

28. MARS 1984

ARBEIDSLØSHET; LØNNSOPPGJØR OG ØKONOMISK POLITIKK

Jeg vil først gjerne få takke for denne anledning til å møte en så viktig forsamling som YS-kongressen og redegjøre for Regjeringens syn på så avgjørende spørsmål som arbeidsløshet, lønnsoppgjør og økonomisk politikk. Spennende er det også. I en viss forstand er jeg vel kommet i løvens hule. Men løver er jo heller ikke farlige når de har fått meget på forhånd.

YS er jo, gjennom gledelig rask vekst, blitt en av landets aller største og viktigste organisasjoner på arbeidsmarkedet. Og Regjeringen er enig i at det er verdifullt for samfunnet at lønnstagergrupper samordner sine interesser på denne måte. Derved letter de den oversikt og selvdisiplin som er nødvendig i et samfunn som ønsker stabilitet, fordi det ønsker velstand og full sysselsetting.

Vi er glade for det samarbeid vi har fått med YS gjennom Kontaktutvalget, og vil gjerne utdype kontaktene også på andre måter. Selvom Regjeringen og organisasjonene må opptre som motparter i viktige spørsmål, har vi jo også i betydelig grad felles interesser og mål.

2.  
En vurdering av norsk økonomi kan naturlig innledes med noen ord om de internasjonale økonomiske utsikter. De er faktisk bedre enn på lenge.

Fra 1980 til 1982 opplevde vi det kanskje alvorligste tilbakeslag i verdensøkonomien siden den annen verdenskrig. Arbeidsløsheten i industrilandene økte fra vel 21 millioner til nesten 30 millioner personer i disse årene. Men for vel et år siden startet oppgangen i USA.

Konjunkturoppgangen i USA gjennom 1983 ble meget sterk, og veksten i bruttonasjonalproduktet ser ut til å bli meget høy i første kvartal i år også. Industriproduksjonen lå meget langt nede, men vokste så med over 16 pst. fra januar i fjor til januar i år. Arbeidsløsheten har falt fra nær 11 pst. til litt under 8 pst. Enda mer bemerkelsesverdig er det kanskje at sysselsettingen i USA økte med nesten 5 millioner personer i de siste 15 måneder frem til februar.

Mange amerikanske økonomer mener at en viktig grunn til den økte tiltroen til den amerikanske økonomi er den kraftige reduksjonen av inflasjonen. Prisstigningen har falt fra 12,4 pst. i 1980 til vel 3 pst. i 1983. Dette har klar sammenheng med en meget vesentlig reduksjon i lønnsveksten.

De fleste mener at utsiktene for USA er gode for hele inneværende år. Det hevdes at veksten i landets samlede produksjon (BNP) kan bli så høy som 4-5 pst. Dette er erfaringer som også viser at den tid er

forbi da man kunne anbefale inflasjonspolitik for å styrke sysselsettingen. Det viser seg at økonomien - i hvert fall nå - fungerer slik at mer inflasjon slår ut i mindre sysselsetting etter forholdsvis kort tid. Men en regner heller ikke med noen særlig økning i inflasjonen i USA i inneværende år.

Spørsmålet er imidlertid hvor lenge den nåværende sterke oppgang vil vare. Faresignalene er i det minste såpass sterke at det ville være lettsindig å innrette norsk politikk slik at vi blir mer avhengig av en lengre oppgang ute.

Også i Europa er det konjunkturoppgang, men den er svakere enn i Nord-Amerika og Japan. Den gamle verden viser nå mindre vekstkraft enn begge disse andre ledende økonomiske områder. Det skyldes flere forhold. Oppgangen i Europa blir antakelig bremsset av bl.a. at man har støttet forholdsvis flere arbeidsplasser i bedrifter i nedgang, og derfor ikke har kunnet satse så meget på bransjer i oppgang. Det er nok også en bremse på sysselsettingen i Europa at lønnsdannelsen er mindre fleksibel her enn f.eks. i USA. I USA er det blitt mindre uvanlig enn i Europa å tilpasse lønnsutviklingen for å få bedriftene til å overleve og vokse, slik at den samlede sysselsetting går opp.

Ser vi på gjennomsnittet for våre viktigste handelspartnere regner vi med en vekst i deres bruttonasjonalprodukt på  $2\frac{1}{2}$ -3 pst. fra 1983 til 1984. Inflasjonen ventes å bli  $4\frac{3}{4}$  pst. Dette betyr med andre ord at

4.  
det vi kaller lønnskostnader pr. produsert enhet ventes å stige bare ca. 2 pst. i gjennomsnitt i de landene vi konkurrerer med.

La oss se litt nærmere på hva dette betyr for oss: Hvis lønnsstigningen hos oss skulle bli 5 pst., og hvis vi klarer å øke produksjonen pr. sysselsatt med så meget som  $2\frac{1}{2}$ -3 pst., vil våre lønnskostnader pr. produsert enhet stige med 2- $2\frac{1}{2}$  pst. En lønnsstigning på 5 pst. i Norge fra 1983-1984 vil altså bety uforandret eller lett svekket konkurransevne. Blir den gjennomsnittlige lønnsstigningen høyere enn 5 pst., blir konkurransevnen svekket tilsvarende. Dette er statistikkens, prognosenes og matematikkens tale. Og så får man vurdere om man med åpne øye vil godta en svekkelse av konkurransevnen i den foreliggende situasjon.

---o---

Efter Regjeringens vurdering må hensynet til sysselsettingen være en avgjørende faktor under lønnsoppgjøret. Spørsmålet om hvorledes lønnsstigningen vil virke på sysselsettingen kan kanskje med fordel vurderes særskilt for konkurranseutsatt næringsliv på den ene side, og for bl.a. offentlig virksomhet på den annen. Jeg mener at konklusjonene blir de samme i begge tilfelle, men av litt forskjellige grunner:

Vi har tapt titusener av arbeidsplasser i norsk næringsliv fordi mange norske produkter er for dyre. Til

tross for en viss forbedring av konkurranseevnen fra 1982, har Norge høyere produksjonsomkostninger enn alle andre europeiske land. Lønnsnivået i Sverige ligger f.eks. anslagsvis 12 pst. lavere enn i Norge, og man kan ikke regne med at effektiviteten er noe lavere der enn her - for å si det forsiktig. Det er liten tvil om at lavere lønnsnivå i Sverige er en viktig årsak til at sysselsettingen i svensk industri ble opprettholdt siste år, mens den gikk ned i Norge.

Vesentlig lavere produksjonskostnader i andre land er en alvorlig trussel mot tallrike arbeidsplasser i Norge. Og det vil være strutsepolitikk å se bort fra at lønnskostnader og sosiale utgifter gjennomsnittlig sett er de viktigste produksjonskostnader.

Vi har oppnådd både å begrense kostnadsstigningen i Norge, og å sette norske bedrifter bedre i stand til å øke sin effektivitet. Derved er konkurranseevnen som nevnt blitt bedre. Men det er meget langt igjen til et rimelig forhold mellom kostnadene i Norge og andre land. Det er grunnen til at mange norske arbeidsplasser ikke har klart seg i konkurransen med utenlandske varer og tjenester. Og flere står på kanten av stupet:

Vi har nå fått tall som viser skremmende svak økonomi i store deler av industrien i 1982. De viser at hele 60 000 av de sysselsatte i industri- og bergverk arbeidet i bedrifter hvor lønnskostnadene utgjorde mer enn 100 pst. av bearbeidingsverdien. Vel 104 000 var

6.

sysselsatt i bedrifter hvor lønnskostnadene utgjorde mellom 80 og 100 pst. av bearbeidingsverdien. I alt var således nesten halvparten av alle sysselsatte i industri- og bergverk i bedrifter hvor lønnskostnadene utgjorde mer enn 80 pst. av bearbeidingsverdien. Det skal ikke mye fantasi til for å fastslå at dette betyr at et meget stort antall industriarbeidsplasser er utsatt, og at dette er en sterkt medvirkende årsak til at industri-sysselsettingen gikk ned med hele 15 000 årsverk så sent som i 1983.

Men det ville være feil å tro at høyere kostnader enn i utlandet er et problem bare for industrien og de andre tradisjonelle eksportnæringene. Stadig større deler av næringslivet blir utsatt for stadig mer konkurranse fra utlandet. La meg bare nevne som eksempler reiselivet, varehandelen og byggevirksomheten. Og oppgang eller nedgang i de næringene som må konkurrere, får betydelige ringvirkninger både for andre næringer, og for de offentlige inntekter. Alt dette gjør konkurransevnen til en avgjørende faktor i kampen mot arbeidsløsheten.

Men det er ingen som hevder at lønningene alene avgjør konkurransevnen. Hvis det hadde vært slik hadde vi ikke hatt en sjanse, med verdens nest høyeste lønnskostnader. Jeg behøver neppe gjøre noe forsøk på å nevne alle de andre forhold som også virker inn, og som vi stadig arbeider for å gjøre mer gunstige for norsk virksomhet. Men faktum er altså at vi - medregnet alle

7.  
forhold - taper altfor mange arbeidsplasser - fordi vi er for dyre. Og av samme grunn får vi for få nye arbeidsplasser. Det problemet kan vi ikke løse uten en gunstigere utvikling av produksjonskostnadene.

De utsatte bedriftenes konkurransevne avhenger også av priser på varer og tjenester som de må kjøpe fra andre som ikke konkurrerer med utlandet. Derfor blir kostnadsnivået i hele arbeidslivet av betydning for konkurransevnen.

De offentlige lønningene har også en indirekte virkning for arbeidsløsheten, som ikke er mindre viktig selvom den ikke slår direkte ut. La meg bare peke på et par av de forhold som etter mitt skjønn viser at det også i det offentlige er slik at lavere lønnsstigning nå vil bety lavere arbeidsløshet:

Mindre stigning i de offentlige utgifter gjør det lettere å bremse skattetrykk og prisstigning, og derved lettere å bremse kostnadsstigningen i hele arbeidslivet.

Alternativt kan mindre stigning i de offentlige lønnsutgifter pr. ansatt gjøre det lettere å ansette flere i offentlige stillinger. Samme lønnssum vil da strekke til flere stillinger.

I den foreliggende situasjon er det særlig klart at

sysselsettingen i fylker og kommuner vil bli større etter et moderat oppgjør enn etter et mer kostbart. Etter Regjeringens syn bør det samme bli virkningen for statens eget vedkommende.

Regjeringen mener altså at kampen mot arbeidsløsheten ikke kan lykkes uten bl.a. klart lavere kostnadsvekst enn hittil. I tiden fremover vil det være enda viktigere enn før at vi når resultater her. Som nevnt er en rekke av våre konkurrentland nå i ferd med å dempe lønnsstigningen, og å gjøre den bedre tilpasset til hensynet til arbeidsplassene. Dersom andre land lykkes bedre enn vi selv med dette, vil vår egen situasjon bli forverret.

---o---

På denne bakgrunn, la meg så kort gå gjennom hovedelementene i Regjeringens økonomiske opplegg for inneværende år:

Eksporten vil virke stimulerende på norsk økonomi i år. Enda viktigere blir likevel virkningene av statsbudsjettet og kredittpolitikken.

Da vi la frem budsjettene for 1984, ble vi voldsomt kritisert for at de angivelig ville stimulere etterspørselen for sterkt, og derved virke inflasjonsdrivende. Samtidig ble og blir vi også kritisert for at vi angivelig bremses utgifter og utlån for meget, slik at det skulle gå utover sysselsettingen. Disse innbyrdes sterkt motstri-



dende reaksjoner viser vel at Regjeringen valgte en rimelig balanse. Vi måtte begrense utgiftsstigningen og utlånene for å bremse prisstigningen. Men vi ville ikke bremse så sterkt at det kunne hindre ny vekst i produksjon og investeringer. Statistikken viser at vi lykkes i å få til både mindre prisstigning og større produksjon og investeringer.

Gjennom opplegget av skatte- og avgiftspolitikken og pris- og inntektspolitikken har en lagt grunnlag for at en samtidig fortsatt skal kunne redusere prisstigningen og kostnadsveksten. Målet er at prisstigningen kan begrenses til 6 pst. fra 1983 til 1984 og at konkurransevnen kan forbedres også i 1984.

Reelle lettelser i person- og familiebeskatningen bidrar til avdempet nominell kostnadsvekst. Det legges også avgjørende vekt på at veksten i at statens egne lønninger og statens overføringer til andre lønninger ikke skal overstige 5 pst. fra 1983 til 1984.

Det er lagt opp til lettelser i bedriftsbeskatningen og til nærings- og strukturpolitiske tiltak med sikte på gradvis å forbedre effektiviteten i norsk økonomi.

Regjeringen fører en aktiv politikk for å bekjempe ledigheten også på kort sikt, bl.a. gjennom omfattende arbeidsmarkedstiltak. Over ordinært budsjett og beredskapsplanen er det til sammen avsatt 2 290 mill. kroner i 1984. Av Regjeringens beredskapsplan er det utløst

780 mill. kroner for 1. halvår i år. Dette sysselsetter f.eks. ca. 40 000 personer i mars måned. Og utviklingen på arbeidsmarkedet vil bli fulgt nøye i tiden fremover.

Jeg viser også til at Regjeringen i februar iverksatte tiltak for å stimulere boligbyggingen ved å øke låneutmålingen i Husbanken vesentlig.

I samsvar med de retningslinjer Regjeringen tidligere har offentliggjort, vil det i løpet av meget kort tid komme forslag om enkelte nye tiltak, bl.a. når det gjelder offentlige bygg, for å styrke sysselsettingen. Jeg vil også gjerne nevne spesielt at vi fra høsten vil få en ytterligere betydelig økning i antall elevplasser, studieplasser og annen utdanning som vil bidra til å bekjempe arbeidsløsheten både direkte og indirekte.

Man vil i nær fremtid også få en ajourført oversikt over budsjettutviklingen, og behov for til dels betydelige tilleggsbevilgninger på flere poster. Man vil da få se enda tydeligere at den økonomiske politikken i virkeligheten er forholdsvis ekspansiv. Hvis man skulle øke utgifter og utlån enda sterkere, vil det bli altfor stor fare for at det slår ut i sterkere prisstigning, større lønnsglidning og annen kostnadsstigning. Det vil i tilfelle føre til ny svekkelse av konkurransevnen, og tap av tusener av de arbeidsplasser som i dag står på kanten av stupet, på grunn av konkurransen fra utlandet.

Noen hevder likevel at oljeinntekter og overskudd på

11.  
betalingsbalansen overfor utlandet gir oss anledning til å bevilge mer enn vi gjør. Men overskudd av utenlandsk valuta fjerner ikke den inflasjonsrisikoen som vi fremdeles står overfor. Det ville være tragisk hvis oljeinntektene enda en gang skulle forlede oss til å føre en inflasjonspolitikk som vil ødelegge konkurranseevnen og derved øke arbeidsløsheten ytterligere.

For dem som tror at dette er rent konservative resonnementer vil jeg gjerne minne om at Sveriges finansminister Kjell-Olof Feldt er en av de som sterkest har advart mot en generell økning av efterspørselen. Og han har gjort det med ord som har samme gyldighet i land med og uten oljeinntekter. I en enstemmig rapport fra alle Nordens finansministre til Nordisk Råd, undertegnet av herr Feldt som formann, blir det påpekt at økt innenlandsk efterspørsel i stor grad vil føre til mer kjøp av utenlandske varer og tjenester. Men man vil likevel få økt inflasjon, slik at den samlede virkning på sysselsettingen vil bli negativ. De som av partipolitiske grunner ikke skulle like å høre dette av Presthus, burde kanskje høre på Feldt i stedet.

Man kommer altså dessverre ikke forbi at vi ikke kan løse sysselsettingsproblemet uten å fortsette arbeidet for lavere kostnadsstigning og høyere effektivitet, kort sagt bedre konkurranseevne. Regjeringen håper da også at partene i arbeidslivet i praksis vil legge avgjørende vekt på konkurranseevnen og sysselsettingen. Dette

bringer meg over til diskusjonen om vårt nåværende forhandlingssystem er formålstjenlig eller ikke.

----- o -----

Regjeringen er tilhenger av den frie forhandlingsrett og en forsvarer av den. Som det vil være kjent for alle her, har den nåværende regjering vært ytterst tilbakeholden med å gripe inn i forhold mellom parter i arbeidslivet. Vi mener at slik tilbakeholdenhet bidrar til at partene selv får et klarere reelt ansvar for det resultat de kommer frem til. Regjeringen vil derfor heller ikke ty til tvungen lønnsnemnd for å hindre at normale arbeidskonflikter bryter ut.

Vi tror at en slik klar holdning fra myndighetenes side virker positivt på lønnsforhandlingene. Partene vet hvor de har Regjeringen. Vi tror kort sagt at mulighetene for frivillige avtaler blir klart større når partene vet at alternativet er konflikt.

Nå vil vel noen si at Regjeringen har blandet seg inn ved at Finansministeren og andre har uttalt seg på forhånd om hvilke rammer oppgjøret må ligge innenfor, for at det skal være forsvarlig i forhold til hva landets økonomi kan tåle.

Men Regjeringen må da ha både rett og plikt til å si fra om hvordan den vurderer så viktige spørsmål som dette. Regjeringen prøver ikke å diktere oppgjøret, men den sier fra hvilke konsekvenser det vil få for landets

konkurransesevne, dersom partene blir enige om lønnstillegg som går ut over en gitt ramme.

Når det gjelder den statlige sektor spesielt, er Regjeringen i en vanskelig dobbeltposisjon. Den er både arbeidsgiver og statsmakt. Den har både arbeidsgiveransvar og ansvar for at det føres en tilfredsstillende økonomisk politikk.

Men forhandlingssystemet for oppgjørene i staten er likt det som gjelder i de kommunale og den private sektor når det gjelder hovedoppgjør. Det vil si at det startes opp med reelle forhandlinger, som går over i en meglingsfase hvis forhandlingene strander. Som en siste utvei kan kampmidler brukes også i staten når det er tale om inngåelse av en hovedtariffavtale.

I hvert fall har arbeidstakerne en slik mulighet. Riktignok har også staten som arbeidsgiver etter loven rett til å bruke kampmidlet lockout. Men i det virkelige liv vil staten meget nødig bruke lockout, selv om den av prinsipielle grunner ikke kan fraskrive seg en slik mulighet, som evt. mottiltak under en konflikt.

Når det gjelder den kommunale sektor, gjør det kommunale selvstyret at det er vanskelig for Norske Kommuners Sentralforbund som sentral arbeidsgiverrepresentant å kreve felles opptreden. Det står ikke til å nekte at man har hatt til dels store problemer med å samordne hele den offentlige sektor. Det har vært betydelige tilpasningsvansker. Regjeringens grunnsyn er

likevel at en tendens i retning av mer samordning også på den kommunale sektor må komme naturlig av seg selv, slik det skjedde i staten.

Jeg er klar over at arbeidsgiversiden i kommunene representert ved Norske Kommuners Sentralforbund har sine problemer. Vi har sett det demonstrert i den siste tiden. Hovedproblemet er vel at Sentralforbundet ikke kan gis fullmakt fra de enkelte kommuner og fylkeskommuner til å slutte tariffavtaler som er bindende for dem, siden det er hver enkelt kommune og fylkeskommune som er tariffpart.

Efter disse formelle betraktninger vil jeg gjerne komme litt tilbake til bruk av kampmidler. Adgang til dette er en uundværlig del av den frie forhandlingsretten, selvom man ønsker at den ikke vil bli brukt.

Den frie forhandlingsretten fungerer imidlertid under høyst ulike forhold. Arbeidstakernes maktposisjon i systemet, og den risiko de løper ved å bruke maktmidler, varierer sterkt. Innen enkelte yrker har det vist seg lett for arbeidstakere i en konfliktsituasjon å sette viktige deler av samfunnsmaskineriet ut av spill, uten at dette har gitt noen vesentlig risiko for dem selv.

Når Regjeringen likevel mener at lønnsdannelsen er best tjent med den frie forhandlingsretten, er det ut fra en forventning om at det vises en samfunnsmessig ansvarlig holdning fra partenes side. I konkurranseutsatte sektorer vil måtehold, i alle fall delvis, bli presset frem av selve markedssituasjonen. For høyt lønnsnivå kan

der føre direkte til tap av arbeidsplasser. I andre sektorer vil det ikke i samme grad være en sammenheng mellom lønnsnivåets høyde og sysselsettingssituasjonen.

Ikke minst gjelder dette den offentlige sektor. I slike skjermede sektorer vil det være rimelig, som supplement til de markedsmekanismer som gjør seg gjeldende, å stille strengere krav om at det tas allminnelige samfunnsmessige hensyn ved lønnsfastsettelsen. Regjeringens signaler om ønsket lønnsutvikling fra 1983 til 1984 må ses i lys av en slik tankegang.

---o---

Vi står nå oppe i et usedvanlig viktig og vanskelig inntektsoppgjør. Under debatten omkring det vil taleføre grupper lansere ønsketenkning i form av lokkende økonomiske teorier, med sikte på å prøve å vise at høye krav er forsvarlige, og kanskje endog direkte samfunnsnyttige. Og vi vil møte en bevisst bruk av illusjoner for å mane bort skadevirkninger av mangel på måtehold. En av de farligste illusjoner er den at staten kan sikre arbeid for alle, selvom organisasjoner krever så meget at arbeidsplasser går tapt.

Tross dette må vi holde for øye en del lovmessigheter som vil fortsette å virke, selvom de er gamle. Den viktigste av dem er den enkle at dersom vi svekker vår konkurranseevne i en situasjon med arbeidsløshet, vil vi miste enda flere arbeidsplasser. Det betyr større arbeidsledighet, mindre produksjon og mindre velstand.

Dette er bare en side av den gamle erfaring at man kan vinne mindre ved å kreve mere. La oss heller vinne mer ved å kreve mindre. Lønnsoppgjøret er organisasjonenes beste anledning til å styrke sysselsettingen.

Regjeringen har lagt stor vekt på å legge forholdene til rette for måtehold, og vil fortsette med det. Samtidig vil vi gjøre hva vi kan for å bidra til at et moderat oppgjør blir utnyttet til å skape flest mulig nye arbeidsplasser. Vi er nå kommet inn i en situasjon hvor samarbeid og moderasjon kan bringe oss viktige skritt fremover i kampen mot arbeidsløsheten. La oss bruke mulighetene - sammen!