

# KPIs rolle for arbeidet i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene – et kort tilbakeblikk

Ådne Cappelen

*For å oppfylle valglofte om en «krympefri lønningspose» nedsatte den nyvalgte regjeringen i 1965 et sakkyndig utvalg som skulle bli forløperen til Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Politikernes bekymring over høyere inflasjon gjorde at utvalgets arbeid i stor grad kom til å dreie om hvordan man kunne forstå prismekanismen i en liten åpen økonomi. Med unntak av perioden med kombinerte inntektsoppgjør fra midt på 1970-tallet og fram til 1980 har TBU analysert prisutviklingen og lagt egne prognoser for veksten i KPI.*

Konsumprisindeksen (KPI) er en levekostnadsindeks som har hatt og fortsatt spiller en viktig rolle som grunnlag for lønns- og inntektsfastsettelsen i Norge. Så tidlig som på 1920-tallet, da levekostnadsindeksen var en statistisk nyvinning, var mange lønninger knyttet direkte til utviklingen i indeksen, se Lie og Roll-Hansen (2001). I flere tiår etter andre verdenskrig var lønnsutviklingen i tariffperiodene koblet til KPI gjennom indeksklausuler i tariffavtalene. Disse var ofte formulert slik at dersom KPI nådde et visst nivå i løpet av avtaleperioden – gjerne kalt «den røde strek» - ble enten en automatisk lønnsøkning eller nye forhandlinger om kompensasjon for prisveksten utløst. Myndighetene brukte i perioder prissubsidier aktivt for å påvirke når slike indeksforhandlinger fant sted. Dette er nærmere omtalt i SSB (1965).

I det politiske ordsiftet foran Stortingsvalget høsten 1965 var prisstigningen i Norge et viktig tema. Inflasjonen i første halvdel av 1960-tallet var om lag 3 prosent årlig, målt med KPI-veksten. Inflasjonen var altså ikke høy, men hadde vist en svakt tiltakende vekst siden midten av 1950-tallet. De borgerlige partiene lanserte en «krympefri lønningspose» som en viktig lovnad dersom de skulle vinne valget. Da valget var over og en ny regjering var etablert, var det nok litt uklart hva den nye regjeringen skulle gjøre med inflasjonsproblemet ifølge tidligere forskningsdirektør i SSB Odd Aukrust (1987). Løsningen ble å nedsette et utvalg. I Kontaktutvalget (opprettet i 1962), som var regjeringens organ for drøfting av inntektspolitiske spørsmål med de sentrale partene i inntektsdannelsen, fikk regjeringen mandat til å opprette et sakkyndig utvalg som skulle legge fram materiale i forkant av inntektsoppgjørene våren 1966. Ifølge Ekenes (1980) var det politisk støyt rundt opprettelsen av utvalget. Særlig var man opptatt av hvorvidt utvalget skulle få en normativ rolle, eller strengt holde seg til å framskaffe

relevant materiale og analysere dette. Etter drøftinger i Kontaktutvalget ble man 17. desember 1965 enige om å nedsette et utredningsutvalg bestående av tre frittstående økonomisk sakkyndige. Utvalget skulle bestå av Odd Aukrust (SSB) og professorene Trygve Haavelmo (UiO) og Gerhard Stoltz (NHH). Imidlertid avslo Haavelmo å delta. Etter forslag fra Aukrust ble i hans sted dosent Fritz C. Holte (NLH) oppnevnt i et møte i Kontaktutvalget 22. desember. Opplegget for utvalgets arbeid ble drøftet med sjeføkonomene i LO og N.A.F. På utvalgets første møte deltok også ledende embetsmenn i Finansdepartementet. Slik sett kom gruppen til å likne en god del på det som senere skulle bli Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) som ble oppnevnt i 1967.

Utvalget leverte sin innstilling til statsministeren (som leder Kontaktutvalget) 22. januar 1966, og rapporten ble trykt som et notat fra statsministeren. Et viktig resultat av utvalgets arbeid var at de tre økonomene i løpet av den korte tiden de arbeidet, lagde en modell for pris- og inntektsdannelsen i en liten åpen økonomi. Modellen, som fikk betegnelsen PRIM, var på mange måter en forenklet versjon av prismodellen i SSBs modell MODIS II som var en forløper for dagens makromodeller i SSB. PRIMs bidrag til analysen av inntektsoppgjørene var å klarlegge noen mekanismer som hadde betydning for sammenhengen mellom inntektsoppgjørene for ulike grupper og konsumpriser, funksjonell inntektsfordeling og næringenes inntekter. Denne modellen brukte utvalget til å beregne utviklingen i sentrale økonomiske størrelser i 1966 og 1967 av ulike tillegg i lønn og jordbrukspriser. Eksempelvis viser beregningene gjengitt i kapittel 6 i utvalgets innstilling at en økning i lønnsveksten på ett prosentpoeng ville øke KPI med om lag 0,43 prosent. Dette er en virkningskoeffisient som noen vil kjenne igjen fra liknende analyser som har vært foretatt på senere versjoner av PRIM og andre modeller i SSB. Sammenliknet med dagens makroøkonomiske modeller i SSB er virkningskoeffisienten høy for å være et anslag for virkningen etter ett år, mens den er i mye mer på linje med

Ådne Cappelen er forsker i Gruppe for makroøkonomi og leder av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (cap@ssb.no)

dagens modeller som et langsiktig anslag. Det skyldes i hovedsak at PRIM var en statistisk modell som ikke kunne angi hvordan tidsforløpet ville bli ved en endring i kostnadsfaktorer. For øvrig inneholdt utvalgets rapport analyser av utviklingen i norsk økonomi som en leser av dagens TBU ville nikke gjenkjennende til.

Utvalgets analyser ble lagt fram for Kontaktutvalget som ifølge Aukrust (1987) «..var høflig interessert, men samtidig så avgjort reservert.» Ikke desto mindre fikk det samme utvalget et nytt mandat fra statsministeren sommeren 1966 som ba utvalget:

- «1. Å fremlegge en oversikt over de årsakssammenhenger som i det siste har gjort gjeldende og fortsatt gjør seg gjeldende bak det norske prispresset.
2. Å utrede hvilke faktorer som vil bli bestemmende for den hjemlige prisutviklingen fram mot neste store inntektsoppgjør og så vidt mulig kvantifisere disse faktorer.»

Fra dette mandatet framgår det tydelig hvor sentral inflasjonen var for regjeringens oppfatning av problemer i norsk økonomi i 1966. Noen «krympefri lønnsprose» var man åpenbart langt unna.

Utvalgets andre rapport som ble publisert 20. oktober 1966 var mindre omfattende i sin diskusjon av alminnelige forhold i norsk økonomi og fokuserte i hovedsak på pris- og lønnsmekanismene i norsk økonomi. Analysen ledet fram til formuleringen av hovedkursteorien hvis hovedhypotese er at med faste valutakurser er prisveksten på verdensmarkedet avgjørende for norsk inflasjon. Dette synspunktet var ikke særlig originalt, men det var de mekanismene som ga opphav til konklusjonen. Her sto lønnsdannelsen i konkurranseutsatt sektor sentralt sammen med økonomiske og institusjonelle forhold som gjorde at lønnsdannelsen der fikk avgjørende betydning for lønnsveksten i resten av økonomien. Med kostnadsovervelting i skjermede næringer får dermed internasjonal inflasjon en dobbel effekt; både påvirkes konsumprisene ganske direkte via de utenlandske varene vi kjøper og indirekte ved at de er med på å bestemme lønnsveksten i hele økonomien. Disse mekanismene står sentralt i diskusjonen om utviklingen i norsk økonomi den dag i dag. I modifisert form er de en del av i SSBs makroøkonomiske modeller og har god støtte i data. Det analytiske rammeverket som hovedkursteorien ga opphav til har også vært en bærebjelke i analyser i alle NOU'ene fra de tre Holden-utvalgene siden 2000.

Ifølge Aukrust (1987) hadde ikke utvalgets første rapport noen vesentlig betydning for oppgjøret i 1966. Antakelig tok partene i oppgjøret rapporten til etterretning og inkluderte materialet sammen med annen relevant informasjon. Men de to rapportene fikk likevel en mer langvarig virkning på organiseringen av det inntektspolitiske arbeidet i Norge. Høsten 1967 oppnevnte regjeringen «Det tekniske beregningsvalg for

inntektsoppgjørene 1968» med et mandat som var likelydende med det som det første utredningsutvalget fikk. Hovedoppgaven for utvalget var den gang som nå å «...legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale og presentere det i en slik form at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold så vidt mulig kan unngås.» for å sitere en del av mandatet til dagens utvalgs. Til forskjell fra utredningsutvalgene fikk det nye utvalget en sammensetning som speilet sammensetning av regjeringens Kontaktutvalg, men fortsatt med Aukrust som nøytral og sakkyndig leder av utvalget. Dermed kom de sentrale partene i inntektsoppgjørene inn i beregningsutvalget, og siden 1969 er utvalget gjenoppnevnt hvert fjerde år.

Innholdet i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har variert over tid. I perioden med Kleppe-pakker og med pris- og lønnsstopp fra midt på 1970-tallet og til litt ut på 1980-tallet, tok Finansdepartementet over det meste av analysearbeidet og utvalgets rapporter var i stor grad redusert til å beskrive relevant statistikk. TBU-rapportene endret dermed i vesentlig grad karakter.

Fra 1982 vender utvalgets arbeid gradvis tilbake til sin opprinnelige form. Utvalget blir nå eksplisitt bedt om å vurdere teknikker for å lage prognoser for prisutviklingen i tilknytning til inntektsoppgjørene. I SSB var det satt i gang arbeid med å lage større økonomiske modeller som kunne brukes til dette formålet. I TBU rapporten foran oppgjøret i 1983 (NOU 1983:23) gis det i kapittel 8 på ny en prognose for KPI-veksten i 1983 under alternative forutsetninger om lønnsutviklingen. Utvalget brukte da MODAG-modellen som nettopp var blitt utvidet med en omfattende økonomisk blokk for bestemmelse av produktpriser basert på data fra nasjonalregnskapet. Veksten i KPI i 1983 viste seg å bli midt mellom de to alternativene som utvalget presenterte, noe som nok ga tiltro til at det å bruke modeller til dette formålet var en god måte å organisere diskusjonen i utvalget på når det gjaldt prisutsiktene. Tilsvarende resultat finner man for oppgjøret i 1984 hvor igjen KPI-veksten endte innen det intervallet utvalget anslo, se NOU 1984:14, Tabell 4c.

Bruken av SSBs modellapparat til å lage prognoser for KPI for ett eller flere alternativer for lønnsutviklingen har nå pågått i over tretti år. I 1991 tok man i bruk kvartalsmodellen KVARTS i prognosearbeidet etter at SSB selv hadde vunnet noe erfaring med å bruke denne modellen gjennom sin konjunkturanalyse. Mer sporadisk har det dukket opp andre aktuelle tema som TBU har analysert ved hjelp av sine modeller, se Longva (1994).

Et sentralt tema i arbeidet med å lage slike prognoser er å sikre at TBU har forståelse for betydningen av ulike komponenter som er viktige for utviklingen i KPI, og at medlemmene synes at de forutsetningene som beregningene bygger på er rimelige og gjennomdiskuterte i utvalget. I flere år har derfor rapportene presentert

eksplisitte anslag for noen sentrale variable (slik som valutakurs og energipriser) som beregningene bygger på. Disse forutsetningene diskuteres i utvalget og man enes om anslagene. Beregningen danner utgangspunkt for utvalgets konklusjon enten i form av et punktanslag, eller et intervallanslag på KPI-veksten for inneværende år. I tillegg presenteres stiliserte og partielle skiftberegninger om hva som skjer med KPI-anslaget dersom det blir avvik i sentrale forutsetninger sammenliknet med hovedalternativet.

I dette korte tilbakeblikket har jeg utelukkende omtalt hvordan KPI har spilt og spiller en rolle for arbeidet i TBU. Opprinnelsen til utvalget var da også nært knyttet til prisutviklingen målt med KPI. Det var for øvrig i pakt med tidsånden ettersom inntektspolitikken på 1960-tallet ble sett på som et tiltak for å dempe inflasjonen. Inntektspolitikken har imidlertid hele tiden også vært orientert mot problemer knyttet til inntektsfordeling og makroøkonomisk utvikling mer generelt. Ved omlegging til inflasjonsmål og flytende valutakurs har man tenkt at inntektspolitikken ville kunne bli endret og at også institusjonene knyttet til politikken ville komme under press. Så langt synes ikke det å være tilfellet i Norge.

### Litteratur

Aukrust, O. (1987), Konkurransetsatte og skjermede næringer: historien om en idé, i Full sysselsetting og økonomisk? Festskrift til Eivind Erichsen, TANO, Oslo.

Ekenes, H-C. (1980), Valgnederlag, tariffoppgjør og sosialøkonomisk ekspertise, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Lie, E. og H. Roll-Hansen (2001), Faktisk talt, Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget, Oslo.

Longva, S. (1997), Beregningsutvalg og lønnsoppgjør, i Stabilitet og langsiktighet, Festskrift til Hermod Skånland, Aschehoug, Norges Bank, Oslo.

SSB (1965), Norges økonomi etter krigen, Samfunnsøkonomiske studier nr. 12, Statistisk sentralbyrå, Oslo.