slik at resultatet av markedstilpasningene blir i bedre sam-svar med de økonomisk politiske mål enn de ville ha blitt uten slik påvirkning. Arbeidsmarkedspolitikken må derfor være sterkt differensiert i sitt virkemiddel-arsenal og selektiv i virkemiddelbruken, slik at den

kan tilpasses de mange særegenheter av yrkesmes-sig, bransjemessig og geografisk art som preger ar-beidsmarkedet.

I likhet med andre elementer i den økonomiske politikk skal arbeidsmarkedspolitikken medvirke til at en best mulig kan nå de overordnede mål for:

- samfunnsøkonomisk balanse
- rasjonell ressursallokering og økonomisk vekst
- utjevnet fordeling av goder og byrder.

Jeg skal komme tilbake til på hvilke måter ar-beidsmarkedspolitikken i konkrete situasjoner kan utformes og rettes inn mot realisering av disse over-ordnede mål. Her skal jeg bare bemerke at arbeids-markedspolitiske tiltak kan og bør yte vesentlige bidrag i forhold til alle disse målene, og for at det skal bli realisert en fornuftig kombinasjon. Det er imidlertid nødvendig å ha det klart for seg at ar-beidsmarkedspolitikken har klare *begrensninger*. Den kan f.eks. ikke alene gi noen sikkerhet verken for samfunnsøkonomisk balanse eller full sysselsett-ing. Men det arbeidsmarkedspolitikken kan gjøre er å bidra til at de arbeidsmarkedsmessige forutsetnin-ger for utforming av de øvrige elementer i den økonomiske politikk blir så gode som mulig. Det vil likevel være slik at det primært er gjennom tilpasnin-gen av finans- og kredittpolitikken, og pris- og inn-tektspolitikken, evt. supplert med valuta- og næringspolitiske tiltak, en må sikre en slik balanse mellom samlet etterspørsel og samlet tilbud i økono-mien at det er mulig å oppnå full sysselsetting ved en prisutvikling som er forsvarlig i forhold til våre kon-kurrentland.

Arbeidsmarkedspolitikken formål er imidlertid som jeg har antydnet videre enn å være et supplement til den generelle makroøkonomiske politikk. Et an-net viktig formål, som knytter seg først og fremst til de mer langsiktige ressursallokerings- og fordelings-målene, er å *korrigere for imperfeksjoner* i arbeids-markedet, og for resultater av tilpasninger i arbeids-markedet som er uønskete fra et samfunnsøkono-misk og/eller fra et samfunnsmessig synspunkt. Eks-empler på markedsimperfeksjoner finner en bl.a. i at markedsdeltakerne har begrenset informasjon, og i en rekke forhold som reduserer mobiliteten og fleksibiliteten i markedet. Eksempler på tilpasnings-resultater som kan være uheldige både utfra hensy-net til fordelingsmål og hensynet til ressursutnytting har en i at fullt arbeidsføre individer blir gående langvarig ledige fordi deres produktivitet, til tross for at den er positiv, er lavere enn de kostnader som er forbundet med å ansette dem.

Det er viktig å være oppmerksom på at i selve arbeidsmarkedet finner en en rekke regler og ord-ninger som gir opphav til korrigeringsbehov i den forstand at de kan antas å gjøre det vanskelig for relativt store grupper å komme inn i og å holde på en plass i arbeidslivet. Det dreier seg om regler vedrør-ende arbeidsmiljø, arbeidstidsordninger, oppsigel-

sesvern, sykelønn osv., som fører til at de samlede personalkostnader blir relativt høye, til at anvendelsesområdet for mange blir redusert, og til at det i det hele tatt blir høy risiko knyttet til ansettelse av såkalt marginal arbeidskraft. Det karakteristiske ved disse typer regelverk er at de er kommet i stand for å sikre arbeidstakernes stilling og velferd i arbeidslivet. Ut fra disse hensyn er de vel begrunnede. Men ved siden av de positive tilsktede virkninger på arbeidsmiljø, sikkerhet og velferd, gir de opphav til utilsiktede og uønskete virkninger i form av at de bidrar til at ledighetsnivået for marginalgrupper i arbeidslivet, herunder ungdom blir høyt.

Det er imidlertid ikke bare i forhold til individer det er aktuelt gjennom arbeidsmarkedstiltak å korrigere uønskete tilpasningsresultater.

Erfaringsmessig oppstår det også fra tid til annen situasjoner hvor bedrifter må avvike i og for seg lønnsom produksjon eller offentlige tiltak, som f.eks. en sykestue, ikke kan settes i drift. Dette kan skyldes at de ikke er i stand til å skaffe seg et minimum av nødvendige fagfolk, eller at minstelønnsatser er satt høyere enn bedriften kan bære ved de priser den oppnår og den produktivitet den har. Hvis de arbeidstakerne som da blir ledige for en stor del, eller for alles vedkommende, blir gående varig ledige, oppstår det både et samfunnsøkonomisk tap og et fordelingsproblem. Dette reiser spørsmål om korrigeringstiltak fra arbeidsmarkedsmyndighetenes side. Også skatte- og avgiftsregler og den måten dagpengeordningen er utformet på, spesielt når det gjelder rettigheter ved permisjoner, gir opphav til virkninger som det fra et arbeidsmarkedssynspunkt kan være ønskelig å korrigere. Spesielt viktig i denne sammenheng er at bedrifter med vekstmuligheter blir forhindret fra å utnytte disse fordi de ikke får tilført arbeidskraft. Dette kan igjen føre til press i deler av arbeidsmarkedet, og til forsterket lønnsglidning.

3. Arbeidsmarkedspolitikkenes begrensninger

Ved siden av de begrensninger som ligger i at arbeidsmarkedspolitikkenes virkefelt er avgrenset, er det et par viktige begrensninger *innenfor virkefeltet* det er viktig å være oppmerksom på. Jeg har for så vidt allerede berørt begge to. For det første. Det omfattende regel- og avtaleverk som regulerer de gjensidige rettigheter og plikter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker regner en at stort sett ligger utenfor arbeidsmarkedspolitikken. Dette kan virke paradoksalt fordi det her dreier seg om regler som danner sentrale rammebetingelser for arbeidsmarkedets aktører. Disse reglene – de være seg lov- eller avtalefestet – spesielt visse deler av de, bl.a. regler om; oppsigelsesvern, sykelønn, opparbeidelse av pensjons- og sluttvederlagsrettigheter, begrensninger i arbeidets art og arbeidstid for enkelte grupper osv., har åpenbart virkninger på resultatet av tilpasningene i arbeidsmarkedet. Virkningene går utvilsomt i

retning av økte vansker for marginalgrupper med å skaffe seg og å holde på arbeidsplasser, og medvirker til at ledighetsnivået presses oppover. Til tross for dette har en til nå i liten grad overveiet å justere regelverket for å redusere slike uheldige utslag. Stort sett har det blitt overlatt til arbeidsmarkedspolitikken å finne fram til måter å korrigere utslagene på. Den gjennomgang av verne- og arbeidstidsbestemmelser for ungdom under 18 år som nå er i gang er derfor viktig både fra et prinsipielt og et praktisk synspunkt. En underliggende problemstilling vil nemlig være om ikke de skadelige virkningene av langvarig arbeidsledighet for en ungdom er alvorligere enn den evt. risiko han/hun ville bli utsatt for i et arbeidsliv med noe mindre vidtgående restriksjoner.

For det andre: Den mekanisme som både i teorien og praksis skal sørge for balanse mellom tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft, nemlig *lønnsdannelsen*, ligger i all hovedsak utenfor arbeidsmarkedsmyndighetenes rekkevidde. Både det alminnelige lønnsnivået og den lønnsutvikling som dannes og de relative lønnsdifferensialer mellom ulike deler av arbeidsmarkedet bestemmes i kompliserte samspillprosesser som arbeidsmarkedspolitikken bare kan påvirke indirekte. Dette innebærer naturligvis ikke at ikke tilpasningen i arbeidsmarkedet og målet om full sysselsetting, er et sentralt anliggende både for de som fører lønnsforhandlinger sentralt og lokalt eller for myndighetenes inntektspolitiske tiltak. Poenget er imidlertid at resultatet av disse samspillprosessene, hvor også relative knapphetsforhold for ulike kategorier arbeidskraft virker sterkt inn, lett kan bli slik at bl.a. mulighetene for å opprettholde full sysselsetting snarere svekkes enn bedres.

Dette er tilfelle dersom det f.eks. skapes en lønnsutvikling, som uten å bli kompensert av en tilsvarende produktivitetsvekst, er raskere enn i konkurrentland. Da oppstår den for Norge nå velkjente situasjon, at konkurranseevnen svekkes, markedsandeler tapes, og arbeidskraftbehovet i konkurranseutsatt virksomhet reduseres mer enn den alminnelige konjunktursituasjon og produktivitetsutvikling tilsier. Dermed oppstår det et ledighetsproblem som lett kan bli av betydelig omfang dersom veksten i skjermet virksomhet samtidig er lav.

Det er imidlertid ikke bare lønnsnivået og den alminnelige lønnsutvikling som virker inn på arbeidsmarkedssituasjonen. Også de relative lønnsdifferensialer spiller en viktig rolle. Spesielt viktig i denne sammenheng er at jo mindre de relative lønnsdifferensialer er, jo mer sannsynlig er det at lønnsstrukturen er dårlig tilpasset de relative knapphetsforhold for ulike typer arbeidskraft. Hvis mobiliteten i arbeidsmarkedet dertil er lav, vil en lett kunne få vedvarende mangel på visse typer arbeidskraft, og underbeskjeftigelse av og ledighetsproblemer for andre kategorier arbeidskraft. Også dette er en situasjon som er velkjent i den norske arbeidsmarkedspolitiske virkelighet, og gjennom forskjel-

lige tiltak søkes disse virkningene motvirket av arbeidsmarkedsmyndighetene. Tiltakene retter seg imidlertid ikke i noen særlig grad direkte mot det som vel antakelig er problemets kjerne, nemlig lønnsdannelsen. Når jeg nevner dette her er det ikke som argument for at arbeidsmarkedspolitikken skal rettes inn mot lønnsdannelsen som sådan, men for å få fram at det i den måten lønnsdannelsen skjer på ligger kimer til reelle arbeidsmarkedsproblemer som arbeidsmarkedspolitikken bare indirekte og i begrenset grad kan gjøre noe med.

4. Litt om arbeidsmarkedets struktur og virkemåte

En arbeidsmarkedspolitikk som skal bidra til å skape balanse i samfunnsøkonomien, rasjonell ressursallokering og utjevnet fordeling av goder og byrder må, for at den skal utformes og doseres på en hensiktsmessig måte, tilpasset konkrete økonomisk politiske situasjoner, være basert på innsikt i og faktisk kunnskap om arbeidsmarkedets struktur og virkemåte. Det er grunn til å reise spørsmål om våre anstrengelser og ressursinnsats for å tilveiebringe slik innsikt og kunnskap står i rimelig forhold til våre arbeidsmarkedspolitiske ambisjoner og omfanget av våre tiltak. Dette gjelder både hva forskning og statistikkproduksjon angår.

Full sysselsetting ved rimelig samfunnsøkonomisk balanse og rasjonell ressursallokering i en åpen markedsøkonomi som vår krever kontinuerlige tilpasninger til endringer i teknologi og faktorkostnader, og til endringer i markedsmessige forhold og etterspørselens størrelse og sammensetning. For å forstå hvordan disse tilpasningene forplanter seg inn i arbeidsmarkedet kan det være hensiktsmessig å oppfatte arbeidsmarkedet som bestående av et komplisert sett av mer eller mindre adskilte delmarkeder. De enkelte delmarkeder er kjennetegnet ved bestemte karakteristika knyttet til yrkesmessige, bransjemessige og geografiske variable, som fører til at arbeidstakernes mobilitet er markert mindre mellom enn innenfor det enkelte delmarked.

Når arbeidstakernes mobilitet er lavere mellom enn innenfor slike delmarkeder skyldes dette flere forhold. Viktigst er antakelig at arbeidsplasser i de ulike delmarkeder stiller ulike krav til kunnskaper og ferdigheter, og at arbeidsplassene ofte er lokalisert til geografisk adskilte delmarkeder. Dette innebærer at en arbeidstaker i forbindelse med bytte av jobb også vil måtte flytte eller pendle. Mangelfull informasjon om arbeidsmuligheter i ulike delmarkeder og preferanser spiller nok også en rolle. Et hovedpoeng fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt er imidlertid at de mobilitetsbegrensende faktorer som regel ikke utgjør absolutte barrierer, men kan motvirkes gjennom tiltak. Slike tiltak, som inngår sentralt i arbeidsmarkedspolitikken virkemiddelarsenal, er imidlertid både tids- og kostnadskrevende.

Eksistensen av delmarkeder fører til at det, som et

resultat av de underliggende tilpasninger, oppstår både temporære og mer permanente ubalanseforhold mellom delmarkedene. Slike «mismatch»-fenomener er velkjente trekk i det norske arbeidsmarked, og representerer utvilsomt et meget omfattende og et samfunnsøkonomisk sett kostbart problem. Vi må bl.a. regne med at den sterke lønnsglidning som fra tid til annen gjør seg gjeldende i enkelte bransjer for en stor del er et resultat av underliggende «mismatch». Dertid kommer at regelverket både hva personbeskatning og dagpenger angår reduserer arbeidstakernes mobilitetsincitament samtidig som bedriftene gis muligheter for å holde arbeidskraft knyttet lenger til seg enn deres markedsposisjon tilsier.

En annen side ved eksistensen av delmarkeder og «mismatch» er at det blir en tendens, ikke bare til mangelfull fleksibilitet, men også til at ledighetsnivået blir skjøvet oppover som følge av at det tar forholdsvis lang tid for de som er blitt ledige å finne eller bli skaffet nytt arbeid. Dette innebærer at ledighetsraten, målt som den prosentvise andelen av arbeidsstyrken som er uten arbeid, kan bli nokså høy, selv om ledighetshyppigheten er forholdsvis beskjeden. Fordi ledighetstallet og ledighetsraten lett kommer i forgrunnen i en diskusjon om arbeidsmarkedet er det grunn til å gå litt nærmere inn på dette.

Det er i denne sammenheng hensiktsmessig å forestille seg arbeidsmarkedet med dets mange delarbeidsmarkeder som et *system av beholdninger og strømmer*. På ethvert tidspunkt kan det registreres en beholdning av jobber som fordeler seg over de enkelte delarbeidsmarkeder, og en tilsvarende beholdning av arbeidstakere. De to sett av beholdninger vil stort sett være nokså jevnstore, noe som reflekterer at de aller fleste jobber er besatt og at de aller fleste arbeidstakere har jobb. Likevel vil det eksistere beholdninger av ubesatte jobber og av arbeidsledige uten jobb. Det er disse beholdningene vi får tall for ved utgangen av hver måned.

Ledighetstallet eller ledighetsraten sier imidlertid ikke alene verken hvor alvorlig arbeidsmarkeds-situasjonen er, eller hva slags tiltak som bør settes inn. Foruten at det er nødvendig å vite hvordan ledigheten fordeler seg etter alder, kjønn, yrkestilhørighet, region etc., er det særlig viktig å vite om hvor lange ledighetsperiodene i gjennomsnitt er for de ulike kategorier. Forholdet er nemlig at selv om ledighetstallet holder seg konstant eller stiger fra måned til måned vil innholdet i beholdningen, dvs. de konkrete personer som er ledige, stadig skifte. Tilsvarende gjelder for beholdningene av ubesatte jobber. Det som skjer er at personer og ubesatte plasser i løpet av en viss tid passerer gjennom de respektive beholdninger. Hvorvidt beholdningene skal være konstante, stige eller minke fra måned til måned vil avhenge dels av *bruttostrømmen inn i beholdningen*, og dels av *hvor lang tid det tar å passere gjennom*, dvs. hvor lang tid det tar for ledig-

meldte å få en ny jobb, og for ledige jobber å bli besatt med en arbeidssøker.

Fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt kan det være stor forskjell på en situasjon hvor ledighetshyp-pigheten er forholdsvis høy, dvs. det er en stor strøm inn i beholdningen av ledige, men hvor ledighetsvarigheten stort sett er kort, og en situasjon som er preget av det motsatte mønster, dvs. lav hyppighet og lang varighet. Selv om ledighetsraten var den samme ved de to ulike ledighetsmønstre ville den førstnevnte situasjon kunne oppfattes som et uttrykk for et vel funksjonerende arbeidsmarked, dvs. et arbeidsmarked som på en smidig og fleksibel måte muliggjorde gjennomføring av tilpasninger til endringer i underliggende forhold i næringslivet. Situasjonen ville være preget av betydelig mobilitet både for arbeidstakere og ubesatte jobber (realkapital), og av at «mismatch» problemer raskt ble løst.

En slik situasjon ville antakelig bli sett på ikke bare som relativt lite problematisk fra et sysselsettingsmessig synspunkt, men også som fordelaktig utfra hensynet til samfunnsøkonomisk balanse og utfra hensynet til rasjonell allokering av arbeidskraft og realkapital. Tendenser til lønnsglidning som følge av overskuddsetter spørsmål i enkelte delarbeidsmarkeder ville raskt bli motvirket, samtidig som arbeidstakerne ville bevege seg inn i de yrker, bransjer og regioner hvor verdien av deres bidrag til produksjonen var størst. I en slik situasjon kunne arbeidsmarkedspolitikken i hovedsak bli innrettet mot å mobilisere nye grupper til deltakelse i arbeidsstyrken, og mot å korrigere for uheldige tilpasningsresultater for marginalgrupper. Situasjonen kunne nok være mer tvilsom fra et fordelingspolitisk synspunkt i det lønnsdifferensialene stort sett ville reflektere de relative knapphetsforhold for ulike typer av arbeidskraft. Disse vil imidlertid, i hvert fall i teorien, kunne bli utjevnet etter skatt ved hjelp av skattesystemet. Den sosiale stabilitet og den regionale balanse vil nok også bli utsatt for påkjenninger.

Situasjonen i det norske arbeidsmarkedet i de senere år har vært nokså forskjellig fra en slik «høy-mobilitets» modell. Mye tyder på at det har vært stigende tendenser til treghet i tilpasningene. Dette har bl.a. kommet tilsyne i at det samtidig som ledighetsnivået generelt har vært stigende, har det vært overskuddsetter spørsmål spesielt etter faglært arbeidskraft i en rekke bransjer. Dessverre har vi ikke særlig gode statistiske opplysninger om bruttostrømmer i det norske arbeidsmarkedet hverken når det gjelder individer eller jobber. Dette vil vi først kunne få når det nye arbeidsgiver- – arbeidstaker-registeret blir tilfredsstillende operativt. Det er likevel klart at de bruttostrømmer en har f.eks. ut av og inn i arbeidsstyrken, og mellom de ulike deler av arbeidsmarkedet i løpet av et år, er meget store. Dette innebærer at selv forholdsvis små endringer i bruttostrømmenes størrelse og hastighet, kan slå ut i forholdsvis store nettoendringer i beholdningene slik

disse måles f.eks. for antall sysselsatte i ulike bransjer, antall ledigmeldte og antall ubesatte plasser, fra et år til det neste.

Tendensen til treghet i tilpasningene i det norske arbeidsmarkedet har også kommet til syne i ledighetsstrukturen. *Ledighetshyp-pigheten*, dvs. gjennomsnittlig antall ganger pr. år en arbeidstaker blir ledigmeldt, har vært forholdsvis lav, mens *ledighetsvarigheten* har vært forholdsvis høy. Dette innebærer at det for det norske arbeidsmarkedet som helhet, i hvert fall til nå, har vært liten risiko for å bli ledig. Den som er blitt ledig har måttet regne med at det ville kunne ta tid før vedkommende igjen var i arbeid. Gjennomsnittstall for alle arbeidstakere sier likevel lite fordi det er betydelig variasjon både i ledighetsrate, ledighetshyp-pighet og ledighetsvarighet både etter alder, yrkestilhørighet og geografisk.

Dessverre har vi heller ikke særlig gode tall for ledighetsvarigheten for de ulike kategorier ledige. Arbeidsdirektoratet undersøker bare hvor lenge de som er ledige på et bestemt tidspunkt har vært ledige, og ikke hvor lang ledighetsperioden har vært når ledige får arbeid. Undersøkelsene viser at ledighetsvarigheten målt slik ved slutten av september har steget bare svakt fra 1979 til i år, og ligger i størrelsesorden 11 uker for både menn og kvinner. Dette innebærer at stigningen i ledighetsraten i hovedsak skyldes økt ledighetshyp-pighet. Det innebærer også at arbeidsmarkedet, støttet av arbeidsmarkedsmyndighetenes tiltak, har klart å kanalisere det økte antall ledigmeldte personer til nye jobber uten at ledighetsvarigheten har steget vesentlig. Det må imidlertid legges til at det bak gjennomsnittstallene skjuler seg store variasjoner. Spesielt eldre og ufaglærte arbeidstakere bidrar til at gjennomsnittsvarigheten blir høy selv om ledighetshyp-pigheten for disse aldersklassene ikke er vesentlig høyere enn for andre aldersgrupper. For unge arbeidstakere er bildet det motsatte – ledighetshyp-pigheten er høy, og har antakelig vært stigende, mens ledighetsvarigheten til nå har vært forholdsvis lav, i størrelsesorden 6–7 uker mot 18–19 uker for arbeidstakere over 60 år. En finner også betydelige geografiske variasjoner. Ledighetsvarigheten var høyest i Østfold og innlandsfylkene på Østlandet, omlag 14 uker, men den var lav bl.a. i Vestfold og Telemark og i underkant av landsgjennomsnittet for de nordlige fylker.

Eksistensen av delarbeidsmarkeder og mobilitetsbegrensende faktorer som nevnt ovenfor, og dermed sammenhengende «mismatch» kan antakelig forklare en stor del av tregheten i arbeidsmarkedstilpasningene. Det kan imidlertid være grunn til å supplere med enkelte mer adferdsbestemte faktorer som i de senere år er viet økt oppmerksomhet.

På arbeidsgiversiden er det en tendens til at arbeidskraften i stigende utstrekning betraktes som en *fast faktor* hvor tilpasningen av etterspørselen ikke skjer kontinuerlig, men i form av investerings/desinvesteringsbeslutninger. For realkapitalutstyr har nye

finansieringsformer ført til en motsatt utvikling. Grunnen til at arbeidskraften, eller i hvert fall en stor del av den i den enkelte bedrift, framstår som en fast faktor ligger i den kombinerte effekt av på den ene siden regel- og avtaleverket, som jeg tidligere har vært inne på, og det forhold at ansettelses-, opplærings- og oppsigelseskostnader kan være betydelige. På grunn av den risiko som er forbundet med enhver rekruttering og den usikkerhet m.h.t. hvordan arbeidskraftbehovet vil utvikle seg både i ansettelses- og oppsigelsessituasjoner står bedrifter overfor en *investerings/desinvesteringsbeslutning under usikkerhet*. Alle disse forhold trekker i retning av at bedrifter er tilbakeholdne både med å utvide arbeidsstokken i ekspansjonssituasjoner og med å innskrenke den i stagnasjonssituasjoner. Dette trekker igjen i retning av lav ledighetshyppighet og høy ledighetsvarighet, dvs. treg og lite fleksibel tilpasning.

Det har i nyere forskning blitt pekt på at også arbeidstakeren står overfor et slags investeringsproblem. I hvert fall for enkelte grupper av arbeidstakere kan det være slik at den tid og de kostnader som går med til å finne et nytt arbeid kan betraktes som en investering. Vente- og søkekostnader aksepteres utfra det synspunkt at det tar tid å finne fram til en jobb som gir den beste kombinasjon av lønn og jobbtilfredshet. En arbeidstaker kan etter en slik investering med søke- og ventekostnader, som vedkommende rett nok selv betaler bare en del av, få en jobb hvor verdien av vedkommendes bidrag til produksjonen er større enn det ville vært om vedkommende hadde akseptert det første jobbtillbud. Dette innebærer at vedkommende ikke bare har gjort god investering for seg selv. Gjennom sin noe lengre ledighetsperiode har vedkommende også bidratt til en mer effektiv allokering av arbeidskraftressursene i samfunnet. Utfra et slikt resonnement framstår ledighet ikke nødvendigvis som et sløseri med produktive ressurser, men som et ledd i en prosess som bidrar til et høyere produksjons- og velferdsnivå i framtida. Det kan nok reises tvil om hvor gyldige disse resonnementene er for det norske arbeidsledighetsmønster i dag. Men som et bidrag til forklaring av treghetene i arbeidsmarkedstilpasningene bør de være nevnt, også fordi de kan få økt betydning jo mer kvalifisert arbeidsstyrken alt i alt blir.

5. Virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken

Arbidsmarkedspolitikken formål er som nevnt ovenfor å bidra til balanse i samfunnsøkonomien på kort sikt, og til rasjonell ressursallokering og utvikling av arbeidsstyrkens størrelse og kvalifikasjonsnivå og dermed grunnlaget for økonomisk vekst, på lengre sikt. Oppgavene i arbeidsmarkedspolitikken knytter seg derfor ikke bare til løsning av de problemer som representeres av de beholdninger en til enhver tid har av ledige arbeidstakere og ledige

jobber. Den grunnleggende oppgaven er å medvirke til at arbeidsmarkedet som et hele kan funksjonere tilfredsstillende både m.h.t. å sikre beskjeftigelse og m.h.t. tempo og fleksibilitet i tilpasningsprosessene, dvs. til at bruttostrømmene av ledige individer og ledige jobber kan «matches» på en rask og smidig måte. I det nasjonalbudsjett som nå er lagt fram for 1983 er dette kommet til uttrykk i at arbeidsmarkedsmyndighetene skal legge vekt på tiltak som kan bidra til økt omstillingsevne i næringslivet, bl.a. økt vekt på å nå bedrifter med rekrutteringsvansker.

Det er utviklet en lang rekke virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken. I hovedsak kan de grupperes i tre hovedkategorier; tiltak som retter seg mot effektivisering i tilpasningsprosesser i arbeidsmarkedet, tiltak som retter seg mot bedriftenes og offentlige virksomheters etterspørsel etter arbeidskraft, og tiltak som retter seg mot forbedring av arbeidstakerenes forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet.

De tiltak som retter seg mot effektivisering av tilpasningsprosessene omfatter bl.a. informasjons- og formidlingstiltak og tiltak med sikte på å forbedre arbeidstakernes mobilitet. De sistnevnte henger for øvrig nevnt sammen med forbedring av arbeidstakernes forutsetninger, først og fremst kvalifikasjonsmessig forutsetninger. Opplæringstiltak både i form av såkalte arbeidsmarkedskurs, bedriftsintern opplæring, arbeidstreningssprosjekter og yrkesorienterte programmer, bidrar ikke bare til å høyne arbeidstakernes generelle kvalifikasjoner, men også til å øke deres yrkesmessige mobilitet. Når det gjelder tiltak med sikte på å opprettholde eller øke bedriftenes og offentlige etaters etterspørsel etter arbeidskraft er det hensiktsmessig å skille mellom tiltak som retter seg mot bedriftenes etterspørsel etter ordinær arbeidskraft, og tiltak som retter seg mot spesielt vanskeligstilt eller marginal arbeidskraft. Forsåvidt den sistnevnte gruppen angår omfatter de fleste tiltakene en eller annen form for lønns subsidiering, som regel midlertidig, men i noen grad også varig. Tiltak som retter seg mot etterspørsel etter ordinær arbeidskraft vil som regel også inneholde elementer av økonomisk støtte, men ikke nødvendigvis lønns subsidiering. De selektive industritiltakene, så som støtte til lagerhold, spesielle likviditetslån, støtte til arbeidsmiljø o.l. er eksempler på slike tiltak, ved siden av forskjellige former for offentlige beredskapsarbeider. Det kan av flere grunner også være hensiktsmessig å betrakte folketrygdens dagpengeordning som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Dette understreker på den ene siden av arbeidsmarkedspolitikken fordelingspolitiske rolle – den enkelte skal ikke selv måtte bære de økonomiske belastninger som følger av tilpasningsprosesser den enkelte ikke selv har noen kontroll over – og på den annen side at den måten dagpengeordningen utformes på virker inn på tilpasningsprosessene i arbeidsmarkedet. Sysselsettingslovens bestemmelser om forbud mot ut- og innleie av arbeidskraft- og dispen-

sasjonsbestemmelsene i denne forbindelse, bør også utfra et slikt synspunkt betraktes som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Hvorvidt distriktspolitikken skal betraktes som et ledd i arbeidsmarkedspolitikken er mer tvilsomt. Jeg er likevel tilbøyelig til å regne de deler av distriktspolitikken som direkte retter seg mot bedriftenes lokaliseringsbeslutninger som ledd i en langsiktig arbeidsmarkedspolitikk.

6. Utviklingstrekk i arbeidsmarkedspolitikken

Den teoretiske bakgrunnen for arbeidsmarkedspolitikken slik den kom i stand og ble utviklet i Norge etter krigen var de Keynske idéer om etterspørselsregulering som middel til å bekjempe arbeidsløshet, og erkjennelsen av at selv med korrekt tilpasset samlet etterspørsel ville det eksistere såkalt friksjonsarbeidsløshet. Gjennom aktiv formidling, både av arbeidssøkere og av arbeidsplasser skulle friksjonsarbeidsledigheten motvirkes, og til sammen skulle etterspørselsregulering og arbeidsmarkedspolitikk forhindre arbeidsledighet og garantere full sysselsetting. Arbeidsmarkedspolitikken ble fra den kom i gang og utover i 1950-årene gitt en sentral stilling i den norske planøkonomien. Dette kom tilsyne i at den hadde et bredt perspektiv og en selvstendig stilling. Etterhvert ble oppmerksomheten forskjøvet fra ledighetsspørsmålene, som mot formodning viste seg å bli små, til utbyggingsspørsmål knyttet både til mål for økonomisk vekst, og til regional utjevning gjennom områdeplanlegging og distriktsutbygging.

Ved siden av formidlingstiltakene og tiltak med sikte på å legge forholdene til rette for vekst i næringslivet, spesielt i svakt utbygde områder, kom etterhvert tiltak for å bringe nye grupper inn i arbeidsstyrken mer i forgrunnen. Dette var dels et svar på stadig økende etterspørsel etter arbeidskraft, men også for å imøtekomme rettferdighetskrav, bl.a. fra kvinner og yrkeshemmede om deltakelse i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedspolitikken kom i stor utstrekning til å leve sitt eget liv. Og om en ser bort fra planlegging og iverksetting av offentlige beredskapsarbeider for å motvirke sesongledighet og i noen grad også konjunkturbetinget ledighet ble arbeidsmarkedspolitikken i liten grad integrert i og løpende tilpasset den økonomiske politikken. Den norske arbeidsmarkedspolitikken ble således i forbausende liten grad preget av de nye idéer som, spesielt knyttet til navn som Gösta Rehn og Rudolf Meidner, vokste fram i Sverige. Rehn og Meidner, som begge var knyttet til svensk LO, var opptatt av hvordan en skulle oppnå full sysselsetting og stabilt prisnivå, samtidig som lønnsnivået burde utjevnes så mye som mulig gjennom fagbevegelsens solidariske lønnspolitikk. Dette mente de ville kunne oppnås dersom det ble ført en meget stram finanspolitikk og etterspørselsregulering, kombinert med en omfattende og selektiv arbeidsmarkedspolitikk. Arbeidsmarkedspolitikken

oppgave skulle være å ta hand om og formidle videre, til mer lønnsom beskjeftigelse, bl.a. gjennom utstrakt mobilitetsstøtte, dem som ble ledige som følge av stram etterspørselsregulering og høyt og lite differensiert lønnsnivå.

Den såkalte Rehnske arbeidsmarkedspolitikk har senere vært kritisert både hva teoretisk grunnlag og hva sosiale og regionale virkninger angår. Når det likevel er grunn til å trekke disse idéer fram i dag er det ikke bare fordi de har aktualitet i vår nåværende situasjon. Det er også fordi Rehn brøt med de Keynske idéer om at arbeidsmarkedspolitikken primært skulle være ledighetstiltak, og knyttet den organisk sammen med de øvrige elementene i den økonomiske politikken. Arbeidsmarkedspolitikken var etter dette like sentral i en høykonjunktursituasjon som i en lavkonjunktursituasjon. Den skulle i like stor grad rettes inn mot å skaffe arbeidskraft til vekstbedrifter som mot å skaffe arbeid til ledige. Dette innebar at arbeidsmarkedspolitikken innhold og innretning måtte tilpasses til de aktuelle situasjoner og behov, og derfor skifte i takt med utviklingen i økonomien. Gjennom systematisk å forbedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte, og å effektivisere tilpasningsprosessene gjennom kombinasjoner av selektivt innsatte opplæringstiltak, mobilitetsstøtte og punktvis lokaliseringstøtte til spesielt ledigammede steder, kan en si at Rehn forsøkte å skyve Phillipskurven så langt innover som mulig. På mange måter representerer Rehn's idéer slik de ble utviklet på slutten av 1950 og først i 1960-årene, en forløper for den arbeidsmarkedspolitiske strategi vi har forsøkt å utvikle i Norge etter 1978.

Før jeg skisserer hovedlinjene i den arbeidsmarkedspolitikk vi har forsøkt å utvikle i de senere år, og for å stille denne i relieff, er det nødvendig kort å berøre de arbeidsmarkedspolitiske elementer i motkonjunkturpolitikken etter den første oljekrisen. Virkningene av oljekrisen og den internasjonale nedgangskonjunktur ble merkbar i Norge først ved inngangen til 1975, og førte til at den økonomiske politikken gradvis ble lagt om i løpet av året. For arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken innebar nedgangskonjunkturen en dramatisk situasjonsforandring. Gjennom 1960-årene og første halvdel av 1970-årene hadde den fulle sysselsetting aldri egentlig vært i fare. Arbeidsmarkedspolitikken hadde langt på vei vært konsentrert om tiltak for å øke kvinners og yrkeshemmedes deltakelse i arbeidslivet, for på denne måten å skaffe arbeidskraft til en økonomi i vekst. Arbeidsmarkedspolitikken ambisjoner var hevet fra at den skulle medvirke til full sysselsetting til at den skulle skaffe arbeid for alle.

Motkonjunkturpolitikken var som vi vet basert på antakelsen om at nedgangskonjunkturen ville bli av forholdsvis kort varighet, og tiltakene bar preg av dette.

I motsetning til en rekke andre industriland, som bevisst la opp til en så sterk tilstrammingspolitikk for

å bekjempe inflasjonen, at det oppstod betydelig arbeidsledighet, valgte den norske regjering å prioritere opprettholdelse av den fulle sysselsetting. Strategien var basert på en kombinasjon av inntektspolitisk samarbeid, for å holde de nominelle lønnstillegg så lave som mulig, generell stimulering av innenlandsk etterspørsel, spesielt boligbygging og investeringer i den offentlige sektor, og arbeidsmarkeds tiltak.

Et hovedpunkt ved arbeidsmarkeds tiltakene var at folk så langt som mulig burde gis beskjeftigelse på sine ordinære arbeidsplasser. I den utstrekning det likevel oppstod ledighetsproblemer måtte disse motvirkes gjennom ekstraordinære arbeidsmarkeds tiltak. Det ville føre for langt her å gå inn på hele det spekter av selektive industritiltak som ble satt i verk som et ledd i dette arbeidsmarkedspolitiske opplegget. Det sentrale poenget er imidlertid at arbeidsmarkedspolitikken i meget sterk grad ble rettet inn mot bedriftene og hadde til formål å sikre at disse kunne holde på sin arbeidskraft trass i at avsetningsmuligheter og etterhvert også konkurranseevne sviktet. Lagerstøtte og likviditetslån, støtte til eksport av skip og andre kapitalvarer, til arbeidsmiljøinvesteringer og bedriftsintern opplæring er eksempler på tiltak som ble brukt for å tilføre bedriftene det finansielle grunnlaget de trengte for å opprettholde sysselsettingen.

Motkonjunkturpolitikken innebar en meget sterk aktivisering av arbeidsmarkedspolitikken som ledd i en samlet økonomisk politisk strategi. Den innebar også utvikling av nye virkemidler og tiltak, og en mer initierende arbeidsform. Målene for denne arbeidsmarkedspolitikken var begrensede og kortsiktige.

I ettertid kan det nok konstateres at den bidro til å gjøre de tilpasnings- og innstillingsproblemer som senere har måttet gjennomføres tyngre enn de behøvde. På den annen side er det utvilsomt at arbeidsmarkedspolitikken bidro effektivt til det som var målet. Nemlig opprettholdelse av den fulle sysselsetting og å hindre at massearbeidsløshet fikk innpass også i Norge.

Når dette målet ble gitt en så høy prioritet var det også utfra en frykt for at dersom ledighetsnivået først ble skjøvet oppover, ville det være svært vanskelig, i hvert fall på kort sikt, å få det ned igjen. Det må være rett i ettertid å si at de erfaringer andre land har høstet har vist at denne frykten var berettiget.

Selv om motkonjunkturpolitikken var vellykket hva sysselsettingsmålet angikk, ble det raskt klart at såvel den utenriksøkonomiske balanse som den kostnadmessige konkurranseevnen ble sterkt svekket. Fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt er det kanskje spesielt viktig at den sterke kostnadsutviklingen berodde ikke bare på sterk pris- og lønnsvekst, men også på en svak produktivitetsutvikling. Spesielt det siste måtte regnes som en i hvert fall delvis konsekvens av en arbeidsmarkedspolitikk som

tok sikte på å holde folk i arbeid på sine ordinære arbeidsplasser trass i at avsetningsmuligheter og produksjon stagnerte og endog gikk tilbake i mange bransjer. Norsk industri ble kort og godt overbelemmet totalt sett, og arbeidskraften feil allokert som følge av at tilpasningsprosesser og omstillinger langt på vei stoppet opp.

Da det rundt årsskiftet 1978–79 ble nødvendig å legge den økonomiske politikken om, stod en således i en situasjon som var preget av både et dyptgripende balanseproblem, av beskjedne vekstimpulser fra den internasjonale økonomi, og av en produktionsstruktur og ressursallokering som var dårlig tilpasset de teknologiske og etterspørselsmessige forutsetninger en måtte regne med. Det sier seg selv at arbeidsmarkedspolitikken også måtte legges om, men at den likevel måtte spille en sentral rolle også i den nye økonomisk politiske strategi.

Omleggingen av arbeidsmarkedspolitikken skjedde gradvis. Det viste seg jo, som man vel kunne vente at avviking og omlegging av bedriftsrettede tiltak var langt mer problematisk å gjennomføre enn å erklære, samtidig som tiden ikke var moden for en vesentlig økt vekt på krav til geografisk mobilitet. Individtiltakene, som jo hadde blitt bygget kraftig opp under motkonjunkturperioden, måtte dessuten være et enda mer sentralt element i den revurderte arbeidsmarkedspolitikk.

Hovedsiktemålet med arbeidsmarkedspolitikken var imidlertid nå et annet. Den fulle sysselsetting skulle opprettholdes både på kort og på lengre sikt, ikke ved å beskjeftige arbeidstakerne på deres gamle arbeidsplasser, men ved å stimulere til omstilling og tilpasning, og til økt mobilitet. Dette skulle bidra både til et redusert press i de ekspansive delarbeidsmarkeder og dermed redusert lønnsglidning, og til en bedre produktivitetsutvikling. Opplærings tiltak, aktiv formidling og forbedret mobilitetsstøtte skulle bedre arbeidsmarkedets funksjonsevne og virke til opprettholdelse av sysselsettingsnivået og til redusert press på kort sikt, og til at produktionsfaktor og ressursallokering skulle bli bedre tilpasset underliggende langsiktige forutsetninger. Siden de marginale gruppers stilling i arbeidsmarkedet ville bli ytterligere svekket i den nye situasjonen var opprettholdelse og videre utbygging av tiltakene overfor disse gruppene også et viktig element i opplegget.

For å gjennomføre det nye arbeidsmarkedspolitiske opplegget var det nødvendig å kunne sette inn arbeidsmarkeds tiltak raskt og selektivt for å fange opp geografiske og bransjemessige ledighetsproblemer. Det var også nødvendig å innrette tiltakene slik at de både sikret beskjeftigelse, evt. ved opplærings tiltak, og en formidling av arbeidskraft til bedrifter i rekrutteringsposisjon. Disse behov ble imøtekommet gjennom at det i tillegg til de tiltak som ble planlagt og finansiert over det ordinære budsjett, ble etablert et *beredskapsbudsjett* og en *beredskapsplan*.

Ved å spille på ordinære tiltak, tilpasset det langsiktige og strukturelle tiltaksbehov, og beredskapsplanen har arbeidsmarkedstiltakene kunnet doseres i omfang, og rettes inn geografisk, bransje- og yrkesmessig, og i tid på en rasjonell måte. Dette har også gjort det mulig å kombinere individrettede og bedriftsrettede tiltak på en smidig måte tilpasset konkrete situasjoner.

Hvor vellykket har så den nye arbeidsmarkedspolitikken vært. Det en vel kan si, er at den ikke har vært mulig å praktisere på noen idealistisk måte. Innslaget av tiltaket av kortsiktig og omstillingsbremsende art er fortsatt noe større enn mange vil mene at er hensiktsmessig. Tilsvarende har det vel heller ikke vært mulig å bygge ut opplæringstiltakene og den aktive formidlingen og mobilitetsstøtten så langt som en kunne ønske utfra hensynet til et smidig og fleksibelt arbeidsmarked. Geografisk og yrkesmessig ubalanse er fortsatt et fremtredende trekk, og en kilde til lønnsglidning og kostnadspress. Dette er medvirkende til at det ikke har lyktes å løse det grunnleggende balanseproblemet i den norske økonomien, nemlig den særnorske kombinasjon av svak produktivitetsvekst og sterk lønns- og prisvekst. Det må likevel være grunnlag for å si at alle forhold tatt i betraktning har arbeidsmarkedspolitikken likevel vært rimelig vellykket når det gjelder

realisering av hovedmålet om full sysselsetting. Selv om ledighetsnivået er skjøvet noe oppover i den senere tid ligger den norske ledighetsraten langt lavere enn i de aller fleste industriland, og endog under det nivå som i mange land ville bli betegnet som full sysselsetting.

Nå skal naturligvis ikke arbeidsmarkedspolitikken alene verken ha ansvaret for at ledighetsnivået kryper oppover, eller æren for at vi fortsatt har et internasjonalt sett lavt ledighetsnivå. Det kan imidlertid ikke herske tvil om at arbeidsmarkedspolitikken har bidratt til forutsetningene for at en tilstrammet etterspørselsregulering har kunnet la seg gjennomføre uten å sette sysselsettingen i fare. Det må også være grunn til å regne med at dersom det skal være mulig å redusere takten i kostnadsveksten og å få til nødvendige omstillinger i næringslivet, så kommer vi neppe forbi en ytterligere styrking og utvikling av arbeidsmarkedspolitikken. For å få den best mulige effekt av dette, både m.h.t. å holde ledighetstallet nede og m.h.t. å få et mer funksjonsdyktig arbeidsmarked må det arbeides videre både med utviklingen av selve tiltakene og med å sette arbeidsmarkedspolitikken inn i den økonomiskpolitiske og sysselsettingspolitiske strategi. På begge disse områder er det fortsatt mye ugjørt.

Hva er det som sikrer sysselsettingen?

Fortsettelse fra side 28.

arbeidsledighet. Og det er mulighetene for å påvirke denne typen arbeidsledighet jeg har konsentrert meg om i dette foredraget.

Konklusjonen om lønnsnivåets negative virkning på sysselsettingen er vanskelig for en økonom å komme utenom, og derfor har vel de fleste av dere også hørt en rekke andre økonomer gi uttrykk for lignende konklusjoner. Dette er nok bakgrunnen for at en kjent fagforeningstillitsmann for en tid siden uttalte at en skulle tro alle sosialøkonomer tilhørte Norsk Arbeidsgiverforening. Vi har kanskje lett for å avvise slike uttalelser, men jeg synes vi bør ta dem som en alvorlig utfordring. En moderasjon fra fagforeningenes side som gir lavere lønnsvekst vil riktignok være gunstig for sysselsettingen, men den vil samtidig omfordele samfunnets inntekt fra lønnsinntekt til eierinntekt. Vi må ikke glemme at enten vi har 3, 5 eller 10% arbeidsledighet, vil flertallet av lønnstakerne sitte trygt i jobbene sine. Det virker naivt å tro at disse lønnstakerne skal gå med på en reallønnsnedgang for å sikre sysselsettingen for andre, så lenge denne reallønnsreduksjonen samti-

dig øker inntektene til eierne av produksjonsmidlene, som for en stor del allerede i utgangspunktet er bedre økonomisk stillet enn de fleste lønnstakere.

Dersom det skal bli mulig å få økt forståelse blant fagorganiserte for betydningen av moderat lønnsutvikling, tror jeg ikke det monner særlig at politikere, byråkrater, professorer og diverse andre sosialøkonomer stadig peker på sammenhengene mellom lønnsnivået og sysselsettingen. Jeg tror vi først kan bli tatt alvorlig når vi kan legge fram forslag som gir de ikke-arbeidsledige lønnstakerne (dvs. det store flertallet av lønnstakere) noe igjen for moderasjon ved lønnsoppgjørene. Siden dette ikke er temaet for denne konferansen, slipper jeg å gi svar på det vanskelige spørsmålet om hvordan et slikt politikkforslag skulle se ut. Men for debattens skyld vil jeg gjerne nevne at fordelingskonflikten mellom lønns- og eierinntekt kanskje ville bli dempet hvis lønnstakerne hadde større makt i bedriftenes styringsorganer og/eller hvis lønnstakerne var medeiere i bedriftene gjennom en eller annen form for lønnstakerfond. I diskusjoner om fordeler og ulemper ved ulike forslag om endrete regler for beslutnings- og eiendomsrett, tror jeg derfor det er viktig å ta med hvordan slike endringer kan påvirke holdninger til lønnsutviklingen i samfunnet.

Hva er det som sikrer sysselsettingen? Har vi råd til å tjene så mye?



AV
PROFESSOR MICHAEL HOEL
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT
UNIVERSITETET I OSLO

Isolert sett vil sysselsettingen være lavere jo høyere reallønnsnivået er. For et gitt reallønnsnivå er mulighetene for å påvirke sysselsettingen ved hjelp av tradisjonell finans- og pengepolitikk begrensede. Innenfor rammen av slik tradisjonell politikk er det særlig økt offentlig sysselsetting og senket arbeidsgiveravgift som har gunstige sysselsettingseffekter.

Økt offentlig sysselsetting kan redusere arbeidsledigheten, men prisen for dette kan være høyere inflasjon. Dessuten kan en slik politikk over noe tid føre til at den offentlige sektoren blir større enn en kunne ønske ut fra allokeringshensyn.

De direkte virkningene av senket arbeidsgiveravgift på sysselsettingen kan bli motvirket av finansieringen av dette tiltaket. Høyere inntektsskatter kan øke reallønnsnivået, noe som isolert sett reduserer sysselsettingen. Lavere offentlig konsum vil slå direkte ut i lavere offentlig sysselsetting, som helt eller delvis vil motvirke den positive effekten av senket arbeidsgiveravgift.

Sysselsettingen kan også økes ved å senke andre kostnadskomponenter, f.eks. elektrisitets- eller oljepriser. Slike tiltak møter de samme finansieringsproblemene som senket arbeidsgiveravgift. Dessuten vil et gitt beløp brukt til slike tiltak ha lavere sysselsettingseffekt enn senket arbeidsgiveravgift. Generelle sysselsettingshensyn kan derfor ikke brukes som argument for å sette norske energipriser lavere enn allokeringsmessige hensyn skulle tilsi.

Moderasjon ved lønnsoppgjørene vil virke gunstig for sysselsettingen, man vil samtidig omfordele inntekt fra lønnstakere til eiere. Det er naivt å tro på sterk grad av moderasjon ved lønnsoppgjørene hvis ikke flertallet av lønnstakere får noe igjen for en slik moderasjon. Fordelingskonflikten mellom lønns- og eierinntekt vil kanskje bli dempet hvis lønnstakerne får større makt i bedriftenes styringsorganer eller blir medeiere i bedriftene gjennom f.eks. en form for lønnstakerfond.

1. Innledning

Jeg fikk forespørsel om å holde dette foredraget i mai i år mot slutten av et halvt års opphold jeg hadde i USA. I USA var da arbeidsledigheten ca. 10%, mens full sysselsetting der er definert som ca. 5–6% ledighet. Med dette utgangspunktet syntes svaret på spørsmålet «hvordan sikre sysselsettingen i Norge?» svært enkelt, nemlig «fortsett med den politikken som har vært ført de siste ca. 30 år».

For å forsvare hvorfor jeg skal fortsette å snakke i 45 minutter til, la meg nevne tre av grunnene til at

svaret selvsagt ikke er så enkelt. For det første er ikke forestillingen om uendret politikk særlig presist når omgivelsene endres. For det andre, selv om en kan presisere hva som menes med uendret politikk, er det ikke opplagt at arbeidsledigheten forblir uendret selv om politikken forblir uendret. For det tredje er det ikke opplagt at vi bør være fornøyd med en arbeidsledighet rundt 3%, selv om dette er svært lavt med utgangspunkt i f.eks. USA-forhold.

Foredragets undertittel er «har vi råd til å tjene så mye?» Med utgangspunkt i dette vil jeg konsentrere meg om lønnsnivåets betydning for sysselsettingen. Spesielt vil jeg legge vekt på mulighetene for å påvirke sysselsettingen ved hjelp av tradisjonell finans- og pengepolitikk i en økonomi som den norske, hvor myndighetene har liten direkte styring på reallønnsnivået.

Det er kanskje opplagt, men la meg likevel understreke at sammenhengen mellom lønnsnivå og sysselsetting selvsagt avhenger av de institusjonelle for-

Michael Hoel tok Sosialøkonomisk embetseksamen 1972. Han har siden vært ansatt ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1981 som professor. Han tok lisensiatgraden i 1975 på emnet «Aspects of distribution and growth in a capitalist economy» og doktorgraden i 1978 på emnet «Five essays on the extraction of an exhaustible resource which has a non-exhaustible substitute». De viktigste arbeidsfeltene har vært kapitalteori, vekst, naturressurser og makroøkonomisk teori.

holdene. Her vil jeg begrense meg til å se på en markedsøkonomi av norsk type, d.v.s. hvor størsteparten av samfunnets produksjon foregår i private bedrifter for et marked. I denne delen av økonomien vil produksjon og sysselsetting bli sterkt påvirket av lønnsomhetsforhold i bedriftene. I den offentlige delen av økonomien vil sysselsettingen i større grad bli bestemt direkte av statlige og kommunale myndigheter.

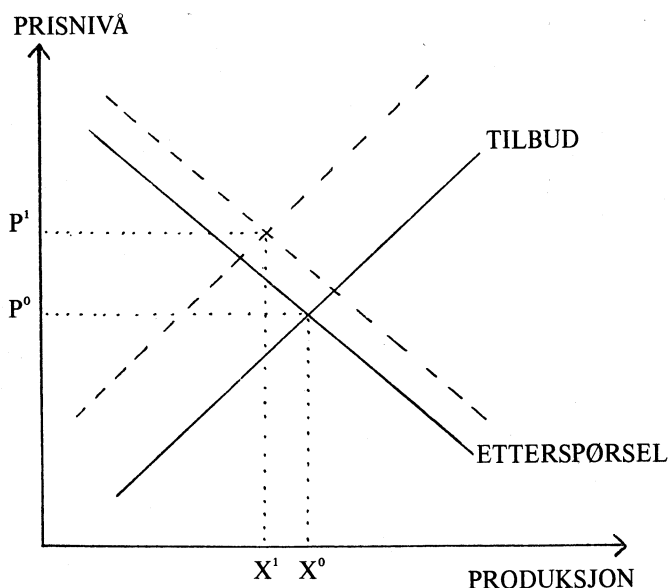
For å belyse sammenhengen mellom lønnsnivå og sysselsetting, vil jeg starte med å se på hvordan lønninger inngår i den Keynesianske makro-teorien. I de enkleste Keynes-modellene er sysselsettingen bestemt av produksjonsnivået, som igjen er bestemt av den samlede etterspørselen i samfunnet. Lønningene kommer inn i bildet bare i den grad lønningene påvirker etterspørselen. Det er vanlig å anta at den marginale etterspørselstilbøyeligheten av lønnsinntekt er høyere enn den er for eierinntekt, i hvert fall på kort sikt. Dette innebærer at den samlede etterspørselen i samfunnet er høyere jo høyere reallønnsnivået er. Dette betyr igjen at jo høyere reallønnsnivået er, jo høyere blir den samlede sysselsettingen i en slik Keynes-modell.

Konklusjonen over om sammenhengen mellom lønnsnivå og sysselsetting står i skarp kontrast til mikro-økonomisk teori for tilpasningen til en bedrift eller en sektor. I denne teorien er produksjonsmengde og bruk av produksjonsfaktorene, deriblant arbeidskraft, bestemt av alle de aktuelle relative priser. Spesielt vil høyere lønn føre til lavere sysselsetting når andre priser er uendret.

Den tilsynelatende motsetningen påpekt over stikker heldigvis ikke særlig dypt. Går en litt utover de aller enkleste Keynes-modellene trekkes jo normalt prisnivået inn i resonnementet. Med en slik utvidelse vil en enkel Keynes-modell gi som resultat at når etterspørselen øker, vil både produksjon, sysselsetting og prisnivå øke. Ofte antas det at det nominelle lønnsnivået ikke blir oppjustert i takt med prisnivået. Når prisnivået går opp vil derfor reallønnsnivået gå ned. Alt i alt får en altså som resultat at når etterspørselen øker vil reallønnsnivået gå ned og sysselsettingen vil øke. Vi får altså samme sammenheng mellom lønnsnivå og sysselsetting som en finner i mikro-økonomisk teori.

For å illustrere virkningen av økte lønnssetter innenfor en slik teori kan det være hensiktsmessig å se på tilbuds- og etterspørselsfunksjonene for produksjonen i hele samfunnet. I figur 1 er landets samlede produksjon (målt for eksempel ved bruttonasjonalproduktet) avsatt langs den horisontale akse og prisnivået (målt ved en eller annen indeks) er avsatt langs den vertikale akse. Den samlede etterspørselen i samfunnet antas å være lavere jo høyere prisnivået er. Denne sammenhengen skyldes flere forhold. Den årsakssammenhengen som oftest nevnes i fremstillinger av teorien er at høyere prisnivå betyr lavere nivå på den reelle likviditetsmengden og

FIGUR 1.



den reelle finanskapitalen i den private sektoren. Begge disse effektene trekker i retning av lavere etterspørsel. Høyere prisnivå vil også innebære lavere reallønn, og fra det jeg har sagt tidligere skulle dette innebære lavere etterspørsel. Med et progressivt skattesystem vil også et høyere prisnivå innebære høyere realskatter og dermed lavere etterspørsel. Endelig vil et høyere prisnivå på norske varer innebære lavere eksportetterspørsel og høyere importandeler, slik at høyere prisnivå også av den grunn innebærer lavere etterspørsel etter norskproduerte varer. Jeg skal imidlertid senere komme tilbake til en del forhold om åpne økonomier, så det er kanskje greiest foreløpig å tolke figuren som noe som gjelder for en lukket økonomi.

At det samlede tilbudet av varer og tjenester er høyere jo høyere prisnivået er, følger fra en aggregering av den vanlige antatte mikroatferden. Det er imidlertid sentralt for denne sammenhengen at lønninger og andre kostnadskomponenter ikke justeres opp i takt med prisnivået når prisene settes opp. Jeg skal senere komme tilbake til hvordan dette bildet endres hvis lønninger og andre kostnader følger prisene.

Som vanlig vil prisnivået (P^0) og produksjonsnivået (X^0) bestemmes av skjæringspunktet mellom tilbuds- og etterspørselskurven. Sett nå at lønnsnivået økes. Hvis lønnstakerne har høyere marginal etterspørselstilbøyelighet enn eierne av produksjonsmidlene vil økte lønninger til ethvert prisnivå innebære høyere etterspørsel. Med andre ord vil etterspørselskurven i figuren skifte til høyre som antydnet ved den stiplede linjen. Til ethvert gitt prisnivå vil også høyere lønninger innebære at lønnsomheten ved produksjonen blir mindre, vi vil derfor vente å få et noe lavere tilbud. Med andre ord vil tilbudsfunksjonen skifte til venstre som antydnet ved den stiplede linjen.

Fra figuren er det således klart at høyere lønnsnivå innebærer et høyere prisnivå (P^1). Derimot er det ikke opplagt hvilken vei produksjon (X^1) og sysselsetting blir påvirket. Hvis forskjellen i marginal konsumtilbøyighet mellom lønnstakere og eiere er tilstrekkelig stor, vil etterspørselseffekten av økte lønninger dominere tilbudseffekten slik at vi alt ialt får høyere sysselsetting når lønnsnivået går opp.

Anta nå at etterspørselseffekten er svakere enn tilbudseffekten (som i figur 1), slik at en lønnsøkning fører til lavere sysselsetting. Det er da klart at myndighetene gjennom passe bruk av finans- og/eller pengepolitikk kan skifte etterspørselskurven så mye til høyre at vi på nytt får den ønskede sysselsettingen.

Som konklusjon på dette resonnementet kan vi altså si at det er usikkert hvordan lønnsnivået påvirker sysselsettingen, men at uansett hvordan den påvirkes vil sysselsettingsvirkningen kunne elimineres ved passe bruk av finans- og pengepolitikk.

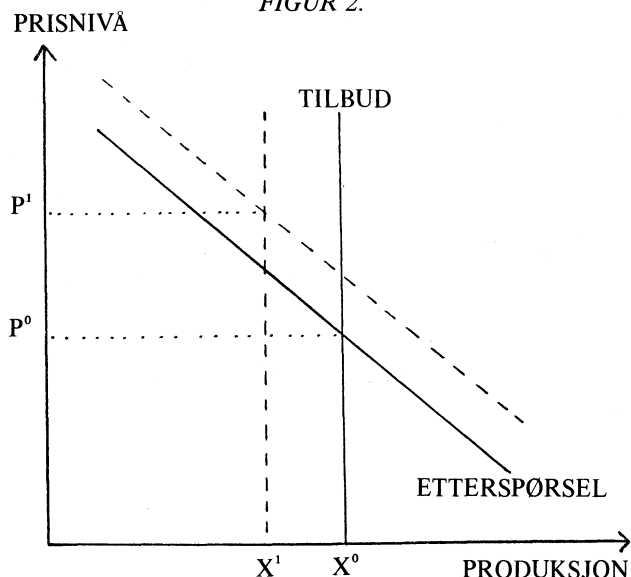
2. Betydningen av indekserte lønninger

En avgjørende forutsetning i resonnementet over var at lønningene ikke justerte seg i takt med prisnivået. Bortsett fra på helt kort sikt er dette muligens en tvilsom forutsetning for et land som Norge. Selv om det forekommer forholdsvis lite av formelle indekskláusuler i norske tariffavtaler, er både de sentrale og de lokale lønnsforhandlingene knyttet til utviklingen i kjøpekraften, dvs. i reallønningene. Ser en på et tidsperspektiv på minst ett år, er det derfor antakelig nærmere sannheten å forutsette at det er reallønningene som er gitt enn det å anta at de nominelle lønningene er gitt. Men dermed faller grunnlaget for den stigende tilbudskurven bort. Hvis reallønnsnivået er gitt og vi foreløpig ser bort fra andre kostnadselementer, vil lønnsomhetsbetraktninger gi et bestemt produksjonsnivå som er uavhengig av prisnivået. Tilbudskurven blir i dette tilfellet derfor loddrett som i figur 2. Etterspørselskurven vil fremdeles kunne være fallende, selv om momentet om endret reallønn når prisene endres nå forsvinner.

Hva er så virkningen av en lønnsøkning med denne endrede forutsetningen? Økt lønn må nå tolkes som økt reallønn, og jo høyere reallønnsnivået er jo mindre lønnsom er produksjonen og jo lavere blir derfor produksjonsnivået og sysselsettingsnivået. Økt reallønn vil altså gi tilbudskurven et skift til venstre som illustrert ved den stiplede linjen i figur 2. På samme måte som tidligere vil etterspørselskurven også i dette tilfellet skifte til høyre hvis lønnstakernes marginale etterspørselstilbøyighet er større enn den er for eiere. Totalvirkningen av økt reallønn er her entydig: Vi får økt prisnivå og lavere produksjon og sysselsetting.

En annen viktig forskjell fra tilfellet hvor reallønnen ikke var gitt, er at nå vil finans- og pengepolitikk ikke påvirke produksjons- og sysselsettingsnivået.

FIGUR 2.



Endret finans- og pengepolitikk vil riktignok skifte etterspørselskurvens beliggenhet, men dette vil bare slå ut i prisnivået og ikke påvirke produksjon og sysselsetting – noe som skulle gå klart frem av figur 2.

En arbeidsledighet som på denne måten har sin bakgrunn i for høy reallønn, og som ikke kan elimineres ved å øke etterspørselen, kalles ofte «klassisk arbeidsledighet». Bakgrunnen for denne betegnelsen er at de klassiske økonomene stort sett mente at arbeidsledighet bare ville forekomme hvis reallønnsnivået var høyere enn dets markedsklaringsnivå.

Det er imidlertid én type finanspolitikk som fremdeles vil ha virkning på sysselsettingsnivået. Nemlig økt offentlig etterspørsel når denne etterspørselen retter seg direkte mot arbeidskraften. Kurvene i figuren dekker egentlig bare den delen av produksjonen hvor produksjonsomfang og sysselsetting bestemmes ut fra lønnsomhetsbetraktninger. Når det gjelder den direkte produksjonen av offentlige tjenester er det imidlertid ingen entydig sammenheng mellom reallønnsnivå og sysselsetting.

Hvis den samlede sysselsetting er lavere enn ønsket på grunn av et for høyt reallønnsnivå kan myndighetene øke sysselsettingen ved å øke den offentlige sysselsettingen. En slik økning i det offentlige forbruk må imidlertid finansieres på en eller annen måte. En mulig finansieringsmåte er å øke skattene. En slik skatteøkning vil på noe lengre sikt lett kunne føre til krav om kompensasjon fra lønnstakerne. I så fall vil deres reallønn før skatt øke mer enn den ville gjort uten skatteøkningen. Dette innebærer igjen lavere sysselsetting i den private del av økonomien, noe som motvirker sysselsettingsøkningen i den offentlige sektoren. Dersom så denne tendensen til synkende sysselsetting møtes med ny økning av den offentlige sysselsettingen, vil en lett komme i en situasjon hvor en stadig øker den offentlige sektoren

for å opprettholde sysselsettingen. Over tid er det åpenbart at dette vil kunne gi en størrelse på den offentlige sektoren som er klart forskjellig fra hva en kunne ønske ut fra allokeringmessige hensyn.

Alternativt kan vi tenke oss at skattene ikke øker med et beløp som svarer til økningen i det offentlige konsumet. I så fall vil vi få økt etterspørsel etter private goder, slik at etterspørselskurven i figur 2 får et skift til høyre, noe som gir en økning i prisnivået. Hvis en i utgangspunktet har et balansert statsbudsjett, vil dessuten en slik økning i det offentlige forbruket gi et budsjettunderskudd. Et vedvarende budsjettunderskudd vil kunne ha uheldige langsiktige konsekvenser i form av økt inflasjon og/eller et høyt rentenivå. Når det gjelder et budsjettunderskudds *langsiktige* konsekvenser, er det for Norges vedkommende trolig budsjettbalansen *inklusiv* oljeskatter som er av mest interesse. For 1983 regnes det med et budsjettoverskudd på nesten 10 milliarder kroner. Med dette utgangspunktet bør en derfor kanskje ikke være bekymret over de langsiktige virkningene av en svekkelse av budsjettbalansen som følge av økt offentlig sysselsetting.

Det er enda et finanspolitisk virkemiddel som kan brukes til å øke sysselsettingen i en situasjon hvor reallønnen er gitt. Det er jo *lønnstakernes* reallønn som forutsettes gitt, men for *bedriftene* er det deres *samlede* lønnskostnader som er av betydning. En viktig komponent i lønnskostnadene i tillegg til lønnstakernes lønninger er arbeidsgiveravgiften. En nedsettelse av denne vil derfor senke bedriftenes lønnskostnader og således føre til økt produksjon og sysselsetting. Igjen reiser imidlertid spørsmålet seg om hvordan dette skal finansieres. Hvis det finansieres ved et underskudd på statsbudsjettet får vi tilsvarende virkninger som nettopp drøftet, dvs. at prisen for en slik finanspolitikk kan være økt inflasjon. Dersom en i stedet øker andre skatter vil en igjen lett komme i den situasjonen at lønnstakerne krever kompensasjon for disse skatteøkningene slik at på noe lengre sikt vil bedriftenes lønnskostnader ikke bli redusert til tross for den senkede arbeidsgiveravgiften. Endelig kan en tenke seg å finansiere en reduksjon av arbeidsgiveravgiften med redusert offentlig konsum. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg en reduksjon av det offentlige konsum uten at også den offentlige sysselsetting går ned. Dermed vil noe av gevinsten ved å øke sysselsettingen i den private sektor gjennom senket arbeidsgiveravgift bli oppveiet av en reduksjon i sysselsettingen i den offentlige sektor. Totalvirkningen på sysselsettingen kan en ikke si noe om a priori uten å vite mer om blant annet egenskaper ved bedriftenes etterspørselsfunksjoner etter arbeidskraft.

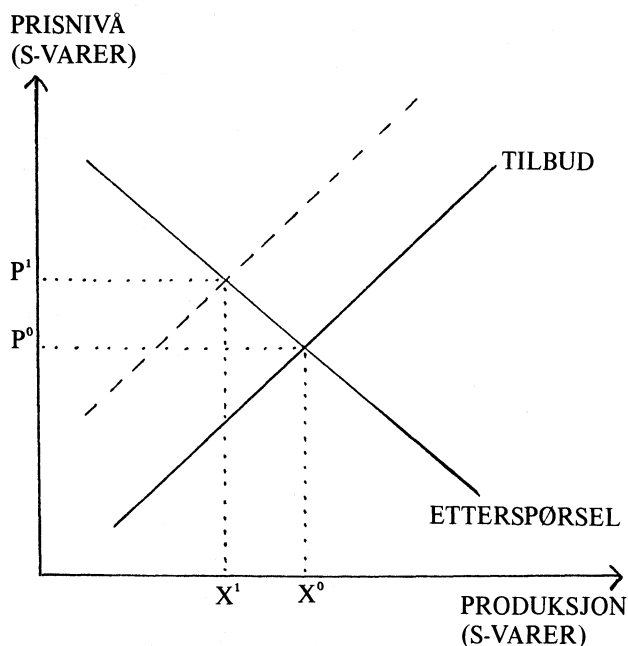
Sett nå at en til tross for problemene over greier å bruke et eller flere av de nettopp nevnte finanspolitiske virkemidlene til å oppnå ønsket sysselsetting til tross for et høyt reallønnsnivå. Det kan likevel være problemer på noe lengre sikt med å velge et vilkårlig

nivå på arbeidsledigheten. En må nemlig stille spørsmålet om hva som bestemmer veksten i reallønningene. Det er selvsagt mange faktorer som påvirker reallønnsveksten, men en av faktorene er trolig nivået på arbeidsledigheten. Etter vanlig Phillipskurve tankegang skulle veksten i reallønningene være sterkere jo mindre arbeidsledigheten er. Spesielt kan vi tenke oss et nivå på arbeidsledigheten, ofte kalt det naturlige arbeidsledighetsnivået, som er slik at reallønningene vokser akkurat så fort at etterspørselen etter arbeidskraft øker i takt med tilgangen på arbeidskraft. Dersom en med utgangspunkt i en slik situasjon forsøker å øke sysselsettingen med finanspolitiske vedtak, vil dette forsterke veksten i reallønningene. Men en slik forsterket vekst i reallønningene vil føre til et skift til venstre i vår loddrette tilbudskurve over tid. Vi vil altså til tross for den ekspansive finanspolitikken over noe tid gradvis tvinges tilbake til det opprinnelige arbeidsledighetsnivået. Dersom en skal oppnå en permanent senkning av arbeidsledigheten, vil derfor tradisjonelle etterspørselsstimulerende virkemidler ikke strekke til. Det som må til i en slik situasjon er tiltak som påvirker selve sammenhengen mellom lønnsveksten og arbeidsledigheten, dvs. tiltak som flytter på selve Phillips-kurven. Det ligger imidlertid utenfor rammen av dette foredraget å gi noe svar på det vanskelige spørsmålet om hvordan slike tiltak skulle se ut.

3. Sysselsetting, lønn og etterspørsel i en åpen økonomi

For å se på spesielle forhold som knytter seg til en økonomi med stor utenrikshandel kan det være hensiktsmessig å dele økonomien i to deler, nemlig en konkurranseutsatt og en skjermet del. I den konkurranseutsatte delen produseres varer som har sine priser bestemt på verdensmarkedet. Produksjonsomfanget av slike varer vil bestemmes av lønnsomheten, her vil altså lønnskostnadene (og andre kostnader) ha stor betydning. I den skjermede delen av økonomien produseres det varer som får sine kvanta og priser bestemt av forhold på hjemmemarkedet. Dette er varer som ikke inngår i utenrikshandelen, bl.a. ulike typer tjenester. For å se nærmere på hvordan pris-, produksjons- og sysselsettingsnivå i den skjermede delen av økonomien blir fastlagt, vil jeg ta utgangspunkt i en tilsvarende figur som det vi har sett på før. I figur 3 er etterspørselen etter skjermede varer høyere jo lavere prisene på skjermede varer er av tilsvarende grunner som jeg har diskutert tidligere. I tillegg til de tidligere nevnte momentene, er det to forhold som trekker i retning av en fallende etterspørselskurve. For det første er det slik at jo lavere prisene på skjermede varer er, jo lavere vil lønnsnivået kunne være for en gitt real-lønn. Men jo lavere lønnsnivået er, jo mer lønnsom vil produksjonen i den konkurranseutsatte delen av økonomien være, og jo høyere vil produksjonen og

FIGUR 3.



sysselsettingen derfor være der. Men høyere produksjon og sysselsetting i den konkurranseutsatte delen av økonomien innebærer høyere samlet inntekt i samfunnet og dermed høyere samlet etterspørsel. I og med at en del av denne etterspørselen vil rette seg etter varer fra den skjermede sektoren, får vi derfor høyere etterspørsel etter slike skjermede varer jo lavere deres priser er. Det andre tilleggsmomentet som forklarer en fallende etterspørselskurve er at andelen av den totale etterspørselen som retter seg mot varer fra den skjermede sektoren vil være større jo lavere prisene på disse varene er. Vi får altså en substitusjonseffekt i tillegg til effektene via den samlede etterspørselen.

Når det gjelder tilbudskurven for varer fra den skjermede sektoren, er bakgrunnen for denne følgende. Jo høyere prisnivået er på varer fra den skjermede sektoren, jo høyere vil lønnsomheten av produksjon i denne sektoren være. For gitt reallønn vil riktignok lønningene måtte øke hvis prisene på produktene fra den skjermede sektoren øker, men de vil ikke øke proporsjonalt med dette prisnivået. Konsumprisindeksen påvirkes jo også av prisene på varer fra den konkurranseutsatte sektoren og av importpriser.

Med utgangspunkt i denne figuren kan vi forklare prisnivået (P^0) og produksjonsomfanget (X^0), og dermed også sysselsettingen, i den skjermede delen av økonomien ved skjæringspunktet mellom etterspørsels- og tilbudskurven. La oss nå som før se på virkningen av at reallønningene øker. En lønnsøkning vil ha en umiddelbar effekt i den konkurranseutsatte sektoren hvor produksjonen blir mindre lønnsom slik at produksjonsnivået og sysselsettingen der går ned. Isolert sett vil produksjonsnedgangen i den konkurranseutsatte sektoren trekke i retning av

mindre samlet etterspørsel, noe som altså skulle skifte etterspørselskurven i figur 3 til venstre. På den annen side kan økt reallønn, som tidligere påpekt, trekke i retning av økt samlet etterspørsel, noe som isolert sett skulle skifte etterspørselskurven til høyre. Den samlede virkningen på etterspørselskurven er derfor ikke entydig bestemt, her skal jeg anta at den er såpass liten at vi kan se bort fra denne etterspørselsvirkningen etter skjermede varer. Høyere lønn betyr imidlertid også lavere lønnsomhet i den skjermede del av økonomien. Dette betyr at tilbudskurven i figur 3 skifter til venstre. Slik jeg har tegnet figuren ser vi at totalvirkningen av en lønnsøkning blir en prisoppgang og produksjonsnedgang i den skjermede sektoren. (Konklusjonen om produksjonsnedgang i skjermet sektor vil kunne snus hvis den positive etterspørselsvirkningen av økt reallønn er tilstrekkelig sterk.)

Alt i alt blir virkningen av en lønnsøkning at produksjon og sysselsetting går ned i den konkurranseutsatte delen av økonomien, og at den muligens også går ned i den skjermede delen av økonomien. La oss ihvertfall anta at samlet sysselsetting går ned. Spørsmålet er nå om vi kan gjenopprette sysselsettingen gjennom å øke etterspørselen ved tradisjonelle finans- og pengepolitiske virkemidler. En økning av den innenlandske etterspørselen vil ikke ha noen direkte effekt på produksjonen i den konkurranseutsatte sektoren, siden prisene der er bestemt på verdensmarkedet og ikke av innenlandske etterspørselsforhold. Derimot vil økt etterspørsel som vanlig skifte etterspørselskurven etter skjermede produkter til høyre. Dette vil gi økt produksjon og økt sysselsetting i den skjermede sektoren, men det vil også innebære et høyere prisnivå i denne sektoren. Men hvis reallønnen skal forbli uendret vil de økte prisene på varer fra den skjermede sektoren måtte innebære økte lønninger. Økte lønninger vil igjen ha som resultat at lønnsomheten og dermed produksjon og sysselsetting i den konkurranseutsatte del av økonomien går ned. Vi får altså som totalresultat at sysselsettingsproblemet i den konkurranseutsatte delen av økonomien blir forsterket av en ekspansiv finanspolitikk, selv om denne politikken vil øke sysselsettingen i den skjermede sektoren. Det blir dessuten et åpent spørsmål om den samlede sysselsettingen går opp eller ned som følge av en slik etterspørselsøkning. Og selv om den samlede sysselsettingen ifølge modellen skulle øke som følge av økt innenlandsk etterspørsel, vil en mer realistisk beskrivelse av økonomien måtte ta hensyn til at det ihvertfall på kort sikt er forholdsvis lav mobilitet mellom den konkurranseutsatte og skjermede delen av økonomien. For yttertilfellet med null mobilitet mellom sektorene vil en ekspansiv finans- eller pengepolitikk helt sikkert gi økt arbeidsledighet i den konkurranseutsatte delen av økonomien.

Sett nå at vi ser bort fra mobilitetsproblemet som jeg nettopp nevnte, og at tilbuds- og etterspørsels-

funksjonene i økonomien er slik at økt etterspørsel alt i alt gir økt sysselsetting. Det vil si at sysselsettingsøkningen i den skjermede delen av økonomien mer enn oppveier sysselsettingsnedgangen i den konkurranseutsatte delen av økonomien. I en slik situasjon kunne en være fristet til å tro at reallønnsnivået ikke spiller særlig rolle for sysselsettingen, da sysselsettingsvirkningene av en sterk reallønnsøkning alltid kan motvirkes ved hjelp av en ekspansiv etterspørselspolitikk. Økt etterspørsel vil imidlertid øke bruken av importvarer og varer fra den konkurranseutsatte sektoren, både fordi den samlede inntekten øker og fordi disse varene blir relativt billigere når prisene på varer fra den skjermede sektoren går opp. Men vi har også sett at produksjonen av varer fra den konkurranseutsatte sektoren går ned når vi øker den innenlandske etterspørselen. Siden handelsbalansen er lik differansen mellom produksjon av varer fra den konkurranseutsatte sektoren og bruk av de samme typer varer samt importvarer, er det derfor klart at handelsbalansen vil svekkes som følge av en slik ekspansiv innenlandsk etterspørselspolitikk. Selv om en på kort sikt kan eliminere de negative sysselsettingsvirkningene av en lønnsøkning ved hjelp av en ekspansiv finans- og pengepolitikk, vil hensynet til betalingsbalansen derfor kunne føre til at en etter en tid må forlate denne ekspansive politikken.

La meg avslutte drøftingen av denne to-delte åpne økonomien med å påpeke at en reduksjon av arbeidsgiveravgiften normalt vil ha en gunstigere sysselsettingsvirkning enn andre former for etterspørselsøkende politikk. Ved en senkning av arbeidsgiveravgiften vil en nemlig i tillegg til etterspørselsvirkningen senke bedriftenes lønnskostnader, noe som isolert sett stimulerer sysselsettingen både i den konkurranseutsatte og i den skjermede delen av økonomien. I figur 3 vil en slik politikk gi et skift til høyre i tilbudskurven i tillegg til skiftet til høyre i etterspørselskurven. Dette bidrar til å redusere eller eliminere prisstigningseffekten av etterspørselsøkningen. Dermed reduseres eller elimineres lønnsøkningen som må til for å kompensere prisstigningen, slik at sysselsettingsnedgangen i den konkurranseutsatte delen av økonomien reduseres eller elimineres. Dessuten vil reduksjonen i arbeidsgiveravgiften ha en direkte sysselsettingsstimulerende effekt i den konkurranseutsatte delen av økonomien. Alt i alt kan det derfor godt tenkes at en reduksjon av arbeidsgiveravgiften, i motsetning til de fleste andre typer ekspansiv finans- og pengepolitikk, vil øke sysselsettingen både i den konkurranseutsatte og i den skjermede delen av økonomien.

4. Energipriser og andre kostnader

Hittil har jeg bare snakket om lønnsnivåets betydning for sysselsettingen. Sysselsettingen påvirkes imidlertid også av andre kostnadskomponenter enn

lønningene. Mange av disse kostnadskomponentene har imidlertid myndighetene liten kontroll over, for eksempel prisene på importerte råvarer. Det er imidlertid enkelte innsatsvarer som har priser som myndighetene har forholdsvis sterk styring på. Her er det nærliggende å tenke på prisen på elektrisk energi og muligens også oljepriser. Et argument en ofte hører er at siden Norge har et høyt lønnsnivå bør myndighetene gjennom sin prispolitikk på elektrisitet og olje sørge for å oppveie denne kostnadsulempen. Konkret betyr dette at myndighetene bør holde en lav pris på elektrisitet levert til industrien, og eventuelt også selge norskprodusert olje billigere innenlands enn det verdensmarkedsprisen tilsier. For å vurdere hvor fornuftig en slik politikk er, vil jeg sammenligne denne politikken med en politikk som direkte senker lønnskostnadene gjennom å senke arbeidsgiveravgiften.

Dersom en av sysselsettingshensyn holder elektrisitets- eller oljepriser lavere enn de ellers ville vært, vil dette innebære en svekkelse av statsbudsjettet i form av økte utgifter eller lavere inntekter. Virkningene av ulike måter å dekke en slik svekkelse av statsbudsjettet på, har jeg allerede diskutert i forbindelse med en reduksjon av arbeidsgiveravgiften. Disse virkningene blir selvsagt de samme ved en reduksjon i elektrisitets- eller oljeprisene.

En alvorlig innvending mot å holde lave elektrisitets- eller oljepriser er at dette vil ha uheldige allokeringsmessige virkninger. Mens lavere arbeidsgiveravgift tar sikte på å redusere lønnskostnadene som i en viss forstand er blitt for høye, vil en senkning av elektrisitets- eller oljeprisen føre til en ytterligere økning av den relative prisen på arbeidskraft i forhold til andre faktorer, i tillegg til at den allerede i utgangspunktet er for høy.

Dessverre blir ressursallokeringshensyn ofte tilagt liten vekt i det løpende budsjettarbeidet. Selv om en ser bort fra dette allokeringsmomentet, er det imidlertid et annet moment som taler til fordel for reduksjon av arbeidsgiveravgiften framfor en politikk som tar sikte på å holde lav elektrisitets- eller oljepris. Begge politikkene vil som nevnt øke sysselsettingen ved at de senker bedriftens totale kostnader og dermed øker bedriftens lønnsomhet, produksjon og sysselsetting. En reduksjon av prisen på elektrisitet eller olje vil imidlertid samtidig gi bedriftene et insitament til å vri faktorbruken bort fra arbeidskraft og over til faktorene som er blitt billigere, i dette tilfellet elektrisitet og olje. Dette vil derfor svekke sysselsettingsvirkningen av den reduserte kostnaden. Når det på den annen side gjelder en senkning av arbeidsgiveravgiften, vil denne trekke i retning av å vri faktorbruken bort fra elektrisitet, olje og andre faktorer – og over til å bruke arbeidskraft. I dette tilfellet vil derfor substitusjonsvirkningen forsterke virkningen av senkede kostnader og økt produksjon. Vi kan altså vente at for et gitt samlet beløp brukt til senkning av arbeidsgiver-

avgift eller til senkning av elektrisitets- eller oljepriser, vil sysselsettingsvirkningen være større ved redusert arbeidsgiveravgift enn den vil være ved reduserte elektrisitets- eller oljepriser.

Alt i alt synes det derfor å være ubetinget bedre å redusere arbeidsgiveravgiften enn å føre en politikk som tar sikte på å holde lav elektrisitets- eller oljepris. Dermed er det ikke sagt at det i alle tilfeller er fornuftig å redusere arbeidsgiveravgiften, jfr. det jeg har sagt tidligere. Men dette argumentet skulle ihvertfall vise at det ikke har noe for seg å føre en politikk med sikte på lavere norske energipriser enn tradisjonelle allokeringshensyn skulle tilsi.

5. Kapitaltilgang og investeringer

Til nå har jeg ikke sagt noe om investeringer eller bedriftenes realkapitalbeholdning. For de aller fleste bedrifter og bransjer vil det være slik at jo mer og bedre kapitalutstyret er, jo høyere vil sysselsettingen være for et gitt reallønnsnivå. For landet som helhet vil dette bety at for et gitt ønsket sysselsettingsnivå kan reallønnsnivået være høyere jo høyere kapitalbeholdningen er. Hvis en derfor har arbeidsledighet som skyldes for høy reallønn, så er en økt kapitalbeholdning et alternativ til å senke reallønnen. Dette kan gjøres ved å holde høye investeringer, som etter en viss tid vil slå ut i høyere kapitalutstyr og dermed høyere sysselsetting.

Det skulle følge av det som nettopp er sagt at en i en viss forstand burde ønske høyere investeringsnivå jo høyere reallønnsnivået er. Imidlertid er det forhold både på etterspørsels- og tilbudssiden av investeringsmarkedet som trekker i motsatt retning. Jo høyere lønnsnivået er, jo høyere vil antakelig bedriftene forvente at det fremtidige lønnsnivået vil være, noe som innebærer at den fremtidige lønnsomheten blir redusert. Lavere fremtidig lønnsomhet trekker isolert sett i retning av lavere investeringsetterspørsel. Når det gjelder tilbudssiden er det som tidligere nevnt vanlig å anta at den marginale sparetilbøyeligheten av lønnsinntekt er lavere enn den marginale sparetilbøyeligheten av eierinntekt, i hvert fall på kort sikt. Dette innebærer at den samlede sparingen isolert sett blir lavere jo lavere lønnsnivået er.

Disse betraktningene fra tilbuds- og etterspørselsiden av investeringsmarkedet trekker i retning av at investeringene blir lavere jo høyere lønnsnivået er. Selv om høyere reallønn isolert sett trekker i retning av lavere investeringsetterspørsel, kan imidlertid investeringsetterspørselen påvirkes ved hjelp av en rekke penge- og finanspolitiske virkemidler. I og for seg skulle det derfor være mulig å holde høye investeringer selv om lønnsnivået er høyt. Høy investeringsetterspørsel trekker imidlertid isolert sett i retning av høy samlet innenlandsk etterspørsel. Som tidligere nevnt kan dette innebære høyere sysselsetting på kort sikt, men kan også gi en raskere lønns-

vekst, noe som dermed svekker sysselsettingsmulighetene på litt lengre sikt. Denne svekkelsen av sysselsettingen må altså tas med i bildet når en skal vurdere den samlede sysselsettingsvirkningen av høyere fremtidig kapitaltilgang.

6. Konklusjon

En viktig konklusjon på hva jeg har sagt er at lønnsnivået har stor betydning for sysselsettingen. Hvis lønnsnivået alltid endres i takt med prisnivået, dvs. hvis reallønnsnivået er gitt, er dessuten mulighetene for å motvirke en arbeidsledighet som skyldes et høyt lønnsnivå ved hjelp av tradisjonelle finans- og pengepolitiske virkemidler temmelig begrensede.

Siden slike virkemidler i en situasjon med reallønnsstivhet ikke har særlig stor virkning på sysselsettingen, kunne en være fristet til å konkludere med at penge- og finanspolitikken burde fastsettes først og fremst ut fra andre hensyn, som f.eks. hensynet til betalingsbalansen og inflasjonsraten. En slik konklusjon ville imidlertid være noe forhastet. På kort sikt vil det nemlig alltid finnes mange nominelle stivheter i økonomien, slik at penge- og finanspolitikken vil ha betydelige sysselsettingsvirkninger på kort sikt.

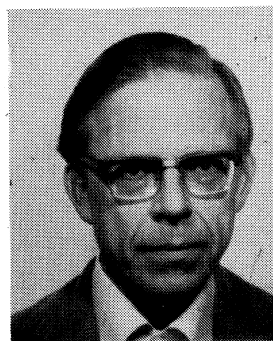
Selv på noe lengre sikt vil det være viktig at etterspørselen ikke er for lav. Jeg har riktignok vist at etterspørselsendringer vil ha små og kanskje tveitydige virkninger på sysselsettingen hvis lønnsnivået tilpasser seg prisnivået slik at et bestemt reallønnsnivå oppnås. I tillegg til en slik reallønnsstivhet er det imidlertid grunn til å vente en betydelig grad av nominell lønnsstivhet også på noe lengre sikt. Mer presist vil det være slik at det nominelle lønnsnivået i en framtidig periode (f.eks. året 1983) ikke vil komme under et bestemt nivå selv om prisnivået skulle bli så lavt at rene reallønnsbetraktninger skulle gi et nominelt lønnsnivå under en slik grense. En slik nominell lønnsstivhet kan bl.a. skyldes at ulike lønnstakergrupper har lønnsoppgjør på ulike tidspunkter, og at alle er opptatt av sin *relative* lønnsposisjon i tillegg til utviklingen i sin reallønn. I en slik situasjon vil det være en betydelig treghet til stede i lønnsutviklingen, i den forstand at selve veksttaket i de nominelle lønningene bare kan reduseres gradvis over tid. For lave nivåer på den samlede etterspørselen i økonomien vil en slik nominell lønnsstivhet være viktig, og de vanlige keynesianske virkningene av endret etterspørsel vil være gyldige.

Den samlede etterspørselen i samfunnet er altså viktig, i den forstand at hvis den er for lav får vi arbeidsledighet av vanlig keynesiansk type. Med tilstrekkelig høy etterspørsel vil *denne* typen arbeidsledighet kunne elimineres, men vi kan fremdeles ha arbeidsledighet hvis reallønnsnivået er for høyt. Som tidligere nevnt kalles slik arbeidsledighet klassisk

Fortsettelse side 21.

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned?

AV
PROFESSOR LEIF JOHANSEN
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT
UNIVERSITETET I OSLO



Foredraget begrunner den hovedtese angående utviklingen av arbeidsløshet at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned. Det betyr at om økonomien av en eller annen grunn har utviklet seg slik at det er blitt en betydelig arbeidsløshet, vil det kunne ta lang tid før arbeidsløsheten er redusert igjen, og det kan være vanskelig å komme tilbake til den samme lave arbeidsløshet som en før har hatt.

De mekanismer som forårsaker denne mangel på symmetri mellom bevegelsene opp og ned i arbeidsløsheten, finnes på forskjellige områder.

Arbeidsmarkedets funksjonsmåte er et viktig felt. En arbeidsløshet som oppstår på grunn av sviktende etterspørsel kan gjennom pris- og lønnsbevegelser etter hvert anta en annen karakter slik at lønnsomhetsspørsmålet blir det kritiske for sysselsetting eller arbeidsløshet. En utvikling som skaper arbeidsløshet kan også sette i gang forskjellige utsorteringsmekanismer i arbeidsmarkedet slik at arbeidsløsheten antar en mer varig karakter for visse grupper. Slike virkninger i arbeidsmarkedet gjør at en enkel form for ekspansiv økonomisk politikk ikke vil være tilstrekkelig til å redusere arbeidsløsheten igjen til det opprinnelige lave nivå.

Også investeringsvirksomheten er utsatt for usymmetriske effekter. En økonomisk nedgang fremkaller en situasjon med dårlig utnyttelse av produksjonskapasiteten, noe som svekker investeringsaktiviteten og kan gjøre det vanskelig å stimulere den igjen ved vanlige virkemidler. Den lave kapasitetsutnyttelsen kan også føre til at de investeringer som finner sted, går i retning av investeringer for kostnadsreduksjoner og utskiftninger av produksjonsutstyr for å spare arbeidskraft, snarere enn å øke produksjonskapasiteten. Etter en slik periode kan en ekspansiv politikk for å øke sysselsettingen igjen komme til å vise at produksjonsutstyret er utilstrekkelig til å absorbere den arbeidskraft som er blitt ledig.

I en periode med stagnasjon og økende arbeidsløshet, vil statens budsjettpolitikk lett utsettes for virkninger som reduserer mulighetene for en aktiv budsjettpolitikk. Inntektsgrunnlaget for beskatningen svikter, og arbeidsløsheten fører direkte og indirekte til betydelig øking i statsutgiftene. De fleste land som har gått inn i situasjoner med betydelig arbeidsløshet, har på forhånd undervurdert disse effektene, og har måttet låne langt mer enn det som på forhånd var ventet. Kombinasjonen av sviktende skatteinntang, økende utgifter i forbindelse med arbeidsløsheten og økende renteutgifter, har i mange land spent finanspolitikken i en tvangstrøye som vanskeliggjør en aktiv politikk.

Den økonomiske politikk føres ikke i et politisk vakuum. Politikken påvirkes blant annet av utviklingen av opinionen. Erfaringene fra mange land viser at når arbeidsløshet først har oppstått i betydelig omfang, aksepterer opinionen dette i en større grad enn de fleste på forhånd har ventet. En av grunnene til dette er utsorteringsmekanismene i arbeidsmarkedet.

Slike virkninger i arbeidsmarkedet, i investeringsbeslutningene, i utviklingen av offentlige inntekter og utgifter og i opinionen virker sammen og gjør at det kan være svært vanskelig å gjenopprette en situasjon med lav arbeidsløshet hvis arbeidsløsheten først har fått utvikle seg over et visst nivå og over en viss tid. Om en ser på statistikk i forskjellige land over utviklingen av arbeidsløsheten, ser en på mange måter mønstre som samsvarer med dette.

I valget av økonomisk-politisk strategi for å motarbeide arbeidsløsheten, er det viktig å være klar over de mekanismer som fremkaller en slik mangel på symmetri mellom bevegelsene oppover og bevegelsene nedover i arbeidsløsheten og i mulighetene for å styre utviklingen i de to retninger.

Leif Johansen tok sosialøkonomisk embetseksamen 1954. Han har siden vært ansatt på Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1965 som professor. Han tok doktorgraden i 1960 på

emnet «A Multi-Sectoral Study of Economic Growth». De viktigste arbeidsfeltene har vært økonomisk vekst, offentlig økonomikk og makroøkonomisk planlegging.

1. Innledning. Problemstilling

Da jeg begynte å formulere problemstillingen for dette foredraget så jeg for meg fremmedgjørende ord som «irreversibilitet» og «trade-off». Hovedtanken er at dynamikken i utviklingen av arbeidsløsheten, og politikkmulighetene overfor arbeidsløsheten, er slik at en utvikling fra lav arbeidsløshet til høy arbeidsløshet og en utvikling fra høy arbeidsløshet til lav arbeidsløshet ikke er den samme slags prosess, bare med motsatt fortegn. En politikk som gir høyere arbeidsløshet kan ikke bare reverseres, og så kommer man tilbake til den opprinnelige situasjonen med lavere arbeidsløshet. Det er tanker i denne retningen jeg i neste omgang har forsøkt å fange inn ved de enklere stikkordene «Arbeidsløsheten: Lett opp enn ned?». Hovedbudskapet i foredraget er at det er gode grunner til å anta at arbeidsløsheten faktisk går lettere opp enn ned.

En kan finne mange momenter som peker i retning av slike forhold i den *beskrivende* litteratur om arbeidsløshet. I den mer teoretiske og analytisk pregede litteratur, finnes det så vidt jeg har kunnet se mindre om slike mekanismer og problemer. Kanskje kan det komme av at vi

- i *statisk analyse* opererer med mål-middel-preget analyse som nedfeller seg i summarisk form i virkningstabeller eller liknende hjelpemidler, hvor det tilsynelatende fremgår at et virkemiddel kan endres én vei og få visse virkninger, og endres i motsatt retning og få akkurat tilsvarende virkninger med motsatt fortegn;
- i *dynamisk analyse* gjerne opererer med lineære dynamiske systemer som genererer sinus-svingninger, hvor en oppgang ser ut som et speilbilde av en nedgang (eller med ikke-lineære modeller som nok kan gi et kvantitativt forskjellig bilde av oppgang og nedgang, men likevel ikke inneholder vesensforskjellige mekanismer for bevegelse i de to retningene).

Når det gjelder forklaringen av, og eventuelt politikken overfor arbeidsløsheten, mener jeg at vi mister avgjørende momenter på denne måten.

La meg forsøke å presisere litt nærmere hva jeg mener med at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned.

La oss først tenke på en utvikling som går «av seg selv», uten forsøk på styring ved hjelp av forskjellige virkemidler i den økonomiske politikk. At arbeidsløsheten går lettere opp enn ned, kan bety at dersom utviklingen først har gått i retning av økende arbeidsløshet, så tar det *lengre tid* før arbeidsløsheten er redusert igjen; eller det kan innebære at en, selv om arbeidsløsheten reduseres, *ikke når tilbake til det samme nivå* som en først hadde. Det er ikke vanskelig å forestille seg at forskjellige former for ikke-lineære sammenhenger kan gi en slik mangel på symmetri. Vi kan også ha mulighet for forskjellige stabile tilstander, kanskje slik at en situasjon med

lav arbeidsløshet er stabil bare overfor et lite variasjonsområde, mens en situasjon med stor arbeidsløshet er stabil overfor et større variasjonsområde, slik at en bevegelse som glir et stykke bort fra en situasjon med meget lav arbeidsløshet, så å si av systemets dynamikk fanges opp og glir inn i en mer stabil situasjon med høy arbeidsløshet. Vi kan også ha dynamiske fenomener av typen «mothakeprinsippet» hvor en bevegelse kan gå lett i én retning, men ikke så lett kan reverseres; og i dynamiske systemer i mange forskjellige fag kjenner en godt til muligheter for «absorberende tilstander», det vil si tilstander som er slik at når en har kommet inn i en slik tilstand, er en fanget der. Selv om vanlige lineære dynamiske systemer gir symmetriske bevegelser opp og ned, er det altså lett i mer generelle systemer å få mekanismer hvor bevegelse opp og ned ikke går like lett, eller ikke kan oppheve hverandre.

La oss dernest ta i betraktning at myndighetene har virkemidler til å gripe inn og forsøke å styre utviklingen. Alle økonomisk-politiske virkemidler har begrenset effektivitet, eller har begrensede variasjonsområder. Når de settes inn i styringen av et dynamisk forløp, kan de være sterke nok til å holde utviklingen innenfor visse grenser for hva som er ønskelig eller akseptabelt, dersom økonomien først er innenfor disse grensene, men virkemidlene kan likevel være for svake eller ha for trange variasjonsbredder til å greie å bringe økonomien tilbake til et slikt område om en først er kommet utenfor.

En annen synsvinkel på forskjellen på opp og ned med hensyn til arbeidsløsheten er at ethvert virkemiddel virker på flere variable. Om arbeidsløsheten har steget betraktelig, og vi ønsker å redusere den igjen, kan virkemiddelbruken for å få dette til kreve at vi pådrar oss mer av uheldige bivirkninger enn om vi hele tiden hadde brukt tilstrekkelige virkemidler til å holde arbeidsløsheten på et jevnt lavt nivå.

Hvis vi har en slik mangel på symmetri i bevegelsen og styringsmulighetene i forskjellige retninger, er dette noe som det er viktig å erkjenne i forbindelse med utformingen av den økonomiske politikk. Foreløpig har jeg bare omtalt forholdene i generelle vendinger, med noen metodemessige kommentarer. I fortsettelsen skal jeg forsøke å konkretisere og underbygge noe mer i detalj hypotesen om at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned, og om at det er vanskelig å styre den tilbake til et lavt nivå hvis den først er blitt nokså høy.

I gjennomgåelsen av de mer konkrete punkter i fortsettelsen, vil jeg starte med forhold som angår arbeidsmarkedet ganske direkte – først makroøkonomisk, og dernest med tanke på visse strukturtrekk; deretter vil jeg se på noen andre momenter av makroøkonomisk karakter; videre vil jeg ta opp problemer angående offentlige budsjetter; internasjonale økonomiske forhold vil jeg nevne for ordens skyld, men ikke gå inngående inn på; endelig vil jeg anføre noen momenter angående politiske prosess-

ser, før jeg til slutt forsøker å trekke noen tråder sammen.

2. Arbeidsmarkedet: Makroøkonomiske forhold

Jeg tror det er mange sider ved arbeidsmarkedets funksjonsmåte som virker i retning av det som er hovedbudskapet i dette foredraget.

La meg først si litt om typer av arbeidsløshet og lønnsbevegelse fra et makroøkonomisk synspunkt. I noen arbeidsløshetssituasjoner vil lønnsbevegelsen kanskje ikke være av så stor betydning. Det er imidlertid klart (og blitt presisert gjennom den såkalte ulikevektsteori) at arbeidsløshet kan oppstå på mange måter, og i dagens situasjon, eller i situasjoner som kan komme, er det betydelige innslag av arbeidsløshet som henger sammen med at endel av den produksjonsaktivitet som ville være nødvendig for full sysselsetting ikke finnes lønnsom fra bedriftenes side, ved de rådende lønns- og prisforhold.

Hva slags arbeidsløshet en har er av avgjørende betydning for hva slags prosesser som må til, eller hva slags virkemidler som kan brukes for å redusere arbeidsløsheten. Selv om tingene her er klarlagt i teorien, er det ikke lett å avgjøre i en praktisk situasjon med arbeidsløshet hva slags arbeidsløshet en har (se drøftingen av dette hos K. O. Moene (1980)), og i en variert og allsidig økonomi vil en selvfølgelig kunne ha forskjellige typer av arbeidsløshet i forskjellige sektorer slik at noe presist én-dimensjonalt svar egentlig ikke finnes. På denne bakgrunn er det forståelig at diskusjonen om økonomisk politikk for å motvirke arbeidsløsheten viser et nokså forvirrende bilde av motstridende forslag.

Hvis en har hovedsakelig arbeidsløshet som skyldes sviktende totalletterspørsel, er resepten selvfølgelig velkjent: En ekspansiv budsjettpolitikk og penge- og kredittpolitikk bidrar til å øke sysselsettingen, og en kontraktiv politikk virker motsatt.

Hvis en har hovedsakelig arbeidsløshet som henger sammen med sviktende lønnsomhet, kan nedgang i reallønnen eller reduksjon i arbeidskostnadene gjennom skatte- eller avgiftsendringer være nødvendig for å gjøre det lønnsomt for bedriftene å ansette flere lønnstakere og dermed øke sysselsettingen.

Av disse to situasjonene er det den siste som er vanskeligst å takle, i alle fall om en i den første ikke har altfor store bekymringer med hensyn til betalingsbalansen overfor utlandet. Det er ingen mangel på virkemidler som kan fremkalle en ekspansiv effekt på den totale etterspørsel, mens det er mindre av virkemidler som er effektive og akseptable for reduksjon i arbeidskostnadene.

Tenker vi nå på dynamikken i et utviklingsforløp, kan vi lett få forløp som innebærer overgang mellom de to hovedtyper av arbeidsløshet. Det kan skje på mange forskjellige måter. Et mulig forløp er følgende. Anta at et land har et betydelig underskudd i sin utenrikshandel som det ønsker å rette opp, eller

en inflasjon som myndighetene ønsker å dempe (eller begge deler samtidig), men i utgangspunktet ingen stor arbeidsløshet. For å få til de ønskede effekter, iverksettes en kontraktiv politikk med neddemping av den samlede etterspørsel. Med hensyn til utenrikshandel og inflasjon kan dette etter en tid gi de ønskede effekter, men samtidig frembringer reduksjonen i den totale etterspørsel en betydelig arbeidsløshet. Hvis denne får vedvare en noe lengre tid, vil imidlertid priser og lønninger kunne endre seg slik at arbeidsløsheten ikke lenger blir av samme art. I den første fase vil bedriftene ha positive overskudd; det var etterspørselsnedgangen som fremkalte arbeidsløsheten, ikke ulønnsomhet ved produksjonen. En slik situasjon med positiv lønnsomhet selv for de mindre effektive bedrifter som er i virksomhet, innebærer en pris- og lønnskonstellasjon som neppe vil opprettholdes på noe lengre sikt, dersom en har en viss konkurranse i markedene og en viss frihet til lønnsbevegelse. Den begrensede etterspørsel sammen med positiv lønnsomhet legger forholdene til rette for en konkurranse som kan drive prisene ned, eller bremse prisstigningen, samtidig som lønnsomhetsmarginen hos selv de mindre effektive bedrifter muliggjør en lønnsstigning som erobrer en del av denne lønnsomhetsmarginen. Uten at etterspørselen totalt er økt igjen, kan vi på denne måten komme over i en situasjon hvor arbeidsløsheten fortsatt er stor, men hvor de mindre lønnsomme bedrifter får sin lønnsomhet presset ned mot null. Med en noe løselig bruk av stikkord kan vi si at den samme mengde arbeidsløshet som først var av Keynesiansk art, ved den nye pris- og lønnskonstellasjon nærmest blir av klassisk arbeidsløshet. Dermed er vi kommet i en situasjon hvor det fra virkemiddelsynspunkt er blitt vanskeligere å redusere arbeidsløsheten igjen.

I grove trekk tror jeg denne historien ikke er helt ulikt det som har skjedd i mange land i perioden fra 1973/74. Mange land igangsatte en kontraktiv politikk for å bedre sin utenriksøkonomi og dempe inflasjonen, og fremkalte – delvis via internasjonale multiplikatoreffekter – en arbeidsløshet som i alle fall i betydelig omfang var av Keynesiansk art. Etter hvert som tiden har gått, har pris- og lønnsutviklingen virket slik at en nå i større utstrekning har lønnsomhetsproblemer i mange bransjer og bedrifter som en umiddelbar årsak til fortsatt arbeidsløshet og hindring for økt sysselsetting. (Noe arbeidsløshet har likevel uten tvil helt fra begynnelsen av hengt sammen med oljeprisøkningen og andre elementer av kostnadsøkning på et tidlig stadium.)

3. Arbeidsmarkedet: Informasjon og sortering

Den skissen jeg nettopp ga av skiften mellom typer av arbeidsløshet, var sterkt makropreget. Jeg vil også ta opp et par momenter som har med den mer detaljerte struktur å gjøre. De henger sammen

med den nærings- og yrkesmessige fordeling av arbeidskraften, og med arbeidskraftens heterogenitet med hensyn til effektivitet og andre karakteristika av betydning for bedriftenes vurdering av arbeidskraften.

I en økonomi som beveger seg langs en bane med noe nær full balanse i alle markeder, vil priser og lønninger og moderate knappheter eller overskudd når det gjelder produserte kvanta gi signaler til bedrifter, til ungdom som velger utdanningsveier, til familier som velger bosted osv. – signaler som bidrar til å holde utviklingen videre i nærheten av en balansert utvikling. Hvis vi får betydelig arbeidsløshet, vil dette signalsystemet brytes opp. Så å si pr. definisjon svarer ikke pris- og lønnskonstellasjonen lenger til de signaler som trengs for en balansert utvikling, og kvantumssignalene i form av betydelig arbeidsløshet og f.eks. betydelige varelagre gir lite av informasjon om hva som vil trengs av produksjon og sysselsetting i forskjellige bransjer, yrker og regioner når situasjonen eventuelt skal komme i balanse igjen. Om en slik situasjon med et dårlig virkende signalsystem vedvarer i lengre tid, og en så senere forsøker å stimulere økonomien til å nå opp i full sysselsetting igjen, vil strukturen med hensyn til næringssammensetning, yrkessammensetning og bostedsfordeling ha kunnet komme helt ut av takt med det som ville svare til en balansert situasjon med full sysselsetting. Det som ellers kunne ha vært Keynesiansk eller klassisk arbeidsløshet, kan nå vise seg å være av en tredje type, nemlig «strukturarbeidsløshet». Spørsmålet om mobilitet blir da akutt, og en bevegelse tilbake til full sysselsetting kan kreve mye mer av sterke virkemidler, og eventuelt større belastninger i form av krav om økt mobilitet enn det som ville ha vært nødvendig ved en bevegelse langs en mer balansert utviklingsbane, med de pris- og kvantumssignaler som der fremkommer.

Et moment som jeg mener er viktig for forståelsen av arbeidsmarkedsdynamikken, men som er for lite fremme i vanlig teori for sysselsetting og arbeidsløshet, er arbeidskraftens mangel på homogenitet. Her tenker jeg ikke først og fremst på utdanning og yrkesstruktur, men på det faktum at arbeidskraft som brukes i samme slags arbeid og har samme formelle status kan ha meget varierende effektivitet. Variasjoner i lønn gir bare moderate graderinger jamført med de faktiske forskjeller i effektivitet. Jeg kjenner ingen kvantitativ undersøkelse av dette for Norges vedkommende, men for USA har jeg sett referert undersøkelser – se A. Weiss (1980) – som klart underbygger det som her er sagt. Det refereres undersøkelser fra grupper som utfører samme slags arbeid, og som har helt minimale forskjeller i lønn, hvor det ofte er slik at de mest produktive ansatte kan være mer enn tre ganger så effektive som de minst produktive. Også for grupper av ansatte som etter sitt lønnsystem er klassifisert som ansatte med lønn knyttet til ytelse, viser det seg oftest en meget

svak sammenheng mellom lønn og ytelse. Om en skal velge mellom enkle hypoteser, konkluderes det med at «forutsetningen om en ensartet lønn for en bestemt type arbeid synes mer realistisk enn den vanlige forutsetningen om en lønn som er proporsjonal med dyktighet eller ytelse». Er det slik i USA, er det neppe grunn til å anta at det gjennomgående er en strammere sammenheng mellom ytelse og lønn i Norge. Disse forholdene med store effektivitetsforskjeller som ikke reflekteres i individuelle lønninger, krever egentlig en nyformulering av likevektsbetingelsene i arbeidsmarkedet. Spørsmålet om mulighetene for bedriftene til å foreta en seleksjon ved ansettelser og oppsigelser blir viktig. Det realistiske er at bedriftene på grunn av mulighetene for observasjon og informasjon og på grunn av regelverk og sedvaner når det gjelder ansettelser og oppsigelser, har mulighet for å foreta en viss seleksjon, men ikke en fullstendig effektiv seleksjon. Av en gruppe arbeidsledige for mulig ansettelse kan bedriften ikke plukke ut fullt og helt de mest effektive innenfor gruppen, og ved oppsigelser kan den heller ikke fullt og helt følge rankingen fra den minst effektive og oppover så langt det er aktuelt. Men det vil være en *tendens* i disse retninger.

Det er for øvrig en forenkling her bare å vise til effektivitet. Det kan også være mange andre forskjeller som betyr noe for bedriftens vurdering av arbeidskraften, og bedriftene kan i forsøkene på å sortere ut mer effektive og mindre effektive innen arbeidsstyrken bruke kriterier som er bare svakt korrelert med den individuelle effektivitet.

Slike seleksjonsmekanismer gjør at vi kan ha forskjellige likevektssituasjoner for bedriftene i markedet. En likevektssituasjon for en bedrift vis-a-vis arbeidsmarkedet er nå en situasjon hvor det hverken er lønnsomt å ta inn nye arbeidere eller å si opp arbeidere. Men siden den gjennomsnittlige effektivitet for potensielle nyansatte ikke er lik den gjennomsnittlige effektivitet for dem som potensielt kan sies opp, kan denne likevekten være tilstede på forskjellige måter, herunder på forskjellige nivåer av sysselsetting. Disse forholdene åpner også for spesielle dynamiske effekter som ikke ville fremkomme om arbeidskraften var homogen. Om systemet utsettes for «forstyrrelser» gjennom ytre begivenheter eller gjennom en økonomisk politikk som midlertidig fremkaller større arbeidsløshet, vil seleksjonsmekanismene komme i virksomhet, og gjennom bevegelser med forskjellig grader av arbeidsløshet vil vi kunne komme over i en situasjon hvor bedriftene sitter med en mindre arbeidsstokk enn før, men med gjennomsnittlig høyere effektivitet blant de ansatte, mens det er motsatt i den nå større gruppe av arbeidsløse. Når en slik mekanisme har virket, kan det være vanskelig å få bedriftene til å absorbere de arbeidsløse igjen, spesielt dersom pris- og lønnsutviklingen i mellomtiden har tilpasset seg til det effektivitetsnivå som nå råder for dem som har arbeid.

Denne effekten forsterkes selvfølgelig av virkningene av det å være arbeidsløs. De som er i arbeid vedlikeholder og utvikler sin arbeidserfaring, kjennskapet til nye produksjonsmetoder osv., mens de som er uten arbeid selvfølgelig lett blir liggende etter i slike henseende. Den utsortering som først er foretatt, kan derfor etter hvert befeste seg som en mye sterkere sortering som det blir desto vanskeligere å overvinne igjen gjennom en ekspansiv politikk ved vanlige virkemidler.

Disse resonnementene er i slekt med resonnementer som finnes hos L. Thurow (1981). Når det gjelder en mer presis teoretisk utvikling av resonnementene om arbeidsmarkedets virkemåte når vi tar i betraktning arbeidskraftens mangel på homogenitet, vil jeg vise til min artikkel L. Johansen (1982).

Systematiske empiriske studier som belyser disse forholdene fullt og helt kjenner jeg ikke, men mange beskrivelser av utviklingen av arbeidsløsheten og situasjonen for de arbeidsløse underbygger at de effektene jeg har diskutert her er viktige. For Englands vedkommende finnes interessante beskrivelser og diskusjoner f.eks. i D. Massey og R. Meegan (1982) og B. Crick (1981). For Danmarks vedkommende er det vist f.eks. at mens kvinnelig arbeidskraft har omtrent den samme sannsynlighet som mannlig arbeidskraft for å miste arbeidet, har den mindre sjanser enn mannlig arbeidskraft for å få nytt arbeid igjen. Derved har deres andel i arbeidsløsheten økt. Mange studier viser den økende andel av langvarig arbeidsløshet i forhold til kortvarig arbeidsløshet når den totale arbeidsløsheten øker, slik at det altså ikke bare er flere arbeidere som gjennomgår kortere perioder med søking etter nytt arbeid, men vi får et større innslag av arbeidere som er virkelig langvarig arbeidsløse. I England viser blant annet et arbeid av S. Nickel (1982) at arbeidere som har vært arbeidsløse en tid taper i forhold til andre når det gjelder å komme inn i jobbstrukturen igjen; de kan tape ved at de blir forbigått av andre som ikke har vært arbeidsløse, eller ved at de må gå inn i jobbgraderingssystemet i dårligere jobber enn før. Beskrivelser blant annet hos B. Crick (1981) viser også hvorledes problemene ikke opphører for en arbeidsløs når han igjen trer inn i arbeid; han må ofte ta dårligere betalt og mindre sikkert arbeid enn før, og vil oftere enn de som ikke har vært arbeidsløse på nytt bli arbeidsløs. Tilsvarende forhold er belyst – og flere referanser gitt – i R. Cross (1982). Alt i alt finnes det mange bruddstykker av informasjon som jeg mener viser at slike mekanismer som jeg her har beskrevet er viktige i praksis. De er også i samsvar med resultatet av empiriske undersøkelser i USA – referert i R. B. Freeman (1982) – som viser at elastisiteten i etterspørselen etter arbeidskraft avtar i perioder med økonomisk nedgang, slik at det vanskeliggjør gjenoppbyggingen av sysselsettingen.

I forbindelse med disse strukturspørsmålene er det interessant å merke seg den holdning J. M.

Keynes selv tok etter at arbeidsløsheten i England hadde blitt endel redusert utover i 1930-årene. Da en var kommet ned på en arbeidsløshet på 11–12 prosent, mente Keynes at en nærmest seg en situasjon hvor det ikke lenger var noe å vinne ved en videreføring av en generelt ekspansiv politikk. På grunn av fordelingen av arbeidsløshet og mulige jobber med hensyn til distrikt, yrke osv., mente Keynes at en, for å komme ned under 11–12 prosent arbeidsløshet, måtte sette i verk en mer selektiv politikk. (Se f.eks. T. W. Hutchinson (1981), pp. 115–16.) Dette kan ses i sammenheng med noen av de effekter jeg har diskutert i dette og det foregående avsnitt, og illustrerer vanskelighetene med å rette opp igjen en situasjon med høy arbeidsløshet.

4. Investeringer og forventningsdannelse

I mange av de land som har vært rammet av økonomisk nedgang, er investeringsvirksomheten den hovedkomponent som har sviktet mest. I Danmark ligger investeringene på et lavere nivå enn i 1970, mens privat konsum ligger endel høyere enn i 1971, og andre komponenter ligger betydelig høyere. I Sverige er bildet noe av det samme, selv om investeringene der ligger noe nærmere nivået fra begynnelsen av 1970-årene. I Finland ligger investeringene på et nivå noe høyere enn i 1970. Men de er lavere enn i midten av 1970-årene, og de har falt kraftig av i forhold til andre komponenter i den samlede etterspørsel. Norge skiller seg ut med en investeringsutvikling som alt i alt ikke har falt tilbake for øvrige komponenter. Her er ganske sterkt svingende investeringer i olje- og gassutvinning med, men også utenom dette har investeringene i Norge holdt seg noe bedre oppe enn i de fleste andre land. Samtidig er Norge det land hvor sysselsettingen har holdt seg best oppe.

Den sviktende investeringsaktivitet forklares med forskjellige faktorer.

I den senere tid har særlig rentenivåets betydning vært fremme. Rentnivået har nådd rekordhøyder i de senere år i en rekke land, og det er klart at dette ikke er uten virkning på investeringsnivået. Forklaringen på stigningen i rentenivået er ikke grei og ensartet i de forskjellige land, men den ses ofte i sammenheng med den monetaristisk inspirerte politikk. En mer spesiell forklaring som det legges stor vekt på i flere land, er at staten etter hvert har fått store lånebehov, og når staten går ut i markedet for å låne, bidrar den til å drive rentenivået opp. Statens opplåning er et moment som jeg kommer noe tilbake til.

Ved siden av virkningen av rentenivået, er det imidlertid en annen faktor som etter min mening må ha hatt stor betydning for utviklingen av investeringsaktiviteten, og den er samtidig av større interesse for spørsmålet om det usymmetriske i arbeidsløshetens bevegelse opp og ned. Jeg tenker her

på *kapasitetsutnyttelsen*. Om vi tenker på utviklingsbaner for økonomien med noenlunde full kapasitetsutnyttelse, vil en tankegang langs akselerasjonsteoretiske linjer tilsi at en så sterk neddemping av veksten som vi har hatt, allerede i seg selv skulle innebære en meget sterk nedgang i investeringene. Men vi må vente en mer ustabil og komplisert utvikling av investeringsaktiviteten enn denne enkle akselerasjonstankegangen tilsier, fordi vi får perioder med betydelig ledig produksjonskapasitet.

Vi kan skille mellom virkninger på *investeringsnivået* og virkninger på *retningen av investeringene*.

Når det forekommer betydelig ledig produksjonskapasitet, er det klart at dette virker dempende på investeringene. Investeringer foretas med henblikk på en lengre fremtid, så selv om en har ledig produksjonskapasitet i øyeblikket, kan en likevel investere med henblikk på en *fjernere* fremtid som en ser i et mer optimistisk lys. Men investeringene vil i en slik situasjon være mye mer preget av usikre forventninger om den noe fjernere fremtid enn i situasjoner hvor en allerede har noenlunde full kapasitetsutnyttelse og venter en jevn ekspansjon i tiden fremover. Om en økonomisk nedgang har kommet og medført betydelig ledig produksjonskapasitet, kan det derfor være vanskelig å få til en oppgang igjen via stimulans av investeringene. Dette kan stille den økonomiske politikk overfor et vanskelig valg. Ser vi på opplegget for å «få fart på Sverige» i forbindelse med sosialdemokratenes seier ved det siste valget der, er så vidt jeg forstår tanken den at man av hensyn til utenlandsgjelden og andre ting ikke ønsker å stimulere det private konsum. En vil i stedet forsøke å få til en oppgang først og fremst via investeringene. For endel typer av investeringer, så som veier, boligbygging og andre ting, kan dette være forholdsvis greit, men for andre investeringer kan det være vanskelig å få det til uten at andre etterspørselskomponenter stimuleres slik at en får en høy kapasitetsutnyttelse.

I situasjoner med ledig produksjonskapasitet må som nevnt investeringene baseres mer på forventninger om situasjonen i en noe fjernere fremtid. Om investeringene da svikter på grunn av forventninger som har tatt en pessimistisk dreining, får disse forventningene lett en selvpoppfyllende karakter. De sviktende investeringer bidrar jo i seg selv til at den fremtidige utviklingen blir dårlig. Dette betyr selvfølgelig ikke at en depresjonspreget tilstand vil vedvare for all fremtid; i konjunkturteorien kjenner en jo mekanismer som bidrar til å få kurvene til å peke oppover igjen etter en tid – men også kanskje en nokså *lang* tid.

I tillegg til denne forventningseffekten kommer spørsmålet om usikkerhetens betydning. Om en etter en periode med noenlunde jevn vekst får en nedgang i økonomien, vil forventningene om den fremtidige utvikling vanligvis bli mer usikre. En slik øking i usikkerheten om fremtiden behøver ikke

bare virke dempende på investeringsaktiviteten; noe forskjellige effekter vil gjøre seg gjeldende. Men det er vel sannsynlig at nettoeffekten vil bli en dempet investeringsaktivitet, særlig når vi tar i betraktning muligheten for at påtenkte investeringsprosjekter kan bli utsatt – «inntil en har et klarere bilde av den fremtidige utvikling». Denne effekten kan også ses i sammenheng med det tidligere nevnte moment om forstyrrelsen av økonomiens signalsystemer ved en nedgang som skaper ledige ressurser.

H. Giersch (1982) har diskutert dette momentet angående usikkerhet, og mener at en aktiv og vekslende politikk kan bidra til å forsterke usikkerheten. Han mener at et oppsving vil komme når graden av usikkerhet i de forskjellige besluttende miljøer er blitt redusert i forhold til profittforventningene, og at dette antakelig først vil komme gradvis som et resultat av «mange marginale forbedringer i det generelle økonomiske klima». Giersch har også berørt enkelte andre momenter angående investeringsutviklingen, særlig virkningen av ledig kapasitet som gjør at akselerasjonseffekter på investeringene ikke virker. Han trekker den slutning at ny fremgang må komme gjennom produksjon av nye produkter og gjennom nye produksjonsmåter, og gjennom opprettelse av nye bedrifter – altså ved investeringer i retninger som ikke vil være så sterkt hemmet av eksisterende ledig produksjonskapasitet. Alt dette er elementer som bidrar til å gjøre en mulig oppgang treg og vanskelig når det først er oppstått en situasjon med arbeidsløshet og ledig produksjonskapasitet.

Det andre momentet jeg ville fremheve når det gjelder kapasitetsutnyttelsens virkning, angår *retningen eller arten av investeringene*. For å låne ord som jeg av og til har sett brukt i litteraturen, kan en skjelne mellom *offensive* og *defensive investeringer*: Offensive investeringer er investeringer som tar sikte på å utvide produksjonskapasiteten, mens defensive investeringer er investeringer som tar sikte på å effektivisere produksjonen og redusere produksjonskostnadene uten å utvide kapasiteten. I utviklingsfaser med stagnerende etterspørsel kan den defensive typen av investeringer bli mest aktuell. Om arbeidsløsheten, etter eventuelt å ha vært av Keynesiansk karakter, gjennom lønns- og prisutviklingen går over til å bli av mer klassisk art, kan dette også tendere til å fremkalle defensive investeringer.

Innenfor vanlig nyklassisk produksjonsteori får en ikke så god mening i begrepene offensive og defensive investeringer. Men begrepene har god mening innenfor produksjonsteoretiske opplegg (av årgangs- eller putty-clay-typen) hvor en tar mer hensyn til at produksjonsutstyr kan være *fast* produksjonsutstyr, med en spesiell teknologi og spesielle krav til sammensetningen av faktorinnsatsene når utstyret først er etablert. I beskrivende litteratur om utviklingen av teknologi og arbeidsløshet finner en mange trekk som bekrefter betydningen av skillet

mellom defensive og offensive investeringer, og som viser at defensive investeringer har spilt en stor rolle i mange bransjer. (Se f.eks. beskrivelsen av forskjellige bransjer av britisk industri i D. Massey og R. Meegan (1982).)

En slik prosess med defensive investeringer vil delvis skje ved modifikasjoner av eksisterende produksjonsutstyr, men den vil også skje ved at moderne utstyr erstatter eldre produksjonsutstyr. Det kan skje enten direkte innenfor samme bedrift, eller ved at den skjerpede konkurranse som kommer via investeringer i mer effektivt produksjonsutstyr, fører til nedleggelser i andre bedrifter.

Modeller som reflekterer slike sider ved investeringsprosessen, og eliminasjonen av eksisterende produksjonskapasitet ved at nytt produksjonsutstyr konkurrerer med gammelt produksjonsutstyr, er utviklet og brukt i praksis særlig i Nederland. En modell av særlig interesse, fordi den reflekterer både slike trekk ved investerings- og utrangeringsprosessen og samtidig andre makroøkonomiske sider som jeg har berørt tidligere, er en modell utviklet av H. R. Sneesens (1981) for den belgiske økonomi. Det er en modell som har innebygget elementer og mekanismer som gjør at en kan kartlegge hvorledes økonomien skifter mellom forskjellige typer av balanse eller ubalanse, og herunder mellom forskjellige typer av arbeidsløshet som kan oppstå. Når modellen brukes til å stimulere utviklingen i tidligere år, viser den bra balanse mellom total etterspørsel, total tilgang på arbeidskraft og den mengde arbeidskraft som skal til for å drive det eksisterende produksjonsutstyr med full kapasitetsutnyttelse. Ut i 1970-årene kommer imidlertid økonomien ut av balanse. Det totale arbeidstilbud fortsetter å øke, men den totale etterspørsel etter arbeidskraft faller drastisk. Den potensielle sysselsetting – den som produksjonsutstyret vil trenge for full kapasitetsutnyttelse – holder seg en stund oppe, men dabber så etter hvert av ut gjennom 1970-årene. Dette skyldes en prosess med svekket investeringsaktivitet, samtidig som en også, gjennom slike mekanismer som jeg nettopp har diskutert, får en forsterket utskifting av eldre produksjonsutstyr. Mot slutten av 1970-årene var derfor situasjonen, ifølge disse modellberegningene, slik at det totale tilbud av arbeidskraft var mye større enn den potensielle sysselsetting som full kapasitetsutnyttelse ville gi; dernest var den samlede etterspørsel etter arbeidskraft betydelig lavere enn den potensielle sysselsetting. Hvis en i en slik situasjon skulle sette i gang en ekspansiv politikk for å stimulere sysselsettingen, ville politikken virke etter oppskriften et stykke på vei; men lenge før en når opp til full sysselsetting, vil en støte mot de skranker som består i det eksisterende produksjonsutstyrs begrensede evne til å absorbere arbeidskraft. En vil altså ha en gjenstående arbeidsløshet som en kan si er av teknologisk eller strukturell art, eller kan si det er en variant av klassisk arbeidsløshet. Uansett hvilke

navn en setter på dette, illustrerer slike modellberegninger klart at de effekter en får på investeringsaktiviteten og utrangeringsprosessen i en lengre periode med arbeidsløshet og lav kapasitetsutnyttelse, fører til at en gjenoppretting av full sysselsetting blir en vanskelig prosess. En enkel form for ekspansiv politikk vil ikke være tilstrekkelig. Det kan kreves en lengre periode med betydelige nyinvesteringer og strukturelle forandringer.

5. Begrensninger i budsjettpolitikken

Tidligere i dette århundre har statsgjelden i mange land vært en stor byrde som så å si har lagt finanspolitikken i en tvangstrøye. Det kom ut vektige avhandlinger om statsgjeldsproblemet, med titler som f.eks. «Europas svøpe: Statenes gjeld» (L. V. Birck). Om de som var bekymret over statsgjelden den gang hadde levd fremdeles, ville de ikke bekymret gjenkjennende til problemene i dag.

Slik situasjonen er i dag i svært mange land innebærer statsgjelden, enten den er utenlandsk eller innenlandsk, en betydelig innskrenkning i mulighetene for å føre en effektiv finanspolitikk både med henblikk på konjunkturpolitikk og andre offentlige oppgaver. Denne begrensningen henger selvfølgelig sammen med at statsgjelden medfører store utgiftsposter i form av rentebetalinger, og eventuelt avdrag på gjelden dersom det ikke er lett å få forlenget lånene eller å få tatt opp nye lån. Samtidig er skatteinivået i de fleste land meget høyt, og de politiske og økonomiske forhold gir ikke store muligheter for å skape rom for en aktiv budsjettpolitikk gjennom forhøyede skatter. Når økonomien har stagnert, får man heller ikke noen automatisk øking i skatteinntangen ved vekst i skattegrunnlaget.

Samtidig med svikten i skatteinntektene og de økede renteutgifter på statsbudsjettet, er mange andre utgiftsposter bundet, og har så å si gjennom den bevegelsesenergi de har hatt fra bedre tider hatt en tendens til å vokse videre. I en slik klemte situasjon vil rentebelastningen kunne innebære en virkelig alvorlig begrensning i handlefriheten når det gjelder budsjettpolitikken. Dette problemet føles i svært mange land, blant dem både Danmark og Sverige. For Danmarks vedkommende har jeg sett milliardtall for hva det kan utvikle seg til som er så store at jeg ikke vil gjengi dem, fordi jeg nesten ikke tør tro på dem. Men med store underskudd på statsbudsjettet over en årrekke, og med en rentenivå i overkant av 20 prosent, er det klart at byrden blir stor. (I tillegg har Danmark – i alle fall til nå – hatt det spesielle problem at en stor del av de renteinntekter som dette innebærer for andre, tilfaller fonds av forskjellig slag som under gjeldende regler ikke beskattes; staten får derfor ikke tilbake noe av disse rentene gjennom beskatningen slik en gjør i mange andre land.)

I tillegg til disse rentebyrder belastes statsbudsjettet i en rekke land, kanskje sterkest i land som Danmark, Nederland og England, ved store utbetalinger av arbeidsløshetsstrygd og andre sosiale utgiftsposter som henger sammen med den store arbeidsløsheten. Den regulære arbeidsløshetsstrygd er bare ett element i denne helheten. I tillegg kommer ofte utgifter til arbeidsløs ungdom som på grunn av manglende tidligere arbeidstilknytning ikke er berettiget til arbeidsløshetsstrygd, ekstra støtte gjennom andre sosiale ordninger til grupper som på grunn av hel eller delvis arbeidsløshet ikke greier slike faste utgifter som boligutgifter, sosiale trygder av forskjellig slag til grupper som er arbeidsløse så lenge at den vanlige arbeidsløshetsstrygden av den grunn faller bort, utgifter til førtidspensjonering av eldre, og mange andre sosiale utgifter som på mer indirekte måter henger sammen med arbeidsløsheten. Dessuten kommer utgifter i forbindelse med mer aktive tiltak som arbeidsmarkedspolitikk, omskolering, «sysselsettingstiltak» av forskjellig slag m.m. Alt i alt blir store offentlige budsjettposter bundet gjennom slike forhold.

Mitt inntrykk er at utviklingen i offentlige utgifter som direkte eller indirekte henger sammen med arbeidsløsheten og de sosiale forhold som følger med den, stort sett har vært undervurdert på forhånd, og at dette er noe av det som har bidratt til at en har fått de store underskuddene med tilsvarende låneopptak, og så etter hvert en økende rentebyrde.

Det er vanskelig å peke ut klart hva som er årsaker og hva som er virkninger i de forholdene jeg her har berørt. Det dreier seg om dynamiske forløp hvor tingene virker tilbake på hverandre under utviklingen. I sammenheng med hovedtesen i dette foredraget er det imidlertid viktig å observere at erfaringene fra slike land stort sett synes å innebære at en utvikling med økende arbeidsløshet har ført til sviktende skattegrunnlag, samtidig som forskjellige offentlige utgifter, herunder store utgifter som henger direkte eller indirekte sammen med utviklingen av arbeidsløsheten, har økt betydelig raskere enn på forhånd ventet. Følgen har vært større underskudd på statsbudsjettene enn ventet, og dermed også etter hvert større rentebelastninger på statsbudsjettet enn forutsett. En er kommet i en situasjon med finanspolitisk maktesløshet som ingen forutså for noen få år siden, og som gjør at det er mye mindre muligheter for å føre en aktiv politikk med sikte på å redusere arbeidsløsheten.

Norge har ikke kommet inn i en slik situasjon, delvis fordi arbeidsløsheten ikke har utviklet seg så langt i Norge, og delvis fordi vi har statsinntekter fra oljevirksomheten. Forholdene skulle ligge til rette for at vi heller ikke behøver å komme inn i en så klemte situasjon som mange andre land. Likevel tror jeg tankegangen om de mekanismene jeg her har diskutert fortjener oppmerksomhet når politikken skal legges opp på mellomlang og lang sikt.

6. Internasjonale forhold

Utviklingen i arbeidsløsheten i de forskjellige land har selvfølgelig mye med utviklingen av de internasjonale forhold å gjøre. Ethvert land som setter i gang eller aksepterer en kontraktiv politikk for å løse visse problemer for sitt eget land – problemer som kan ha med inflasjon og betalingsbalanse å gjøre – bidrar til å gi en kontraktiv impuls også til andre land som det har handelsforbindelser med, og slike virkninger på kryss og tvers gjennom hele systemet av handelsforbindelser er uten tvil viktige elementer i forklaringen av den arbeidsløshet som har oppstått i de fleste vestlige land. Jeg tror en kan forklare endel av utviklingen i arbeidsløshetsforholdene ved at en gjennom 1960-årene hadde en slags internasjonal balanse som så ble forstyrret av forskjellige årsaker; dermed har den internasjonale økonomi så å si falt ned på et nytt likevektsnivå med lavere aktivitet og høyere arbeidsløshet, hvor likevekten kommer til uttrykk ved at få eller ingen land tør å sette i gang en isolert ekspansjonspolitikk av redsel for en skjerping av inflasjonen i vedkommende land, økt import og tap av konkurranseevne for eksporten. At forholdet er slik kan myndighetene i alle land være klar over, men myndighetene i hvert enkelt land finner det vanskelig å bryte ut av dette ved en isolert aksjon av ekspansiv karakter. (Det siste land som forsøkte, for så å slå retrett, var Frankrike etter valget av Mitterrand som president.) Det myndighetene i hvert enkelt land kan forsøke å gjøre er å bedre konkurranseevnen for sitt land, og hvis en lykkes bedre i dette enn andre land, ligger det selvfølgelig her en mulighet for bedring i produksjon og sysselsetting. Men resultatene blir ikke så gode hvis svært mange land tenker på samme måte og er omtrent jevn gode til å bedre sin konkurranseevne.

Disse forhold angående utviklingen i verdensøkonomien kan ses i sammenheng med tesen om at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned. Blant annet vil det forhold at ledig produksjonskapasitet fører til at investeringsaktiviteten synker, og de statsbudsjettvanskelighetene som jeg nettopp nevnte, lett føre til at en skjærer ned på utgiftsposter som angår forskning og utdanning og andre ting av langsiktig betydning for mulighetene for å hevde seg i den internasjonale konkurranse. Derved svekker en mulighetene for å forbedre situasjonen igjen på lang sikt. Dette er en mekanisme som virker innenfor det enkelte land og rammer vedkommende land i dets samspill med den internasjonale økonomi. Hovedsaken når det gjelder de internasjonale økonomiske relasjoner er imidlertid at land som hver for seg sikter mot å forbedre situasjonen for sin egen del, sammen kan drive frem en slags internasjonal likevektssituasjon på lavt aktivitetsnivå – altså med høy arbeidsløshet – som det er vanskelig for det enkelte land ved egne aksjoner å bryte ut av. En kan spare, «dele byrder», streve for å bedre konkurran-

seevnen osv. Det kan være det beste *det enkelte land* kan gjøre innenfor det system som råder, men når nesten alle gjør det, får en ingen bedring i verdensøkonomien. Om forskjellige land svarer på forstyrrelser i den internasjonale økonomi – f.eks. forstyrrelser fra oljesiden – med kontraktiv politikk, får en en slags «lettere opp enn ned»-effekt i systemet som helhet. Det er delvis på en slik bakgrunn den svenske økonom Erik Lundberg, i en situasjon hvor Keynesianismen er utilstrekkelig i de enkelte land, har etterlyst en *internasjonal* Keynesianisme. (Se Erik Lundberg (1981).) Disse spørsmålene er likevel noe på siden av det jeg ellers tar opp i dette foredraget, og jeg skal ikke forfølge dem videre. (Jeg kan imidlertid vise til en teoretisk diskusjon av noen av disse momentene i L. Johansen (1980).)

7. Noen tanker om politiske prosesser

Uansett om myndighetene i forskjellige land setter pris på det eller ikke, er det en uomgjengelig kjennsgjerning i vår tid at den økonomiske politikk er av avgjørende betydning for den økonomiske utvikling. Den økonomiske politikk har også spilt en betydelig rolle i fremkallingen av den økonomiske krisen som råder i de fleste land. Men den økonomiske politikk bestemmes ikke av autonome beslutningstakere, hevet over samfunnet for øvrig. Organisasjoner og andre pressgrupper, og den politiske opinion spiller en stor rolle. Om en for 10–15 år siden skulle ha beskrevet den situasjonen som nå råder i de vestlige land, ville antakelig få ha trodd at en slik situasjon ville bli akseptert politisk. I Norge har også mange uttrykt forundring over at det ikke skjer noe mer på den politiske front i forskjellige land når arbeidsløsheten antar slike dimensjoner som vi nå har sett.

Noen viser selvfølgelig til den forholdsvis høye arbeidsløshetsstrygd en har i mange land. Noe av forklaringen kan dette gi, men det er ikke desto mindre en kjennsgjerning at betydelig grupper faller helt eller delvis utenfor arbeidsløshetsstrygden, og at mange av de arbeidsløse, og deres familier, lever i dårlige kår. Dette fremgår f.eks. tydelig av litteratur om arbeidsløshetsforholdene i England. Dessuten hevder jo «alle» at arbeidsløsheten som sådan har betydelige uheldige konsekvenser selv om kjøpekraften hos de arbeidsløse opprettholdes ganske bra gjennom trygdeordninger. (Selv om vi sier vi er klar over dette, er det ikke sikkert vi for alvor har sett dybdene i dette spørsmålet. En meget tankevekkende artikkel, som vil gi ny innsikt til de fleste, er H. H. Hyman (1979).)

Jeg tror det er flere slags politiske prosesser som bidrar til at en arbeidsløshet som en på forhånd ville betrakte som politisk umulig, etter en tid likevel blir politisk akseptert.

Når en har full sysselsetting i et land, vil den politiske debatt selvfølgelig bli preget nokså ensidig

av argumentasjon og målerklæringer som understreker betydningen av å bevare full sysselsetting. Når en viss arbeidsløshet likevel har kommet, vil debatten og argumentasjonen i alle fall delvis ta andre retninger.

For det første vil en få argumentasjon om at arbeidsløsheten ikke kunne unngås. Mens begrepet «konjunkturer» som noe som går sin gang og periodis framkaller arbeidsløshet, i etterkrigstiden nesten var på vei ut av både politikernes og fagøkonomenes vokabular, har det i den senere tid igjen kommet mer frem, og i den politiske debatt «forklares» ofte vanskelighetene med en henvisning til «dårlige konjunkturer». Konjunkturerne er igjen på vei til å bli noe man tilpasser seg til, istedenfor noe som man ser som et resultat av egne beslutninger og aksjoner. Denne effekten blir selvfølgelig særlig sterk når hvert enkelt land er en del av et større internasjonalt økonomisk system, hvor det enkelte land i liten grad kan påvirke helhetsutviklingen. I praktisk talt alle land henviser politikerne, og selvfølgelig ikke uten en viss rett (jfr. avsnitt 6), til den dårlige internasjonale økonomiske utviklingen som forklaring på det egne lands vanskeligheter.

For det andre vil det, når arbeidsløsheten først er der, alltid komme en argumentasjon om at noe arbeidsløshet er nødvendig for å oppnå visse andre mål. Det kan dreie seg om å dempe inflasjonen, få til omstillinger i næringslivet, svekke kravstore organisasjoners makt, og andre ting. I England kan en f.eks. finne artikler om «the benefits of recession», som nærmest argumenterer for at det er bedre for Englands langsiktige utvikling jo dypere og mer langvarig tilbakeslaget blir – se f.eks. R. F. Stapleton (1981).

Et nærmest offisielt uttrykk for en slik glidning i oppfatningene og argumentasjonen finner en i definisjonene av «full sysselsetting». Disse definisjonene har en tendens til å følge den faktiske arbeidsløsheten slik at når arbeidsløsheten er blitt høy, blir også en høyere arbeidsløshet oppfattet som forenlig med «full sysselsetting».

Argumentasjon langs linjer som er antydnet her, og som vi ser fremkommer når arbeidsløsheten er blitt en realitet, blir selvfølgelig ikke helt uten virkning på opinionen og viljen til å akseptere en viss arbeidsløshet.

Men i tillegg til disse forholdene kommer en enkel mekanisme som jeg tror har større betydning. I en situasjon hvor vi enda ikke har noen betydelig arbeidsløshet, men hvor signaler melder seg om at arbeidsløsheten kan utvikle seg, vil svært mange som er i arbeid være mot arbeidsløsheten, simpelthen fordi en da enda ikke vet *hvem* som vil bli rammet av arbeidsløsheten. Signalene om at arbeidsløshet kan komme skaper utrygghet for svært mange. Når arbeidsløsheten først er et faktum, vil selvfølgelig de fleste av dem som følte utrygghet se at det rammet ikke dem. Selv om arbeidsløsheten kan være ganske

betydelig, er det tross alt et mindretall av de tidligere utrygge som faktisk er blitt arbeidsløse. Ut fra dette er det vel lite overraskende at en opinion som har sett ut til å stå klart og sterkt mot arbeidsløshet, glir over til å akseptere en ganske betydelig arbeidsløshet når denne først er der, eller når den har vært der en stund.

Denne mekanismen avhenger selvfølgelig noe av arten av arbeidsløsheten. Hvis all arbeidsløshet var korttidsarbeidsløshet, og hvis det ikke var de samme som ble rammet igjen og igjen av korttidsarbeidsløsheten, ville svært mange bli berørt. Det ville kanskje gi grunnlag for en standhaftig opinion mot arbeidsløshet. I realiteten utvikler det seg, som jeg tidligere har vært inne på, slik at en får en økende tyngde av langvarig arbeidsløshet, og videre slik at en i den kortvarige arbeidsløshet finner mange personer som rammes flere ganger. Når slike utsorteringsmekanismer gjør seg gjeldende, vil flertallet av yrkesaktive kunne føle seg forholdsvis trygge selv om en betydelig arbeidsløshet har utviklet seg. Kanskje kan en si at denne mekanismen fører til at opinionen lettere aksepterer de alvorlige former for arbeidsløshet enn de noe mindre alvorlige.

Den mekanismen jeg her har påpekt, samsvarer med resultater av opinionsundersøkelser (særlig i USA) angående holdningene til inflasjon jamført med holdningene til arbeidsløshet. Når arbeidsløshetsraten er stabil, er det vanlig at en solid majoritet av publikum er mer opptatt av inflasjonsspørsmålet enn av arbeidsløsheten. («Alle» rammes jo av inflasjonen.) Når det skjer forandringer i inflasjonsraten og arbeidsløshetsraten, skjer det gjerne betydelige forskyvninger i opinionen. Selv en ganske liten øking i arbeidsløshetsprosenten fører til en betydelig forskyvning bort fra bekymring for inflasjonen over til mer opptatthet av arbeidsløsheten. Jeg har også sett referert opinionsundersøkelser som viser at når arbeidsløsheten har vart en stund, er det svært mange som legger ansvaret for arbeidsløsheten over på den enkelte arbeidsløse: De kan få arbeid hvis de bare vil det, og hvis de «tar seg sammen». Slike synspunkter finner også en viss støtte i fagøkonomiske arbeidere som hevder at arbeidsløsheten stort sett er frivillig. Slike arbeidere er et velkjent innslag i debatten særlig i USA og i England.

Disse betraktningene gjaldt utvikling av opinion og holdninger. Ved siden av dette kan en spekulere over mer generelle prosesser angående styringsmulighetene. Under vedvarende høy eller full sysselsetting, vil det kanskje være en tendens til at politikken blir oppfattet som vellykket, og at en derfor har forholdsvis stabile politiske forhold. Utviklingen av høyere arbeidsløshet vil bidra til at politikken fortøner seg som mindre vellykket, og det er neppe noen tilfeldighet at regjeringspartier og opposisjon i løpet av de vanskelige årene har byttet plass i mange land. En får lett politisk ustabile forhold, og lite av langsiktig politikk. Mye av politikken blir opptatt av

taktisk manøvrering, samtidig som den blir lite handlekraftig overfor de virkelige problemene. Dårlig funderte tanker og forslag får også lett gjennomslag i deler av opinionen. (En interessant diskusjon av slike sider ved den politiske prosess under en periode med høy arbeidsløshet finnes hos B. Jordan (1982).)

Det er en del av konklusjonen i de tidligere, mer økonomisk orienterte avsnitt, at det er vanskelig å gjenopprette høy sysselsetting når økonomien først har glidd inn i en situasjon med stor arbeidsløshet. Hvis det da samtidig er slik at politiske prosesser bidrar til at en får en lite handlekraftig styring, vil de forskjellige utviklingslinjer understøtte hverandre i retning av at en får vedvarende betydelig arbeidsløshet.

8. Konklusjoner og avsluttende bemerkninger

De mekanismer jeg har gjennomgått i de foregående avsnitt, er hver for seg bruddstykker av en større helhet. I prinsippet er det ikke noe som skulle kunne hindre en sammenføyning av disse forskjellige bruddstykker og del-mekanismer til en helhet i en omfattende økonomisk modell. En slik modell måtte være utpreget dynamisk. Den måtte inneholde muligheten for kvalitativt forskjellige markedssituasjoner, svarende til markedsbalanse, Keynesiansk arbeidsløshet, klassisk arbeidsløshet og kanskje andre typer av ulikevekt, og den måtte gjennom dynamiske mekanismer inneholde mulighetene for omskiftninger mellom disse typene av ulikevekt. Det skjer f.eks. gjennom pris- og lønnsbevegelser som diskutert i avsnitt 2. Videre måtte modellen inneholde en behandling av arbeidskraften som noe heterogent, med muligheter for at arbeidsløshet som varer en stund kan anta en strukturell karakter, og med muligheter for at slike utsorteringsmekanismer som jeg drøftet i avsnitt 3 vil gjøre seg gjeldende. For behandlingen av investeringer og kapasitetsutnyttelse er det nødvendig at modellen reflekterer den stivhet eller manglende tilpasningsmulighet som råder ved allerede eksisterende produksjonsutstyr, samtidig som den holder muligheten åpen for teknologiske valg når investeringer foretas. Det siste innebærer at bedriftene i lys av priser, lønninger og avsetningsmuligheter – under rådende forhold og i fremtiden – kan velge mellom investeringer med henblikk på å skifte ut foreldet produksjonsutstyr, investeringer for å utvide produksjonskapasiteten, og investeringer for å redusere kostnadene uten å øke kapasiteten. Videre måtte modellen inneholde relasjoner for alle de sider ved sosialektoren og de offentlige budsjetter som er følsomme for utviklingen av produksjon og arbeidsløshet, og videre konsekvensene av gjeldsutvikling og medfølgende rentebetalinger. De politiske prosesser jeg har nevnt, angående forskyvningen av opinionen i forbindelse med arbeidsløshetsspørsmål, politisk handlingslammelse eller ustabili-

tet osv., er utenfor økonomenes vanlige arbeidsområde; likevel tror jeg de er viktige for forståelsen av det som faktisk har skjedd i mange av de vestlige land, og også for den som vil legge opp en politisk strategi med sikte på å hindre arbeidsløshet på lang sikt.

Selv om det finnes helhetsmodeller som inneholder visse elementer av det jeg her har nevnt (som f.eks. de hollandske modeller), og partielle modeller for bruddstykker av helheten, tror jeg ikke det finnes noen modell som inneholder alle disse elementer på en gang. Det ville også være en formidabel oppgave å bygge opp en slik modell. Men jeg ser ingen grunn til at de forskjellige effekter jeg har diskutert mer partielt i de tidligere avsnitt vil oppheves gjennom den samtidige virkningen av de forskjellige mekanismer og elementer. Snarere vil det være slik at de forskjellige mekanismer som tenderer til at arbeidsløshet lett festner seg slik at det er vanskelig å få redusert den raskt igjen, vil forsterke hverandre innenfor modellen. Det samme gjelder samspillet mellom de økonomiske og de politiske mekanismer. Jeg har gitt noen antydninger av resonnementer om dette samspillet her og der i de tidligere avsnitt. Jeg tror altså at helheten, og ikke bare bruddstykkene hver for seg, vil støtte opp om den hovedtese at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned.

Hvis denne tesen er riktig, burde en se virkningene av det i den faktiske utviklingen av arbeidsløsheten i forskjellige land. Her er det imidlertid store vanskeligheter med å identifisere de forskjellige effekter. Selv om det er vanskeligere å få arbeidsløsheten raskt redusert, kan det selvfølgelig tenkes at ekstrordinære virkemidler settes inn slik at det likevel skjer; og kriger og kvalitative endringer i økonomiske systemer inntreffer også av og til slik at en ikke får de riktig lange sammenhengende tidsrekker under sammenliknbare forhold.

Likevel mener jeg at en ser spor av det usymmetriske ved bevegelsen opp og ned i arbeidsløsheten om en ser på forskjellige land.

I Norge hadde vi en liten arbeidsløshet umiddelbart etter første verdenskrig, som så steg raskt i begynnelsen av 1920-årene. Den falt noe ned igjen, men nådde ikke det lave nivå som den tidligere hadde hatt. Den steg så igjen, og sank på nytt, men nå til et bunnivå på vel 15 prosent av fagforeningsmedlemmene – et nivå som var høyere enn de tidligere bunnivåer. Så kom den store depresjonen hvor arbeidsløsheten steg opp til en tredjedel av fagforeningsmedlemmene. Den sank igjen utover i 1930-årene og nådde nå et bunnivå på noe under 19 prosent før den igjen steg til over 20 prosent i 1937–38. Hele mønsteret i denne utviklingen svarer godt til hovedtesen i dette foredraget: Når arbeidsløsheten ble redusert gjentok det seg hver gang at en ikke greide å redusere den til et så lavt nivå som den tidligere hadde vært på.

Norge i etterkrigstiden er mindre belysende, fordi

en har hatt høy sysselsetting det aller meste av tiden, og den noe stigende arbeidsløshet vi har hatt i de senere år gir enda ikke noe grunnlag for noen belysning av de effekter jeg har diskutert. (Men en begynnelse kan ligge i at det helt fra 1974 – i følge OECD-tall – har vært en tendens til økende lengde av søkeperioden før en arbeidsløs får ny jobb.)

Om en ser på et land som USA, med sterkere konjunktursvingninger, var det også slik at nedgangen i arbeidsløsheten etter den store krisen i 1930-årene ble brutt i 1937, mens arbeidsløsheten fremdeles var meget høy, og en fikk igjen en øking i arbeidsløsheten. Deretter fikk en igjen noe reduksjon i arbeidsløsheten, men denne reduksjonen ble virkelig sterk først når ekstraordinære forhold som hadde med krigen å gjøre begynte å virke. I 1944–45 var en nede i en minimal arbeidsløshet i USA. Deretter har en hatt flere konjunkturbølger i arbeidsløsheten, hvor hver bunn stort sett har ligget noe høyere enn de tidligere. Det som bryter denne utviklingen noe er den langvarige og uavbrutte oppgangen i 1960-årene. Her gikk arbeidsløsheten langsomt nedover og nådde et lavere nivå i slutten av 60-årene enn hva den hadde vært på i de foregående høykonjunkturer. Senere har det som kjent igjen gått annerledes. Foruten hevingen av bunnivåene, bærer utviklingen preg av at arbeidsløsheten når den har økt, har økt forholdsvis raskt, mens nedgangen i arbeidsløsheten har gått langsommere.

For vest-europeiske land finner en ofte tilsvarende mønstre, men her er det flere omskiftninger i økonomisk-politiske forhold og spesielle begivenheter som har påvirket situasjonen. For noen land påvirker f.eks. utvandring og innvandring forholdene. Gjennom 1970-årene har de fleste land opplevd en rask øking av arbeidsløsheten frem til 1975, 1976 eller 1977 – noe varierende fra land til land – for deretter å få en viss reduksjon av arbeidsløsheten igjen. Men arbeidsløsheten kom ikke ned til det tidligere vanlige nivå, før den igjen begynte å øke betydelig.

Et slikt raskt blikk på arbeidsløshetsdata er selvfølgelig ikke nok til å bekrefte riktigheten av de forskjellige resonnementer jeg har anført. Men det viser i alle fall at utviklingen av arbeidsløsheten, der hvor den har variasjoner av betydelig omfang, fremviser mønstre som vi kunne vente ut fra tesen «lettere opp enn ned».

Om en som et idealisert bilde forestiller seg en langsiktig optimal politikk, vil denne usymmetrien i arbeidsløshetsutviklingen være en viktig faktor. Jo sterkere de mekanismer er som fremkaller denne usymmetriske utviklingen, jo mer vil den optimale utviklingen innebære av sterk virkemiddelbruk for å hindre en øking i arbeidsløsheten.

Disse resonnementene *utelukker* ikke at en viss kortvarig arbeidsløshet i forbindelse med omstillinger kan bidra til å sikre en bedre sysselsetting i fremtiden. Jeg har ikke gått nærmere inn på dette da det er en velkjent tankegang i den økonomisk-poli-

tiske debatt. Men noen av de momenter jeg har fremført skulle bidra til forsiktighet med å trekke konsekvensene av dette omstillingsargumentet for langt. Hvis en ikke har lagt forholdene til rette for at arbeidskraft som blir ledig gjennom omstillinger meget raskt absorberes i annen aktivitet, kan det som etter intensjonene og i utgangspunktet betraktes som ledd i en slik nødvendig øking i arbeidsløsheten for å få til omstillinger, lett utvikle seg til en mer varig arbeidsløshet som det er vanskelig å få redusert igjen.

REFERANSER

- B. Crick, ed., (1981), *Unemployment*, Methuen, London.
- R. Cross (1982), *Economic Theory and Policy in the UK*, Martin Robertson, Oxford.
- R. B. Freeman (1982), «Labor Studies», *NBER Reporter*, Summer 1982.
- H. Giersch (1982), *Prospects for the World Economy – Short and Long Term*, Manuskript i forbindelse med forelesning ved Sosialøkonomisk institutt, september 1982.
- D. A. Hibbs (1982), «Public Concern about Inflation and Unemployment in The United States», *NBER Summary Report, Conferences on Inflation*, Cambridge (Massachusetts).
- J. Huizinga and S. Fischer (1982), «Inflation, Unemployment and Public Opinion Polls», *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 14, No. 1.
- T. W. Hutchinson (1981), *The Politics and Philosophy of Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- H. H. Hyman (1979), «The Effects of Unemployment,» i R. K. Merton et al., eds., *Qualitative and Quantitative Social Research* (Papers in Honor of P. F. Lazarsfeld), The Free Press, New York.
- L. Johansen (1980), «The Possibility of an International Equilibrium with Low Levels of Activity,» *Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo*, 20. mai 1982.
- L. Johansen (1982), «Some Notes on Employment and Unemployment with Heterogeneous Labour,» under utgivelse i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- B. Jordan (1982), *Mass Unemployment and the Future of Britain*, Blackwell, Oxford.
- E. Lundberg (1981), «Stabilization Problems in an International Setting,» *Bernhard-Harms-Vorlesungen 9*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- D. Massey and R. Meegan (1982), *The Anatomy of Job Loss*, Methuen, London.
- K. O. Moene (1980), «Klassisk eller Keynesiansk Arbeidsløshet,» *Sosialøkonomen*, Årgang 34, nr. 5.
- S. Nickel (1982), «The Determinants of Occupational Success in Britain,» *Review of Economic Studies*, vol. XLIX (1).
- H. R. Sneessens (1981), *Theory and Estimation of Macroeconomic Rationing Models*, Springer-Verlag, Berlin.
- R. G. Stapleton (1981), «Why Recession Benefits Britain,» *The Journal of Economic Affairs*, Vol. 2, No. 1.
- L. C. Thurow (1981), *The Zero-Sum Society*, Penguin Books, Harmondsworth.
- A. Weiss (1980), «Job Queues and Layoffs in Labor Markets with Flexible Wages,» *Journal of Political Economy*, Vol. 88, Nr. 3.

TRONDHEIM ØKONOMISKE HØGSKOLE

Amanuensis i sosialøkonomi

I forbindelse med et samarbeid mellom Trondheim Økonomiske Høgskole og Universitetet i Trondheim om en fire-årig utdannelse i økonomi på siviløkonom-nivå, utlyses en ledig stilling som amanuensis i sosialøkonomi. Arbeidssted vil inntil videre bli Institutt for Økonomi, Avd. Lade, Universitetet i Trondheim, i samsvar med samarbeidsavtale.

Stillingen ønskes besatt med sosialøkonom eller tilsvarende. Det vil bli lagt særlig vekt på relevant undervisningserfaring og forskning/arbeidserfaring innen feltene bedriftsøkonomi og offentlig virksomhet/planlegging.

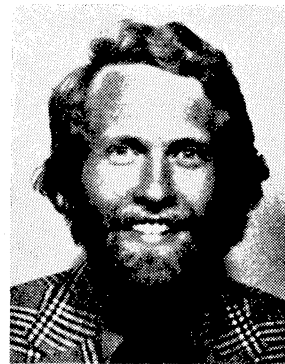
Amanuenser lønnes i lønnstrinn 20–26. Det kan søkes om opprykk til førsteamanuensis, lønnstrinn 26. Stillingen kan besettes med et engasjement. Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til institusjonene.

Søknadsfrist: 1. februar 1983.

Søknad med vitnemål, attester og publikasjoner sendes til

TRONDHEIM ØKONOMISKE HØGSKOLE
Nidarøhallen,
7000 Trondheim

Finnes det noen garanti for sysselsettingen?*



AV

ASS.DIREKTØR OLAV MAGNUSSEN
NORSK ARBEIDSGIVERFORENING

Staten kan på lengre sikt ikke garantere sysselsettingen uavhengig av utviklingen i lønnskostnadene. Den økonomiske politikk i 70-årene kan imidlertid ha skapt forventninger om at staten kan gi en slik garanti. I og med de sysselsettingsproblemer vi nå opplever for en stor del skyldes kostnadssituasjonen i Norge er det tvilsomt om disse vil kunne løses bare ved etterspørselsstimulering. En forsiktig stimulering av privat etterspørsel kombinert med kostnadsreduserende tiltak vil trolig være den politikk kombinasjon som er best tilpasset situasjonen.

Red.

Å gi garanti eller garantere betyr å gi absolutt sikkerhet for. Spørsmålet i overskriften er derfor om en kan gi sikkerhet for sysselsettingen og da underforstått sikkerhet for full sysselsetting.

Med våre institusjonelle forutsetninger som ikke tillater og heller ikke muliggjør direkte dirigeringer av arbeidskraft, og hvor sysselsettingsutviklingen også påvirkes av faktorer helt utenfor samfunnets kontroll, er det i utgangspunktet rett og slett ikke mulig å garantere sysselsettingen. De samfunnsmessige forutsetninger for dette er ikke tilstede. Og selv om de hadde vært det, har det jo vist seg at detaljert kontroll med arbeidsmarkedsutviklingen er så problematisk at en fullgod garanti for sysselsetting vel neppe har eksistert eller kan eksistere i noe samfunn.

Den selektive støttepolitikk i 70-årene

Den økonomiske politikk som ble ført i Norge i 1970-årene, og spesielt i siste halvdel av denne perioden, kan imidlertid ses på som en politikk der staten nærmest med alle tilgjengelige midler stilte seg som garantist for full sysselsetting uansett lønnskostnadsutviklingen. Ekspansiv finanspolitikk ble brukt som et virkemiddel – ikke bare for å motvirke generell avslapping i etterspørselen, men også for å motvirke friksjonsarbeidsledighet og mer eller mindre strukturell arbeidsledighet. Denne ensidige betoning av målsettingen om full sysselsetting har skapt det inn-

trykk at samfunnet garanterer sysselsettingen – selv på mikro-nivå, dvs. for den enkelte bedrift – uansett pris- og kostnadsutvikling. Dette kommer spesielt til uttrykk gjennom den selektive støttepolitikken, der staten på en mer eller mindre koordinert måte med et helt batteri av forskjellige virkemidler grep inn for å sikre sysselsettingen i enkeltbedrifter – bedrifter hvis sysselsetting ofte var kommet i fare som en følge av den kostnadsutvikling som selve den ekspansive finanspolitikken medførte.

Den selektive støttepolitikken skaper helt umulige styringsproblemer, og i den grad denne politikken er vellykket, dvs. opprettholder sysselsettingen i de bedrifter støttepolitikken omfatter, økes problemene for andre bedrifter i samme arbeidsmarked eller produktmarked som den støttede bedrift.

Lønnskostnadene øker og truer dermed sysselsettingen i bedrifter som ikke mottar støtte. Den politikk som altså i utgangspunktet hadde til hensikt å sikre sysselsettingen, har lagt grunnlaget for langt alvorligere sysselsettingsproblemer enn de en tok sikte på å takle. Selv om dette ikke var nok, la man i 1977 frem en stortingsmelding om sysselsettingspolitikken, hvor det nærmest ble gitt garanti for at alle hadde krav på å få en tilfredsstillende jobb på sitt hjemsted i det yrke man selv ønsket – med fleksibel arbeidstid og alle sosiale fordeler. Denne politiske målsetting forsterket det inntrykk av garanti for full sysselsetting uansett lønnskostnadsutvikling som den generelle økonomiske politikk og den selektive støttepolitikk hadde skapt.

Allerede i 1977–78 førte denne politikk til et så høyt kostnadsnivå i forhold til utlandet at lønns- og prisstopp ble innført. Etter at det var slutt på lønns- og prisstoppen, ble imidlertid politikken mer eller mindre videreført i samme form inntil ganske nylig.

Cand.oecon 1966. Planavd. Kud 1966–1970 (avbrutt av et opphold ved University of Chicago 1967–68). OECD 1970–73. Undervisningsleder Rogaland DH fra 1973. Lic. Philos 1974. Fra 1. april 1982 ansatt som ass.dir. i Norsk Arbeidsgiverforening.

*Innledning til debatt.

Men en slik politikk kan bare foreløpig gi full sysselsetting når kostnadsnivået i forhold til utlandet er blitt for høyt. Før eller senere tvinger tap av markedsandeler samt redusert profitt og svakere investeringsutvikling i de konkurranseutsatte sektorer frem en omlegging av politikken. En slik omlegging ble som nevnt ovenfor først gjort i 1977–78. Nå er vi oppe i den andre omlegging. Ønsket om å garantere sysselsettingen, uansett kostnadsutvikling vil før eller siden føre til arbeidsløshet dersom ikke politikken legges om.

Situasjonen i dag

Hvilke muligheter har vi så for å føre en politikk for full sysselsetting i den situasjon vi nå befinner oss? Denne situasjonen er først og fremst karakterisert ved at produksjonen i den konkurranseutsatte delen av økonomien har stagnert eller vært direkte fallende siden midten av 1970-tallet med redusert sysselsetting som resultat, noe som i den aller seneste tid også har slått ut i stigende arbeidsløshet for økonomien som helhet. En viktig grunn til stagnasjonen i den konkurranseutsatte sektor er svikt i etterspørselen på eksportmarkedet. Men en del skyldes uten tvil også den sterke stigning i lønnskostnadene i den annen halvdel av 1970-årene som har redusert etterspørselen etter arbeidskraft. Vi har altså en økonomi med begynnende arbeidsløshet som tildels er etterspørselsbestemt og tildels klassisk eller kostnadsbestemt.

Av grunner som f.eks. professor Michael Hoel allerede har vært inne på, vil det langt fra være sikkert i en slik situasjon at en generell etterspørselsstimulering via finans- og kredittpolitikken vil øke sysselsettingen. Mulighetene er tilstede for at en slik generell stimulering faktisk kan redusere sysselsettingen. Det kan være av verdi kørt å rekapitulere grunnene til dette. En generell etterspørselsstimulering vil øke produksjonen i skjermede næringer. Det er realistisk å regne med at reallønnen som følge av dette vil stige, men dermed vil sysselsettingen falle i den konkurranseutsatte delen av økonomien og den totale sysselsetting kan derfor også falle.

Akkurat nå er vi i en situasjon hvor de reelle lønnskostnader pr. produsert enhet stiger. Dette er utvilsomt en av grunnene til at sysselsettingen nå faller i den konkurranseutsatte sektor. En ekspansiv finanspolitikk i denne situasjon vil forsterke både den reelle lønnskostnadsveksten og sysselsettingsnedgangen i den konkurranseutsatte sektor. Det er videre all grunn til å tro – slik Industriforbundet hevder – at elåstisiteten i arbeidskraftetterspørselen med hensyn til reallønnen er særlig stor akkurat nå. Det vil si at en forholdsvis liten oppgang i reallønnen vil føre til en relativt sett sterk nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft.

Det er lite sannsynlig at ekspansjonen i den skjermede sektor vil suge opp den ledige arbeidskraften i

den konkurranseutsatte sektor. For sysselsettingsvirkningen av den generelle etterspørselsstimulering er nemlig sterkt avhengig av mobiliteten mellom skjermede og konkurranseutsatte sektorer. Jo mindre denne mobiliteten er, jo større vil lønnseffekten av en etterspørselsstimulering bli, og desto sterkere vil sysselsettingsreduksjonen bli i den konkurranseutsatte sektor. Det er grunn til å tro at mobiliteten er lav her i landet, spesielt fordi vi har få store felles arbeidsmarkeder for konkurranseutsatt og skjermet virksomhet. De skjermede sektorer er ofte plassert andre steder geografisk og etterspør i tillegg andre typer arbeidskraft enn de konkurranseutsatte sektorer vil avgi. I tillegg til dette har den politikk som ble ført i 1970-årene generelt virket bremsende på mobiliteten.

Selv om sysselsettingen ikke faller, men viser en nettoøkning, vil en kontinuerlig ekspansjon av den skjermede sektor for å motvirke tendensen til arbeidsløshet også stadig redusere den konkurranseutsatte sektor, og derfor etterhvert undergrave via betalingsbalanseproblemer mulighetene for å fortsette en slik politikk.

En politikk med generell etterspørselsstimulering kombinert med sterk reallønnsøkning for utsatte grupper har nettopp vært gjennomført i Frankrike. Resultatet ble nærmest som forutsatt av diskusjonen ovenfor: sterk lønns- og prisvekst, fortsatt øking i arbeidsløsheten, svære underskudd på betalingsbalansen. Som alle vet, er det nå innført lønns- og prisstopp, og tanken på en ensidig ekspansjon ser ut til å være oppgitt.

Strategi for full sysselsetting

Etter mitt syn er det derfor ikke en fornuftig strategi for å motvirke økt arbeidsløshet der denne skyldes for høyt internasjonalt kostnadsnivå, å stimulere etterspørselen generelt via finans- og kredittpolitikken. En slik politikk vil nærmest være å underskrive dødsdommen for store deler av industrien. Før eller siden vil en komme i den situasjon at mulighetene via den vei er uttømt. Det beste opplegg nå synes å være en kombinasjon av etterspørselsstimulering og lønnskostnadsreduksjon – slik at en kan være noenlunde sikker på at en netto sysselsettingsøkning blir resultatet.

Dette skulle tilsi at etterspørselsstimuleringen skjedde på felter hvor virkningen på lønnsnivået vil bli forholdsvis svak og mest mulig jevnt fordelt geografisk, samtidig som tiltak for å redusere de gjennomsnittlige lønnskostnadene blir satt i verk. Det er vel kjent at omstillingsvirkningene for arbeidsmarkedet er størst ved øking i det offentlige konsumet, og vesentlig mindre ved en øking i privatkonsum eller private investeringer. Skal en kombinere en redusert lønnskostnadsvekst med etterspørselsstimulering, kan en strategi med vekt på å stimulere privat konsum og investering og redusert lønns-

kostnadsvekst ved svakere vekst i sivil og offentlig konsum ha noe for seg. Det er imidlertid klart at det ligger en risiko her, for samtidig som ekspansjonen av privat konsum og investering fører til mindre lønnskostnadspress enn en ekspansjon i den offentlige sektor, så er jo også den direkte sysselsettingsvirkning av en ekspansjon i privat forbruk og investering mindre enn ved en tilsvarende ekspansjon i den offentlige sektor. Her blir avveiningsproblemerne vanskelige.

Reduksjon i de relative kostnader for norsk industri

Når det gjelder gjennomføringen av selve lønnskostnadsreduksjonen har vi i grunnen fire muligheter:

1. Den første er en devaluering, som vi tildels allerede har foretatt her i landet, og som svenskene nettopp har fulgt sterkt opp. Bakdelen ved en slik devaluering er at den ofte bare har effekt på kort sikt. Innenfor en Phillips-kurveøkonomi med forventet prisstigning som en faktor i den nominelle lønnsstigning, eller en økonomi med full kompensasjon for prisstigning via andre mekanismer, vil effekten fort kunne være spist opp. Et annet negativt moment er at fordelingsvirkningen av en reallønnsreduksjon via devaluering er mer usikker og kan være mer uheldig enn andre former for lønnskostnadsreduksjoner.

2. Den andre muligheten er en lønnsstopp – som vi erfaringsmessig vet er en ytterst vanskelig operasjon. Når lønnsstoppen opphører, kommer det lett en ny pris- og kostnadseksplasjon.

3. Den tredje metoden er en reduksjon i arbeidsgiveravgiften. Denne metoden har også professor Michael Hoel vært inne på, og som han påpekte, vil effekten være sterkt avhengig av hvilken måte denne reduksjonen finansieres på. En måte kan være redusert offentlig konsum, noe som vil bety redusert sysselsetting i skjermet sektor. Rentenivået kan også gå opp, hvilket vil si redusert investeringsnivå i den private sektor, noe som igjen vil bety redusert sysselsetting. Alt i alt kan finansieringsmåten virke slik at den positive sysselsettingseffekt av en nedsettelse av arbeidsgiveravgiften oppheves.

En viktig side ved virkningen av arbeidsgiveravgiften er overveltningseffekten. Undersøkelser, blant annet i Sverige, tyder på at 30–40 prosent overveltes. Det betyr en netto lønnskostnadsreduksjon på 60–70 prosent, men den kan lett bli langt mindre. Fordelingen på sektorer kan også være forskjellig.

Folketrygdens økonomi er anstrengt. Det er allerede et underskudd på ca. 10 milliarder kroner som dekkes over det generelle statsbudsjett. Ved en reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil dette underskuddet øke ytterligere. For å motvirke at underskuddet øker ytterligere, vil en lett komme i den situasjon at sysselsettingseffekten av en redusert ar-

beidsgiveravgift blir helt eliminert. Men totalt sett er jeg enig med Michael Hoel at skal en bruke en avgiftsreduksjon i det hele tatt, så er antakelig en reduksjon av arbeidsgiveravgiften den mest effektive.

4. Den fjerde muligheten ligger i en gradvis anpassning av kostnadsnivået gjennom flere år, slik det nettopp fremlagte statsbudsjett er et forsøk på. Her vil en gradvis bremse lønnskostnadsveksten gjennom reelle skattelettelser som fordeles over en rekke år. Risikoen ved en slik politikk er naturligvis at effekten av bremsingen av de offentlige utgifter som må til for i det hele tatt å få ned lønnskostnadsveksten kan bli såpass sterk at arbeidsløsheten får anledning til å stige, og – som Leif Johansen har påpekt – kan det bli en utvikling som det er vanskelig å snu.

En kort oppsummering så langt: Et hovedproblem i norsk økonomi er å få redusert lønnskostnadsveksten. For å hindre at en slik reallønnsreduksjon fører til generell etterspørselssvikt, er det nødvendig med en forsiktig og parallell ekspansjon av etterspørselen innenlands. Dette kan gjøres ved ekspansjon i den offentlige sektor, eller ved økt privat forbruk og investering. Fordelingen her kan bli et problem. Mens den bestemte økning i f.eks. offentlig forbruk direkte og indirekte gir større sysselsettingsvirkning enn økt privat forbruk, fører det samtidig til en sterkere økning i lønnskostnadene enn samme økning i privat forbruk. Avveiningen her og fordelingen av ekspansjonen på privat og offentlig sektor kan derfor gi en knivskarp balansegang.

Investeringsavgiften og investeringene

Jeg har ikke nevnt investeringsavgiften i min liste over kandidater til kostnadsreduksjonen. Dette har sin bakgrunn i at jeg tror at selve investeringsnivået neppe bør økes. Totalt sett virker investeringsnivået for Fastlands-Norge tilstrekkelig høyt. Problemet her synes først og fremst å ligge i fordelingen av investeringene på sektorer og i at disse som følge av sterk stigning i prisen på arbeidskraft og energi er blitt for kapitalintensive. I den senere tid er antakelig stor vekt lagt på såkalte defensive investeringer (jfr. Leif Johansens foredrag), mens det er et hovedpoeng ved lønnskostnadsreduksjonen å skape arbeidsplasser som krever mindre kapitalressurser. Det vil bety at en viss investeringsdose fører til et større antall arbeidsplasser enn før, og dermed gir økt sysselsetting. I den grad investeringsavgiften derfor er en avgift på anskaffelse av realkapital, vil en reduksjon i denne kunne føre til at de ekstra store kapitalutgifter pr. sysselsatt opprettholdes, og dermed vil en slik reduksjon kunne motvirke noe av den ønskede effekten av lavere lønnskostnader. Hensikten er jo ikke bare å senke bedriftenes kostnader, men også å gjøre arbeidskraften relativt sett billigere i forhold til kapitalen.

Men investeringsavgiften er en problematisk avgift. I stor utstrekning er dette en avgift for vedlikehold og ikke nyinvestering. Den gir dermed en tilskyndelse til nyinvestering istedenfor vedlikehold, og kan på den måten ha samme virkning som en for høy lønnskostnad, nemlig at den leder til et for høyt investeringsnivå pr. arbeidsplass.

Andre forslag til å redusere arbeidsledigheten

I en situasjon med høy og varig arbeidsløshet er det ofte en tendens til at mer eller mindre lettvinne løsninger på arbeidsløshetsproblemet vinner tilslutning. Mange har blant annet tatt opp tanken om deling av den totale arbeidsinnsats mellom de som er sysselsatte og de som er arbeidsløse. Det er flere måter dette er foreslått gjort på, blant annet

- lavere pensjonsalder
- senkning av arbeidstiden
- deling av jobber, f.eks. ved økt deltidarbeid.

Det er mulig at slike ordninger kan bety noe, men jeg er redd for at den totale effekt vil bli marginal, og at det er en betydelig sannsynlighet for at den totale sysselsetting kan bli redusert dersom slike ordninger blir gjennomført i større omfang. Hovedargumentet mot slike arrangementer er først og fremst at de som er arbeidsløse og de som er sysselsatte svært ofte er ikke-konkurrerende grupper på arbeidsmarkedet. Dessuten har vi det forhold som professor Leif Johansen trakk frem – at de som er blitt arbeidsløse på et vis har gått gjennom en sorteringsmekanisme hvor de har fått påført stemplet «mindre arbeidsdyktig».

Folk uten yrkesutdanning med liten arbeidserfaring og eldre fra sektorer som i lang tid har vært i tilbakegang er sterkt overrepresentert blant de arbeidsløse. Etterspørselen etter arbeidskraft der den fremdeles finnes ser etter helt andre karakteristika.

Typisk for det enkle bilde av arbeidsmarkedet som disse forslagene representerer er de franske

myndigheters forhåpning om at lavere pensjonsalder skulle føre til mindre ungdomsarbeidsløshet. Såvidt jeg vet er erfaringen at i så måte har den lavere pensjonsalder vært helt uten verdi.

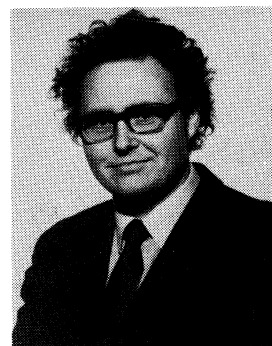
I den grad den arbeidsløse del av arbeidsstokken har erfaring og dyktighet som er etterspurt, krever dette ofte at vedkommende flytter på seg, og som vi vet er dette noe som ofte ikke skjer. Totalt sett finner man at kostnadene ved flytting er så store at de avstår fra det.

Et annet ankepunkt mot disse forslagene er at de ofte medfører økte produksjonsomkostninger for bedriftene. Dette kan – om bedriften blir påtvunget slike arrangementer – faktisk føre til økt arbeidsløshet totalt sett. Ett eksempel er forslaget om kortere arbeidstid. Dersom dette blir gjennomført uten økte timelønnskostnader for bedriftene, er det mulig at det kan virke positivt på sysselsettingen. Fagforeningene krever imidlertid ofte lønnskompensasjon, med det resultat at timelønnskostnadene stiger, og selv om de ikke krever lønnskompensasjon vil timelønnskostnadene for bedriftene kunne stige. Dette skyldes at det alltid er visse faste kostnader uansett størrelsen på bedriftens sysselsetting. Det er derfor sannsynlig at den totale etterspørsel etter arbeidskraft vil gå ned, og en har oppnådd det motsatte av det en tok sikte på. Et resultat som ofte oppstår når en uten særlig forutgående refleksjoner griper inn i markedsmekanismen.

Utgangspunktet for alle disse forslagene er at den totale arbeidsinnsats betraktes som gitt, dvs. en kake av bestemt størrelse som skal fordeles. Men dette er jo nettopp det som ikke er tilfelle. Selve delingsformene slik de er foreslått påvirker totalinnsatsens størrelse. Det finnes aldri noen gitt kake å dele. I selve utgangspunktet ser en også bort fra at det virkelige problemet ligger i å påvirke selve størrelsen på den samlede arbeidsinnsats ved at etterspørselen økes og bedriftene tilskyndes til økt rekruttering gjennom lavere reelle lønnskostnader.

Finnes det noen garanti for sysselsettingen?*

AV
ØKONOM ULF SAND
LANDSORGANISASJONEN I NORGE



Det finnes ingen garanti for sysselsettingen i årene fremover. Arbeidsledighet er en selvforsterkende prosess; økt arbeidsløshet fører med seg ytterligere økt arbeidsløshet.

Regjeringens økonomiske opplegg for 1983 vil ha som sin konsekvens en fortsatt økning i ledigheten. Dette skyldes blant annet nedskjæringene i utgiftene til en rekke fagdepartementer og nedgangen i industriinvesteringene og i det offentliges investeringer. Regjeringen er dessuten trolig for optimistisk i sin vurdering av eksportutviklingen og i sitt anslag på boliginvesteringene.

Lettelser i personbeskatningen er bortkastede virkemidler i sysselsettingspolitikken. I stedet bør veksten i offentlig virksomhet øke. Det er nødvendig med stimulerende virkemidler overfor industrien, deriblant også tiltak rettet mot spesielle bransjer eller enkeltbedrifter.

Red.

Jeg vil åpne dette innlegget med å gi mitt svar på det spørsmål som er reist: Nei – det finnes ingen garanti for sysselsettingen i den tida vi står foran.

I en periode med usikker vekst og stigende arbeidsledighet i den industrialiserte del av verden, sier det seg selv at det vil stilles spesielle krav til vår egen økonomiske politikk i Norge om vi vil sikre sysselsettingen. Helt klart er det at om vi bruker de samme økonomisk-politiske virkemidler som andre land, vil også resultatene bli lik de vi ser i andre land. I så tilfelle vil arbeidsledigheten få tak også i Norge.

I den sammenheng står vi i tilfelle overfor en ny fase:

Arbeidsledigheten har en tendens til å virke selvforsterkende – økende arbeidsledighet blir en del av det aksepterte politiske, økonomiske og sosiale systemet – og den har lett for å bre seg, og få et større omfang. Jeg syns de internasjonale erfaringene fra de siste 10 åra er temmelig entydig i så måte, og jeg synes de resonnementer Leif Johansen hadde i sitt foredrag rundt denne problemstillingen er helt sentrale. Hans konklusjon om at det kan være svært

vanskelig å gjenopprette en situasjon med lav arbeidsledighet dersom arbeidsledigheten først har fått utvikle seg over et visst nivå og over en viss tid, tror jeg er en sentral og viktig vurdering – ikke minst i den situasjon vi nå synes å være inne i med en langvarig svak internasjonal vekst.

Jeg vil for min del formulere det slik: Arbeidsledigheten bærer i seg en *selvforsterkende prosess* – økt arbeidsledighet fører med seg ytterligere økt arbeidsledighet.

Med dette som utgangspunkt vil jeg i mitt innlegg nå kommentere den aktuelle situasjon vi står overfor i Norge – og jeg vil tilslutt knytte min kommentar om til Michael Hoels konkrete påvisning av at lønnsnivået har stor betydning for sysselsettingen.

Det er fare for at vi nå står foran et veiskille i norsk økonomisk politikk; Enten velger vi å fortsette vår særnorske politikk for full sysselsetting, eller vi velger å akseptere en stigende arbeidsledighet også her i landet.

Når jeg bruker uttrykket «velge», er det nettopp fordi jeg tror nå vi står overfor *et valg*: Pga. vår relativt frie utenriks-økonomiske stilling – pga. oljeinntektene – har vi en *handlefrihet* i bruken av økonomisk-politiske virkemidler som andre land ikke har.

Men det er også klart at stien for handlefrihet blir smalere og smalere jo lenger den internasjonale arbeidsledigheten får utvikle seg. Pga. vår internasjonale avhengighet gjennom vår internasjonale konkurransesituasjon, *må* Norge nødvendigvis bruke

Ulf Sand tok sosialøkonomisk embetseksamen høsten 1963. Han har siden arbeidet i Finansdepartementets planleggingsavdeling og i LO's økonomiske kontor. I 1971–72 var han statssekretær i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og var statssekretær i samme departement i 1973–1977. Han var finansminister fra 1979 til 1981.

*Innledning til debatt.

sine virkemidler under hensyntaken til de realiteter vi står overfor. Her står Michael Hoels påvisning av sammenheng mellom lønnsnivå og sysselsetting sentralt. Stien for handlefrihet blir etter hvert smalere, fordi vi er nødt til å kombinere et høyt nasjonalt etterspørselsnivå med en bedring eller opprettholdelse av konkurranseevnen om vi i tida framover skal sikre full sysselsetting.

Våre ledighetstall for de siste måneder viser oss at arbeidsledigheten her i landet har steget med 50 prosent fra tilsvarende måneder i fjor. Selv om vi fremdeles ligger på et lavt nivå i internasjonale sammenlikninger, står vi likevel overfor et *skift* i tallene som er illevarslende. Disse tallene burde virke som en signallampe for de som utformer den økonomiske politikken.

Dessverre synes ikke det å være tilfelle. Det økonomiske opplegget for 1983, som er presentert i nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, vil ha som sin konsekvens en fortsatt økning i ledigheten.

Dette skyldes flere faktorer:

- Ut fra de internasjonale realiteter vi står overfor, synes det klart at Regjeringen overvurderer eksportutviklingen
- Regjeringen forutsetter en fortsatt nedgang i industriinvesteringene. 10 prosent neste år kommer i tillegg til en nedgang på 15–20 prosent i år
- Regjeringen regner med en svakere utvikling i kommunesektoren enn det som var forutsatt i langtidsprogrammet
- Det forutsettes en sterk reell reduksjon i en rekke fagdepartementers budsjetter. Verst ute er Industridepartementets budsjett, også når det gjelder støtten til framtidsrettede bransjeprogrammer, forskning og omstillinger
- Investeringene i offentlig virksomhet – stat og kommuner – går ned med 6 prosent
- Det knytter seg atskillig usikkerhet til utviklingen i boliginvesteringene, bl.a. pga. den usikkerhet som er skapt i etterspørselsutviklingen etter bolig
- Det mangler et inntektspolitisk opplegg. Sammenhengen mellom skattelettelse som vedtas i høst og den totale inntektsutviklingen neste år, er i beste fall meget usikker. Antakeligvis er det en meget liten sammenheng fordi Regjeringen i sitt opplegg ikke gjør noen forutsetninger om en inntektspolitisk fordelingspolitikk, mens de reelle skattelettelsene først og fremst kommer personer med høye inntekter til gode.

Det er derfor alt i alt vanskelig å se hvilke elementer i dette opplegget som skulle bidra til å sikre en tilfredsstillende sysselsettingsutvikling ut fra de mål vi har. Det er – etter mitt skjønn – stor sannsynlighet for at dette er et opplegg for økt arbeidsledighet også i Norge.

Når vi skal vurdere muligheten for å sikre full sysselsetting på *lenger sikt*, er det også etter mitt syn grunn til en realistisk pessimisme.

Dette bygger jeg først og fremst på *to forhold*:

- Det er lite som tyder på at den internasjonale veksten innen en rimelig tidsdimensjon blir sterk nok til å bli et dynamisk element i norsk sysselsettingspolitikk. Mer og mer synes det åpenbart at den svake internasjonale økonomiske utviklingen er en kombinasjon av en langvarig konjunkturavslapning, en endret strukturutvikling og en feildimensjonert økonomisk politikk i ledende land.
- Videre er det realistisk å anta at Norge nå er inne i en omformingsprosess mht. den økonomiske politikken. Det økonomiske opplegget for 1983, som jeg tidligere har omtalt, er i tråd med den mer langsiktige politikken som Regjeringen la opp til i sitt reviderte langtidsprogram.

Dette forutsetter en samlet tilstramning i en periode da den internasjonale veksten vil bli svak – noe som nødvendigvis må bety økt arbeidsledighet i Norge.

Hva burde vi så gjøre annerledes?

For det første er det etter mitt syn sentralt at vi unngår den svake veksten i samlet offentlig virksomhet, både på kortere og lengre sikt.

Jeg tror realiteten er at lettelsene i personbeskatningen er bortkastet som virkemiddel i sysselsettingspolitikken. På sikt er det grunn til å anta at etterspørselen etter sentrale tjenester i samfunnet i stor grad vil vende seg mot oppgaver som best løses gjennom fellesskapets organer, og jeg tror det er all grunn til å anta at offentlig virksomhet også i tida framover må suge opp store deler av arbeidskraften.

For det andre vil det være nødvendig med stimulerende virkemidler overfor industrien av et helt annet omfang enn det Regjeringen legger opp til. Det er nødvendig at det satses på forskning- og utviklingsarbeid, og at dette initieres fra myndighetenes side. Det er også nødvendig – selv om det ut fra mange slags resonnmenter kan argumenteres mot det – at det legges opp til spesielle støttetiltak for forskjellige bransjer og enkeltbedrifter. Når jeg går inn for det, er det fordi jeg mener at de sosiale, økonomiske og menneskelige kostnader ved arbeidsledighet er langt større enn kostnadene ved tiltak som opprettholder virksomhet som etter rene bedriftsøkonomiske kriterier ikke har livets rett på kort sikt. Det må imidlertid være en klar forutsetning at bedriftene har reelle levemuligheter på noe lengre sikt.

For det tredje vil det være nødvendig med virkemidler som stimulerer til omstillinger. I dagens situasjon må dette også stimuleres gjennom offentlige tiltak. Vi må se i øynene at det er lettere å sikre omstillinger under sosialt akseptable vilkår i en økonomi i vekst enn i en økonomi i industriell stagnasjon.

For det fjerde må det føres en meget aktiv politikk for å sikre norsk industri leveranser til virksomheten

i Nordsjøen. Vi må nå vokte oss vel for å spille fra oss de vekstmulighetene vi tross alt har her i landet.

For det femte tror jeg at det er helt nødvendig med en sterkere satsing på Husbanken som drivende element i boligfinansieringen.

For det sjette tror jeg det er nødvendig med en økt satsing på distriktpolitikken. Dersom vi ikke makter fortsatt å bygge ut landet etter et balansert utbyggingsmønster mellom landsdelene, kan vi si farvel til den fulle sysselsettingen i Norge.

Og til sist, men ikke minst – og her kommer jeg inn på Michael Hoels konklusjon om sammenhengen mellom lønnsnivå og sysselsetting – vil det være nødvendig med et aktivt engasjement fra myndighetenes side i inntektspolitikken. Det er riktig som Hoel hevder, at skal en få aksept for en lavere lønnsvekst fra lønnstakernes side, må de føle at de

får noe igjen for det. En sikker og trygg arbeidsplass vil uten tvil være en slik fordel.

Men lønnstakerne må også kunne forutsette at en slik tilbakeholdenhet må gjelde alle grupper i samfunnet. Det er umulig å skape en slik forståelse blant vanlige lønnstakere, dersom det lett kan påvises at andre grupper skummer fløten av en lønnspolitisk tilbakeholdenhet.

Ut fra dette blir min *konklusjon* at vi ikke har noen garanti for full sysselsetting i Norge. Men vi står overfor et *valg* i vår økonomiske politikk mht. sysselsettingen. Vi har *mulighetene* til å sikre full sysselsetting i Norge, om vi bevisst bruker våre virkemidler til å sikre et høyt aktivitetsnivå kombinert med en aktiv og altomfattende inntektspolitikk for å sikre en rimelig kostnadsutvikling.

SOSIALDEPARTEMENTET SØKER

KONSULENT (Vikar)

TIL BUDSJETTKONTORET.

Kontoret forbereder departementets forslag til statsbudsjett, inklusive folketrygdens utgifter, nasjonalbudsjett, langtidsbudsjetter, og samordner departementets og de underliggende institusjoners budsjettarbeid. Kontorets oppgaver er under utredning, bl.a. som følge av at det legges større vekt på arbeid med å utvikle budsjetter som styringsinstrument.

Søkerne må ha juridisk eller høyere økonomisk utdanning, og helst praksis fra budsjettarbeid.

Stillingen vil gi gode utviklingsmuligheter.

Vikariatet vil vare i inntil 3 år.

Nærmere opplysninger ved byråsjef A. Myhrer i tlf. (02) 11 85 23.

Stillingen lønnes etter statens regulativ i

Lønnstrinn 18–22

(Kr 106 899,– til kr 129 324,–.)

Fra lønnen trekkes 2% pensjonsinnskudd.

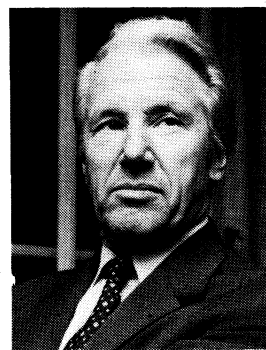
*Søknader med bekreftende kopier
av attester og vitnemål innen 30. desember til
SOSIALDEPARTEMENTET,
Postboks 8011 Dep., Oslo 1.*

49 – 1298/SF

Internasjonalt perspektiv på begrepet full sysselsetting

Kostnader ved arbeidsløshet

AV
DIREKTØR KJELL ANDERSEN
OECD



På grunn av strukturendringer i arbeidsmarkedet innebærer trolig en gitt arbeidsløshetsprosent et strammere arbeidsmarked i dag enn for 15–20 år siden. I artikkelen drøftes disse strukturendringene nærmere. Selv om en del av den høye ledigheten i OECD-landene skyldes strukturendringer i arbeidsmarkedet er hovedproblemet likevel manglende etterspørsel og for høy pris på arbeidskraft. OECD har beregnet tapet ved den høye ledigheten til 340 mrd. dollar, eller mer enn BNP i de fire nordiske land. I artikkelen drøftes ellers hvordan den skandinaviske samfunnsmodell må tilpasses for at de økonomiske problemene i disse landene skal kunne løses.

Red.

Jeg har tatt meg visse friheter i tolkingen av den oppgitte tittel på foredraget. De områder som ble antydnet da jeg ble bedt om å holde foredraget var:

- Har vi en annen ledighet enn før?
- Er dagens ledighet forbundet med et strammere arbeidsmarked nå enn tilsvarende ledighet før?
- Kostnader ved arbeidsløshet.

Men jeg vil også si noe om utsiktene for aktivitet og sysselsetting internasjonalt, og om Norge og den skandinaviske samfunnsmodellens plass i bildet. Første delen av foredraget må derfor bli noe mer summarisk enn mine oppdragsgivere muligens hadde tenkt seg.

Strukturendringer i arbeidsmarkedet og arbeidsløshet

Arbidsmarkedet er i stadig endring, og det er ikke lett å tolke det som foregår. Problemet vanskeligjøres av mangelfull statistikk. En skal derfor være forsiktig med å trekke konklusjoner. Likevel tror jeg en temmelig sikkert kan si at en gitt arbeidsløshetsprosent er forbundet med et strammere arbeidsmarked i dag enn for 15–20 år siden, men det er vanskelig å si hvor meget.

Det er praktisk å skille mellom tilbuds- og etterspørselssiden for arbeidskraft og forholdet mellom de to.

Kjell Andersen ble cand oecon 1950. Associat ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo 1950–52. Ansatt i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet 1952–54. Deretter ved OECD's sekretariat. I dag direktør for den avdelingen som er ansvarlig for lande-eksaminasjoner, prognosearbeide og andre konjunkturanalyser.

På tilbudssiden skal jeg nevne to faktorer.

- I de fleste OECD-land svarer kvinnene for en større del av den totale arbeidsstyrken enn før. I noen land – særlig Nord-Amerika – veier de yngre (under 25 år) også tyngre i totalen enn før. Da ledigheten blant disse grupper er relativt stor, vil det nasjonale ledighetstall stige selv om ledigheten for hver enkelt gruppe er uendret.
- Det ser ut til at øking av arbeidsløshetsstrygden og det antall som dekkes av denne har ført til høyere ledighetstall. Dette er konklusjonen på en oversikt over den eksisterende akademiske litteratur på området av den irske professor Brendan Walsh, Dublin¹). Han sier at virkningen er stor nok til å være av betydning for økonomisk politikk selv om den er mye mindre enn en del ekstreme synspunkter har antydnet. Den skyldes at arbeidsløse som tidligere ville ha falt ut av arbeidsmarkedet forblir registrert så lenge de får stønad; et større antall unge og kvinner tar jobb da dette gir rett til stønad etter en viss tid; arbeidsløse tar seg lengere tid for å finne en passende jobb.

På etterspørselssiden kan en nevne at foretak – etter hvert som stagnasjon eller lav vekst har vart og utsiktene til raskere vekst er blitt mer usikre – er mindre tilbøyelige til å sitte med overflødig arbeidskraft enn i tidligere perioder med kortere avslapping i etterspørselen; relativt høye arbeidsløshetsstønader trekker i samme retning. Minimumslønn har redusert etterspørselen etter ukvalifisert arbeidskraft (særlig unge) og sannsynligvis også totalt.

Men viktigere enn forhold på tilbuds- og etter-

¹) Ibid.

spørselsiden er sannsynligvis en større vanskelighet i tilpassingen mellom de to. En rekke indikatorer tyder på at arbeidskraften er mindre mobil enn før. Dette er kanskje ikke overraskende; det henger sammen med høyere levestandard (mer enn fordoblet over de siste 25 år), flere huseiere, og flere familier med to eller flere inntektstakere. Det er også sannsynlig at – i visse land – mindre lønnsforskjeller og høyere marginalsatt har spilt en rolle. Mindre lønnsforskjell for kvalifisert og ukvalifisert arbeidskraft, færre tar fagutdannelse, samtidig som foretakenes behov for kvalifisert arbeidskraft er økt.

En generell indikator som peker i retning av større ulikevekt er relasjonen mellom antall arbeidsledige og antall ledige plasser. Ved en gitt arbeidsmarkedsstruktur, er det en negativ korrelasjon mellom ledige plasser og arbeidsløshet, dvs. antall ledige plasser faller ved stigende arbeidsløshet. Økonometriske undersøkelser som dekker mer enn 80% av OECD-området tyder på et markert skift i denne kurven over de siste tyve år, så i dag er en gitt arbeidsløshetsprosent typisk forbundet med et vesentlig større antall ledige plasser enn tidligere, både i området som helhet og i de 12 land som ble studert²). Denne undersøkelsen er selvfølgelig av meget aggregert karakter, og det kan være at statistikken for ledige plasser er påvirket av en tendens til større melding av ledige plasser over tiden.

En kan derfor konkludere at det er mange tegn på at arbeidsmarkedet har endret seg som antydnet, men det er vanskelig å si *hvor mye*. I USA regnet en for noen år siden med at arbeidsløsheten ved full sysselsetting var steget til mellom 5 og 6% fra 4% i 1960-årene. For andre land har jeg ikke sett kvantitative anslag.

Men hva en enn kan mene om dette, er det klart at den sterke stigning i arbeidsløsheten i OECD-land det siste tiåret i det alt vesentlige skyldes andre forhold. Jeg skal nevne to.

- Manglende etterspørsel er åpenbart én hovedfaktor. Grunnen til denne mangel er som kjent, at de fleste land bruker etterspørselsregulering som hovedmiddel til å redusere inflasjonen.
- I en rekke land er lønnen blitt for høy slik at *arbeidskraften har priset seg ut av markedet*. Det var tendenser i denne retning i slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene, og disse ble forsterket etter den sterke stigning i oljeprisen i 1973–74. Lønningene steg da mye mer enn det var rom for da produktivitetsøkningen ble svakere og bytteforholdet overfor utlandet forverret seg (– 2% av BNP). Fortjenestemarginer ble redusert, og dette førte både til mindre investeringer og til at de investeringer som *ble* foretatt i stor grad tok sikte på å erstatte arbeidskraft. I de siste årene er fordelingen mellom lønn og fortjenester rettet opp

i noen land, slik at det ikke er et problem i de tre største OECD-land (USA, Japan og Vest-Tyskland som svarer for over 60% av OECD BNP. Personlig mener jeg *større* lønnsøkning det siste året eller to ville vært en fordel i både Japan og Vest-Tyskland da det kunne ført til mer etterspørsel og en heldigere utvikling i lønn og fortjenester på sikt). Men en rekke andre land sliter fortsatt med for høye reelle lønninger.

Kostnader ved arbeidsløshet

En kan lage mange beregninger over dette, men ingen kan vurdere den psykiske påkjenning forbundet med arbeidsløshet. Den eksplosjonsartede øking i kriminalitet og narkotikamisbruk er neppe upåvirket av stigende arbeidsløshet, særlig blant de unge. Ungdomsledigheten ligger nå på 18% i OECD-området, og en må regne med stigning til 19–20% i 1983. For en femtedel av ungdommen er derfor arbeidsløshetskøen den første kontakt med det profesjonelle liv, noe som nødvendigvis må prege deres innstilling til samfunnet. Dette er kanskje den alvorligste side ved arbeidsløsheten.

Hvis vi skal forsøke å anslå de *økonomiske* kostnader, står vi overfor store målingsproblemer. På den ene side er det klart at den registrerte arbeidsløshet undervurderer sløsingene med ressurser da mange ikke registreres, og mange fremmedarbeidere har forlatt OECD-området. På den annen side deltar en del arbeidsledige i den «skjulte» delen av økonomien og er derfor ikke helt uproduktive. Som tidligere nevnt er det også usikkert hva en skulle sammenligne den nåværende arbeidsløshet med, dvs. hva en kan regne som full sysselsetting i dag. Hvis en noe arbitrært tar forskjellen på den aktuelle rate og den gjennomsnittlige i 1960-årene (som var påvirket av avslapningsperioder) og dessuten gjør endel andre forenklete forutsetninger, kan produksjonstapet i OECD-området som helhet i 1981 anslås til \$340 mrd., dvs. mer enn BNP i de fire nordiske land. I år øker tapet med noe tilsvarende produksjonen i Sveits (1,3%). Det kumulative tapet siden 1973 er selvfølgelig enormt.

Likevel er ikke dette hele historien. En bør også ta i betraktning de følgende tre forhold.

- En del av den tapte produksjon over det siste tiåret ville blitt investert. Nedgangen i investeringsraten i OECD-området har redusert grunnlaget for fremtidig produksjons- og inntektsøkning.
- En må også regne med at høy arbeidsløshet har medført lavere investeringer i den menneskelige kapital, noe som også reduserer den fremtidige produksjonsbasis.
- Lavere investeringer i produksjonsutstyr har ført til ulikevekt mellom fysisk kapital og arbeidsstyrken, dvs. at produksjonskapitalen i dag – selv fullt utnyttet – ikke er stor nok til å sysselsette hele arbeidsstyrken. Størrelsen på denne ulikevekt va-

²) Se «The Challenge of Unemployment»; A Report to Labour Ministers. OECD Paris 1982.

rierer fra land til land. Den er særlig stor i Danmark, Belgia og Storbritannia hvor investeringene er falt meget sterkt. Selv i Vest-Tyskland regner myndighetene med at mye av arbeidsløsheten er strukturell i denne forstand.

En kunne også diskutere kostnadene av høyere arbeidsløshet for de offentlige budsjetter. Jeg skal bare nevne *ett* forhold som etter min mening er meget viktig. Lav aktivitet og høy arbeidsløshet har selvfølgelig ført til større offentlige budsjettunderskudd p.g.a. mindre skatteinntekter og høyere utgifter til arbeidsløshetsstønader. For en tid ble dette akseptert av myndighetene som noe uunngåelig – og forbigående. Men da aktivitetsnivået er forblitt lavt, er underskuddene steget, og viljen til å akseptere dem er blitt mindre fordi de – i kombinasjon med stram pengepolitikk – reduserer rommet for private investeringer. De siste årene har derfor en rekke land forsøkt å redusere underskuddene. Men dette er – selv for et enkelt land – et tvilsomt foretakende da økonomien svekkes ytterligere av de restriktive tiltak som treffes; underskuddene faller derfor mye mindre enn størrelsen på de tiltakene som treffes. Det vil si at det er et element av en «ond sirkel» her.

Denne onde sirkel forsterkes hvis flere land opererer på denne måten. Da blir budsjettet i det enkelte land påvirket av lavere aktivitet både i landet selv og i andre land. Denne politikk – «chasing deficits down» som den kalles – har bidratt mye til det lave aktivitetsnivå vi har i dag. En kan derfor si at det er en dødfødt politikk, særlig når den føres av flere land samtidig: høy arbeidsløshet fører til store offentlige underskudd; tiltak for å redusere disse forøker arbeidsløsheten som i sin tur begrenser nedgangen i underskuddet. Simuleringer vi har foretatt tyder på at etter tre år blir underskuddene ved en simultan aksjon i alle OECD-land bare redusert med ca. 20% av størrelsen på de tiltak som treffes. I visse land kan virkningen faktisk bli pervers: dvs. underskuddet er større etter tre år p.g.a. avfallet i aktiviteten.

Hva kan gjøres for å redusere arbeidsløsheten?

Jeg skal ikke drøfte problemet i hele dets bredde. Om den internasjonale situasjon vil jeg bare kort si følgende. Siden de fleste land ikke har annet å stille opp mot inflasjonen enn generell penge- og finanspolitikk – dvs. reduksjon av aktivitetsnivået – var det klart at en reduksjon av inflasjonen måtte bli dyrt i form av tapt produksjon og høy arbeidsløshet. Likevel hadde vel de fleste undervurdert kostnadene ved denne politikk. Dette gjaldt særlig monetaristene som er blitt skuffet i sin antagelse om at rasjonelle forventningsmekanismer skulle spille en viktig rolle i stabiliseringsprosessen. Såvidt vi kan se, kan nedgangen i inflasjonen i det alt vesentlige forklares med nedgangen i aktiviteten.

Nå er imidlertid inflasjonen falt sterkt i mange

land, inklusive de tre største, og spørsmålet er om en kan vente oppsving i aktiviteten. Det er – og har i en viss tid vært – tekniske eller sykliske faktorer som har pekt i denne retning: a) en forbedring i OECD-området bytteforhold og realinntekt p.g.a. fallet i oljeprisen og andre råvarepriser, og b) det forhold at den sterke lagerreduksjon vi har sett det siste året eller to nå ebber ut, er de to viktigste. Vi og mange andre har derfor ventet et visst, meget moderat, oppsving i aktiviteten selv om vi var klar over at det var motsatte krefter på ferde: bedringen i OECD-landenes bytteforhold motsvares nødvendigvis av en forverring i OPEC og andre ikke-OECD-lands bytteforhold og derfor mindre eksportstigning til disse land. Men viktigere er det at de reelle rentesatser har vært meget høy overalt og at den finansielle situasjon har forverret seg for land, banker, andre foretak, og husholdninger. Alle er derfor blitt mer forsiktige, og usikkerheten om hva som kan hende er økt. Jeg tror fortsatt på et *visst* oppsving i løpet av 1983, men mener også at det må en endring i den økonomiske politikk til for at dette oppsving ikke skal ebbe ut igjen. *Personlig* mener jeg USA's pengepolitikk har vært for stram, både for USA og resten av verden, og budsjettpolitikken i de syv store landene beveger seg i restriktiv retning neste år.

En kan ikke løse alle problemer med etterspørselspolitikk, men det er også klart at det ikke vil bli et oppsving uten en viss etterspørselsøking. Og jeg tror at mange problemer som i dag karakteriseres som strukturelle ville reduseres eller forsvinne hvis vi kunne få vekstprosessen igang igjen. Det vanskeligste blir å holde inflasjonen i sjakk. Det vil bli problemer innen de enkelte land, og internasjonalt. Råvareprisene er nå meget lave, og vil reagere. En skal være klar over at nedgangen i inflasjonen i OECD-området fra 13% i 1980 til 7,8% over de siste 12 måneder i stor grad skyldes lavere råvarepriser og indirekte virkninger av disse på lønnsstigningen.

Et oppsving i aktiviteten i OECD-området – av en styrke som fortjener denne betegnelsen – vil derfor lede til høyere råvarepriser, kanskje ikke øyeblikkelig, men etter hvert som kapasiteten blir bedre utnyttet. Men selv om høyere råvarepriser vil skape inflasjonsproblemer, er de både nødvendige og ønskelige ut fra andre synspunkter; de er *nødvendige* for å stimulere investeringene i råvareproduksjonen, og de er *ønskelige* fordi de vil bedre bytteforholdet for de underutviklede land.

Den største risiko i den aktuelle situasjon er imidlertid ikke inflasjonen (eller sterkere sådan), men finansielle forstyrrelser da gjeldstrykket er faretruende høyt både for mange land og foretak. Og slike finansielle forstyrrelser kan en ikke være sikker på at en vil klare å håndtere selv om både regjeringer og sentralbanker er beredt på å gripe inn. Et oppsving i aktiviteten i OECD-området uten en øyeblikkelig stigning i rentesatsene ville bidra sterkt til å lette gjeldstrykket.

Det er nå tegn på at den amerikanske pengepolitikk er lettere, mange mener at det monetaristiske eksperiment er over også der. Hvis dette bekreftes av utviklingen fremover, og lavere rentesatser og større aktivitet der vil gradvis påvirke situasjonen i Europa og resten av verden. Jeg mener også det ville være ønskelig om tiltak for å redusere offentlige budsjettunderskudd opphørte, i hvert fall i land hvor underskuddene ikke er enorme og hvor inflasjon og betalingsbalanse er bedret. Visse andre land – f.eks. Danmark – har nemlig så store budsjettunderskudd og er ellers i en så vanskelig situasjon at de *må* føre en restriktiv politikk.

Japan har slått om finanspolitikken i ekspansiv retning, og en må håpe at Vest-Tyskland og andre land vil følge opp, selv om det ikke er tegn i den retning for øyeblikket. Utsiktene er derfor fortsatt beheftet med stor usikkerhet.

Norge og den skandinaviske samfunnsmodellen

I 1950- og 1960-årene var de skandinaviske land en modell for andre. Målsettingen – både den økonomiske og den sosiale – var mer ambisiøs enn i de fleste andre land, og de utviklet en rekke virkemidler i tillegg til den generelle penge- og finanspolitikk. Det er fortsatt uenighet om aspekter av den politikk som ble ført. Men ved en helhetsvurdering – og sett i et internasjonalt perspektiv – er det neppe tvil om at den i hovedtrekk var vellykket. Det var sterk og stabil vekst, og arbeidsløsheten var meget lav. Selv om prisstigningen skapte bekymringer, synes den i ettertiden moderat. Norge og de andre skandinaviske land lå meget høyt på den internasjonale rangliste. Det samme gjelder på det sosiale område. Fattigdom ble eliminert og klasseskiller redusert. Kort kan en si at en klarte å oppnå vesentlig større sosial likhet uten åpenbare skadevirkninger på produktivitetsvekst.

Men dette endret seg i 1970-årene. De skandinaviske land var blant dem som klarte tilpassingen til de nye forhold dårligst. Det er riktig at den registrerte arbeidsløshet – selv om den har steget noe – fortsatt er meget lav i Norge og Sverige, men dette skyldes i stor grad «kosmetikk»: subsidiering av underskuddsbedrifter og arbeidsmarkedstiltak. Selv om oljeproduksjonen har spilt en stor rolle i Norge, er det slående hvor parallell utviklingen har vært i de to land. Mangel på konkurranseevne har ført til tap av markedsandeler både på hjemme- og eksportmarkeder. Sverige og Norge er (sammen med Storbritannia) de eneste OECD-land hvor industriproduksjonen er lavere i dag enn i 1973. Store underskudd i den offentlige sektor (i Norge eksklusive oljeinntekter) er tegn på ulikevekt i begge land. Sverige har også hatt underskudd på de løpende betalinger overfor utlandet, noe Norge har unngått i de siste åra p.g.a. oljeeksporten.

Spørsmålet som reiser seg er selvfølgelig om den

skandinaviske samfunnsmodellen bare kunne virke vel under de gunstige forhold som eksisterte i 1950- og 1960-årene, og ikke under de mindre gunstige forhold som i 1970-årene og som en må regne med i årene framover. Jeg tror ikke det, men det må korreksjoner til.

I 1950- og 1960-årene mottok Norge to hovedimpulser fra verdensøkonomien.

- En ekspansiv virkning på aktiviteten
- En stabiliserende innflytelse på prisene

Det var derfor ikke så vanskelig å kombinere sterk vekst, full sysselsetting og høy grad av prisstabilitet som en hadde trodd i tidlig etterkrigstid.

– Sterk vekst tillot ikke bare rask stigning i den gjennomsnittlige reallønn, men var også en forutsetning for mye av den lønnsutjevning som fant sted. Lønnsutjevningen var nemlig i stor grad et resultat av strukturendringer og høyere produktivitet. Den solidariske lønnspolitikk forsterket tendensen til strukturendringer ved at mindre rentable foretak ble redusert eller slått ut og de mer rentable ekspanderte.

– Sterk vekst gjorde også endringer i ressursallokering lettere da disse i stor grad kunne tas ut av *veksten* i produksjon, noe som selvfølgelig reduserte problemene forbundet med strukturel tilpassing.

– Stabile verdensmarkedspriser og sterk produktivitetsøkning gjorde det lettere å håndtere inflasjonsproblemet.

Samtidig med at de ytre forutsetninger har forverret seg har det skjedd endringer i norsk økonomi som har vanskeliggjort opprettholdelse av en tilfredsstillende situasjon.

– Arbeidsmarkedets virkemåte har endret seg. Dette var ikke åpenbart så lenge det var sterk ekspansjon, men kom til syne da tilpassingsevnen ble satt på en mer alvorlig prøve i 1970-årene. Jeg har allerede diskutert visse faktorer som har ført til redusert mobilitet i mange land; det er sannsynlig at disse faktorer har gjort seg sterkere gjeldende i Norge. Dette gjelder både økingen i antall huseiere og antall familier med flere inntektstakere. Og det gjelder minskingen av det økonomiske incitament til å bytte jobb.

– En viktig årsak til manglende strukturell tilpassing er selvfølgelig det faktum at mange bedrifter i vanskeligheter er blitt holdt oppe ved offentlige subsidier, og dette til og med i en periode da det var mangel på arbeidskraft. Selv om en kan ha forståelse for de betraktninger som lå bak denne politikk (antagelsen at krisen var midlertidig, ønsket om å opprettholde regional bosetting etc.), er det ikke tvil om at den har hatt meget uheldige virkninger.

Men et hovedproblem i dag – influert av endringer i arbeidsmarkedet og andre forhold – er lønnsdannelsen. Lønnsstigningen ser ut til å ha utviklet sitt eget momentum uavhengig av de endrede reelle forutsetninger. Det er riktig at den nominelle lønns-

øking i 1970-årene – selv om den var sterk – ikke var høyere enn gjennomsnittet for konkurrerende land; faktisk var den noe mindre. Men da produktivitetsutviklingen var meget svak og kronens valutariske verdi steg, ble resultatet en markert forverring av norsk industris relative kostnadsposisjon. Det sterke press på arbeidsmarkedet var en viktig grunn til dette. Arbeidsløsheten var ikke stort høyere enn i 1960-årene og av grunner nevnt tidligere betød dette at arbeidsmarkedet var mye strammere enn før; det meste av perioden var karakterisert av mangel på arbeidskraft. Da er det selvfølgelig vanskelig å beholde kontrollen over lønnsutviklingen.

Men det er etter min mening større grunn til bekymring i dag. Lønnsglidningen ligger fortsatt meget høyt (7% pr. år) og dessuten ser det ut til at det kan bli avtalemessige forhøyelser. Og dette på et tidspunkt da konkurranseevnen er sterkt redusert, mange arbeidsplasser står i fare, og pris- og lønnsstigningen faller raskt i mange andre land. Det er mange grunner til det sterke lønnspresset. Høye lønninger i Nordsjøen spiller en rolle. Høye marginalsatser betyr at en større lønnsøkning er nødvendig for å oppnå en gitt øking etter skatt. Den offentlige og andre skjermte sektors vekt i den totale sysselsetting er steget sterkt, og har tendens til å bli lønnsledende. Og en viktig grunn er antakelig fortsatte forsøk på lønnsutjevning. Tendensen i denne retning er sannsynligvis aksentuert i senere år – i den forstand at den gjelder flere grupper enn før og at den er blitt institusjonalisert (85%-regelen). Samtidig forsøker de som taper terreng relativt sett å gjenopprette sine posisjoner. Lønnsutjevning i dag innebærer større prispress og større risiko for sysselsettingen enn i 1960-årene. I den prosessen som da pågikk var – som nevnt – lønnsutjevning i stor grad assosiert med produktivitetsøkning p.g.a. overgang av arbeidskraft fra mindre rentable til mer rentable foretak. Men da veksten er sterkt redusert, er denne prosessen mye svakere i dag.

Resultatet er, som sagt, at lønnsutviklingen – selv i den nåværende situasjon med mindre press på arbeidsmarkedet – har lite kontakt med landets realøkonomiske forutsetninger, særlig slik de reflekteres i svak konkurranseevne.

Hva kan gjøres?

Den skandinaviske modellen er i dag kommet i miskreditt. Valfarten til Skandinavia for å studere modellen er stoppet opp. Jeg tror imidlertid modellen kan restaureres. Det ville være uheldig for de skandinaviske land – og det eksempel de igjen kunne sette for andre – om de nødvendige korreksjoner ikke ble foretatt.

Jeg vil ikke blande meg inn i striden om den svenske devalueringen, men en må være enig med hovedmålet for det svenske aksjonsprogrammet, nemlig å redusere inflasjon og gjenopprette

utenriksøkonomisk balanse med andre midler enn reduksjon av aktivitetsnivået; og en rekke tiltak – i tillegg til devalueringen – er foreslått eller truffet for dette formål. Et kjernepunkt i aksjonsprogrammet er en reduksjon av reallønnen og en forbedring av fortjenestemarginer for derved å skape grunnlag for høyere investeringer og omstilling.

Norge burde også ha gode forutsetninger for å redusere inflasjonen og bedre konkurranseevnen uten en sterk reduksjon i aktivitetsnivået. Noe slagordmessig mener jeg en bør betrakte fremtiden mer som en utfordring enn som en trussel. Det bør legges mindre vekt på å *beskytte* arbeidsplasser – i hvert fall med tvilsomme midler – og mer vekt på strukturell omstilling og skaping av nye arbeidsplasser. Den samfunnsmessige *styring* – et av de fundamentale trekk i den skandinaviske modellen – må opprettholdes. Det vil si at en ikke – som i visse andre land – bør henfalle til den illusjon å tro at en kan løse de makroøkonomiske hovedproblemer ved en stabil vekst i pengemengden. Men det bør legges større vekt på de selvjusterende mekanismer i økonomien, d.v.s. at incitamentene til innsats og mobilitet bør styrkes. Dette kan bidra til å redusere kostnadspresset. Men jeg tror også en dose inntektspolitikk vil være nødvendig for å oppnå en lønnsutvikling mer i samsvar med situasjonskrav.

Jeg mener korreksjoner er særlig nødvendig på tre områder:

- den offentlige sektors utgiftsside
- skatte- og overføringssystemet
- inntektsfordeling.

De offentlige utgifter

For å bedre økonomiens virkemåte, ville jeg gradvis redusere størrelsen på den offentlig sektor relativt til BNP, altså ikke nødvendigvis en absolutt nedgang. Det er slående å se hvor parallell og dårlig utviklingen har vært i visse land – særlig Sverige, Norge, Danmark og Nederland – hvor den offentlige sektor er steget sterkt. Dette har hatt uheldige virkninger via arbeidsmarkedet (på mobiliteten), har ført til sterkere lønnspress p.g.a. høyere offentlig sysselsetting og høyere skatter, og store offentlige underskudd har redusert kredittstrømmen til den private sektor.

Jeg reiser spørsmålet om ikke visse sosiale ytelser burde reduseres, eller måten hvorpå mange trygder praktiseres tilstrammes for å øke incitamentet til å arbeide og flytte. Jeg er ingen ekstrem supply-side økonom, men med den menneskelige natur, som den er, er det ikke urimelig å anta at et meget generøst trygdesystem kan ha uheldige virkninger på innsatsvilje. Jeg ville være overrasket om det ikke er *betydelig* rom for besparelser uten å redusere de *vesentlige* trekk ved det velutbygde trygdesystem.

Dessuten er det vel i dag spørsmål om en har råd til å opprettholde eksisterende velferdsprogrammer.

Mange av disse ble innført i forventningen om mye sterkere vekst enn vi har hatt i senere år, og som det er rimelig å anta for årene som kommer.

Skatte- og overføringssystemet

En markert reduksjon av marginale skatte-satser synes meget ønskelig; og visse skritt i denne retning er nå foreslått. Andre reformer som er ønskelige i seg selv kunne skape rom for ytterligere skattereduksjoner. Det ene er reduksjon av skattefradrag for renteutgifter, uansett formålet med opplåning. Det er ikke tvil om at denne bestemmelse har skapt betydelig forvridning av ressursbruken i retning av høy boligbygging og høyt konsum. Det har ført til press på kapitalmarkedet og vanskeliggjort næringslivets finansiering. Sverige har nå begrenset fradrag retten, og det er meget ønskelig at Norge gjør det samme. Det er bare i Skandinavia og USA at en slik bestemmelse eksisterer i dag.

Det andre er eiendomsbeskatningen som er usedvanlig lav. I prosent av BNP beløper skatt på eiendom seg til 0,81% i Norge. For OECD-landene samlet er tallet 1,85%.

Mer generelt er det grunn til å se mer systematisk på skatte- og overføringssystemet og hvordan det påvirker økonomien. Systemet er blitt gradvis utviklet over en lengre periode, med rekkevis av endringer og tillegg. Det er mye som tyder på at systemet har betydelige skadevirkninger på innsatsvilje, mobilitet og ressursallokering, og ingen har vel lenger oversikt over de fordelingsmessige virkninger.

Inntektsfordeling

Jeg har allerede antydnet at det kan være ønskelig med større forskjell på betaling for aktivitet og diverse former for inaktivitet. Selv om arbeidsløsheten totalt fortsatt er liten, er ungdomsledigheten forholdsvis stor (5–6%). Og det er mye som tyder på at liten forskjell på stønad og lønn kan forklare endel av denne. Jeg mener en forbedring av fortjenestemarginer, særlig i utsatte sektorer, er meget nødvendig for å øke investeringene og lette omstillingen.

Jeg reiser også spørsmålet om større lønnsdifferensiering er ønskelig i dag. Verden har endret seg, og det vil bli meget vanskeligere å opprettholde full sysselsetting. Under de nye forhold vil en langtdrevet lønnsutjevning gjøre det enda vanskeligere. Det er derfor en viss konflikt mellom mål: sysselsetting og inntektsutjevning.

Den solidariske lønnspolitikken var et viktig element i den skandinaviske samfunnsmodellen, og det er selvfølgelig ikke ønskelig med en *drastisk* endring på dette område. Men hvis en legger så stor vekt på full sysselsetting som offisielle og andre deklarasjoner tyder på, bør kanskje en viss oppmyking likevel overveies. Denne betraktning forsterkes av det faktum at villigheten til å *flytte* er mye mindre enn før, av grunner som jeg allerede har nevnt.

Det fundamentale forhold en står overfor er at en kan ikke bestemme både pris og volum i noe marked – heller ikke arbeidsmarkedet. Bestemmer en lønnen, må en akseptere den sysselsetting som markedet gir; dette gjelder både for nasjonen som helhet og for den enkelte bedrift. Viser en større fleksibilitet i lønnsfastsettelsen – både nivå og struktur – kan en lettere opprettholde full sysselsetting.

En kan selvfølgelig subsidiere de bedrifter som kommer i vanskeligheter. Men erfaring viser at dette er en vanskelig linje. Den første reaksjon hos bedrifter som kommer i vanskeligheter vil da være å be om offentlige subsidier. Hvor skal en sette grensen? Hvilket incitament vil bedriftene ha til å øke produktivitet og motsette seg urealistiske lønnskrav?

Jeg mener derfor at noe større lønnsdifferensiering kan være ønskelig, og det i to henseender.

Det *første* gjelder differensialer mellom ufaglært og faglært arbeidskraft. Utjevning i denne henseende har ført til økt arbeidsløshet blant ufaglærte. Internasjonalt ser en forskjell på ungdomsledighet alt etter den lønn som stipuleres for denne. I Vest-Tyskland, Sveits og Østerrike som har et vel utbygget læringssystem hvor lønnen er meget lav til å begynne med, men stiger parallelt med kvalifikasjonene, er ungdomsledigheten meget lav. Det sosiale eller fordelingsmessige synspunkt ivaretas av overførings- og skattesystemet. Bør det ikke overveies i Norge også om det sosialpolitiske mål bør søkes på samme måte, slik at lønnen kan bli satt mer på linje med hva markedet kan betale.

Det er også sannsynlig at liten lønnsforskjell har ført til at relativt flere forblir ufaglærte. Det er jo i dag fortsatt mangel på visse faglærte.

Det *andre spørsmålet* gjelder behovet for større bransjemessige og geografiske lønnsforskjeller, ja endog mellom individuelle foretak. Det kan neppe være tvil om at større fleksibilitet i denne henseende kunne minske antall konkurser og føre til større sysselsetting. Jeg mener selvfølgelig ikke å si at alle konkurser skyldes lønnsmottakerne. Manglende forutseenhet og handlekraft hos bedriftsledelsen må i mange tilfeller bære hovedansvaret. Men det endrer ikke det fundamentale faktum at større lønnsfleksibilitet vil lette opprettholdelse av sysselsettingen.

Som eksempel på hva en mer fleksibel lønnsfastsettelse – både når det gjelder nivå og lønnsdifferanser – kan bety kan en peke på utviklingen i USA i 1970-årene. Der steg sysselsettingen med rundt 25%, mens den i Europa steg med 2%. I USA hadde en klassisk tilpassing: lavere pris skaper større volum, men selvfølgelig på bekostning av dårligere produktivitetsutvikling. I Europa ble lønnsstigningen for sterk, og dette gikk ut over sysselsettingen.

Avsluttende merknader

Til slutt vil jeg igjen understreke at måten en klarer å håndtere problemene på i Skandinavia i de

nærmeste år vil være av betydning ikke bare for dem selv. De kan igjen sette et eksempel for andre. Dette er særlig viktig i dag da ideologiske betraktninger synes å ta helt overhånd i en del land, og fører til håpløst forenklete økonomisk-politiske oppskrifter. Jeg har også tro på at de skandinaviske land – p.g.a. den samfunnsmodell de har utviklet – og den konsensus den har gitt grunnlag for – har større *muligheter* for å håndtere dagens problemer. En er jo enig om det vesentlige, d.v.s. hovedtrekkene i den samfunnsform en ønsker å ha; det er ikke tilfelle i mange andre land. Dessuten: Norge og de andre skandinaviske land har den fordel at klaseskiller er sterkt redusert, og at fagforeninger og andre interessegrupper er villige til å samarbeide for å finne løsninger som er fornuftige fra et helhetssynspunkt og rimelige for de enkelte grupper. I Norge har en utviklet inntektspolitiske prosedyrer og institusjoner, og en mer effektiv bruk av disse burde bli mulig nå når arbeidsmarkedet er blitt mindre stramt.

I den aktuelle situasjon må en være klar over at inflasjonen er sterkt redusert og at reallønnen faller i en rekke andre land. Skal en konkurrere med disse kan en ikke fortsette med den nåværende pris- og

lønnsutvikling. Den skattereduksjon som er foreslått skulle bidra til å redusere lønns- og inntektsstigningen. Men en klar reduksjon av inflasjonen – mer på linje med det som skjer i andre land ville sannsynligvis kreve en mer aktiv inntektspolitikk.

I Norge – som i mange andre land – har den enkelte borger stor forståelse for det fånyttige i inflasjonsspiralen og er beredt til å ta en markert reduksjon i nominell lønnsstigning hvis en har forsikring om at andre gjør det samme. Men det vanskelige er å overføre *individuell* sunn fornuft til *kollektiv* sunn fornuft, d.v.s. til gruppers handlinger. For å få dette til, tror jeg et inntektspolitisk samarbeid i myndighetenes regi er nødvendig. I et slikt samarbeid skulle det være mulig å bli enige om at det reelle rom for inntektsøkning i dag er meget lite, og at det er i alles interesse at dette fordeles med en så lav inflasjon som mulig.

Norge og andre skandinaviske land, med de homogene samfunn de har skapt, står i en unik posisjon når det gjelder mulighetene for inntektspolitisk samarbeid. Det gjelder bare å utnytte disse muligheter.

Ved Nordland distriktshøgskole, Bodø,
er følgende stillinger ledige:

Amanuensis/stipendiat i datafag

Stillingene er knyttet til det økonomisk/administrative studium og Årsstudium i EDB.

Amanuensis i administrasjon og ledelse

Stillingen er knyttet til videreutdanning for kommunalt ansatte, og må dekke minst ett av fagområdene: Organisasjon, ledelse, offentlig styring/planlegging og analyser av lokalsamfunn eller kommuner.

Søknadsfrist: 30. desember 1982.

Fullstendig kunngjøring i Norsk Lysningsblad nr. 271
den 23. november –82.



**NORDLAND
DISTRIKTSHØGSKOLE**

Torvg. 23, 8000 Bodø — Telefon (081) 2 50 40

Internasjonale utviklingstendenser i produksjons- og næringsstruktur

AV
GENERALSEKRETÆR PER KLEPPE
EFTA



Både samlet produksjon og handel i verden har vokst kraftig i de siste ti-årene. Produksjonsveksten har vært sterkere i utviklingslandene enn i industrilandene. En gruppe utviklingsland – som ofte kalles de nye industrilandene – har hatt spesiell sterk produksjons- og eksportøkning.

De omfattende strukturendringene i verdenshandelen og -produksjonen skyldes flere forhold. Blant annet har stigningen i tilbudet av arbeidskraft vært relativt lav i industrilandene som følge av fall i fødselstallene og i fruktbarheten. Også de kraftige relative økningene i energiprisene har ført til omfattende strukturendringer.

Den framtidige økonomiske utviklingen i verden vil bli sterkt påvirket av den sterke veksten i arbeidsbefolkningen i utviklingslandene i årene som kommer. Dette vil få konsekvenser for den internasjonale arbeidsdelingen, men det vil være politisk og økonomisk uklokt å søke å hindre denne strukturendringen.

Red.

Innledning

Det emnet som jeg er blitt bedt om å innlede om, internasjonale utviklingstendenser i produksjons- og næringsstruktur, er selvsagt for stort til å kunne bli dekket tilfredsstillende i et foredrag. Jeg har derfor valgt ut enkelte trekk og latt andre ligge.

Jeg vil begynne med noen hovedtrekk i produksjonsutviklingen, fordelt på geografiske hovedområder. Jeg vil så gå litt nærmere inn på utviklingen av handelen, også om enkelte hovedgrupper av varer. Jeg vil deretter nevne en del faktorer som kan ha influert utviklingen av produksjon og handel. Til slutt vil jeg trekke fram noen faktorer som jeg tror vil bli særlig viktige i tiden framover.

Utviklingen av verdensproduksjonen

Først om produksjonsutviklingen. I tiden fra den andre verdenskrigen og fram til begynnelsen av 1970-årene fant det sted en økonomisk vekst som var sterkere enn i noen tilsvarende tidligere periode. Mellom 1948 og 1973 økte verdensproduksjonen samlet med i gjennomsnitt 5 prosent pr. år. Verdens industriproduksjon steg med mer enn 6 prosent pr. år. Jordbruksproduksjonen ble tilnærmet fordoblet i de utviklede land og vokste med 130 prosent i utvik-

lingslandene. Parallelt med denne kraftige produksjonsveksten fant det sted en nesten eksplosiv økning av verdenshandelen. Landene er økonomisk blitt bundet sammen som aldri tidligere. Verdenshandelen økte i denne perioden med i gjennomsnitt 7 prosent pr. år og vokste altså nesten 50 prosent raskere enn verdensproduksjonen.

Det vil føre for vidt her å gå inn på alle de forskjellige årsakene til denne utviklingen. Frigjøringen av verdenshandelen spilte uten tvil en stor rolle. Toller og mengdemessige reguleringer ble bygd ned, særlig i regi av GATT. OEEC bidro til å fjerne hindringer for handel og betalinger i Europa på 50-tallet. De to regionale organisasjonene i Vest-Europa, EF og EFTA, skapte i løpet av 60-årene frihandel for industrivarer innen sine områder. Men også stabiliseringen av valutakursene gjennom Bretton Woods-systemet virket gunstig, ikke minst ved at usikkerheten ble redusert. Gjenoppbyggingen etter den andre verdenskrigen, der Marshall-hjelpen etter hvert kom inn i bildet, ga grunnlag for en ekspansjonspolitik i de fleste industriland. En høy sparerate ga rom for høye investeringer som igjen bidro til den sterke veksten i produktiviteten. Det fant sted store strukturendringer i næringslivet. Spesielt viktig var utvandringen av arbeidskraft fra jordbruk til industri og tjenesteyting. Dette ga store produktivetsgevinster i 1950- og 1960-årene i industrilandene. For dem var det også heldig at bytteforholdet utviklet seg til fordel for industrivarer.

Disse gunstige forholdene begynte å endre seg

Per Kleppe tok sosialøkonomisk embetseksamen i 1956. Han har arbeidet i Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Forskningsrådenes fellesutvalg. Han har vært utredningsleder i LO, statsråd under Arbeiderpartiregjeringene i perioden 1971–79 og er nå generalsekretær i EFTA.

mot slutten av 1960-årene. Tilgangen av arbeidskraft fra jordbruket minsket. I begynnelsen av 1970-årene steg råvareprisene sterkt slik at bytteforholdet endret seg til ugunst for industrilandene. Samtidig begynte prisene jevnt over å stige mer enn før. Man fikk etter hvert et internasjonalt inflasjonsproblem. Bretton Woods-systemet med faste valutakursforhold brøt sammen og siden 1973 har de fleste valutaer vært mer eller mindre flytende. Det økte usikkerheten.

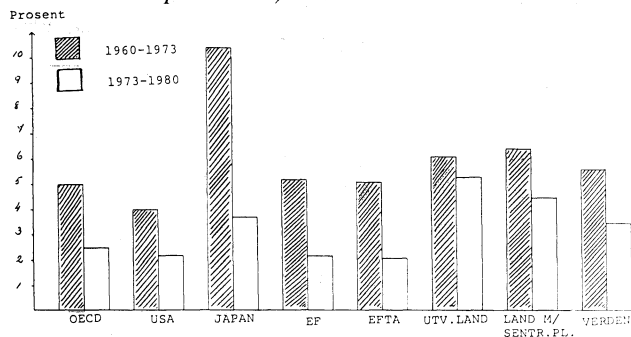
Jeg skal ikke her gå inn på alle årsaksforholdene som førte til at man etter den første oljekrisen fikk et så omfattende økonomisk tilbakeslag og senere førte en økonomisk politikk som forsterket og forlenget krisen. Dagens arbeidsløshetstall er et klart tegn på at systemet ikke fungerer som det skal. Arbeidsløsheten gir grunnlag for krav om støtteordninger og andre beskyttelsestiltak som igjen virker dempende inn på veksten i verdenshandelen og som, hvis de får utvikle seg videre, kan bli en trussel mot det åpne handelssystem som så sterkt bidro til den sterke veksten i perioden vi har bak oss. De variable valutakursene skaper også en betydelig usikkerhet.

Figur 1 viser årlig gjennomsnittlig vekst i bruttonasjonalproduktet i de to periodene 1960–1973 og 1973–1980. Som en ser har det vært markerte forskjeller i veksttempoet for de forskjellige geografiske områdene. Fra 1960 til den første oljekrisen økte OECD-landenes produksjon i gjennomsnitt med 5 prosent årlig reelt sett. Etter 1973 ble veksttempoet redusert til det halve, under 2½ prosent i perioden 1973 til 1980.

Japan som hadde langt den sterkeste veksten i den første perioden, fikk i 70-årene et atskillig sterkere fall i veksttempoet enn for industrilandene sammenlagt. USA ble forholdsvis mindre berørt med et fall fra 4 prosent til vel 2 prosent pr. år. EF- og EFTA-landene hadde som gruppe et fall i veksttempoet noe mellom Japans og Amerikas.

Figur 1: Verdens produksjonsvekst 1960–1973 og 1973–1980.

Årlig gjennomsnittlig vekst i bruttonasjonalprodukt.¹⁾



¹⁾ For land med sentralplanlegging, netto materialprodukt.

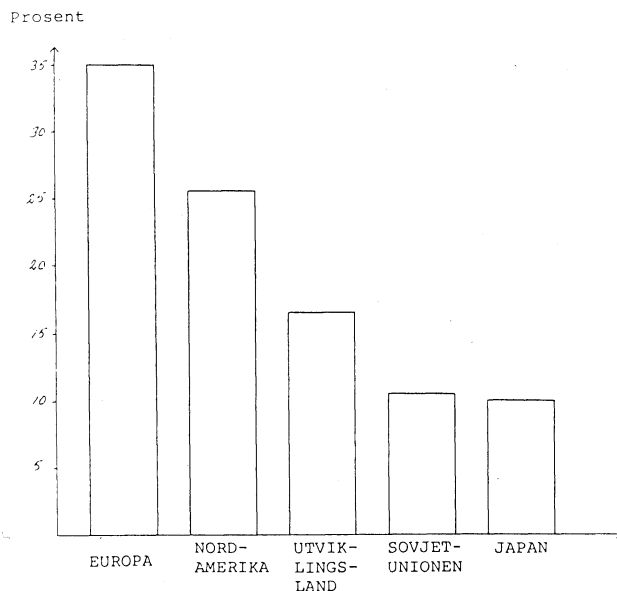
Kilde: UN Statistical Yearbook and OECD Nat. Acc., UNCTAD Trade and Development Report.

De øst-europeiske land har i etterkrigstiden hatt en meget rask økonomisk vekst, særlig i industriproduksjonen. Den vokste med mer enn 12 prosent i perioden 1950 til 1979, sammenlignet med 6 prosent for hele verdens industriproduksjon. I 1970-årene ble den økonomiske veksten også der langsommere. Den samlede produksjonen økte med gjennomsnittlig om lag 4½ prosent i perioden 1973 til 1978, sammenlignet med over 6 prosent i perioden 1963 til 1973. Produksjonsveksten i Øst-Europa var i den siste perioden likevel klart høyere enn for verden som helhet, og markert sterkere enn i de øvrige industriland.

Det mest interessante trekk ved det som figur 1 viser er etter min mening veksttempoet i utviklingslandene i 1970-årene. Mellom 1963 og 1973 vokste bruttonasjonalproduktet i utviklingslandene med i gjennomsnitt om lag 6 prosent pr. år. Særlig sterk var veksten i industriproduksjonen. Etter 1973 har denne gruppen av land greidd å holde oppe veksttempoet på en helt annen måte enn industrilandene. Utviklingslandenes andel av verdensproduksjonen steg derfor i denne perioden. I annen halvdel av 1970-årene spilte de en økende rolle som motor i den økonomiske veksten.

Figur 2 viser hvordan verdensproduksjonen fordeles seg geografisk. Tallene gjelder 1979. De er noe usikre, særlig fordi måten å beregne produksjonen på, varierer. Dette gjelder spesielt enkelte utviklingsland og Sovjetunionen. Figuren skulle likevel gi oss et bilde av områdenes relative økonomiske styrke. Den viser at Europa har vel en tredjedel av verdensproduksjonen, Nord-Amerika, altså USA og Canada, har vel en fjerdedel, utviklingslandene vel en sjettedel, Sovjetunionen omtrent en niendedel og

Figur 2: Bruttonasjonalprodukt i verden fordelt på regioner (prosent).



Kilde: World Bank Atlas 1981.

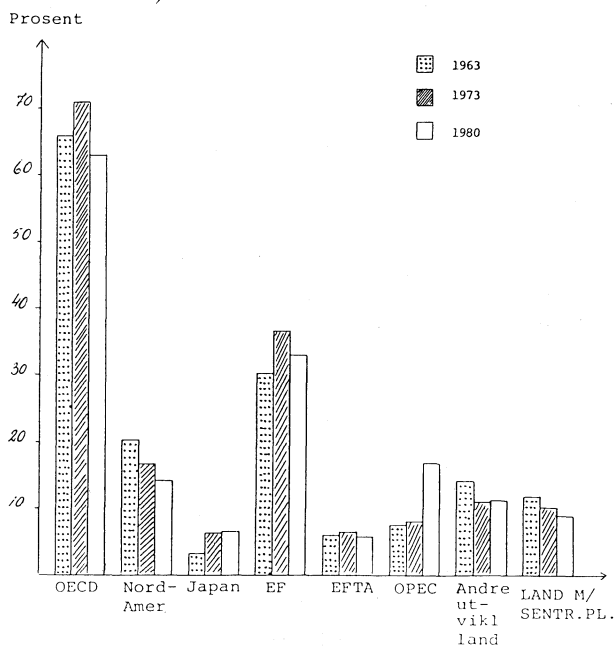
Japan omlag en tiendedel. Med de vekstprosjenter man hadde i 1970-årene beveget dette bildet seg noe til fordel for utviklingslandene.

De nyeste opplysningene peker imidlertid i retning av at denne gunstige tendensen for utviklingslandene holder på å endre seg. Mens de i 1980, når en ser bort fra de oljeproduserende land, fremdeles hadde en vekst på om lag 5 prosent, ble tallet i fjor lavere. Veksten i Latin-Amerika gikk kraftig ned i 1981, mens den fortsatte med det samme tempoet i Asia. I år derimot synes også de gjenværende utviklingslandene å bli trukket med i det internasjonale økonomiske tilbakeslaget. Valutafondets vekstprognose for ikke-oljeproduserende utviklingsland er for 1982 blitt atskillig redusert. Det er altså en klar tendens til at den sterke veksten i utviklingslandene, som var en av de viktigste faktorer bak den økonomiske framgang man internasjonalt tross alt hadde i 1970-årene, nå holder på å forta seg.

Utviklingen av verdenshandelen

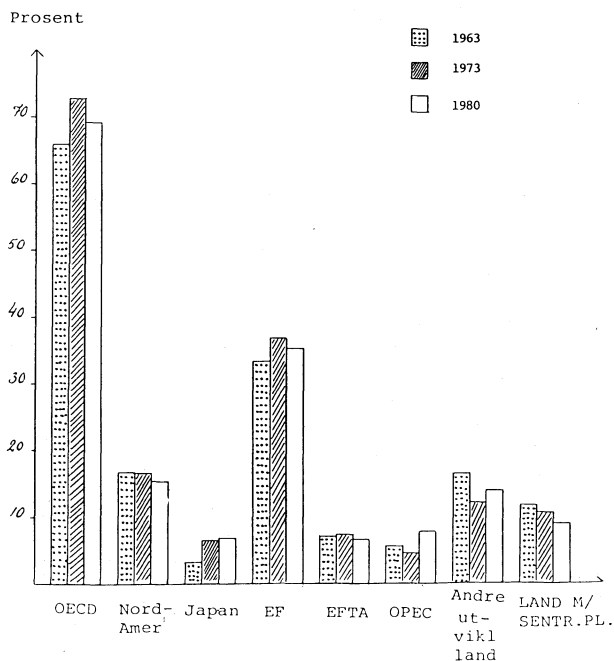
Figur 3 gir en oversikt over eksporten fordelt på de viktigste områdene i 1963, 1973 og 1980. Tallene, som gir andeler av verdens samlede eksport, er basert på verditall. De vestlige industriland, OECD-området, økte sin eksportandel fra 66 til 71 prosent i perioden 1963–1973. Denne økningen skjedde særlig på bekostning av de ikke-oljeeksporterende utviklingslandene og de sentralt planlagte landene, altså øststatene. Innen OECD økte Vest-Europa og Japan sine andeler, mens Nord-Amerika fikk sin andel redusert. I perioden 1973–1980 ble denne trenden snudd. Siden tallene er basert på verditall, slår øk-

Figur 3: Verdens eksport fordelt på regioner (prosent).



Kilde: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics.

Figur 4: Verdens import fordelt på regioner (prosent).



Kilde: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics.

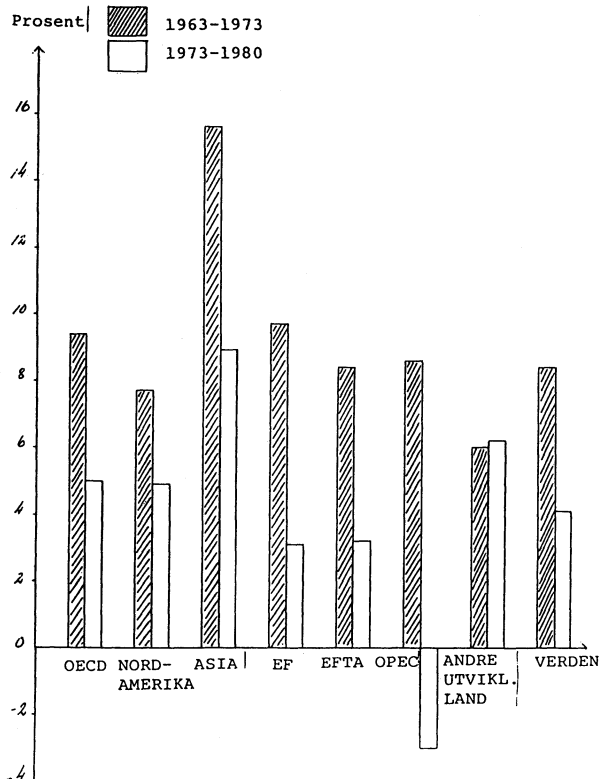
ningen i oljeprisen sterkt ut, både i form av betydelig vekst i OPEC-landenes andel og ved at olje kom til å få en mye større del av verdenseksporten. Det bidro til å minske eksportandelene for de ikke-oljeeksporterende landene. De ikke-oljeeksporterende utviklingslandene økte likevel sin andel i 1980, mens industrilandene stort sett fikk minsket sine eksportandeler. OECD-områdets andel av verdenseksporten gikk ned til 62 prosent i 1980.

Innenfor gruppen av OECD-land har Japan omtrent fordoblet sin andel av verdenseksporten fra 1963 til 1980. Nord-Amerika har derimot fått minsket sin andel fra 21 prosent i 1963 til 16 prosent i 1980. EFs andel har gått noe ned siden 1973, mens EFTA-landene har hatt omtrent uendret andel gjennom hele perioden.

Figur 4 som viser importsiden, gir i hovedtrekk samme bilde. Et avvik er at Nord-Amerika i begynnelsen av perioden hadde klart lavere importandel enn andelen av verdenseksporten. Nå har dette jevnet seg ut, men det er fremdeles et visst overskudd. For hele OECD-gruppen lå importandelene i 1980 på bortimot 65 prosent, mens deres eksportandel var bare 62 prosent. Også utviklingslandene har systematisk høyere andeler av verdensimporten enn av eksporten. Det avspeiler disse landenes rolle som låntakere og mottakere av utviklingshjelp.

Figur 5 viser veksttempo for eksporten regnet i faste priser. Disse tallene omfatter ikke øststatene. Oppdelingen på området er også noe annerledes enn på figur 3 og 4. Oversikten viser at mens OECDs

Figur 5: Vekst i verdens eksport fordelt på regioner¹⁾
Gjennomsnittlig årlig volumvekst i prosent.



¹⁾ Unntatt land med sentralplanlegging.

Kilde: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics.

eksport steg gjennomsnittlig med vel 9 prosent årlig i perioden 1963-1973, sank veksttakten til 5 prosent i perioden 1973-1980. Fallet var ikke tilsvarende sterkt for Nord-Amerika. Det var derimot betydelig for Asia der Japan er med og det var særlig sterkt for EF-området. Tilbakeslaget for Europas utenriks-handel går klart fram av figuren. Det negative tall for OPEC-landenes eksportutvikling avspeiler at deres gevinst utelukkende skyldes økningen i oljeprisene. Eksporten av olje målt i faste priser gikk tilbake i 1970-årene.

Eksporten fra ikke-oljeeksporterende utviklings-land økte reelt noe sterkere i siste periode enn i tidsrommet 1963-1973. Det viser igjen den økonomiske veksten i denne landsgruppen i en periode da de øvrige landene i større grad ble preget av økonomisk tilbakeslag.

Figur 6 viser reelle veksttall for importen, for de samme områdene og samme perioder som figur 5. Figurene viser en meget svak utvikling i perioden 1973-1980 for industrilandene. Veksten er spesielt svak for Asia, der Japan slår sterkt ut. Det er særlig de økte oljeprisene som på den måten gir seg utslag. Det trengtes i denne perioden langt større reelle eksportmengder for å få dekket de økte utgiftene til olje.

Motstykket til dette er den betydelige stigningen i

veksttempoet for importen til OPEC-landene. De kunne, tross den reelle tilbakegangen i eksporten ved hjelp av de økte oljeprisene finansiere en sterk økning av sin import.

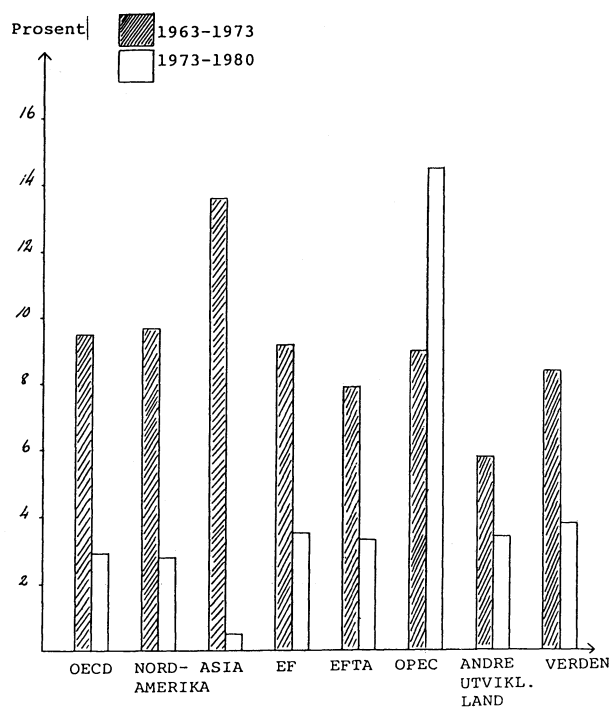
De øvrige utviklingslandene hadde en nedgang i sin importvekst i denne perioden. Det skyldes i det vesentlige den økte belastningen som oljeprisforhøyelsen førte til.

De nye industrilandene

Det kan være interessant i denne sammenhengen å se litt nærmere på utviklingen for de nye industrilandene – det som man gjerne forkorter NIC. Til denne gruppen regner man bl.a. land i Sørøst-Asia som Hong Kong, Singapore, Taiwan og Sør-Korea, og land i Latin-Amerika som Brasil og Mexico. Disse landene har i de senere årene satset sterkt på en eksportorientert vekst basert på lave lønninger og høy konkurranseevne. I de gamle industrilandene er den økte konkurransen for NIC-landene blitt møtt med betydelig uro og engstelse for tap av arbeidsplasser.

I virkeligheten er det ikke noen ny prosess vi her står overfor. Alle land, også i Vest-Europa, har i sin tid vært i en NIC-posisjon. Det gjelder også Norge, tidligere i dette århundret. Så sent som etter den andre verdenskrigen kom Japan og Italia for alvor med i industrialiseringsprosessen. Det spesielle med dagens NIC-land er at de er kommet senere med i

Figur 6: Vekst i verdens import fordelt på regioner¹⁾
Gjennomsnittlig årlig volumvekst i prosent.



¹⁾ Unntatt land med sentralplanlegging.

Kilde: UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics.

industrialiseringsprosessen enn de gamle industrilandene.

De nye industrilandene drar nytte av sitt komparative fortrinn i form av billig arbeidskraft. De starter gjerne med en arbeidsintensiv produksjon, men etter hvert tar de altså over annen produksjon som tidligere i hovedsak var lokalisert til de gamle industrilandene. Nye produkter og prosesser utvikles gjerne først i avanserte industriland. Etter hvert som produksjonen øker og teknologien blir forholdsvis standardisert, spres den til land på lavere industrialiseringsnivå. Samtidig flyttes produksjonen i de mest industrialiserte landene over til mer avanserte områder. Etter hvert som inntektsnivået øker også i NIC-landene, skjer det tilsvarende en spredning og overføring av teknologi og produksjon til land som er mindre utviklet enn de er. Det er karakteristisk at land som Hong Kong, Sør-Korea og Brasil nå følger Japans eksempel og reduserer andelen av produkter som tekstiler og klær i sin eksport, mens mer avanserte varer øker sin andel.

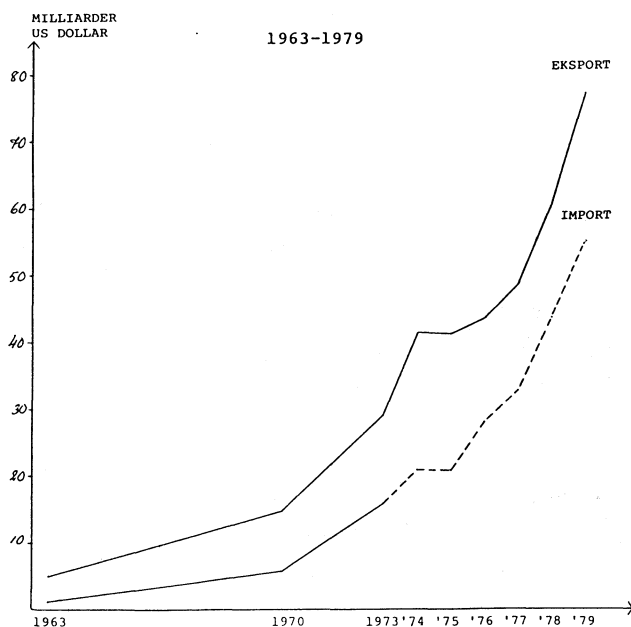
Dette er ikke noen entydig utvikling. Flere tradisjonelle industriland har ved satsing på kvalitet, mer avanserte produksjonsmetoder og spesialisering greidd å øke sin produktivitet og dermed opprettholde produksjonen på områder som ellers er blitt tatt over av NIC-landene. Deler av den sveitsiske tekstilproduksjonen er et eksempel på det.

Hvor stor økonomisk betydning har de nye industrilandene? I 1963 kom omlag 2½ prosent av OECD-landenes import av industrivarer fra 10 utvalgte NIC-land. I 1979 var denne andelen økt til nærmere 9 prosent. Dette er fremdeles en beskjeden andel, men økningen er sterk. Om man ser på enkelte varegrupper, har økningen vært mye større. For klær økte andelen fra 17 prosent i 1963 til nærmere 40 prosent av OECDs import ved slutten av 1970-tallet. For sko og lærvarer økte andelen fra 7 prosent til 30 prosent. I 1979 kom nesten 15 prosent av OECD-landenes import av elektriske maskiner fra disse 10 NIC-landene. Denne importen var praktisk talt null i 1963.

Men NIC-landene er også blitt viktige markeder for de gamle industrilandene. Eksporten fra OECD-landene til NIC-landene var hvert eneste år i perioden 1963–1979 større enn importen fra dem. I 1963 gikk 7½ prosent av OECD-landenes eksport av industrivarer til disse 10 NIC-landene. Denne andelen var i 1979 økt til over 10 prosent.

Figur 7 viser utviklingen av OECD-landenes eksport og import fra de 10 utvalgte NIC-landene i perioden fra 1963 til 1979. Tallet er i dollar. Selv om økningen i OECDs eksportandel ikke har vært like stor som stigningen i importandelen, har dollarverdien av OECDs eksport likevel økt sterkere enn verdien av dollarverdien for importen. OECD-landenes eksport til disse landene har i stor grad konsentrert seg om investeringsvarer. I 1979 gikk 13 prosent av OECD-landenes eksport av investeringsvarer til disse

Figur 7: OECD-landenes eksport og import fra ti utvalgte NICs.¹⁾



¹⁾ Omfatter Spania, Portugal, Hellas, Jugoslavia, Brasil, Mexico, Hong Kong, Sør-Korea, Taiwan og Singapore.

Kilde: OECD. The Impact of Newly Industrialising Countries, Updating of Selected Tables from the 1979 Report.

se 10 landene. Om man inkluderer tjenester blir OECD-landenes overskudd i den samlede vare- og tjenestebalansen antagelig enda større. Det største overskuddet i varebyttet med NIC-landene har Japan. Av de øvrige OECD-landene er det bare USA og Canada som har hatt underskudd.

Som kjent har mange land innført begrensninger på deler av importen fra de nye industrilandene. Det har vært begrunnet med hensyn til sysselsettingen. OECD har i en undersøkelse beregnet at forholdet mellom arbeidsplasser «skapt» av eksport til de nye industrilandene og arbeidsplasser «tapt» på grunn av import fra disse landene ligger i området 0,75 til 0,95. Ved en balansert utvikling av handelen vil det innebære et visst, begrenset nettotap av arbeidsplasser. Dette «tapet» svarer imidlertid til den velferdsgevinsten som oppstår ved handel i en ekspanderende økonomi. Forbrukerne kan til lavere priser kjøpe den samme mengde varer som tidligere. Samtidig kan en økende del av arbeidskraften brukes til annen produksjon. Nå er ikke handelen balansert. Industrilandene har som nevnt et overskudd i handelen med NIC-landene. Derfor er den faktiske sysselsettelsesvirkningen av denne handelen positiv for de gamle industrilandene. Det er beregnet at sysselsettingen i industrien i de tradisjonelle industrilandene i perioden 1973–1977 steg med mellom 200 000 og 500 000 på grunn av den økte samhandelen med NIC-landene.

I visse utsatte næringer eller bransjer kan det selvfølgelig oppstå betydelige sysselsettingstap. Det-

te kan ramme spesielle yrkesgrupper, som ufaglært arbeidskraft eller yrker med stor kvinnelig sysselsetting. Gevinstene kommer ofte på et bredere felt og er gjerne mindre synlige. I en periode når sysselsettingsveksten er liten, eller til og med negativ, kan reduksjonen av sysselsettingen i visse næringer eller regioner skape betydelige tilpasningsproblemer. Men på sikt må disse problemene løses på annen måte enn ved importbegrensninger om man skal dra nytte av handelen med et voksende antall nye industriland. Denne handelen kan også gi stimulanse til bedre produktivitet og effektivitet i tradisjonelle bransjer også i de gamle industrilandene.

Verdenshandelen fordelt på varegrupper

Om man ser på verdenshandelens utvikling fordelt på hovedgrupper av varer, var et hovedtrekk fram til det første oljeprissjokket en stadig minskning i andelen for råvarer og matvarer, mens industrivarer økte sin andel. Det siste gjaldt da særlig verkstedsprodukter. I perioden 1973 til 1980 fikk man en kraftig økning av energistoffenes andel av verdenshandelen. Det var imidlertid en ren verdiøkning.

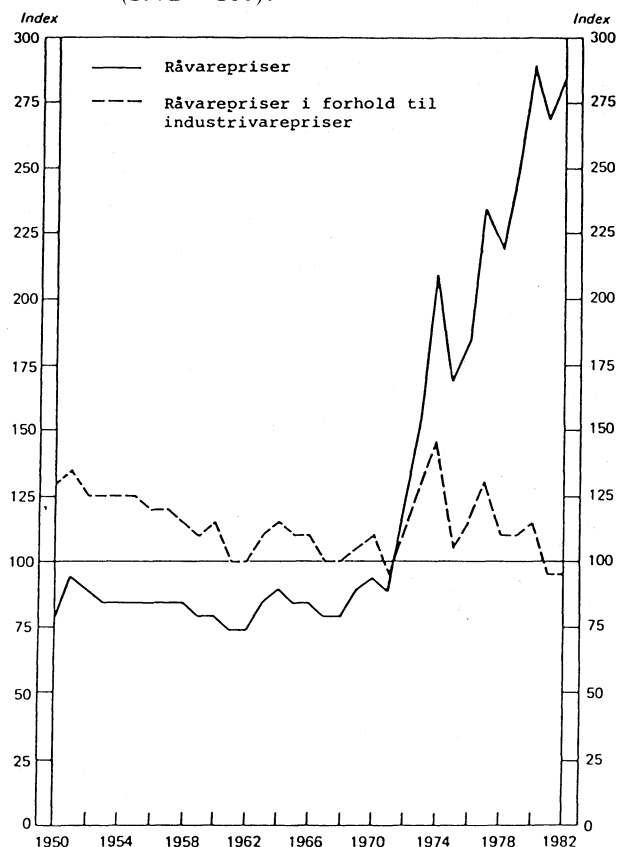
Bytteforholdet for råvarer, bortsett fra energistoffer, har vist en langsiktig nedadgående trend helt siden begynnelsen av 1950-årene. På figur 8 er den prikkede linjen råvarepriser i forhold til industrivarepriser. Råvareprisene – den helt opptruckne linjen – forandret seg lite på 20 år, i motsetning til industrivareprisene. I begynnelsen av 1970-årene skjøt råvareprisene voldsomt i været. Etter et sterkt fall i 1975, fulgte en sterk, men ujevn økning. Den har likevel vært svakere enn stigningen i prisene på industrivarer. Bytteforholdet for råvarer forverret seg sterkt fra slutten av 1970-årene. Det er nå det dårligste man har hatt på 30 år slik det framgår av figur 8. Hovedårsaken til den svake utviklingen de senere år er den alminnelige svekkelse av den økonomiske veksten, og dermed av etterspørselen. Det finnes imidlertid også mere langsiktige faktorer:

- matvarer har lavere inntektselastisitet enn industrivarer
- industrilandenes beskyttelsestiltak for jordbruksvarer rammer de oversjøiske produsentene
- industriproduksjonen inneholder en synkende andel av råvarer
- råvarer erstattes i økende grad med forskjellige syntetiske materialer.

Virkningen av den svake utviklingen av bytteforholdet og etterspørselen etter råvarer, har ført til at råvarenes andel av verdenshandelen stadig minsker. Råvareprisene er sterkt konjunkturfølsomme og den nåværende lavkonjunktur virker spesielt sterkt inn på denne type produkter.

Tyngden av handelen med industrivarer faller på handel innenfor Nord-Amerika og mellom EF- og EFTA-landene. Den reelle vekst i handelen med

Figur 8: Råvarepriser¹⁾ og bytteforhold (1972 = 100).



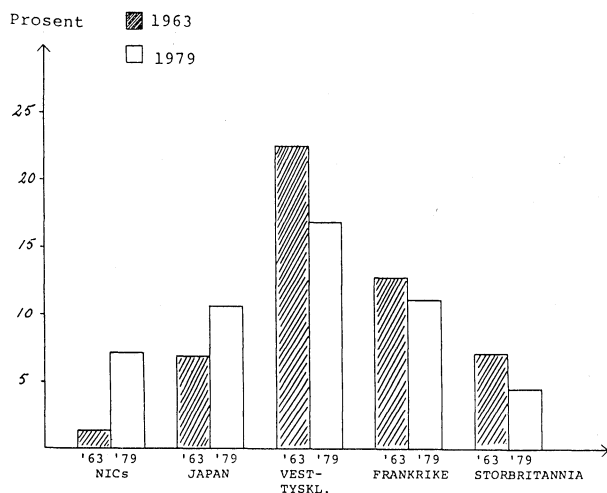
¹⁾ Inkluderer priser for alle varer som ikke er klassifisert som industrivarer. Energivarer er ikke medregnet.

Kilde: UNCTAD, Trade and Development Report 1981.

industrivarer var før den første oljekrisen sterkere enn veksten i verdenshandelen. Etter 1973 har veksten i handelen med industrivarer blitt langsommere. Utviklingslandenes etterspørsel etter industrivarer ble imidlertid ikke så sterkt påvirket av det økonomiske tilbakeslaget etter 1973. Både større import til OPEC-landene og til andre utviklingsland spilte på den måten en betydelig rolle for utviklingen av verdenshandelen etter 1973. Utviklingslandenes eksport av industrivarer økte reelt med 12 prosent pr. år mellom 1963 og 1973. Senere har veksten minsket noe, men atskillig mindre enn for industrivareeksporten fra utviklede land.

Veksten av industriproduksjonen i utviklingslandene har vært preget av økende allsidighet. I 1950-årene konsentrerte disse landene seg fremdeles sterkt om bearbeiding av matvarer, tekstiler og klær, som til sammen utgjorde mer enn halvparten av den totale industriproduksjonen. Siden 1955 har imidlertid produksjonen av verkstedsprodukter økt sterkest. Deres andel i den samlede industriproduksjonen er blitt mer enn fordoblet og utgjorde omkring 25 prosent i 1975, sammenlignet med omlag 40 prosent i de gamle industrilandene. På den andre siden har andelen av bearbeidede matvarer, tekstiler og klær i

Figur 9: OECD-landenes import av jern og stål. Fordelt på opprinnelsesland, NICs og utvalgte land 1963 og 1979.



Kilde: OECD: The Impact of the Newly Industrialising Countries, Updating of Selected Tables from the 1979 Report.

den samlede produksjonen stadig gått tilbake. Industristrukturen i utviklingslandene synes i det hele tatt å utvikle seg etter samme linjer som i de gamle industrilandene på et tidligere stadium av deres utvikling.

I 1970-årene begynte enkelte utviklingsland i større skala å gi seg inn i kapitalintensiv industri. Med deres begrensede hjemmemarked måtte denne produksjonen i stor grad ta sikte på eksport. Disse landene er blitt stadig mer konkurransedyktige i slike sektorer som jern og stål og transportutstyr. Men deres produksjon består stort sett av standardprodukter. Den teknologi og produktutforming som de anvender er stort sett velkjent fra de gamle industrilandene.

Jeg skal nå for tre vareområder vise utviklingen målt ved andeler av OECDs import i 1963 og 1979.

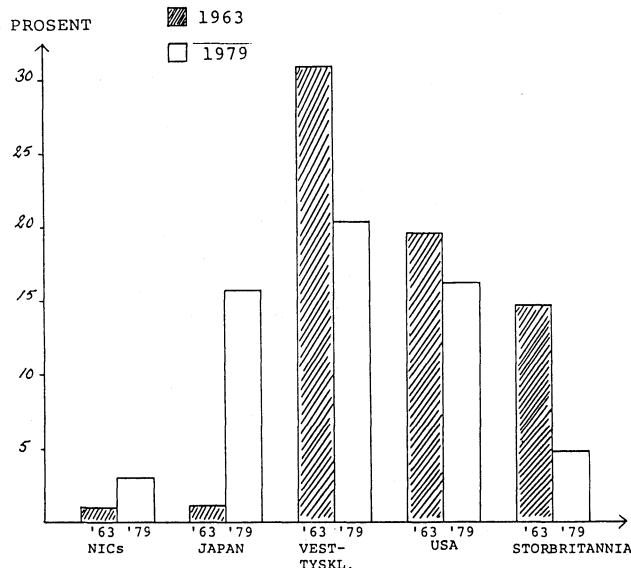
Jern og stål

For jern og stål er det typisk at mangel på et stort nok hjemmemarked har ført til at NIC-landene i det vesentlige produserer for eksport. Deres andel av OECD-landenes import er fremdeles beskjeden. Figur 9 viser OECDs import av jern og stål i 1963 til 1979, fordelt på viktige leverandører. De gamle produsentenes andeler er gått tilbake, mens Japans og særlig NIC-landenes andeler har økt. NIC-landenes andel av OECDs jern- og stålimport økte fra 1,3 prosent i 1963 til 7,1 prosent i 1979. En kan vel regne med at denne trenden vil fortsette.

Transportutstyr

I skipsbygging er det både i industrilandene og utviklingslandene et betydelig innslag av offentlige

Figur 10: OECD-landenes import av transportutstyr fordelt på opprinnelsesland, NICs og utvalgte land 1963 og 1979.



Kilde: OECD: The Impact of the Newly Industrialising Countries, Updating of Selected Tables from the 1979 Report.

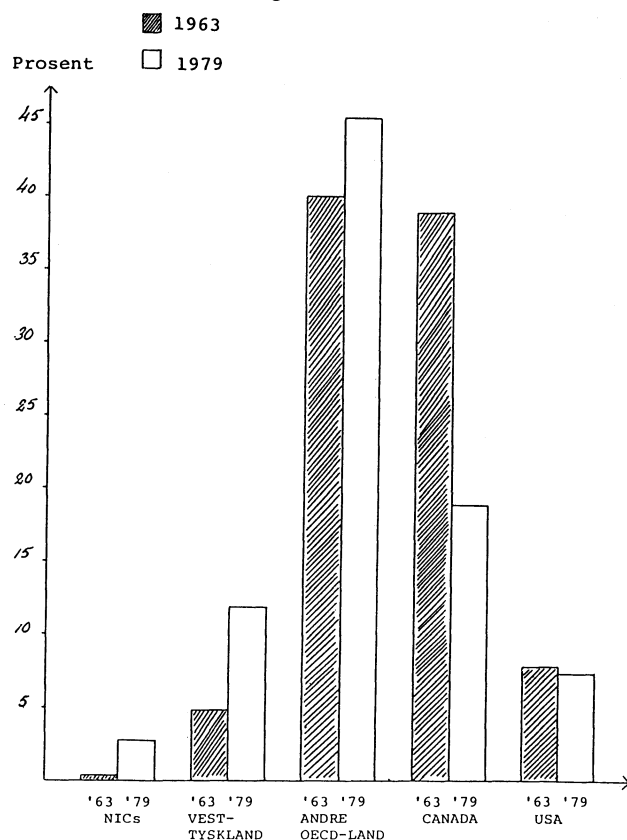
subsidier og andre beskyttelsestiltak. Det gjør det vanskelig å vurdere virkningene av handel på dette området. Mye av produksjonen av transportutstyr skjer i utviklingslandene i form av samlefabrikker for biler. Det gjelder ikke minst i Latin-Amerika hvor bilproduksjonen har økt sterkt. Disse bilene omsettes stort sett på hjemmemarkedet, selv om også dette mønsteret har begynt å endre seg. Derimot eksporteres det vesentlige av produksjonen av skip. Figur 10 viser endringene i OECDs import av transportutstyr fra 1963 til 1979. NIC-landene har tredoblet sin andel av OECDs import, men den største økningen har Japan hatt. De gamle industrilandene har tapt andeler.

Papir og trevarer

Det tredje eksemplet som jeg vil nevne er papir og trevarer. OECDs import av papir dekkes stort sett av OECDs egne medlemsland. De største andeler har de nordiske land, Canada, Tyskland og USA. Som figur 11 viser, har NIC-landene også her sterkt økt sin eksport. Den er blitt nesten tidoblet fra 1963 til 1979, men fremdeles utgjør den bare 2,7 prosent av OECDs import i 1979. Ellers har Tyskland og Norden vunnet andeler på bekostning særlig av Canada.

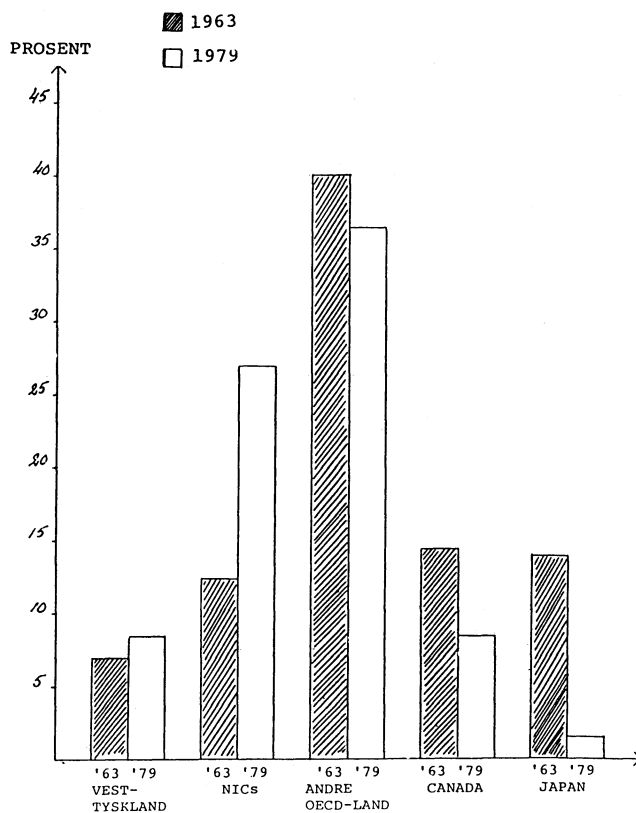
Figur 12 viser utviklingen for varegruppen tre- og korkprodukter. Her spiller NIC-landene en langt større rolle enn for papir. De har økt sin andel kraftig, mens de nordiske land og – spesielt Canada og Japan har fått minsket sine andeler betraktelig.

Figur 11: OECD-landenes import av papir fordelt på opprinnelsesland, NICs og andre områder 1963 og 1979.



Kilde: OECD, The Impact of the Newly Industrialising Countries, Updating of Selected Tables from the 1979 Report.

Figur 12: OECD-landenes import av tre- og korkprodukter fordelt på opprinnelsesland, NICs og andre områder 1963 og 1979.



Kilde: OECD, The Impact of the Newly Industrialising Countries, Updating of Selected Tables from the 1979 Report.

Momenter til en drøfting av årsakene til strukturendringene i produksjon og handel

Det har altså funnet sted betydelige strukturendringer både i produksjon og handel i de siste par tiårene. Jeg vil ikke forsøke på å gå inn på noen omfattende drøfting av årsaksforholdet bak disse endringene. Jeg vil nøye meg med å nevne en del momenter som kan være av betydning i denne sammenhengen. Jeg vil begynne med endringene i tilbudet av arbeidskraft.

Endringer i tilbudet av arbeidskraft

Befolkningsutviklingen vil på sikt være avgjørende for tilgangen på arbeidskraft, men endringer i fødselstall vil bare etter hvert slå ut i tilgangen på arbeidskraft. Dessuten vil inn- og utvandring påvirke tilgangen. Yrkesdeltakelsen, særlig for kvinner, er også av stor betydning.

De gamle industrilandene har hatt et markert fall i fødselstallene og i fruktbarheten. Hvis denne tendensen holder seg, kan man etter hvert vente seg en klart lavere vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder.

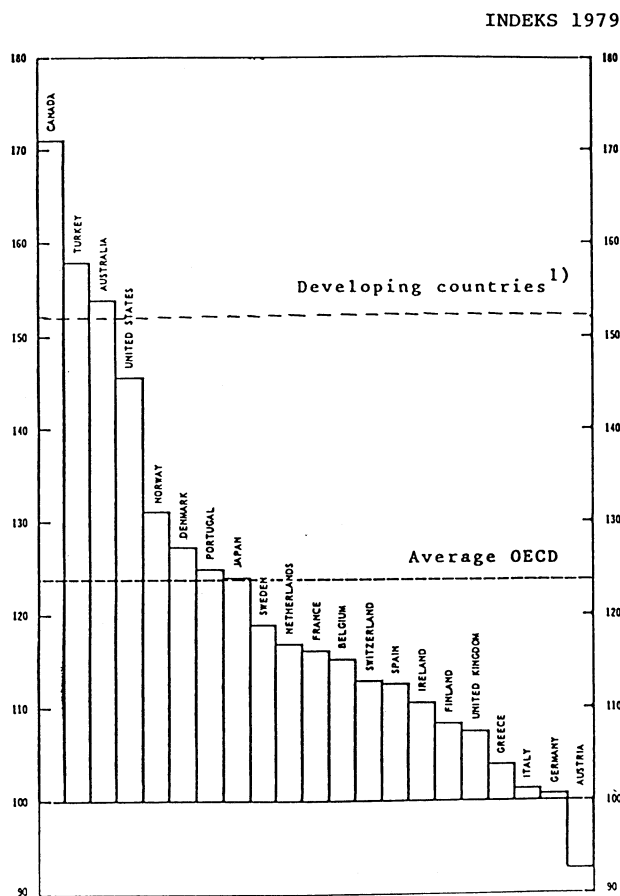
Mellom 1960 og 1980 har veksten i arbeidskraft-

styrken i industrilandene vært meget stabil, litt over 1 prosent i årlig gjennomsnitt for hele OECD-området. I USA, Canada og Australia har tilgangen vært klart sterkere enn i de fleste europeiske land og i Japan. De forholdsvis høye fødselstallene like etter krigen har de senere årene slått ut i en kraftig tilvekst i yngre årsklasser i arbeidskraftstyrken.

Denne påvirkes imidlertid også av yrkesdeltakelsen. Økt deltakelse i arbeidslivet, særlig av gifte kvinner, har de senere årene bidratt til at arbeidskraftstyrken har økt sterkere enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Denne utviklingen kom først i land som Sverige, Tyskland og Frankrike. Selv under det økonomiske tilbakeslaget i 1970-årene fortsatte denne økningen. I noen land, som USA, Italia og Norge, økte den kvinnelige yrkesdeltakelsen enda kraftigere enn tidligere i 1970-årene. Bare i noen få land gikk yrkesandelen ned.

Figur 13 gir et bilde av hvordan arbeidsstyrken har endret seg fra 1960 til 1979 i OECD-landene. Den gjennomsnittlige økning i utviklingslandene er angitt ved den øvre strekede linjen. Mens OECD-landenes arbeidsstyrke økte med i gjennomsnitt 24 prosent, var veksten i utviklingslandene 52 prosent i denne perioden. Figuren viser ellers at blant de Vest-Euro-

Figur 13: Økning i arbeidsstyrken 1960–1979
1960 = 100.



Source: OECD, Labour Force Statistics 1968–1979, Paris 1981 and Annual Questionnaire on population and labour force.

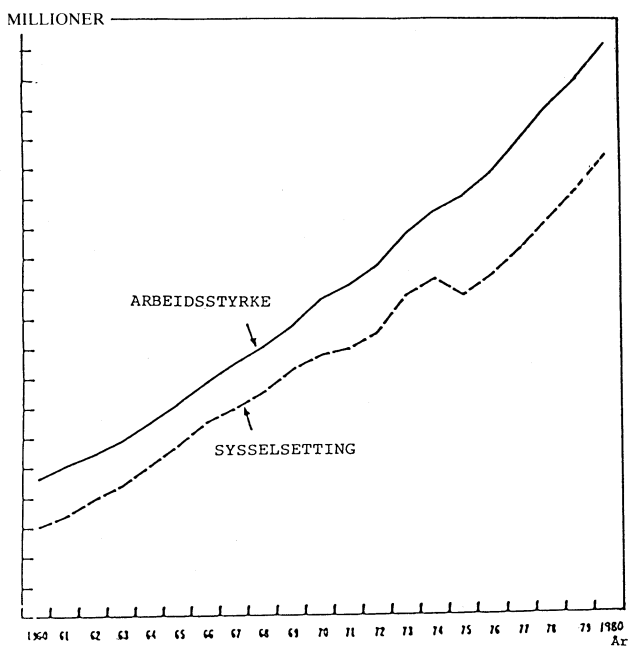
¹⁾ 1960–1980. Source: Unctad Trade and Development Report 1981.

peiske landene hadde Norge den sterkeste tilveksten, over 30 prosent.

Etterspørselen etter arbeidskraft henger sammen med den økonomiske utviklingen. Det økonomiske tilbakeslaget i 1970-årene har ført til et økende gap mellom tilbud og etterspørsel. Figur 14 viser hvordan den samlede arbeidsstyrken og sysselsettingen i OECD-området har utviklet seg mellom 1960 og 1979. Som man ser gikk den samlede sysselsettingen tilbake fra 1974 til 1975, for deretter å fortsette og vokse. «Gapet» mellom arbeidsstyrke og sysselsetting, altså arbeidsløsheten, har imidlertid økt. Om figuren også hadde omfattet begynnelsen av 1980-årene, ville den vist et økende «gap».

I slutten av 1980-årene vil befolkningen i arbeidsdyktig alder i OECD-området vokse klart langsommere enn hittil. I 5-års perioden 1975–1980 økte antall personer i arbeidsdyktig alder (mellom 15 og 64 år) med over 5 prosent. Fra 1980 til 1985 vil veksten være noe lavere enn dette. I siste halvdel av 1980-årene vil tilveksten ha sunket til 3 prosent. I 5-års perioden 1985–1990 vil det etter prognosen bli om lag 10 millioner færre som går inn på arbeidsmar-

Figur 14: Arbeidsstyrke og sysselsetting i OECD-landene.



Kilde: OECD, Labour Force Statistics 1969–1980, Paris, 1982.

kedet enn i 5-års perioden 1980–85. På den andre siden kan det være en økende tilbøyelighet til å melde seg på markedet. Det er sannsynlig at den kvinnelige sysselsettingen vil fortsette å øke. Dette kan i noen grad motvirke den langsommere befolkningsutviklingen.

Så mye om OECD-landene. I utviklingslandene økte arbeidskraftstyrken med om lag 2 prosent pr. år i perioden 1960–1980, altså nesten dobbelt så raskt som i OECD-området. Arbeidsstyrken i industrien økte nesten dobbelt så raskt som den samlede arbeidsstyrken.

Jordbruket gir fremdeles sysselsetting for omlag 60 prosent av arbeidsstyrken i utviklingslandene, men i jordbruket er det en langt lavere produktivitet enn ved sysselsetting på andre områder. Målt ved andeler i totalproduksjonen er industrien i utviklingslandene nå av omtrent samme størrelsesorden som jordbruket, men sysselsettingen i industrien er fremdeles vesentlig mindre.

Virkninger av ny teknologi

Hva virkningen av hva ny teknologi vil være er vanskeligere å tallfeste enn virkningene av handelen med NIC-landene. Det er for eksempel meget vanskeligere å skille virkningene av ny datateknologi fra andre faktorer som virker sammen med dem. Men på mange måter kan man med fordel likevel trekke en parallell mellom resonnementene om virkninger på sysselsettingen av ny teknologi og virkningene av samhandelen med de nye industrilandene.

Økt bruk av ny teknologi vil bidra til høyere

produktivitet både av arbeidskraften og av kapitalen og andre innsatsvarer i produksjonen. Dette skulle gi gevinster i form av billigere produkter. Ny teknologi kan også gjøre kvaliteten av tjenester, produkter og produksjonsprosesser bedre. Nye telekommunikasjonssystemer kan bedre infrastrukturen, osv.

Inntil 1973 hadde industrilandene gjennomgående både økende arbeidsproduktivitet og økende sysselsetting. Etter 1973 har de hatt typisk lav produktivtetsvekst og lav sysselsettingsvekst. Rask teknisk framgang stimulerer produktivtetsveksten. Isolert sett betyr det mindre sysselsetting. På den andre siden stimuleres etterspørselen, noe som burde øke sysselsettingen. Erfaringer tyder på at ny teknologi antagelig har en forholdsvis nøytral virkning på samlet sysselsetting.

Ny teknologi er selvsagt ikke problemfri. Den vil skape nye arbeidsplasser, men også overflødiggjøre gamle. Teknologien vil gi enkelte nye muligheter, mens andre blir støtt ut eller stengt ute fra arbeidsmarkedet. Anvendelse av ny teknologi vil som økonomisk vekst i sin alminnelighet, føre til omstillinger og endringer i sysselsettingens fordeling på næringer og regioner og mellom ulike yrkesgrupper. Den vil også endre jobbinnholdet, osv. Ny teknologi øker uten tvil omstillingstempoet og omfanget av strukturendringene.

Energi

Den sterke forhøyelsen av oljeprisene og andre energistoffer har også ført til omfattende strukturendringer i verdensøkonomien. Jeg har allerede vært inne på hva det har betydd for verdenshandelen. En annen virkning av de høyere oljeprisene er et omfattende arbeide for mer effektiv bruk av energiresursene. Energibruken har gått ned i forhold til produksjonen.

Siden 1973 har det samlede nasjonalprodukt i OECD-landene vokst med over 20 prosent. Samtidig har energiforbruket vokst med bare 4 prosent. Energiforbruket pr. enhet av samlet produksjon har gått ned med 14 prosent. Forbruket av olje pr. enhet av BNP har gått ned enda mer eller med 24 prosent. Samtidig har OECD-landenes egen energiproduksjon økt med 16 prosent og oljeimporten har gått ned med 22 prosent. Denne reduksjonen av oljeimporten må selvsagt også ses i lys av det nåværende økonomiske tilbakeslaget.

Denne bedre utnyttelsen av energien og den svake økonomiske utviklingen har i øyeblikket ført til et press nedover på oljeprisene, målt i dollar. OPEC-landene har minsket sin produksjon for å forsvare prisene. Dette er imidlertid ingen langsiktig løsning av olje- og energiproblemene. Olje og mange andre energiresurser vil gradvis tømmes ut. En oppsving i internasjonal økonomi vil føre til økt etterspørsel av energi. Selv om man for øyeblikket har en rimelig

stabilitet på energimarkedet kan man derfor etter en tid igjen oppleve nye kriser. Det er derfor all grunn til å fortsette arbeidet for en mer effektiv anvendelse av energiresursene og for å utvikle alternative energikilder.

Kredittstrømmer og gjeld

Mye av den vekst i produksjon og handel som vi har hatt, spesielt i 1970-årene, kan føres tilbake til en sterk økning av kredittfinansieringen. Særlig utviklingslandene, men også østeuropeiske land, har i det siste tiåret økt sin utenlandsgjeld meget sterkt. Utviklingslandenes samlede utenlandsgjeld, som i 1971 var 87 milliarder dollar, var ved utgangen av 1981 økt til 524 milliarder dollar. Dvs. en årlig vekst på nesten 20 prosent. Enda mer dramatisk har gjeldstjenesten økt. Mens disse landene i 1971 betalte 3,3 milliarder dollar i renter, kom tallet i fjor opp til 47 milliarder dollar. Gjeldsavdragene økte fra 7,6 milliarder til 65 milliarder i 1981. Den største økningen har falt på utviklingslandene i mellomklassen, hvis kredittverdighet tidligere ble antatt å være høy. 11 NIC-land hadde mer enn 40 prosent av økningen i nominell gjeld for utviklingslandene i denne perioden.

Det som har gjort gjeldsproblemet akutt i den senere tiden er ikke så mye gjeldens størrelse som det unormalt høye rentenivå og den korte avdragstiden. En langt større andel enn før av gjelden er nå banklån med mye kortere gjennomsnittlig løpetid. Debitorlandenes inntekter har på den andre siden sviktet. Råvareprisene er som nevnt, nå på det laveste nivå på mange, mange år.

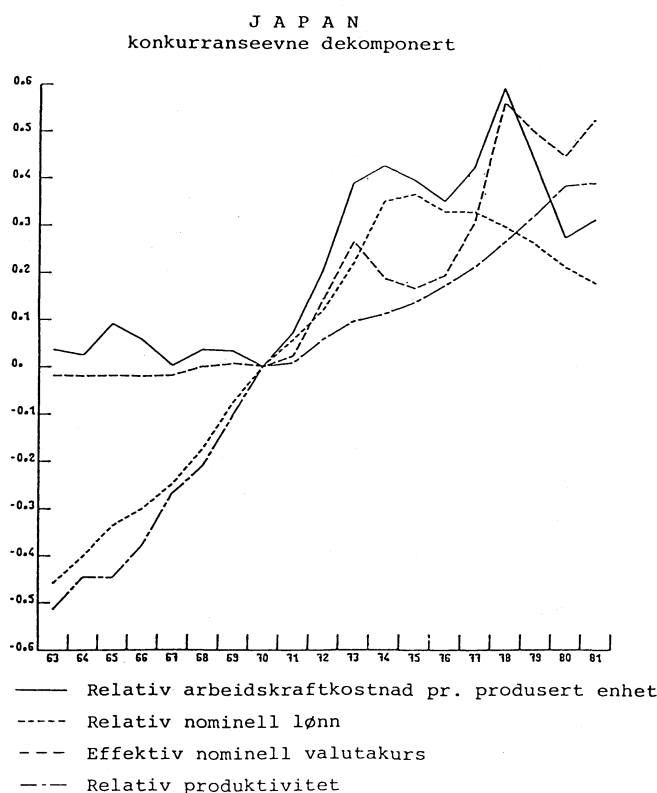
Det er betydelige forskjeller i den belastning landene har. Det er anslått at for eksempel Sør-Korea vil måtte betale renter og avdrag som svarer til 43 prosent av eksporten av varer og tjenester i 1982. Det land som i år har vært oppfattet som «kriselandet», Mexico, vil ha renter og avdrag som svarer til 92 prosent av eksporten.

Denne kombinasjonen av et uvanlig høyt rentenivå og kortere avdragstider og, på den andre siden, sviktende eksportinntekter, fører til at en rekke av disse landene er kommet opp i store vanskeligheter.

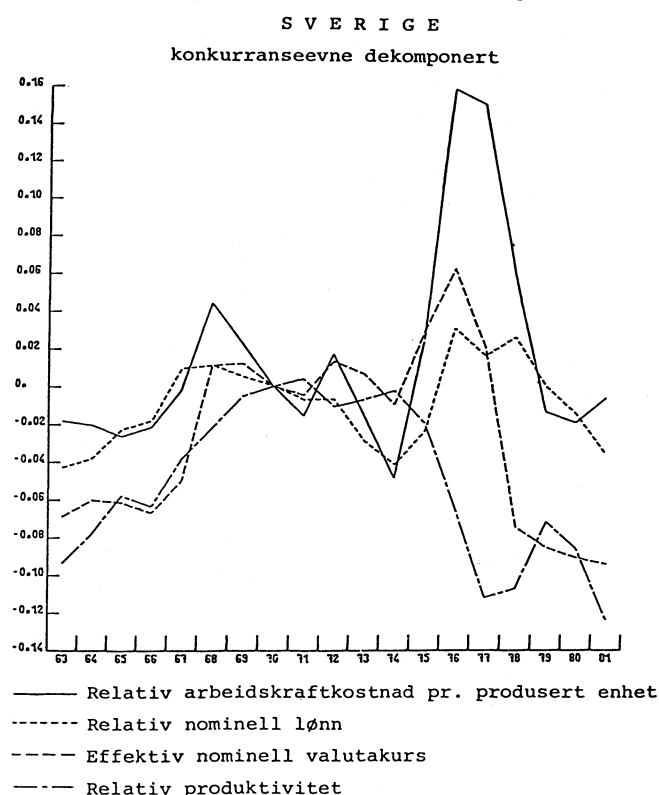
Det har vært mye snakk om risikoen for en internasjonal bankkrise. Det burde være mulig å unngå dette hvis kredittsystemet opptrer noenlunde samordnet og solidarisk. For øyeblikket faller rentenivået både i Amerika og i andre land. Dette burde etter hvert bidra til å lette byrdene, men det vil uten tvil ta tid før man kommer over i en mere normal situasjon igjen.

Et resultat av dette er imidlertid at kredittgivning må antas komme til å spille en mindre rolle for veksten, særlig i utviklingslandene enn den har gjort i 1970-årene. Det kommer i så fall til, globalt sett, å svekke grunnlaget for økonomisk vekst i de nærmeste årene.

Figur 15: Japan. Konkurranssevne dekomponert.



Figur 16: Sverige. Konkurranssevne dekomponert.



Internasjonal konkurransevne

Jeg vil så si noen ord om måling av internasjonal konkurransevne. Det er et viktig begrep i økonomisk-politisk diskusjon, men det er vanskelig å definere. Et land kan være konkurransedyktig, målt ut fra meget ulike hensyn. Hvilke forhold som påvirker konkurransevnen kan variere sterkt fra land til land og fra den ene perioden til den andre.

Det begrep som oftest brukes som mål på et lands internasjonale konkurransevne, er «unit labour cost». Det påvirkes både av lønnskostnader, produktivitet og valutakurs. Jeg vil anvende disse størrelsene og se hvor utsagnskraftige de er som mål på konkurransevnen. Som eksempler velger jeg Japan og Sverige. Materialet er hentet fra OECD. Det gjelder industrien i perioden 1963 til 1981. Kurvene i figurene jeg skal vise er basert på logaritmer, slik at helningsvinklene er sammenlignbare.

Figur 15 gjelder Japan. Den heldragne linjen er relativ arbeidskostnad pr. produsert enhet. Uttrykket relativ er brukt fordi indeksene er beregnet som andel av et veiet gjennomsnitt av 14 OECD-lands indekser. 1970 er satt lik 100. «Unit labour cost» kan som nevnt dekomponeres i tre ulike elementer. Effektiv, nominell valutakurs er her angitt med en langstiplet linje, relativ nominell lønn med småstiplet linje og relativ produktivitet med en strek-prikk linje. Hvis valutakursen stiger, vil det virke negativt på konkurransevnen, målt på denne måten. Det samme vil en økning av de relative lønningene gjøre.

En økning av den relative produktivitet vil derimot virke positivt.

Figur 15 viser at Japans konkurransevne målt på denne måten var forholdsvis konstant i 1960-årene, men ble svekket i begynnelsen av 1970-årene. Den bedret seg noe i slutten av 1970-årene. Den lå i 1981 på et nivå som var ca. 30 prosent svakere enn i 1970. Produktivitetsutviklingen var gunstig i hele perioden. Relative lønninger virket negativt til omkring 1975, deretter positivt. Valutakursen virket negativt i de fleste av 1970-årene.

Figur 16 viser den tilsvarende utvikling for Sverige. Her er det ingen klar trend, men store variasjoner. Etter den første oljekrisen ble det en sterk forverring fram til 1976. Deretter fant det sted en forbedring slik at Sverige i 1981 igjen var tilbake i omtrent samme situasjon som i 1970, når det gjelder relativ arbeidskraftkostnad pr. produsert enhet. Det som har slått sterkest ut i positiv retning er valutakursen som har styrket konkurransevnen hele tiden siden 1976. Med den sterke devaluering som nettopp har funnet sted i Sverige vil dette ytterligere forsterkes. Sveriges konkurransevne, målt på denne måten, burde nå være sterkere enn på meget lenge.

Hvordan kan så disse to figurene fortolkes? Japan har greid å ha en betydelig styrket valuta uten særlig tap i produksjon eller sysselsetting. Det samme var tilfellet for Sverige i 1960-årene. Siden 1976 har Sverige hatt en formelt sterk forbedring av konkurransevnen målt på denne måten uten at man innen-

for den tidsrammen vi her diskuterer har hatt noen gunstig økonomisk utvikling.

Målt på denne måten burde Japan vært dårligere stillet enn Sverige. Når de faktiske forhold er de motsatte, antyder det vel at denne typen målinger ikke gir noe fullt bilde av konkurranseevnen. Viktige strukturendringer fanges ikke opp av denne typen målinger, f.eks. Japans evne til strukturell endring og satsing på nye felter.

Jeg har tatt med disse eksemplene for å antyde at det ikke finnes enkle metoder å måle hvorfor et land gjør det bra og et annet dårlig, i en gitt periode. Det trenges åpenbart langt mer dyptgående studier av hva som er avgjørende for konkurranseevnen enn denne typen ganske gjengse målinger.

Avsluttende merknad

Det har ikke vært min ambisjon å gi noe fullstendig bilde av de strukturendringer som har funnet sted i produksjon og handel i 1960 og 1970-årene. Jeg har bare kunnet beskue noen få trekk av denne utviklingen. Årsakssammenhengene bak den er kompliserte og til dels vanskelige å tyde.

Om jeg skulle peke på noen momenter når det gjelder den fremtidige utvikling, vil jeg nevne to:

Det første er omfanget av arbeidskraftreservene i utviklingslandene. En stor del av befolkningen i disse landene er ennå barn og ungdom. Når de kommer opp i voksen alder vil de bety en meget sterk økning av arbeidskraftstyrken globalt sett. Dette forholdet burde etter hvert få store konsekvenser for arbeidsfordelingen i verden, ikke minst på bakgrunn av at befolkningen i de gamle industrilandene stagnerer. Det vil etter min mening være

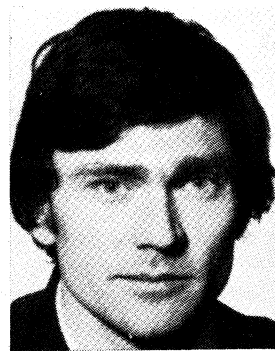
både politisk og økonomisk uklokt å søke og hindre denne strukturendringen. Det er forståelig at det med den nåværende høye arbeidsløsheten er motstand i de gamle industrilandene mot å gi utviklingslandene økte andeler av produksjon og handel, men det er en kortsiktig holdning som i tilfelle bare vil virke som en bumerang.

Den andre faktoren jeg vil peke på – og den henger nøye sammen med den første – er den vekstfaktoren som de nye industrilandene representerer i den internasjonale økonomiske utviklingen framover. Som nevnt har de gamle industrilandene hatt en klar netto fordel av den sterke veksten i NIC-landenes produksjon og utenrikshandel. Etter hvert vil flere utviklingsland slutte seg til denne gruppen av land. Det er ingen grunn til å tro at deres vekst vil virke mindre positiv for de gamle industrilandene. Men da må de følge spillereglene i det åpne, globale handelssystemet og godta de strukturendringene som den nye internasjonale arbeidsdelingen vil føre med seg. Beskyttelsesordninger kan da bare være midlertidige.

Den store arbeidsløsheten, som er hovedargumentet bak kravene om proteksjonistiske tiltak, skyldes hverken det åpne, globale handelssystemet eller andre faktorer bak de store strukturendringene. Massearbeidsløsheten er i første rekke et tegn på en feilaktig økonomisk politikk fra ledende industrilands side og, kanskje særlig, deres manglende vilje til å samordne sin økonomiske politikk. En slik vilje til samarbeide, mellom industrilandene og mellom i-land og u-land, er etter min oppfatning en forutsetning for en mer positiv internasjonal økonomisk utvikling.

Forhandlingsøkonomi – markedsøkonomi, organisasjonsproblemer på arbeidsmarkedet

AV
FORSKER OLE BERREFJORD
INDUSTRIØKONOMISK INSTITUTT



Utgangspunktet for artikkelen er påstanden om at økonomiske, politiske og organisatoriske forhold må sees i sammenheng når vi skal vurdere arbeidsmarkedets organisering. I forlengelsen av dette drøftes betegnelsen forhandlingsøkonomi, hvor hovedsynsmåten er at den er en organisasjonsstruktur, og at vi finner grunnlaget for den i koplingen mellom ulike styringssystemer som marked, byråkrati, demokrati, kollektiver og aksjonsdannelser.

Til vurderingen av arbeidsmarkedets utvikling lanseres to versjoner av forhandlingsøkonomien. Den ene gjelder inntektsdannelsen i samfunnet og er orientert mot det sentrale nivået i økonomien. Den andre kalles investeringsversjonen og setter bedriftsorganisasjonene – det vil si mikronivået – i sentrum for oppmerksomheten. Hovedtesen er at vi i tiden framover vil få se en forskyvning i retning av sistnevnte, og at dette vil influere på og dermed endre årsaks-virkningsforhold i arbeidsmarkedet.

Disse forholdene må for sin del forstås i lys av flere teoritradisjoner, først og fremst økonomisk teori, organisasjonsteori og statsvitenskap eller politisk analyse. Dette kommer ikke minst til syne når vi trekker fram de ulike organisasjonsproblemer den organiserte økonomien det her er tale om, stilles overfor. Artikkelen munner derfor ut i en anbefaling om mer tverrfaglig arbeid.

1. En organisert økonomi

Påstanden om at samfunnet blir stadig mer komplisert er blant gjengangerne i samfunnsdebatten. Beslutningsproblemer og vansker med å styre settes i forbindelse med utviklingen av et stadig mer organisert samfunn, hvor særlig økonomiske og politiske interesser er tett sammenvevd. Drar man ett sted i denne veven, er det som om hele nettverket følger etter.

Arbeidsmarkedet plasserer seg midt i denne veven. Det er en sterkt medvirkende arena for det som skjer i det økonomiske og politiske liv, og det påvirkes i stor grad av hva som skjer i andre arenaer. Tittelen ovenfor – «forhandlingsøkonomi – markedsøkonomi, organisasjonsproblemer i arbeidsmarkedet» – rommer derfor nær sagt et altomfattende tema.

Det hadde antakelig vært enklere å avgrense temaet dersom vi sto overfor en stabil økonomisk situasjon. Det er imidlertid ikke tilfellet. Vi vet nok i dag til å konstatere at vi er inne i en periode med dramatiske endringer i økonomien. Blant mange

virkninger av dette finner vi et sterkt press på de organisatoriske og politiske forholdene i arbeidsmarkedet. Etter min oppfatning er det da mest hensiktsmessig å konsentrere drøftingen om de mulige utviklingslinjene framover. Eller med andre ord: Hvilke organisasjonstrekk vil vi finne i arbeidsmarkedet, og hva slags problemer er disse i sin tur opphav til?

2. Økonomi, politikk, organisasjon

Det første vi må gjøre er å plassere arbeidsmarkedet i en større sammenheng. Etter min oppfatning er det da tre faktorer som peker seg ut – den økonomiske, den politiske og den organisatoriske. Vi kommer neppe utenom en samlet analyse av disse når vi skal vurdere utviklingen i arbeidsmarkedet. Det kan derfor være riktig å starte med å se på hvilke problemstillinger de representerer hver for seg.

Den økonomiske faktoren gjelder spørsmålet om samsvar mellom tilbud og etterspørsel, for henholdsvis sluttprodukter og produksjonsfaktorer. Allokeringshensynet, eller kravet om effektiv bruk av produksjonsfaktorene, melder seg også straks. Og skal vi nevne et punkt til, må det bli at Norge er en åpen økonomi, med de nære forbindelsene mellom nasjo-

Siviløkonom NHH 1972. Vit.ass. og siden sekretariatleder for Maktutredningen. Deretter stipendiat under Lederopplæringsrådet, og fra 1982 forsker ved Industriøkonomisk Institutt.

nalt arbeidsmarked og internasjonal konkurransesituasjon som følger av det.

Arbeidsmarkedet er når alt kommer til alt den viktigste fordelingsarenaen i samfunnet. Den politiske synsvinkelen, som generelt dreier seg om sosiale fordelinger, kan vi derfor ikke holde utenfor. Her vil jeg peke på to sentrale stikkord: politisk aksept og politisk oppmerksomhet. Antakelig finner vi en negativ samvariasjon mellom de to; desto mindre fordelingsresultatene i arbeidsmarkedet aksepteres av folk flest, og av de politiske ressurssterke i særdeleshet, jo større politisk oppmerksomhet blir markedet gjenstand for. Dette er et viktig moment, fordi det rører ved det velkjente forholdet mellom markedsløsninger og politisk intervensjon.

Organisasjonsfaktoren er mangfoldig. Den dreier seg om enkeltaktørers eller individers organisering, først og fremst slik vi finner dem på arbeidsselger og -kjøpersiden. Her må vi også trekke inn organiseringen av arbeidsplassene, eller det vi generelt kan kalle bedriftsorganisering. Og faktoren dreier seg om selve markedets organisering, inkludert effektene av ulike lover og tiltak som har til hensikt å regulere markedets funksjonsmåte. Det er da også begrepet funksjonsmåte som er viktigste årsaken til at organisasjonsfaktoren må med i økonomiske og politiske analyser. Eller for å si det på en annen måte: organiseringen er opphav til prosesser som leder til økonomiske og politiske resultater. Veien fram til andre resultater enn de man oppnår, må særlig gå om organisasjonsendringer.

Dette siste gir oss inntak til en utviklingsmodell av enkleste slaget. Ved store avvik mellom målsettinger og resultater, vil det oppstå et press i organisasjonsstrukturen. Noe av dette kan avledes ved at vi justerer målsettingene, men det er begrenset hvor langt en når med det alene.

Svært få kan si seg fornøyd med de økonomiske og politiske resultatene pr. 1982, enn si med utsiktene framover. Dette betyr ifølge påstanden ovenfor at vi kan sammenfatte i en første hovedtese som hevder at det er behov for å endre organisasjonsforholdene, ikke bare i arbeidsmarkedet, men i økonomien generelt.

Siden det ikke bare er snakk om konjunktursvikt, men også om struktursvikt, står vi sannsynligvis overfor et oppdemmet behov for organisasjonsendring. Ikke uten grunn finner vi «omstilling» øverst på den næringspolitiske dagsordenen. Det er viktig å understreke at det da er reorganisering – i stort og smått – det er tale om.

3. Forhandlingsøkonomien

Her er det vi støter på fenomenet forhandlingsøkonomi. Vi vet at betegnelsen dekker den type organisasjonsforhold vi må se nærmere på, og som må gjennomgå forandring. Men ut over det er forhandlingsøkonomi stort sett definert som «til for-

skjell fra markedsøkonomi». I manges oppfatning er forhandlingsøkonomien selve årsaken til de økonomiske og politiske problemene, og vi finner f.eks. uttrykk som «tilhengere» og «motstandere» av forhandlingsøkonomien. Når kritikken settes inn mot manglende mobilitet i arbeidsmarkedet, eller mot hindringene for den frie prisdannelsen, er det forhandlingsøkonomien som får skylden.

Men så enkelt er det ikke. Som jeg skal redegjøre for i det følgende er forhandlingsøkonomi først og fremst et organisasjonsbegrep, mens markedsøkonomi mer er å betrakte som et systembegrep. Av den grunn kan vi ikke se på forholdet mellom markedsøkonomi og forhandlingsøkonomi som et spørsmål om enten – eller. Og fordi forhandlingsøkonomi knytter direkte an til spørsmålet om organiseringen av arbeidsmarkedet, og av økonomien generelt, trenger vi en nærmere presisering av begrepet for å komme på sporet av utviklingen framover.

Det første grunnleggende trekket ved forhandlingsøkonomien er at den baserer seg på en blanding av styringssystemer. I det nasjonale økonomiske spillet uttrykkes, sammenveies og realiseres preferanser gjennom et sett av styringssystemer. Setter vi markedsmekanismen først, opptrer denne i vekslende grad sammen med mer eller mindre av styringssystemene demokrati, byråkrati, kollektivdannelser og, dersom vi kan kalle også den formen et system, ad hoc aksjonering. Priser, voteringer, ordrer, forhandlinger og mobilisering er beslutningsfaktorer som må ses i sammenheng, fordi de når alt kommer til alt opptrer i fellesskap innenfor vårt økonomiske liv.

Det er imidlertid ikke styringssystemene som sådanne vi får øye på når vi betrakter forhandlingsøkonomien. De er mer å regne som idéforestillinger eller abstraksjoner, f.eks. slik vi finner i teorien om markedsmekanismens funksjonsmåte eller i begrunnelsen for byråkrati som administrasjonssystem. Hva vi lett får øye på derimot, er de mange organisasjonene som er etablert og utviklet med basis i disse idéene.

Forhandlingsøkonomien i mer håndfast betydning blir derfor spillet mellom organisasjonene – på tvers av og innenfor gruppene av bedrifter, politiske partier, folkevalgte organer, offentlige forvaltningsenheter, interesseorganisasjoner og aksjonsgrupper. Og det er her vi stilles overfor kanskje det mest karakteristiske utviklingstrekket for de vestlige økonomier; de har fått stadig flere organisasjoner, og disse veves tettere og tettere sammen.

Det er nærliggende å karakterisere utviklingen som en organisasjonsdynamikk. Den uttrykker seg på mikroplanet gjennom motivering for å etablere og utvikle organisasjonsheter. Og vi finner den i mer makroforstand på to måter. For det første ved at vi stilles overfor en hel samling av organisasjoner, for det andre ved at det knyttes ulike forbindelser mellom organisasjonene. Det hele blir til et broket

organisasjonsnettverk, hvor de tre faktorene våre – økonomi, politikk og organisasjon – vanskelig lar seg skille fra hverandre. På samme måten er det vanskelig å se hvordan vi kan analysere utviklingen i arbeidsmarkedet atskilt fra utviklingen i denne forhandlingsøkonomien. På sett og vis kan vi betrakte forhandlingsøkonomien som sammenhengen arbeidsmarkedet inngår i. Men vi kan også snu på det; utviklingen i arbeidsmarkedet er del i utviklingen av forhandlingsøkonomien. Hva jeg vil fram til med dette, er at det er stort sammenfall mellom å studere forhandlingsøkonomiens og arbeidsmarkedets organisasjon, oppmerksomhet og funksjonsmåte.

4. To versjoner av forhandlingsøkonomien

Det er to versjoner eller utgaver av forhandlingsøkonomien som bør trekkes fram når vi skal se nærmere på den organisatoriske utviklingen i arbeidsmarkedet. Den første av disse dreier seg om avlønningen til arbeidskraften, og av den grunn kan vi kalle den for «inntektsversjonen».

Denne utgaven er ikke vanskelig å få øye på. Listen over interesseorganisasjoner på arbeidstaker og -kjøpersiden er meget lang, og den øker i tråd med økende spesialisering og profesjonalisering. Videre er myndighetene sterkt involvert, både som opphav til og oppmann for et inngående lovverk som regulerer sentrale forhold i arbeidslivet. De er også direkte med, dels ved ulike måter å knytte personbeskatningen sammen med lønnsendringer på, dels ved at de er en stor arbeidskjøper, og ved at det er utviklet særskilte oppgjørsformer for landbruk og fiske hvor staten spiller en viktig rolle.

Lønns- eller oppgjørsversjonen som den også kan kalles, har fått stor oppmerksomhet gjennom en årrekke nå. Dette skyldes inflasjonsproblemet, og et sentralt spørsmål er om vi har fått oss en nasjonal og i stor grad sentralisert oppgjørsform som til tider kan være vanskelig å forene med vår åpne økonomi og tilknytning til internasjonale markeder. Lønnsdannelsen blir på et vis for stiv i formen, lokale forhandlinger og lønnsglidning til tross. På den annen side er det et viktig tiltak for å få bukt med den lønnsdrevne del av inflasjonen, mener mange, at lønnsoppgjørene underlegges former for nasjonal samordning. Med en situasjon hvor den internasjonale konkurransen synes å bli stadig kvassere, rykker vi nærmere innpå livet av dette spenningsforholdet mellom behovet for lokale løsninger og nasjonal samordning. Det er grunn til å tro at vi vil få se store forandringer i opplegget og gjennomføringen av inntektsoppgjørene i årene som kommer.

Vi finner hovedelementene i en mulig utviklingstendens ved å se nærmere på den andre av de to versjonene; en versjon jeg har valgt å kalle «investeringsversjonen».

For å karakterisere denne kan vi vise til utviklingen av bedriftsdemokratiet og til de mange store

beslutningene om industrietableringer som er truffet opp gjennom årene; beslutninger hvor foretakene eller kapitaleierne ikke er eneste deltakertype i prosessene, men hvor hele listen av etablerte organisasjoner prøver å få et ord med i laget.

Det som skiller investeringsversjonen fra inntektsversjonen, er at førstnevnte retter seg direkte mot utviklingen for de enkelte bedriftene i arbeidslivet. Med bedrifter mener vi da arbeidsorganisasjoner generelt, enten vi finner dem i den private eller offentlige sektoren. Og med investering tenkes både på etablering, konsolidering, vekst og eventuelt nedlegging av slike arbeidsorganisasjoner.

Også denne versjonen av forhandlingsøkonomien har kommet i miskreditt de seneste årene. Vi har den verbale stormen mot den selektive støtten til bedrifter, og erfaringene med Rafnes, Tofte og Emden leder for mange fram til en generell konklusjon om at færrest mulig aktører bør ha noe å gjøre med slike beslutninger; de bør være forbeholdt bedriftenes eiere og styrer.

5. Mot en mer mikroorientert forhandlingsøkonomi

Selv om vi finner slike motforestillinger, tror jeg det som kommer til å skje i arbeidsmarkedet i årene framover vil få et mer lokalt, bedriftsorientert preg enn hva vi har sett i 70-årene. Dette betyr at vi kan finne viktige elementer til forståelsen av framtidige strukturer og prosesser i arbeidsmarkedet innenfor rammen av denne investeringsversjonen.

Konklusjonen eller hovedtesen så langt er altså at vi antakelig får en vridning i arbeidslivets oppmerksomhet, organisasjonstrekk og funksjonsmåte; den nasjonalt pregede lønns- og oppgjørsformen vil vike plass for en mer mikroorientert versjon. Spørsmålene om hvem som skal motta inntekt hvor og under hvilke organisasjonsmessige forhold, vil få relativt større oppmerksomhet fra forhandlingsøkonomiens side; hva man skal få i inntekt, relativt mindre.

Det er ikke bare den generelle økonomiske situasjonen med økende arbeidsløshet som styrker denne tesen. Vi kan også underbygge den ved å vise til utviklingstrekk i arbeidslivets struktur. Det er grunn til å gå nærmere inn på noen av disse.

For det første må bedriftene i større grad enn hittil rette sin oppmerksomhet mot problemstillinger som gjelder bedriftsomfang og -utforming. Hvorvidt en bedrift skal legge en funksjon innenfor sine administrative grenser og dermed kontroll, eller om den skal søke funksjonen dekket gjennom kjøp fra andre, er et sentralt spørsmål i dette bildet. Førstnevnte alternativ kan gi sikkerhet mot mulig tap av fleksibilitet. Det andre kan gi fleksibilitet under usikkerhet; vi står med andre ord overfor en avveining. Siden det her er snakk om valg av organisasjonsløsning, vil spørsmålet trekke på seg sterke interesser fra alle partene i bedriften. Den interne debatten i bedriftene intensiveres.

I forlengelsen av dette spørsmålet om organisasjonsløsning kan vi for det andre peke på den generelle foretaksveksten som finner sted innenfor mange bransjer og sektorer. At arbeidsstyrken samles i relativt færre men større enheter, gir grunnlag for såkalte interne arbeidsmarkeder – enten vi finner disse avgrenset til foretak eller f.eks. offentlige etater. Dette forholdet kan trekke oppmerksomhet og makt bort fra arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiversammenslutningene sentralt. Særlig vil dette kunne skje i tilfeller hvor ledelse og ansatte finner større mening i å mane til bedriftsvis lojalitet og patriotisme, enn til bransje-, klassemessig og yrkesvis lojalitet.

For det tredje ligger mange bedrifter innenfor den forretningsøkonomiske delen av arbeidslivet slik an at de på kort sikt ikke kan klare seg uten synlige eller mer usynlige former for offentlig støtte. Til tross for signalene om at den selektive støtten til bedrifter skal bort, vil fenomenet bedriftsallianser – at ledelse og ansatte organiserer felles stormløp utad – neppe dø bort. Med den dramatiske sysselsettingssituasjonen som nå er under utvikling, må vi tvert om anta at disse stormløpene på enkeltbedrifters vegne vil øke i tiden framover. En virkning av dette, som også synes å følge av den generelle nedjusteringen av folks inntektsforventninger, er at fagforeningsapparatet blir mer opptatt av bedriftenes situasjon. Som følge av stagnasjonen og innstrammingen av de offentlige budsjettene, får vi antakelig også flere etatsallianser.

Økende spesialisering og tilhørende profesjonalisering i yrkeslivet er en fjerde faktor som må telle med i begrunnelsen bak tesen om en mer mikroorientert forhandlingsøkonomi. Oppsplittingen i flere, men relativt mindre yrkesorganisasjoner, og det generelle presset på f.eks. LO's rekruttering, svekker interessen og mulighetene for en samfunnsomfattende samordning.

Disse faktorene, sammen med en rekke andre hvor effektene er noe vanskeligere å spore – som f.eks. teknologisk endring generelt og utviklingen i informasjonsteknologien spesielt, sannsynligheten for at det vil bli overskudd på akademisk arbeidskraft, og presset på sysselsettingen i primær- og sekundærnæringene, for å nevne noen – taler for at vi stilles overfor en sterkere fragmentering, hvor arbeidsorganisasjonen blir å betrakte som brennpunktet i forhandlingsøkonomien.

Nå må det likevel skytes inn med en gang at vi står overfor motstridende tendenser; faktorene peker ikke ubetinget i samme retning. Dessuten har vi det generelle problemet med å skille kortsiktige fra langsiktige utviklingstrekk, og videre det forhold at det er en omfattende prosess vi egentlig står overfor – hvor faktorene så å si spiller kontinuerlig med og mot hverandre. Dette siste skyldes at det når alt kommer til alt er aktører, med respektive interesser, kontrollmidler og tilhørende tilpasninger vi har å

gjøre med. Men dette betyr ikke annet enn at belegget for tesen om en mer mikroorientert forhandlingsøkonomi må hentes i en studie av denne økonomiens oppbygging og organisasjonsdynamikk.

6. Mer marked, mer markedsteori?

Det er nærliggende å tolke tesen om en mer mikroorientert forhandlingsøkonomi som identisk med at markedsmekanismen er ved å styrke sin plass i den tidligere omtalte kombinasjonen av styrings-systemer. Det er mye som tyder på det, men samtidig er det grunn til å nyansere inntrykket.

At bedriftsplanet kommer sterkere med, betyr også at bedriftenes administrative makt og deres politiske egentyngde må spille en relativt sterkere rolle i teoridannelsen. Dette kan dels skje som en utdyping eller tverrfagliggjøring av begrepet markedsmakt.

At det offentlige reduserer sitt engasjement i sentraliserte inntektsoppgjør, hindrer ikke at de samtidig kan gjøre seg sterkt gjeldende i en mer desentralisert eller lokal versjon av forhandlingsøkonomien. Det vi kan få se, er at det offentlige får større oppmerksomhet i egenskap av å være en integrert aktør i arbeidslivet, til forskjell fra å være en intervererende og regulerende part. Dette reiser en rekke teoretiske spørsmål, som bare er belyst i liten grad. Ett av dem gjelder nettopp kombinasjonen av styringssystemer som er inne i bildet når det offentlige skal operere som arbeidskjøper, f.eks. under situasjoner med overskudd på visse typer arbeidskraft det offentlige etterspør, underskudd på andre.

Så selv om forhandlingsøkonomien får et mer lokalt preg, vil vi måtte ta flere teoritradisjoner i bruk samtidig for å avdekke dens nærmere oppbygging, funksjonsmåte og utvikling. Markedsteori vil ha en sentral plass, men jeg tror vi i langt større grad må gi rom for organisasjonsteoretiske grep, og for å anvende teorier og modeller fra det statsvitenskapelige feltet.

7. Elementer til en problemanalyse

Et slikt teoretisk program er nødvendig for å styrke forståelsen av organisasjonsproblemene i forhandlingsøkonomien. Mange av problemene er velkjent fra økonomisk teori, andre må i større grad ses i sammenheng med den forhandlingsøkonomiske strukturen-slik jeg beskrev den foran. Det første jeg skal nevne er av det slaget, og gjelder selve problemdefinisjonen, eller måten vi diagnostiserer et problem på. Dette er jo i høy grad et spørsmål om øyne som ser, og dermed om politisk makt, kamp om oppmerksomhet, osv. Inflasjonen er eksempelvis ikke samme problemet for alle, og ønsket om å redusere den varierer tilsvarende. Noen vil mer enn gjerne ønske den opprettholdt på et relativt høyt nivå; de kan sogar ha investert i den ved å ha

investert under forutsetning om den. Og som vi sa: politikk gjelder fordeling. Så også med inflasjonen. Den er med andre ord både økonomi og politikk, og må ses i lys av det.

Et annet viktig eksempel gjelder synet på ulike organisasjoners funksjonsmåte, eller på organisasjonsløsninger generelt. Vi er vel alle raske til å definere det som et organisasjonsproblem når andre interesser når fram gjennom organisert virke på vår bekostning. Særlig er det stor sannsynlighet for dette når det er snakk om interesser som seiler opp på siden av oss og drar forbi. Eller for å generalisere i en tese: under situasjoner hvor maktforhold endres, blir det et sterkt press for å få satt «organisasjonsproblemer» på den politiske dagsorden. Da er det viktig å kunne skille tilfellene av interessemotsetninger fra de øvrige under denne etiketten. Til det trenger vi bistand fra den politiske analysen. Og til å gå videre med organisasjonsproblemene trenger vi ikke minst organisasjonsteori.

Og organisasjonsproblemene for øvrig er velkjente. Evnen til å sortere og sammenveie preferanser slik at vi unngår inkonsistens, er ett. Innenfor en struktur som kombinerer ulike styringssystemer og kriterier, er dette ingen enkel oppgave. Slik situasjonen er, har vi et sterkt behov for å styrke forståelsen av beslutningsprosessene i forhandlingsøkonomien, og for å prøve ut nye prosedyrer.

Hvordan organisasjonsløsninger eller tiltak gir opphav til utilsiktede virkninger er en annen gjenganger i styringsdebatten. Det kan listes opp en rekke eksempler hvorav jeg vil peke på ett som dreier seg om organisasjoners tilpasning, eller mangel på sådan. Skifter omstendighetene en organisasjon virker under, uten at organisasjonen tilpasser seg deretter, er det ikke sjelden sidevirkningene – og gjerne de negative – gror fram. Roten til problemet ligger derfor i den manglende tilpasningsevnen, og flaskehalsen kan ligge i svak læring, liten evne til å fange opp eksterne endringer, osv. I en gjennomorganisert økonomi er det derfor fare for én ting, og behov for en annen: faren gjelder stivheten som ofte knytter seg til organisasjonsløsninger, behovet dreier seg om organisasjonsinnsikt og evne til endring. Nå skal vi imidlertid ikke overdrive stivheten. Et blick på oljevirkomheten og den omstillingen den representerer for Norges vedkommende i 10-året 1970 til 1980, er imponerende. På den annen side: det er styrken i behovet for omstilling som avgjør hvor langt evnen rekker. Spørsmålet er om den rekker langt nok i årene vi har foran oss.

Problemet med kollektiv rasjonalitet som ofte følger av at aktører tilpasser seg individuelt, er også blant dem som har fått stor og berettiget oppmerksomhet. Sentral samordning er ett av svarene på dette, men som i så mange tilfeller er løsningen på et problem ofte opphav til andre; sentralisering øker f.eks. informasjons- og kommunikasjonskravet. Resultatet er at man må søke etter kombinerte opp-

legg, eller hva vi kan kalle mer sammensatte organisasjonsløsninger. En av dem er velkjent, nemlig den som uttrykker seg i nettopp deltakelse fra flere organiserte parter, hvor det samspilles og motspilles fram til et eller annet kompromiss hvor flere hensyn er bakt inn.

Hva disse ulike problemene forteller oss, er at de ikke bare hefter ved den forhandlingsøkonomiske strukturen; de er også årsaken til den. Det er våre evige forsøk på å hanske med problemene som reproducerer forhandlingsøkonomien.

Ikke uventet finner mange det bekvemt å tenke seg fram til enklere og mer konsistente oppfatninger om hvordan vi skal komme ut av denne sirkelen. Forestillingen om en friksjonsløs markedsøkonomi er en slik oppfatning, og synspunktet om at vi må korte ned avviket mellom den nasjonale forhandlingsøkonomiens strukturelle trekk og grunntrekke- ne i markedsversjonen er en nærliggende strategi.

I hvor stor grad denne strategien får gjennomslagskraft når det kommer til det praktiske planet, er imidlertid avhengig av funksjonsmåten i nettopp den forhandlingsøkonomien som skal underlegges forandring. Mer markeds mekanisme i blandingen utfordrer med andre ord de eksisterende organisasjons- og maktforhold. Valget om mer marked, eventuelt om andre innslag i blandingen, såvel som iverksettingen av slike strategier, må skje gjennom det organisasjonsnettverket strategiene tar sikte på å forandre. Fra organisasjonsteorien kjenner vi et utall eksempler på hvor kronglete – og ikke minst frustrerende for noen – slike endringsprosesser kan bli. Ikke sjelden renner de ut i sanden, eller de avler motstrategier som dels balanserer, dels drar nettverket i motsatt retning av den opprinnelige intensjonen.

Dessuten rører mermarkedsstrategien generelt ved avveiningen mellom allokeringshensyn slik de beskrives i den økonomiske teorien og hva vi kan kalle moderne fordelingshensyn. Virkningen av dette er at samfunnet tvinges til å kompromisse mellom ulike styringskriterier. På et vis kan vi se på forhandlingsøkonomien som et maskineri som produserer avveininger mellom økonomi og politikk.

Lærdommen av disse synsmåtene blir derfor av det pragmatiske slaget. Jeg tror ikke vi kan idealisere oss vekk fra de politiske og organisatoriske understrømmene i forhandlingsøkonomien. Støtter vi oss for mye på en slik framgangsmåte, vil vi redusere sjansene for å vinne viktig kunnskap, og antakelig tape verdifull tid i arbeidet med å møte de økonomiske og politiske utfordringene vi står overfor.

Når dette er sagt om den mer makroorienterte siden ved situasjonen, er det også behov for å si noen ord om de enkelte organisasjonene i forhandlingsøkonomien og deres tilpasning. Forskyvninger i forhandlingsøkonomien følger jo i prinsippet som summen av disse tilpasningene på mikro-, eller skal vi kanskje si mesoplanet. Det er det ene. For det andre er forskyvningene å betrakte som nye betin-

gelser for de enkelte organisasjonene; de må tilpasse seg innenfor nye sammenhenger de selv er med på å skape.

8. LO og NAF – situasjon og strategier

Dersom hovedtesen om en mer lokalorientert forhandlingsøkonomi har noe for seg, vil vi ut fra nevnte sammenheng mellom mikro- og makroplanet kunne avlede mer presise teser om organisasjonenes situasjon. Det er nærliggende å illustrere dette ved å trekke fram LO og NAF. Hovedtesen skulle bety at disse vil forandre seg sterkt i årene som kommer.

Skulle vi derfor velge oss en dybdeboring for å få belyst hovedtesen, ville det være en god idé å studere disse to organisasjonenes situasjon og strategier. Flere spørsmål melder seg her, f.eks. om de er for nedadgående eller oppadgående i økonomisk og politisk betydning, om hvordan ledelsen og medlemmene oppfatter organisasjonenes stilling, og om det er tegn til økende eller redusert spenning mellom vurderingene på sentralt og lokalt hold? Kan vi spore nye trekk i handlingsprogrammene deres når det gjelder oppmerksomhet om saker, arbeidsoppgaver og organisasjonsforholdene internt og i forhold til andre aktører? Vil vi finne at de satser mer på bransje- og næringspolitiske spørsmål, og ofrer de større interesse for bedriftsorganisasjonen? Mens en bransje- og næringspolitisk dreining kan være lettere for LO, som ikke i samme grad har Industriforbundet og andre næringsorganisasjoner å konkurrere med, kan NAF ligge nærmere til å takle økt vekt på bedriftsorganisatoriske spørsmål. Disse er tradisjonelt ledersidens domene, og det kan her ta tid for LO å styrke den kunnskapsstrategiske balansen i forhold til NAF.

9. Avslutning – om tverrfaglighet

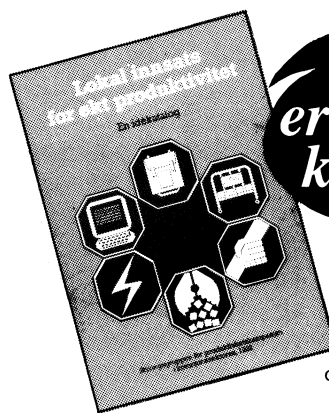
Som vist representerer hovedtittelen et langt lerret å bleke. Det er mye å hente i kjente teorier, modeller og empiriske funn. Men det gjenstår også en god del, som det er verdt å spekulere på for noen og enhver. Summert opp vil jeg peke på tre sentrale erkjennelser i den sammenhengen:

- økonomi, politikk og organisasjon kan ikke betraktes hver for seg,
- forhandlingsøkonomien er ikke bare en organisasjonsstruktur; den er også en prosess hvor tilpasninger i mikro gir effekter i makro som er opphav til nye tilpasninger i mikro, osv.
- organisasjonsendring er den sentrale faktoren i denne prosessen.

Skal erkjennelsene lede til ny innsikt, må de følges opp med bredere orientering og større doser fantasi i mange leire. Så her ligger først og fremst en faglig utfordring, og jeg vil slutte med å minne om den.

Arbeider du i kommune eller fylkeskommune?

Eller er du kommunepolitiker?



Her er din idékatalog!

Idékatalogen «Lokal innsats for økt produktivitet» inneholder 87 forslag til økt produktivitet i kommuner og fylkeskommuner.

- Brannvesenet bør utføre flere oppgaver.
- Hjemmehjelp-/husmorvikarordningen bør organiseres i selvstyrte grupper.
- Mindre venting og redusert liggetid for sykehuspasienter.
- La teknisk etat utarbeide vedlikeholdsbudsjett for skolene.
- Ekspedisjonsarbeid – en oppgave for erfarne medarbeidere.
- Mindre linjelag gir bedre arbeidsmiljø.

Flere av forslagene berører statlig lokalforvaltning, f.eks. arbeidskontor og trygdekontor.

Idékatalogen er gratis, og du får den hos:

Kommunaldepartementet

Kampanjesenteret i kommunesektoren,
Postboks 8112 Dep., Oslo 1.

204/82

Statens informasjonstjeneste

O. LINDSTRAND EFTF.

BOKBINDERI

Inneh.: Åge Olsen

ADRESSE: CHR. KROHGS GT. 30

TELEFON: (02) 20 75 27

BANKGIRO: 7023.05.16071

Til

Sosialøkonomens lesere

Oslo 1,

Desember 1982

INNBINDING AV SOSIALØKONOMEN

Vårt bokbinderi har i siste år foretatt innbinding av Norske Sosialøkonomers Forenings samtlige årganger av SOSIALØKONOMEN. Gjennom foreningen er vi gjort kjent med at også medlemmer og andre abonnenter kan tenke seg å binde inn sine nye og gamle årganger av tidsskriftet. Vi kan tilby dette for kr. 135.- pr. årgang. Materialet er Granitol m/gulltrykk og fargene burgunder eller blå.

Interesserte kan sende/levere tidsskriftene til vår adresse sammen med ev. kopi av vedlagte slipp.

O.Lindstrand eftf.

O.Lindstrand Eftf.
Chr.Krohsgt. 30
OSLO 1

Jeg ønsker innbundet _____ årganger av
SOSIALØKONOMEN som vedlegges å kr. 135.-
Fargeønske er _____
Bøkene blir hentet/sendes pr. post

Navn: _____ Tlf.: _____

Adresse: _____