

INDKOMSTPOLITIKKEN

Af JØRGEN H. GELTING*

I den hjemlige debat er tre kendetegn ved indkomstpolitikken blevet fremhævet:

- 1) at myndighederne griber ind i overenskomstforhandlingerne på arbejdsmarkedet ikke blot for at hindre en konflikt, men derudover for at sikre en lønfastsættelse, som skal gøre det muligt både at opretholde høj beskæftigelse og at sikre en stabil prisudvikling og ligevægt på betalingsbalancen;
- 2) at indgrebene er rettet ikke blot mod lønmodtagernes indkomster, men tillige mod andre vigtige indkomstkategorier, særlig de selvstændige næringsdrivendes avancer;
- 3) at interventionen sker ikke blot efterfølgende som gennem skatte- og socialpolitik, men allerede i den markedsproces, hvor indkomsterne dannes.

Det følger af punkt 2), at indkomstpolitikken har et fordelingspolitisk sigte, og dette er væsentligt, idet man håber at standse et inflationsskabende indkomstkapløb ved et kompromis indgået mellem de store interesseorganisationer vedrørende den tilsigtede indkomstfordeling.

Selv om foranstaltninger inden for den såkaldte helhedsløsning kunne tyde på det modsatte, synes man almindeligt at anse en fastfrysning af den bestående fordeling for uønskelig. Ej heller tilsigtes der tilsyneladende med indkomstpolitikken en systematisk tendens til en nivellering, hvilket måske særligt klart fremgår af støtten til landbruget, hvis da denne kan opfattes som en del af indkomstpolitikken. Nogen klar positiv angivelse af indkomstpolitikens målsætning vedrørende fordelingen foreligger ikke og er heller ikke at vente, såfremt fordelingen skal fremstå som et politisk kompromis mellem interesseorganisationerne, hvis styrkeforhold da bliver afgørende for udfaldet.

Indkomstpolitikken har en forløber i den tyske økonomiske politik i

* Professor ved Århus Universitet, dr. polit. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 22. oktober 1963.

INDKOMSTPOLITIKKEN

Af JØRGEN H. GELTING*

I den hjemlige debat er tre kendetegn ved indkomstpolitikken blevet fremhævet:

- 1) at myndighederne griber ind i overenskomstforhandlingerne på arbejdsmarkedet ikke blot for at hindre en konflikt, men derudover for at sikre en lønfastsættelse, som skal gøre det muligt både at opretholde høj beskæftigelse og at sikre en stabil prisudvikling og ligevægt på betalingsbalancen;
- 2) at indgrebene er rettet ikke blot mod lønmodtagernes indkomster, men tillige mod andre vigtige indkomstkategorier, særlig de selvstændige næringsdrivendes avancer;
- 3) at interventionen sker ikke blot efterfølgende som gennem skatte- og socialpolitik, men allerede i den markedsproces, hvor indkomsterne dannes.

Det følger af punkt 2), at indkomstpolitikken har et fordelingspolitisk sigte, og dette er væsentligt, idet man håber at standse et inflationsskabende indkomstkapløb ved et kompromis indgået mellem de store interesseorganisationer vedrørende den tilsigtede indkomstfordeling.

Selv om foranstaltninger inden for den såkaldte helhedsløsning kunne tyde på det modsatte, synes man almindeligt at anse en fastfrysning af den bestående fordeling for uønskelig. Ej heller tilsigtes der tilsyneladende med indkomstpolitikken en systematisk tendens til en nivellering, hvilket måske særligt klart fremgår af støtten til landbruget, hvis da denne kan opfattes som en del af indkomstpolitikken. Nogen klar positiv angivelse af indkomstpolitikens målsætning vedrørende fordelingen foreligger ikke og er heller ikke at vente, såfremt fordelingen skal fremstå som et politisk kompromis mellem interesseorganisationerne, hvis styrkeforhold da bliver afgørende for udfaldet.

Indkomstpolitikken har en forløber i den tyske økonomiske politik i

* Professor ved Århus Universitet, dr. polit. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 22. oktober 1963.

1930'erne, hvor man gennem løn- og priskontrol søgte at hindre, at fuld beskæftigelse medførte inflatoriske løn- og prisstigninger. Betingelserne for den økonomiske politik var imidlertid ganske andre end dem, man nu står overfor, dels på grund af den helt forskellige politiske situation, dels fordi man udøvede en stram kontrol med transaktioner med udlandet. I det væsentlige er indkomstpolitikken et resultat af efterkrigstidens debat om lønudviklingen og inflationsfaren. Ejendommeligt nok har den voksende interesse for at udbygge lønpolitikken til en generel indkomstpolitik vist sig i en periode, hvor i de fleste vestlige industrilande en skærpelse af konkurrencen har medført en indsnævring af profitmarginalerne og således en indkomstforskydning til lønmodtagernes fordel.

Den økonomiske filosofi bag indkomst- og specielt lønpolitikken er velkendt og er herhjemme fremsat bl.a. i betænkningen af 1956 om » Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«. Det hævdes, at som følge af den høje og stigende grad af monopolisering inden for den private sektor har lønninger, avancer og priser fået deres egen iboende dynamik, som ikke er indordnet under de hensyn til at undgå inflation og valutavanskeligheder, som spiller en hovedrolle i målsætningen for den økonomiske politik. Heraf drages den velkendte konklusion, at den økonomiske politik i mangel af en indkomstpolitik stilles over for et tvangsvalg mellem arbejdsløshed og inflation, og, endnu værre, da inflation fører til betalingsdeficit over for udlandet, kan fuld beskæftigelse kun realiseres undtagelsesvis og kortvarigt.

Denne analyse bekræftes ikke af udviklingen i begyndelsen af 1960'erne, hvor de stærke løn- og prisstigninger og voksende betalingsbalanceunderskud ikke skyldtes en aggressiv optræden fra organisationernes side på baggrund af en velafbalanceret pengepolitik, men at en laks finans- og kreditpolitik tillod en overekspansion af den samlede efterspørgsel. Snarere kan man hævde, at den tiltagende frigørelse af importen og industrieksportens voksende betydning sideløbende med forøget produktionskapacitet både her i landet og i udlandet (og en betydelig opbygning af forbrugernes beholdninger af varige goder) ved at skærpe konkurrencen har ændret pengepolitikens forudsætninger og dermed forældet en analyse, der forudsatte afspærringstidens markedsforshold.

Men ikke engang i relation til vore vanskeligheder ved i 1950'erne at opretholde både høj beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen er den sædvanlige analyse adækvat. Man fremhæver ganske vist og med rette den strukturelle svaghed i vor eksports varesammensætning. Men når man, som det ofte sker, foretager for dansk økonomisk politik ufordelagtige sammenligninger med udviklingen i andre lande og særlig Holland, overser man forskellen i udgangspunkt. Med korrektion for ændringerne i valutakurserne var fra før krigen og til det første år efter de vesteuropæiske devalueringer,

d.v.s. i 1950, lønningerne i Holland faldet med ca. 30 procent i forhold til lønningerne her i landet. Faldet i forhold til vort lønniveau var for Vesttyskland ca. 40 procent og for United Kingdom var den relative nedgang omkring 25 procent. Basisåret 1938 for disse tal er naturligvis utilfredsstillende, idet vi ingen grund har til at tro, at de da herskende kurser var forenelige med international ligevægt ved tilsvarende aktivitetsniveau og handelspolitiske forhold i de forskellige lande som efter krigen. På den anden side er det lidet sandsynligt, at passende korrektioner af førkrigskurserne ville omstøde den konklusion, at vi efter 1949-devalueringerne stod med et relativt højt omkostningsniveau. At sammenligningen på basis af førkrigstiden er relevant, bekræftes også deraf, at man for de vesteuropæiske lande finder en tydelig tendens til modsat variation i lønstigningen (regnet i samme valuta) fra før krigen til 1950 og i lønstigningen i den følgende halve snes år. For så vidt angår vort omkostningsniveaus andel i 1950'ernes betalingsbalancevanskeligheder er det derfor nærliggende at lægge hovedvægten på det ugunstige udgangspunkt, som uden yderligere devaluering kun møjsommeligt kunne korrigeres gennem flere års tilbageholdende politik, snarere end på tempoet i lønstigningen i 1950'erne, der ikke afveg meget fra udviklingen i de fleste andre vesteuropæiske industrilande. Forsøg på at skaffe varigt højere beskæftigelse i 1950'erne havde formentlig kun kunnet lykkes, hvis man enten i 1949 eller omkring tiden for Korea-krigens ophør havde devalueret yderligere, og samtidig havde fremskyndet liberaliseringen af importen, og eventuelt tillige havde tilstræbt større låntagning i udlandet.

Mens der er noget nær almindelig enighed om, at inflation er et onde, er der mindre enighed om definitionen af inflation. At definitionen af inflation som prisstigning i stedet for som et stigende indkomstniveau eller bedre: lønniveau har fundet stigende udbredelse kan åbenbart ikke skyldes fortrin fra den teoretiske analyses synspunkt, da prisstigningsdefinitionen af velkendte grunde er mere egnet til at skabe begrebsforvirring end klarhed. Den øgede anvendelse – også i videnskabelig debat – af prisstigningsdefinitionen afspejler formentlig et elastisk tilbagetog på den pengepolitiske front. Man har opgivet tanken om at holde det nominelle indkomstniveau og specielt lønniveauet konstant eller at lade prisniveauet variere omvendt med produktiviteten og håber i det højeste at kunne holde prisniveauet konstant. Ved stigende produktivitet vil dette implicere et stigende nominelt indkomstniveau, og eftersom produktiviteten normalt er stigende, ville en realisation af målsætningen stabile priser altså indebære, at man tilstræbte permanent inflation, hvis inflation defineredes som et stigende indkomstniveau.

Ikke sjældent hævdes, at hovedfaren ved en langsom eller snigende inflation er, at den før eller senere vil få en stærk tendens til at akcellerere og derved bliver til galoperende inflation. Nogen dokumentation herfor fore-

ligger ikke. Tværtom tyder erfaringen på, at en moderat inflation kan fortsætte i årevis i nogenlunde uændret tempo uden at slå over i galop. Det er iøvrigt påfaldende, at akcellerationsargumentet kan fremføres i så vag form, at det synes ganske uafhængigt af den anvendte definition af inflation.

De vigtigste – sædvanligvis som ugunstige vurderede – virkninger af inflation vedrører fordelingen (særlig mellem debitorer og kreditorer), produktionens (og særlig investeringens) sammensætning, samt betalingsbalancen. Om begge de to første virkninger gælder det, at ulemperne kan neutraliseres gennem en renteforhøjelse, og at en sådan kompenserende renteforhøjelse vil tendere at fremkomme automatisk, hvis inflationen er forudset. Det skulle heller ikke være umuligt at overvinde den skattepolitiske komplikation, at den direkte indkomstbeskatning i den sædvanlige form ikke sondrer mellem den del af renter, der er indtægt, og den del, der er erstatning for møntenhedens værdiforringelse. Skattebyrdens fordeling mellem aktive og passive kapitalister havde nok været i bedre overensstemmelse med indkomstbeskatningens grundidé, hvis fra 1939 til nu betalte rentebeløb ikke havde kunnet fradrages ved indkomstopgørelsen.

Ligesom for påstanden om en moderat inflations tendens til akcelleration gælder det for fejlinvesteringseffekten, at en nærmere diskussion må forudsætte en definatorisk præcisering. Hvis man ved inflation forstår prisstigning, hvilket prisudtryk drejer det sig da om? Oftest ser man på bevægelsen i et leveomkostningsindeks; men dette kan meget vel være stigende, samtidig med at de priser, hvis bevægelser er afgørende for lagerdispositioner og de fleste andre investeringer, som helhed er stabile eller faldende. Hvis ydermere det er således, at vigtige grupper af priser er mindre fleksible nedad end opad, vil et stigende prisniveau lette forskydninger i allokationen af ressourcer, fordi ændrede relative priser da ikke nødvendigvis implicerer, at nogle priser skal falde absolut.

I nærværende sammenhæng er inflationens virkning på betalingsbalancen den vigtigste. Åbenbart er det afgørende her imidlertid ikke, om man har eller ikke har inflation i et land, men om inflationen foregår i et tempo, som svarer til andre landes, når forskydninger i handelsvilkår iøvrigt og produktiviteten er taget i betragtning. Hvis priserne i udlandet er stigende, og vi ønsker at holde stabile priser her i landet, må vi nedsætte priserne på fremmed valuta; og hvis vi omvendt ønsker at holde faste valutakurser, må vi i det store og hele følge med i udlandets prisudvikling. Bortset fra de meget begrænsede modifikationer, der følger af mulighederne for at ændre aktivitetsniveauet og betalingsbalancens stilling, er det derfor en umulig opgave at sætte sig både at ville holde faste valutakurser og stabile priser. Man må derfor træffe et valg mellem stabile valutakurser eller stabile priser. At dette sjældent kommer klart frem i den danske debat, beror formentlig alene på, at man håber på i bedste fald ved at prædike prisstabilitet at holde infla-

tionstempoet inden for de rammer, som kræves af hensynet til betalingsbalancen ved faste valutakurser. Det er faste valutakurser og ikke stabile priser, der normalt har første prioritet i dansk pengepolitik.

Selv denne relativt beskedne målsætning er imidlertid ingenlunde altid let eller hensigtsmæssig at efterleve for et land som Danmark, der har en stor udenrigsomsætning, og som i kraft af den meget forskellige struktur af import og eksport er udsat for betydelige ændringer i sit bytteforhold.

Såfremt man ikke vil vurdere forskydningen i den økonomisk-politiske debat fra lønpolitik til indkomstpolitik blot som et udslag af taktfuldhed over for lønmodtagerne, rejses påny spørgsmålet, hvorvidt arbejdslønnen spiller en særlig rolle i inflationsprocessen. Hermed sigtes ikke til det selvfølgelig, at lønnen er en betydningsfuld pris, fordi den samlede lønsum for de lønsatser, der udviser en nogenlunde konstant struktur, udgør en stor andel af den samlede faktorindkomst; men der spørges, om lønnen i højere grad end foretagerindkomsterne spiller en aktiv eller autonom rolle inden for det monetære system.

At bygge besvarelsen alene på, at lønnen er kontraktligt fastsat, medens foretagerindkomsten fremkommer som et residual, er næppe tilstrækkeligt til en positiv besvarelse, i betragtning af at på vigtige områder er prisen på varer og ydelser sat af sælger, eventuelt på basis af en cost-plus kalkule. Videre gælder det for såvel lønmodtagerne som for foretagerne, at den opnåede indkomst afhænger af afsætningen, og at sælgerne af henholdsvis arbejdskraft og varer ikke kan bestemme både pris og afsat mængde, men er afhængige af andre gruppers dispositioner. En yderligere forudsætning måtte derfor opstilles, gående ud på, at medens foretagerne sætter priserne på grundlag af et skøn over markedsforholdene, indgår tilsvarende overvejelser ikke i fagforeningernes lønpolitik.

Eventuelt, men ikke nødvendigvis, med støtte i grænseproduktivitetsteorien, kan man i en model af Keynesiansk type fremstille prisniveauet som en funktion af lønniveauet, mængden af materielle produktionsmidler, beskæftigelsen og monopolgraden, og derefter påpege, at blandt funktionens argumenter udgør lønnen det eneste monetære element, hvorefter slutes, at lønnen indtager en særstilling. Endnu enklere kunne man anvende en Sraffa-model, hvor enhver pris er lig med prissummen af løn for anvendt arbejdskraft plus producerede inputs multipliceret med et udtryk, hvori profitraten indgår. Da profitraten har samme dimension som rentefoden, bliver igen her lønnen det bestemmende monetære element.

Både i den ene og den anden model er det imidlertid væsentligt, om yderligere relationer introduceres til bestemmelse af lønnens højde (eller dens ændringshastighed), eller om lønnen betragtes som en exogen størrelse. Lad os tænke os, at en realistisk sluttet model kan konstrueres, hvor lønændringen på tilfredsstillende måde er indføjet som en endogen variabel, der er en

funktion af modellens øvrige variable, og at forløbet i tiden fra en given udgangssituation er entydigt bestemt af modellens relationer. Uanset hvordan forløbet ser ud: om modellen konvergerer mod et stabilt pris- og lønniveau eller indebærer permanent inflation etc., vil der ikke være grundlag for at tilskrive lønnen en særstilling, idet modellens reaktion afhænger af hele systemet af relationer. Hvis lønnen derimod må opfattes som en politisk bestemt pris og derfor exogen variabel, som fagforeningerne i det mindste inden for vide grænser har magt til at fastsætte efter forogdtbefindende og faktisk fastsætter på en sådan måde, der ikke kan indføres i modellen ved at udtrykke lønnen som en funktion af systemets øvrige variable, da indtager lønnen åbenbart en særstilling.

Den angivne sondring er beslægtet med sondringen mellem induceret og autonom løninflation. Ved den inducerede inflation opfattes lønnen eller lønændringen som en økonomisk bestemt størrelse f.eks. som en funktion af beskæftigelsen. Ved den autonome inflation derimod betragtes lønændringen som noget udefra givet – en politisk parameter.

De forsøg, der har været gjort, på at bestemme omfanget af fagforeningernes indflydelse på lønnen – særlig i USA, hvor organisationsgraden varierer betydeligt mellem områder, industrier og virksomheder – har ikke givet noget sikkert resultat. Selve dette negative resultat er af interesse, fordi det tyder på, at fagforeningernes indflydelse på lønnen i al fald ikke kan være meget stor og tydelig. Til støtte for denne opfattelse har man bl.a. også henvist til, at inden for den sidste snes år har de største lønstigninger fundet sted inden for uorganiserede eller svagt organiserede områder, samt at der selv umiddelbart efter en ny overenskomst mellem arbejdsmarkedets organisationer kan bestå overefterspørgsel efter arbejdskraft og foregå lønglidning. Tvingende er disse argumenter åbenbart langt fra, og det sidst anførte synes at indebære den antagelse, at inflation kan afskaffes gennem lønforhøjelser. Videre er det let at pege på tilfælde, hvor det vanskeligt lader sig betvivle, at fagforeningernes politik har medført en udvikling af lønnen og dermed en økonomisk udvikling i det hele taget, som adskiller sig væsentligt fra den, som ellers ville have fundet sted. Da jeg ikke her kan behandle spørgsmålet på fyldestgørende måde, skal jeg tillade mig at postulere, at lønudviklingen i alt væsentligt kan forklares som en funktion af de økonomiske forhold; men således at denne funktions beskaffenhed afhænger af arbejdsmarkedets organisatoriske forhold, herunder fagforeningernes udbredelse og struktur, og at den kan modificeres gennem det offentlige økonomiske politik, også ved mere generelle midler end ad hoc intervention i lønfastsættelsen ved overenskomst.

De vigtigste tendenser, som man med nogen støtte i erfaringen kan pege på, er formentlig følgende:

- 1) Stigningen i det nominelle lønniveau er en voksende funktion af profitindkomsterne og af beskæftigelsen (eventuelt antallet af ledige stillinger minus arbejdsløsheden som udtryk for efterspørgseloverskudet på arbejdsmarkedet), med tiltagende relativ vægt for beskæftigelsen ved stigende aktivitet.
- 2) Lønstigningens fleksibilitet med hensyn til beskæftigelsen er desto mindre, jo højere organisationsprocenten er.
- 3) Stærke fagforeninger fremmer forplantningen af lønstigninger og bidrager til stivhed i lønstrukturen og således, at situationen indenfor den del af det organiserede marked, der har relativt høj beskæftigelse, bliver bestemmende for lønudviklingen på det organiserede marked som helhed.

Stærke fagforeninger kan således ventes at mindske effektiviteten af kontraktiv økonomisk politik som middel til at forhindre eller begrænse lønstigninger, men vil på den anden side reducere inflationstempoet ved arbejdsløshed under en vis grænse. Dette sidste vil dog ikke være tilfældet, hvis høj beskæftigelse ledsages af betydelige forskydninger i efterspørgslen mellem arbejdsmarkedets forskellige dele, og hvis lav mobilitet stiller sig i vejen for udbudets tilpasning hertil. Den øgede inflationsrisiko ved høj og ekspanderende beskæftigelse, som stærke fagorganisationer kan medføre, beror derfor snarere på mobilitetsbegrænsende faglige regler end på selve den generelle lønpolitik.

Hvor organisationsprocenten er høj, kommer den generelle overenskomst-situation nær den økonomiske teoris modstående monopoltilfælde, hvor prisdannelsen inden for visse grænser er økonomisk indetermineret. Det mulige prisintervalls beliggenhed vil dog være influeret af de sædvanlige prisbestemmende faktorer. Eftersom hovedreglen er, at overenskomstens bestemmelser kan fraviges til arbejdernes, men ikke til arbejdsgivernes fordel, er det for opnåelsen af ligevægt på arbejdsmarkedet ønskeligt, at den overenskomst-fastsatte løn giver plads for lønglidning, hvorigennem detailtilpasning af lønsatserne kan ske. At organisationerne øver indflydelse også på lønglidningen hindrer ikke nødvendigvis denne i at fungere som en finindstilling; men der må givetvis sættes grænser for de magtmidler, som organisationerne kan anvende. Blandt de funktionsstridige midler turde således være bøder eller andre sanktioner over for arbejdsgivere, der betaler lønninger over de overenskomstmæssige satser, og arbejdsstandsning som støtte for lønglidningskrav, idet en arbejdsnedlæggelse i en nødsituation f.eks. hvor en virksomhed risikerer at overskride en leveringsfrist, vil kunne tvinge lønnen over det niveau, som er holdbart på længere sigt. Mere generelt kan der naturligvis argumenteres for, at strejkeretten er en uting. Hvis der er betydelig arbejdsløshed, kan lønforhøjelser ganske vist næppe gennemtvinges uden truslen om arbejdsstandsning, men i en sådan situation vil højere løn med-

føre lavere beskæftigelse eller modvirke en beskæftigelsesstigning, og hvis ledigheden er lav, gør lønglidningen strejker overflødige.

Pristalsreguleringen, der som bekendt er hinsides økonomisk fornuft, er, som vi så i 1951, ikke altid harmløs. Nu da vi har glædet os over at have øget spillerummet for finanspolitikken ved at tage skatterne ud af pristallet, var det måske på tide at tænke over, hvad der er blevet tilbage af den valutakurspolitiske frihed. Det er i denne forbindelse kun en begrænset trøst, at vi for landbrugets hovedprodukter har fået hjemmemarkedsordninger; thi disse hindrer ikke, at forbrugerpriserne følger med fra et vist niveau, når eksportpriserne stiger.

Selv om den sædvanlige redegørelse for den lønpolitiske problemstilling i 1950'erne er utilfredsstillende, kan der tænkes at være behov for vedvarende eller hyppige indgreb i lønudviklingen, f.eks. på grund af særlig aggressivitet fra de danske fagforeningers side, relativt lavere udenlandsk aktivitetsniveau end man ønsker opretholdt her i landet, effektiv lønstabilisering i udlandet eller en stadigt fortsat forringelse af vore handelsvilkår. Det er imidlertid ikke sandsynliggjort, at sådanne tendenser vil præge den fremtidige udvikling.

Medens man har blik for den større risiko for betalingsbalancens udvikling, som kraftige omkostningsstigninger indebærer efter den internationale handels og specielt dansk imports frigørelse for restriktioner, undlader man tilsyneladende at tage i betragtning, at denne udvikling samtidig må tvinge foretagerne til – hvis de vil overleve – at yde en mere effektiv modstand mod lønforhøjelser. En langt større del end tidligere af dansk produktion er nu udsat for direkte aktuel eller potentiel udenlandsk konkurrence og virkningerne heraf må brede sig ud i økonomien i kraft af de omfattende leverancer mellem virksomheder og sektorer. Som følge dels af restriktionernes afvikling, dels af strukturelle ændringer er tillige den indbyrdes konkurrence mellem danske virksomheder både inden for engros- og detailhandelen formentlig skærpet. Eftersom ændringen i markedsforholdene netop havde nået et afgørende punkt, da overekspansionen af den samlede efterspørgsel satte ind, kan det endnu ingenlunde anses for påvist, at nye særlige indgreb i lønudviklingen og prisdannelsen iøvrigt er påkrævet til supplerende af de generelle økonomisk-politiske midler. Snarere er det sandsynligt, at behovet for sådanne indgreb er reduceret. Såvel i den danske som den øvrige vesteuropæiske inflationsdebat forbigås iøvrigt oftest i tavshed, at efterkrigstidens valutakurspolitik og genopbygningen i Vesteuropa medførte en meget betydelig overvurdering af dollar, som, når man var uvillig til en ny omfattende justering af valutakurserne, måtte styrke tendenserne til løninflation i Vesteuropa. Det var af hensyn til retableringen af ligevægten mellem U.S.A. og Vesteuropa ønskeligt, at denne proces, som endnu ikke kan anses for afsluttet, ikke blev blokeret.

Ved den lønpolitiske ordning, man synes at tænke sig som en del af indkomstpolitikken, skal lønudviklingen gennem et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og offentlige myndigheder holdes inden for de rammer, som et neutralt og sagkyndigt velfærdsudvalg skønner forsvarlige. Dette indebærer formentlig – jvf. helhedsløsningen og lønpolitikken i Holland – at indenfor overenskomstperioden skal lønglidning forhindres eller begrænses til individuelle undtagelsestilfælde. Hvad der skal ske, kan udtrykkes på den måde, at fagforeningerne får til opgave ved at bekæmpe lønglidningen at forhindre deres medlemmer i at opnå så høje lønninger, som arbejdsgiverne ved højt beskæftigelsesniveau var villige til at betale, samtidig med at arbejdsgivernes solidaritet i modstand mod lønforhøjelser styrkes dels ved sanktioner, dels ved bevidstheden om, at modstand mod lønkrav er en samfundsnyttig gerning. Denne styrkelse af arbejdsgivernes solidaritet er selvsagt væsentlig både for lønpolitikken effektivitet og for dens økonomiske virkninger, der bliver af lignende art, som hvor den enkelte foretager regner med at stå over for et mindre elastisk arbejdsudbud og derfor holder sin efterspørgsel tilbage. Hvis lønpolitikken er en succes i denne henseende, ville relationen mellem priser og løn forskydes, og dermed også sammenhængen mellem beskæftigelsen og indkomstfordelingen blive ændret i arbejdernes disfavør.

For fastlæggelsen af retningslinjerne for lønudviklingen vil hensynet til betalingsbalancen sandsynligvis blive afgørende, og da der altid næres større frygt for underskud end for overskud på betalingsbalancen, vil der være en systematisk tendens til at undervurdere mulighederne for lønforhøjelser. Dette vil imidlertid ikke nødvendigvis åbenbare sig gennem store overskud på betalingsbalancen, idet omfordelingen af indkomst fra løn til profit kan føre til dels en opsvulmning af andre omkostningselementer end lønnen, dels en stærk stigning i investeringer med et højt importindhold. Tag det tilfælde, at der her i landet ud fra en samlet vurdering af beskæftigelses- og betalingsbalancesituationen etc. dekretes et vist lønniveau for en overenskomstperiode, og at det i det store og hele lykkes at forhindre lønglidning. Hvis der i udlandet indtræffer højere aktivitet, og udlandets lønninger derfor stiger stærkt, vil også aktiviteten her i landet øges. Selvom eksporten naturligvis vokser, behøver vare- og tjenestebalancen ikke blive ændret meget. Under ekspansionen op til fuld beskæftigelse vil lageropbygning akcellerere importen, og ved fuld beskæftigelse vil faldet i den indenlandske produktions udbudselasticitet medføre højere import, som nævnt bl.a. af arbejdsbesparende udstyr. Udviklingen på betalingsbalancen vil derfor ikke give nogen pålidelig vejledning for lønpolitikken. Med et stramt arbejdsmarked, men uden større ændring i betalingsbalancens løbende saldo, vil man formentlig anse generelt kontraktiv politik for påkrævet, medens generelle lønforhøjelser ikke vil blive anset for anbefalelsesværdige, for

den kontraktive politik har medført en væsentlig forbedring af betalingsbalancen uden nogen nævneværdig samtidig nedgang i beskæftigelsen.

Det er gerne Holland, der fremhæves som det lysende eksempel på en heldigt gennemført lønpolitik. Som nævnt gik Holland ind i 1950'erne med et meget lavt lønniveau. Endnu for 1960 er reallønnen i Holland opgjort til at være omkring 30 procent lavere end her i landet – et tal, som virker ganske forbløffende i betragtning af landets industrielle udvikling. Overskudet på betalingsbalancens løbende poster i størsteparten af 1950'erne og den forholdsvis stærkere vækst i arbejdsudbud og beskæftigelse i Holland end i flertallet af andre vesteuropæiske lande forklarer, som man let kan overbevise sig om, ved normale elasticitetsforudsætninger kun nogle få procents reduktion af reallønnen. Formodningen, at lønpolitikken har holdt den hollandske realløn abnormt lav i 1950'erne støttes deraf, at det skift fra profit til løn, som er indtruffet i de fleste vesteuropæiske industrilande i de senere år, har været særligt markant i Holland, uden at der tilsyneladende endnu er opnået en normalisering. Tværtom er den hollandske lønpolitik nu kommet ind i en krise, idet fagforeningerne under indtryk af den vedvarende spænding på arbejdsmarkedet og for ikke at miste tag i deres medlemmer har opgivet deres loyalitet over for den officielle politik. Ejendommeligt nok kommer hovedmodstanden mod fagforeningernes lønkrav snarere end fra arbejdsgiverne, fra myndighederne, der ud fra ønsket om yderligere at øge det allerede betydelige overskud på den løbende betalingsbalance, vil reducere overefterspørgslen på arbejdsmarkedet gennem skatteforhøjelser og foranstaltninger til forøgelse af arbejdsudbudet.

Det er ikke nødvendigt her i detaljer at repetere narrespillet om pris- og avancementstop: hvorledes i 1962 et af Socialistisk Folkeparti fremsat forslag blev kritiseret og afvist af regeringen, som derefter mindre end et halvt år senere gennemførte en sådan lovgivning som led i den såkaldte helhedsløsning, og hvorledes i dette efterår pris- og avancementstopet ophævedes blandt andet under henvisning til den tidligere skærpede lov om indseende med priser. Som det til overflod er fremgået af den offentlige debat, var pris- og avancementstopet ikke sagligt velbegrunder. De i sommeren 1962 vedtagne kontraktive indgreb var allerede begyndt at gøre sig gældende, og at man af hensyn til betalingsbalance og beskæftigelse fandt det påkrævet at gribe ind over for lønudviklingen, måtte formentlig indicere, at man anså urentabelt lave snarere end for høje avancer for den aktuelle risiko. Ej heller tydede Monopoltilsynets undersøgelse af prisudviklingen på stigende avancer. Det må derfor antages, at pris- og avancementstopet indførtes først og fremmest af såkaldte psykologiske grunde for ikke at give helhedsløsningen et skær af social slagside og for ikke at bringe urede i fagbevægelsens ideologiske grundlag.

Medens man ved helhedsløsningen med rette kunne kritisere, at skær-

pede indgreb over for priser og avancer var i bedste fald overflødige, og i værste fald skadelige, kan ved permanent lønkontrol situationen blive en anden, idet der – som nævnt – kan opstå en tendens til ændring af fordelingen ved given beskæftigelse til arbejdernes ugunst. Medens ved gennemførelsen af helhedsløsningen forklaringer om overflødheden af skærpet pris- og avancekontrol var politisk inopportune, kan de senere blive ilde anbragte, fordi permanent offentlig kontrol med lønudviklingen ingeniunde viser sig uden virkning på fordelingen. Man vil derfor næppe kunne modstå lønmodtagernes krav om særlige indgreb over for foretagerindkomsterne. Hovedfaren ved indkomstpolitik er ikke selve de indkomstforskydninger, der vil opstå en tendens til, men de indgreb, man vil foretage for at neutralisere disse tendenser, og som ved at sætte yderligere dele af prissystemet ud af funktion udover alt det, som allerede er nedfrosset, vil begrænse den enkeltes dispositionsfrihed og bremse stigningen i produktiviteten og velstanden. De klareste, aktuelle eksempler på deformerende indgreb i prisdannelsen med indkomst- og fordelingspolitisk sigte er iøvrigt at finde inden for bolig- og landbrugspolitikken snarere end den generelle prislovgivning.

Det er en ejendommelighed ved markedsprismekanismen, at en redogørelse for dens funktionsmåde næsten uundgåeligt må lyde som en lovprisning. Markedsmekanismen gør det muligt for den enkelte at udøve et frit valg af forbrug og beskæftigelse. Variationerne i priser og afsatte mængder fungerer som signaler, der angiver forbrugernes ønsker og samtidigt tilskynder producenterne til at lede produktionen i overensstemmelse med disse ønsker. Herved fungerer markedsmekanismen som en mere nuanceret metode for forholdstalsvalg eller afstemning end nogen, man har kunnet anvise for politiske afgørelser. Endelig fremgår automatisk af markedsmekanismen en fordeling af indkomsten på grundlag af priserne for varer og produktionsfaktorer. Det er en velkendt kritik af markedsmekanismen, at den er uden central plan og ledelse. Netop denne påståede mangel er systemets vigtigste fordel, politisk ved at holde begrænsningerne i den enkeltes dispositionsfrihed på et minimum, og økonomisk ved at give systemet et maksimum af tilpasningsevne til ændringer i forbrugernes præferencer og i produktionens fysiske og tekniske grundlag.

Der er en markant kontrast mellem de senere års frigørelse af udenrigshandelen og de fornyede tendenser til øget intervention i den indenlandske økonomi. Man synes at være blind for, at udnyttelsen af handelsliberaliseringens fordele både forudsætter og skaber forudsætningerne for en mere effektivt fungerende prismetanisme indadtil. Til grund for indkomstpolitikken ligger en ideologi, der opfatter fordelingen som et resultat ikke af individuelle dispositioner via markedet, men af organisationernes politiske magt, og som omsat i praktisk politik vil føre os et godt stykke videre ad vejen fra et individualistisk og liberalt samfund til den korporative stat.

I diskussionen efter foredraget deltog bl.a. direktør, professor Erik Hoffmeyer. Redaktionen har bedt Erik Hoffmeyer om at sammenfatte nogle af de af ham fremførte synspunkter:

Erik Hoffmeyer: Gellings indlæg om indkomstpolitikken er et værdifuldt bidrag til den stadige diskussion om dennes indhold og hensigtsmæssighed. Nedenstående kritiske bemærkninger er derfor kun udtryk for, at det skønnes værdifuldt at fortsætte bestræbelserne for en afklaring.

Begrebsdiskussioner er som regel lidet frugtbare, men det er dog nødvendigt at gøre opmærksom på, at Gellings definition af indkomstpolitik er væsentlig snævrere end den sædvanlige. Herved kommer man let til at fælde en summarisk dom også over synspunkter, der bygger på andre forudsætninger end dem, der er opstillet i Gellings foredrag. Det gælder først og fremmest forudsætningen om, at staten griber direkte ind i lønfastsættelsen og i prismekanismen. Gellings argumentation synes at hvile på, at dette er et væsentligt element i indkomstpolitikken, men jeg tror, det ville være vanskeligt at dokumentere, at dette er den almindelige opfattelse af indkomstpolitik. Jeg har i hvert fald hverken i bogen om stabile priser og fuld beskæftigelse (dengang var den kedelige etikette »indkomstpolitik« ikke opfundet, men problemstillingen var den samme) eller i senere artikler hævdet det – tværtimod har jeg understreget, at det næppe er en hensigtsmæssig fremgangsmåde.

Indkomstpolitik er et ret løst begreb, der indeholder en lang række af de metoder, hvorved man søger at påvirke indkomstdannelsen ud over, hvad der gøres ved penge- og finanspolitik. Desuden ligger der i indkomstpolitik, at man som regel søger at sammenkæde de forskellige indgreb, således at den samlede virkning bliver mere effektiv, end hvis de kom hver for sig¹.

Nu må man først stille sig det spørgsmål, om det overhovedet er nødvendigt at få et supplement til penge- og finanspolitikken – eventuelt med muligheder for valutakursændringer.

Kravet kommer efter min opfattelse navnlig frem, dels når markedsmekanismen kræver en så voldsom tilpasning i økonomien, at det bliver en stor belastning for omfattende sektorer, dels når man vil opretholde et nogenlunde stabilt prisniveau og samtidig fuld beskæftigelse.

Den første situation kan f.eks. illustreres ved landbrugets problemer, hvor markedsmekanismen – hvis den fik lov til at virke ubegrænset – ville betyde en kraftig indkomstreduktion for erhvervet og et væsentlig stærkere tempo i affolkningen end det nuværende. Man kunne også henvise til de sociale problemer, industrialiseringen i forrige århundrede rejste, eller til indførelsen af højere told for industrivarer i forbindelse med afviklingen af importrestriktionerne. I sådanne situationer er det alment accepteret, at det er rimeligt at gribe ind i indkomstdannelsen med det formål at dæmpe tempoet i tilpasningen.

Ved tilretteleggelsen af en sådan politik er det vigtigt, at man samtidig med, at indkomsterne påvirkes (ved subsidier eller lignende), tager stilling til det tempo i tilpasningen, som man vil acceptere. Det sidste forsøgte man, som bekendt, i foråret 1961.

Det andet problem (stabile priser og fuld beskæftigelse) har indtaget en fremskudt plads i de senere års diskussion.

1. Man kunne præcisere begrebet ved at lade indkomstpolitik omfatte de indgreb, der ved et givet aktivitetsniveau begrænser stigningen i omkostnings- og prisniveau.

Jeg forstår Gelting således, at han nærmest er tilbøjelig til at mene, at de stærke organisationer på arbejdsmarkedet bidrager til, at lønstigningerne bliver lavere under den høje beskæftigelse, end de ville være blevet, hvis der ikke var organisationer. Dette er jeg enig i, men hermed er jo ikke sagt, at de er forenelige med målet om opretholdelse af nogenlunde stabile priser.

For det andet synes Gelting at mene, at konkurrencen på varemarkedet er så aktiv, at der ikke foreligger noget behov for indscende med prisdannelsen. Dette synspunkt kan jeg ikke være enig i.

Det er sagt mange gange, at det i praksis ikke er muligt at kontrollere hver enkelt lønsats og hver enkelt varepris. Hvis man ønsker at gøre en indsats for at begrænse løn- og prisstigninger, må der anvendes forskellige metoder på arbejdsmarkedet og varemarkedet.

På arbejdsmarkedet må man søge organisationernes samarbejde til at føre en aktiv arbejdsmarkedspolitik (faglig og geografisk bevægelig o.s.v.) og til begrænsning af lønforhøjelser ved overenskomsterne og ved lønglidningen. På varemarkedet må man føre en aktiv konkurrencepolitik (importliberalisering, monopolvergøvelser, prisundersøgelser, bestræbelser for at gøre folk prisbevidste o.s.v.).

Det centrale spørgsmål ved udformningen af indkomstpolitikken er, om man for at opnå organisationernes medvirken skal kæde disse to ting sammen, eller om man kan nøjes med at tage dem hver for sig.

Jeg tror, at det er nødvendigt, at de kædes sammen på en eller anden måde. Det er næppe tilstrækkeligt blot at sige, at profitterne holdes nede af en aktiv konkurrence. Der må noget mere til, men det er svært at sige, hvor meget. Større offentlighed omkring pris- og indkomstdannelsen (indkomststatistik og prisundersøgelser) er én mulighed, en skærpelse af skattesystemet en anden, en udbygning af det industrielle demokrati en tredje.

Det afgørende er, at der hos organisationerne kan spores en voksende forståelse af, at de har et medansvar for opretholdelse af den fulde beskæftigelse, og i denne situation går indkomstpolitikken ud på at bygge på denne forståelse, således at den omsætter sig i praktisk politik. Heri ligger på ingen måde, at prismekanismen skal sættes ud af funktion, eller at staten skal blande sig direkte i lønfastsættelsen.