

# ARKIVEKS.

Vedlegg til kap. 6 i "Makroøkonomi".



Prisstabilisering, subsidier og fellesoppgjør

av

Fritz C. Holte

Første utkast sommeren 1963

## 1.1. Innledning

En stor del av diskusjonene om økonomiske problemer i etterkrigstidens Norge har dreiet seg om hva en kan gjøre for å stabilisere prisene. Både av denne grunn og fordi temaet antakelig også i framtiden stadig vil bli aktuelt, skal vi i dette heftet se på enkelte sider av prisstabiliserings-problemene.

Det kan være nyttig å starte med å forebygge en mulig misforståelse. Prisproblemene har som nevnt inntatt en bred plass i den offentlige debatten. Dette kan kanskje gi enkelte inntrykk av at i etterkrigstidens Norge har prisstabilisering vært betraktet som den viktigste økonomisk-politiske målsettingen, viktigere enn f.eks. målsettingen om full sysselsetting. Et slikt inntrykk er imidlertid ikke riktig. Noe av årsaken til den omfattende interessen for prisproblemene er antakelig følgende: Fordi det har vært lagt stor vekt på målsettingen om full sysselsetting, er det blitt sørget for at det ikke har oppstått noe særlig arbeidsledighet. Etter at dette har vært situasjonen i nokså mange år, tas den fulle sysselsettingen som noe selvsagt, og folk føler ikke noe behov for å diskutere hvordan full sysselsetting kan oppnåes. Målsettingen om stabile priser har kommet i annen rekke. Prisene har stadig steget, bl.a. som følge av at ønsket om full sysselsetting og ønsket om stabile priser stiller delvis motsatte krav til den økonomiske politikken. De stadige prisstigningene har gjort at en ofte er blitt minnet om at det kan være ønskelig med stabile priser. Dette har så ført til at den offentlige debatten om økonomiske problemer i stor utstrekning har dreiet seg om hvordan prisene kan stabiliseres.

1.2. Prissubsidier fører til inntektsøkninger og til større muligheter for å oppnå lån

Prissubsidier kan påvirke den økonomiske utviklingen i et land på forskjellige måter. I diskusjonene i etterkrigstidens Norge har mange hevdet at følgende virkning vil være den viktigste: Bruken av subsidier betyr at Staten gir penger til den private sektor. Dette fører til at inntektene i den private sektor blir større. Det fører også til at den private sektors beholdning av penger blir større, noe som gjør det lettere å få lån for den som ønsker å låne. Inntektsøkningen og de lettere lånemulighetene fører til at den samlede etterspørselen fra landets økonomiske sektorer øker. Denne etterspørselsøkningen bidrar til å heve prisene.

Mange har derfor ment og mener at prissubsidier vil i alle fall på litt lengre sikt, bidra til å forsterke en eventuell prisstigning.

1.3. Prissubsidier kan skape eller bevare en tro på at prisnivået skal holde seg stabilt

Sett at det inntreffer forhold som under ellers like vilkår vil føre til at visse priser stiger. Ved å subsidiere disse prisene eller andre priser kan Staten, i et hvert fall i første omgang, hindre at prisnivået stiger. Mange mener at en slik prisstabilisering på kort sikt også ofte vil bidra til å stabilisere prisene på lengre sikt. Tankegangen bak denne oppfatningen kan være følgende:

Folks antagelser om den framtidige prisutviklingen vil i stor utstrekning avhenge av hvordan prisene utvikler seg i øyeblikket. Stiger prisene, vil de fleste regne med at prisene vil fortsette å stige. Holder prisene seg stabile, vil de fleste regne med prisstabilitet. Hvis Staten, f.eks. ved å bruke subsidier, forhindrer en prisstigning, kan dette bidra til å skape og/eller bevare en tro på at prisene i framtiden skal holde seg stabile.

Stiger prisene, kan en spare penger ved å kjøpe i dag det en hadde tenkt å kjøpe i neste uke, neste måned eller til neste år. Venter folk prisstigning, vil de derfor i en viss utstrekning gå til innkjøp av varer og tjenester som de først ville ha skaffet seg noe senere hvis de hadde regnet med stabile prisforhold. En tro på at prisene skal stige, vil derfor føre til en etterspørselsøkning, og etterspørselsøkningen vil bidra til at prisene fortsetter å stige.

Folks antagelser om den framtidige prisutviklingen vil også gjerne være av betydning når det forhandles om størrelsen av lønnsatser og priser. Ventes det at prisnivået kommer til å stige, vil kravene om lønns- og prisforhøyelser i alminnelighet bli større enn om det ventes at prisnivået skal holde seg stabilt.

Siden en tro på at prisene skal stige, kan virke prishevende, vil tiltak som motvirker en slik tro kunne bidra til å stabilisere prisene. Prissubsidier kan, ved at de skaper prisstabilitet på kort sikt, påvirke folks antagelser om prisutviklingen på en slik måte at det blir økte sjangser for prisstabilitet på lengere sikt.

#### 1.4. Subsidier kan endre tidspunktene for stigninger i prisnivået

Hver gang Staten bruker subsidier for å motvirke nye tendenser til stigning i prisnivået, må det finne sted en økning av subsidiene. Hvis subsidiebeløpene gjentatte ganger økes, men aldri reduseres, vil disse beløpene etterhvert kunne nå størrelser som de fleste vil finne urimelige. En regjering som gjør bruk av subsidier, vil derfor gjerne iblandt redusere subsidiene. Slike subsidiereduksjoner vil bidra til å heve prisnivået.

Mange vil kanskje tenke seg at det ut fra målsettingen om prisstabilitet på lengere sikt, ikke vinnes noe ved å innføre midlertidige subsidier. Det kan være nærliggende å tro at det som eventuelt vinnes i retning av prisstabilisering når subsidiene innføres, nødvendigvis går tapt når subsidiene faller bort. Dette er imidlertid ikke alltid riktig. Hvilke konsekvenser stigning i visse priser kommer til å få for andre priser, vil avhenge av mange forhold. Det kan således være av betydning hvorvidt det foregår lønnsforhandlinger eller ikke. Bruk av midlertidige subsidier kan føre til en forskyvning av det tidspunktet gitte tendenser til prisstigning får gjøre seg gjeldende. En slik forskyvning kan få betydelige konsekvenser for prisutviklingen.

#### 1.5. Et sterkt forenklet eksempel på en pris-spiral som ikke kan hindres ved å bruke subsidier

Prisstigning kan skyldes uforenelige krav om hvordan nasjonalproduktet skal fordeles. I tilknytning til et sterkt forenklet eksempel skal vi nå

gjøre rede for at i slike tilfeller kan ikke bruk av subsidier føre til prisstabilisering.

Vi skal tenke oss at vi har å gjøre med et land som tilfredsstiller følgende betingelser: Landet er uten økonomisk samkvem med andre land. Det finnes bare to bransjer, og i hver av bransjene produseres det bare ett produkt. Produktene kalles henholdsvis A og B, og bransjene kalles henholdsvis A-bransjen og B-bransjen. Regjeringen sørger for at den samlede etterspørselen etter landets produkter er stor nok til at det til enhver tid hersker full sysselsetting i begge bransjene. Produktprisene fastsettes av bransjeorganisasjonene og endres med faste mellomrom; den 1. januar hvert år endres prisen på A, og den 1. juli hvert år endres prisen på B <sup>1)</sup>.

Noe av landets nettonasjonalprodukt vil tilfalle folk i A-bransjen, noe vil tilfalle folk i B-bransjen, og noe vil bli brukt av den offentlige sektor i landet. Befolkningen vil stille krav til omfanget av den offentlige virksomheten (f.eks. bl.a. til omfanget av veibygging og helsevesen) og dette innebærer at det stilles krav til størrelsen av den offentlige sektors andel av nasjonalproduktet. Videre skal vi regne med at det i hver bransje stilles bestemte krav til hvor meget nettonasjonalprodukt som skal tilfalle vedkommende bransje <sup>2)</sup>. Det eksisterer følgelig disse tre kravene til fordelingen av nettonasjonalproduktet: (1) Begge bransjers krav om den offentlige sektors bruk

---

1) Kanskje skjer prisreguleringen i en bransje i to ledd, slik at først reguleres lønnsatsene for de som er ansatt i næringen, og deretter reguleres produktprisen under hensyntagen til bl.a. de foretatte lønnsendringer. (Jfr. avsnitt 3.5.) Hvorvidt prisendringen i en bransje skjer i ett eller flere ledd, er imidlertid uten betydning for det som er poenget her.

2) I stedet for uttrykket "krav om hvor meget nettonasjonalproduktet ----" kunne vi bruke uttrykket "krav til størrelsen av den disponible inntekten, målt med fast penge-enhet, ----" ("Disponibel inntekt" er den delen av inntekten som er igjen etter at skatten er betalt. I avsnitt 1.7. er det gjort rede for hva "målt med fast penge-enhet" betyr.)

av nettonasjonalprodukt. (2) A-bransjens krav om hvor meget nettonasjonalprodukt som skal tilfalle A-bransjen. (3) B-bransjens krav om hvor meget nettonasjonalprodukt som skal tilfalle B-bransjen.

Med prisnivået i landet skal vi forstå gjennomsnittet av prisen på A og prisen på B. Hvor meget av nettonasjonalproduktet som tilfaller en bestemt bransje avhenger av flere forhold, bl.a. av prisen på bransjens produkt, av prisnivået og av hva folkene i bransjen betaler i skatter. Under ellers like vilkår vil det være slik at jo høyere prisen på bransjens produkt er i forhold til prisnivået, dess større del av nettonasjonalproduktet vil tilfalle bransjen. Vi skal forutsette at folkene i landet har bestemte idéer om hva som er "rimelige" prisforhold, og at disse idéene er konsekvenser av deres idéer om hva som gir en "rimelig" fordeling av nettonasjonalproduktet.

Vi skal så tenke oss at vi får å gjøre med en situasjon hvor prisene ikke subsidieres. Videre skal vi tenke oss at i denne situasjonen er kravene til nettonasjonalprodukt uforenelig med hverandre ved at de tilsammen utgjør mer enn nettonasjonalproduktet.

Vi har ovenfor forutsatt (a) at kravene til prisforholdene er en konsekvens av kravene om nettonasjonalprodukt, og (b) at i den foreliggende situasjon er kravene til nettonasjonalprodukt uforenelig med hverandre. I samsvar med dette skal vi regne med at de enkelte grupperes idéer om hva som er rimelige prisforhold, også er uforenlige med hverandre. Vi skal således forutsette at folkene i bransje A finner det rimelig at brøken  $\frac{\text{Pris på A}}{\text{Prisnivået}}$  er lik 1,1, men folkene i bransje B finner det rimelig at brøken  $\frac{\text{Pris på B}}{\text{Prisnivået}}$  er lik 1,1.

I tabell 1.5.a er vist hvordan prisene kan tenkes å utvikle seg. Vi forutsetter at den 31. desember 1962 er prisen på A 90 øre pr. enhet og prisen på B 110 øre pr. enhet. Den 1. januar skal prisen på A fastsettes for kommende år. Prisen på A økes da til 134 øre pr. enhet, slik at forholdet mellom prisen på A og prisnivået blir lik 1,1. Derved har en fått prisforhold som folkene i A-bransjen synes er rimelige. Folkene i B-bransjen er imidlertid ikke tilfredse med disse prisforholdene. Ved første høve, d.v.s. 1. juli 1963, økes derfor prisen på B. Denne prisendringen fører så til at prisen på A endres igjen den 1. januar 1964. På denne måten vil prisene stadig stige.

Tabell 1.5.a

Prisutviklingen i et tenkt land

Dato	Pris på A	Pris på B	Prisnivået	<u>Pris på A</u> Prisnivået	<u>Pris på B</u> Prisnivået
31/12 1962	90	110	100	0,9	1,1
1/1 1963	134	110	122	1,1	0,9
1/7 1963	134	164	149	0,9	1,1
1/1 1964	200	164	181	1,1	0,9

Hvis Staten begynner å subsidiere det ene eller begge produktene, betyr dette at det finner sted en overføring av penger fra Staten til den private sektor. Vi skal forutsette at en slik overføring ikke vil påvirke kravene om nettonasjonalprodukt, og vi skal også regne med at en eventuell bruk av subsidier ikke fører til økt produksjon <sup>1)</sup>. La oss så stille dette spørsmålet: Kan bruk av subsidier føre til at en blir kvitt tendensene til prisstigning? Dette spørsmålet må besvares benektende. Som forklart ovenfor er årsaken til mangelen på prisstabilitet at det ikke er balanse mellom størrelsen av nettonasjonalproduktet og kravene om nettonasjonalproduktet. En slik balanse kan ikke skapes ved å bruke subsidier, for ifølge forutsetningene vil subsidiene hverken øke nettonasjonalproduktet eller føre til en reduksjon av kravene om nettonasjonalprodukt. Den enkelte samfunnsborger vil nok finne at subsidiene, isolert sett, gir han større inntekter og dermed større muligheter for å tilfredsstille sitt krav om nettonasjonalproduktet. Men subsidiene vil bli fulgt av andre økonomiske begivenheter som drar i motsatt retning. Kanskje er disse andre økonomiske begivenhetene at det settes i verk etterspørselsreducerende tiltak fra Statens side (f.eks. skatteøkninger) for å hindre at det oppstår et etterspørselsoverskudd. Kanskje er disse andre økonomiske begivenhetene at det oppstår et etterspørselsoverskudd som fører til at ikke all etterspørsel kan tilfredsstilles. Hvordan det nå enn forholder seg med dette, er det en selvfølge at summen av hva de enkelte sektorer klarer å skaffe seg av nettonasjonalprodukt, ikke kan øke uten at nettonasjonalproduktet øker.

---

1) Jfr. forutsetningen om at Regjeringen sørger for at den samlede etterspørselen etter landets produkter er stor nok til at det til enhver tid hersker full sysselsetting.

Hovedinnholdet i det som er sagt ovenfor, kan oppsummeres slik: En mulig årsak til prisstigning er at kravene om nettonasjonalprodukt er større enn nettonasjonalproduktet, samtidig som de enkelte bransjeorganisasjonene ved å foreta prisforhøyelser kan arbeide for sine krav om mer nettonasjonalprodukt. Bruk av subsidier kan ikke fjerne denne årsaken til prisstigning.

1.6. Et sterkt forenklet eksempel på en pris-spiral som kan hindres ved bruk av subsidier

Vi skal også i dette avsnittet beskjefte oss med det tenkte landet vi gjorde rede for i avsnitt 1.5. På ett viktig punkt skal vi imidlertid endre forutsetningene. Vi regnet i avsnitt 1.5. med at folk hadde bestemte idéer om hvordan nettonasjonalproduktet burde fordeles. Med grunnlag i slike idéer krevet folkene i A-bransjen at brøken  $\frac{\text{Pris på A}}{\text{Prisnivået}}$  skulle være lik 1,1, mens

folkene i B-bransjen krevet at brøken  $\frac{\text{Pris på B}}{\text{Prisnivået}}$  skulle være lik 1,1. Vi

skal fortsatt regne med de samme kravene til prisforholdene som vi gjorde i avsnitt 1.5. Vi skal imidlertid heretter forutsette at bransjeorganisasjonene under prisfastsettingen ikke tar hensyn til nettonasjonalproduktets fordeling, men utelukkende konsentrerer seg om hvordan prisforholdene er. Med andre ord: I dette avsnittet forutsetter vi at kravene om bestemte verdier på bestemte prisbrøker ikke er avledet av idéer om nettonasjonalproduktets fordeling.

Vi skal forutsette at inntil 30. desember 1962 er prisene på A og B henholdsvis 90 øre og 110 øre. Prisnivået vil da være lik 100. (Jfr. første linje i tabell 1.5.a) Vi skal dessuten forutsette at fra og med 31. desember 1962 subsidieres A med 20 øre pr. enhet. For å gjøre eksemplet enklest mulig, skal vi forutsette at dette kommer til å bety at kjøpere av A betaler 90 øre pr. enhet mens selgerne av A oppnår 110 øre pr. enhet. Prisnivået (d.v.s. gjennomsnittet av hva kjøperne må betale for henholdsvis A og B) vil da fortsatt være lik 100.

Den 1. januar 1963 vil folkene i bransje A finne at deres krav til prisforholdene er tilfredsstillt. (Det oppnås 110 øre pr. enhet for A og prisnivået er lik 100. Forholdet mellom disse to størrelsene er følgelig lik 1,1, noe folkene i bransje A finner er rimelig). Vi skal derfor regne med at prisen på A ikke blir endret 1. januar 1963. - Og den 1. juli 1963 vil folkene i bransje B finne at deres krav til prisforholdene er tilfredsstillt (Det



oppnås llo øre pr. enhet av B, og prisnivået er fortsatt lik 100. Forholdet mellom disse to størrelsene er lik 1,1, noe folkene i bransje B finner er rimelig). Vi skal derfor regne med at prisen på B ikke endres 1. juli 1963. På tilsvarende måte skal vi regne med at det, under ellers like vilkår, heller ikke på senere tidspunkter blir foretatt prisendringer.

Når forholdene er som beskrevet ovenfor, kan bruken av subsidier gis æren for at prisene stabiliseres. Uten subsidier ville en nemlig fått den prisutviklingen som er beskrevet i tabell 1.5.a.

### 1.7. Analyser i 1.5 - 1.6. og forholdene i praksis

Forholdene i et konkret land vil naturligvis være meget mer kompliserte enn hva vi regnet med i avsnittene 1.5 og 1.6. Dette forhindrer imidlertid ikke at i mange tilfeller kan det på vesentlige punkter være en rimelig grad av samsvar mellom faktiske forhold og forholdene i de sterkt forenklede samfunnene vi har beskjeftiget oss med. Vanligvis vil en da antakelig finne noe som kan karakteriseres som en mellomform mellom eksemplet i 1.5. og eksemplet i 1.6. En finner kanskje følgende: Det eksisterer krav til prisforholdene. Disse kravene er, slik som forutsatt i eksemplet i 1.5., påvirket av idéer om hvordan nettonasjonalproduktet bør fordeles. Idéene om fordelingen av nettonasjonalproduktet er imidlertid mer upresise enn hva vi regnet med i 1.5.; og forbindelsen mellom disse idéene og kravene om bestemte prisforhold, er løsere enn vi regnet med i 1.5.

I noen tilfeller kan en organisasjon gjennom avtale være bundet til å la sine krav om prisendringer eller lønnsendringer være avhengig av hvordan prisnivået utvikler seg. En slik avtale kan gå ut på at vedkommende organisasjon kan ta opp krav om pris- eller lønnsendringer bare hvis en bestemt prisindeks på visse tidspunkter ligger høyere enn et bestemt nivå. Eksistensen av slike avtaler kan gjøre at en får en situasjon som på vesentlige punkter ligner eksemplet i avsnitt 1.6.

### 1.8. Subsidiene i Norge i etterkrigstiden

Det er overfor pekt på følgende mulige virkninger av at det brukes subsidier: (1) Subsidiene fører til økninger i inntekter og pengemengde i den private sektor, og dette kan bidra til å forsterke eventuelle tendenser til

prisstigning. (Jfr. avsnitt 1.2). (2) Subsidiær kan brukes til å skape en midlertidig prisstabilitet. En slik midlertidig prisstabilitet kan skape en tro på at prisene kommer til å holde seg stabile, og dette kan bidra til å svekke eventuelle tendenser til prisstigning. (Jfr. avsnitt 1.3.) (3) Prisstigningen kan skyldes ulike oppfatninger om hva som er rimelige prisforhold. Bruken av subsidier kan bidra til at en samtidig klarer å tilfredsstille ulike oppfatninger som ikke er forenlige uten at det brukes subsidier. På den måten kan subsidier bidra til å stanse eller svekke en prisspiral (Jfr. avsnitt 1.6).

Alle de tre virkningene som er nevnt ovenfor, har antakelig gjort seg gjeldende i etterkrigstidens Norge. En vet imidlertid ikke så meget om forholdene at en kan slå fast hvor meget hver av dem har betydd. Det forhindrer imidlertid ikke at det er rimelig for den som interesserer seg for økonomisk politikk, å prøve å gjøre seg opp en mening om den samlede virkning av subsidiepolitikken på prisutviklingen.

Forfatteren av dette heftet er av følgende mening: Alt i alt har subsidiepolitikken i etterkrigstidens Norge bidratt til å bremse prisstigningen. Det er imidlertid grunn til å spørre seg om subsidienes prisstabiliserende virkninger etterhvert blir svakere, slik at subsidier i dag er et dårligere middel til å stabilisere prisnivået enn hva tilfellet var f.eks. for ti år siden. Midlertidige prisstabiliseringer (jfr. 1.3 og 1.4) vil etterhvert kanskje få mindre virkninger på folks forventninger om prisutviklingen. Det synes i et hvert fall rimelig å regne med at hvis folk stadig opplever at midlertidige prisstabiliseringer blir fulgt av prisstigninger, vil de midlertidige prisstabiliseringene etterhvert få en stadig mindre evne til å skape en tro på prisstabilitet. Det er kanskje også grunn til å tro at organisasjonenes pris- og lønnskrav i stadig større utstrekning vil bygge på idéer om nettonasjonalproduktets fordeling, og i stadig mindre utstrekning vil bli basert på en ensidig betraktning av prissituasjonen. Dette vil bety at forholdene etterhvert vil ligne stadig mer på eksemplet i avsnitt 1.5 og stadig mindre på eksemplet i avsnitt 1.6. I så fall blir det etterhvert mindre muligheter for å bryte pris-spiraler eller pris-lønns-spiraler ved hjelp av subsidier.

#### 1.9. Bruk av fellesoppgjør ved forhandlinger om lønninger og priser

Inntil våren 1963 ble det holdt adskilte forhandlinger om henholdsvis jordbrukspriser og industriarbeiderlønnene. Forhandlingene om industriarbeiderlønnene ble også i de senere år i større eller mindre utstrekning

delt i særskilte oppgjør for ulike grupper av lønnstakere. Våren 1963 ble det derimot gjennomført et såkalt fellesoppgjør. Dette besto i at det samtidig ble forhandlet om revisjon av jordbruksprisene og revisjon av lønnsattsene for en meget stor gruppe av industriarbeidere. Mange håpet at et slikt fellesoppgjør skulle bidra til å bremse prisstigningen.

Antagelsen om at et fellesoppgjør skal virke stabiliserende på prisene, kan bl.a. bygge på følgende resonnement: En eventuell tro på at prisene vil fortsette å stige, bidrar til å heve kravene om pris- og lønnsøkninger. (Jfr. avsnitt 1.3.) Sett nå at en kan få istand en ordning som består i at alle viktige priser og lønnsatser revideres samtidig, og at de bindes for like lange tidsrom framover. I så fall vil en hver kunne føle seg trygg på at i tidsrommene mellom hver gang hans lønnsatts eller produktpris er oppe til revisjon, vil det ikke finne sted endringer i lønnsatser og priser som gjelder for andre grupper. En slik trygghet vil gi den enkelte en tro på at prisnivået vil holde seg konstant mellom hver revisjon av hans lønnsatts eller produktpris. Dette vil bidra til å dempe kravene om pris- og lønnsøkninger.

Antagelsen om at et fellesoppgjør skal virke prisstabiliserende kan også bygge på følgende resonnement: De prisstigninger som forekommer skyldes i stor utstrekning at folk stiller uforenlige krav. Disse kravene kan dreie seg om hvordan nettonasjonalproduktet skal fordeles (Jfr. avsnitt 1.5.) eller om hvilke prisforhold som skal herske (Jfr. avsnitt 1.6.). Hvis alle parter kommer sammen til en felles revisjon av priser og lønnsatser, vil det komme klart fram for alle at kravene er uforenlige. Det vil også herske utbredt enighet om at bare de færreste vil være tjent med at det vedtas slike pris- og lønnsendringer at resultatet blir en kraftig stigning i prisnivået. En vil i en slik situasjon klare å få de enkelte grupper til å jenke seg såpass at det blir noenlunde samsvare mellom krav og muligheter. Dette betyr at et fellesoppgjør vil føre til bare moderate stigninger i prisnivået. Alternativet med særskilte lønns- og prisoppgjør for de enkelte gruppene vil derimot sette i sving lønns- og prisspiraler, noe som gir kraftigere stigning i prisnivået.

Noen har gått mot fellesoppgjør. Begrunnelsen for dette standpunktet har gjerne vært en antagelse om at fellesoppgjør vil føre til en fra deres synspunkt uheldig fordeling av nettonasjonalproduktet. 1)

---

1) Begrunnelsen blir ofte formulert annerledes, men det reelle innholdet i den svarer oftest til det som er sagt her.