

# INDKOMSTPOLITIKKENS GRUNDLAG

Af ERIK HOFFMEYER\*

Indkomstpolitik er et forholdsvis nyt ord, men dækker det samme problem, som tidligere blev kaldt stabiliseringspolitik, og udspringer af de sidste 10-15 års vanskeligheder med at forene på den ene side fuld beskæftigelse og økonomisk vækst og på den anden side et nogenlunde stabilt prisniveau.

Sigtet i indkomstpolitikken er altså ved et givet aktivitetsniveau at begrænse prisstigningerne, og det er derfor forskelligt fra de generelt virkende midler, hvorved navnlig tænkes på finans- og pengepolitikken. Samtidig er det klart, at indkomstpolitikken må rettes direkte mod den primære indkomstdannelse, hvilket betyder, at den har både et fordelings- og et aktivitetsaspekt.

Den danske diskussion har været forplumret af to uheldige omstændigheder. For det første har kritikerne af indkomstpolitikken med stor ihærdighed identificeret indkomstpolitik med den såkaldte helhedsløsning fra foråret 1963, hvor man søgte ved statsligt direktiv at fastlåse lønninger, avancer og priser for en bestemt periode. De, der har fulgt med i den internationale debat om udformning af en indkomstpolitik, vil vide, at en sådan statslig dirigering kun er en af mulighederne – og på længere sigt en af de mindst anvendelige. For det andet har kritikerne – ofte uden at specificere deres forudsætninger klart – hævdet, at indkomstpolitikken hviler på gale ræsonnementer og utilstrækkelig forståelse af økonomisk teori.

De følgende bemærkninger er et forsøg på at klarlægge de afgørende forudsætninger for hensigtsmæssigheden i at opstille en indkomstpolitik i det forfængelige håb, at debatten kan blive noget mere præcis, end det hidtil har været tilfældet.

## *Fundamentale adfærdsrelationer.*

Det er formentlig mest frugtbart at specificere, i hvilke væsentlige henseender det økonomiske system adskiller sig fra det almindelige statiske frikonkurrencesystem, der synes at præge meget af debatten.

\* Direktør, professor ved Københavns Universitet, dr. polit.

# INDKOMSTPOLITIKKENS GRUNDLAG

Af ERIK HOFFMEYER\*

Indkomstpolitik er et forholdsvis nyt ord, men dækker det samme problem, som tidligere blev kaldt stabiliseringspolitik, og udspringer af de sidste 10-15 års vanskeligheder med at forene på den ene side fuld beskæftigelse og økonomisk vækst og på den anden side et nogenlunde stabilt prisniveau.

Sigtet i indkomstpolitikken er altså ved et givet aktivitetsniveau at begrænse prisstigningerne, og det er derfor forskelligt fra de generelt virkende midler, hvorved navnlig tænkes på finans- og pengepolitikken. Samtidig er det klart, at indkomstpolitikken må rettes direkte mod den primære indkomstdannelse, hvilket betyder, at den har både et fordelings- og et aktivitetsaspekt.

Den danske diskussion har været forplumret af to uheldige omstændigheder. For det første har kritikerne af indkomstpolitikken med stor ihærdighed identificeret indkomstpolitik med den såkaldte helhedsløsning fra foråret 1963, hvor man søgte ved statsligt direktiv at fastlåse lønninger, avancer og priser for en bestemt periode. De, der har fulgt med i den internationale debat om udformning af en indkomstpolitik, vil vide, at en sådan statslig dirigering kun er en af mulighederne – og på længere sigt en af de mindst anvendelige. For det andet har kritikerne – ofte uden at specificere deres forudsætninger klart – hævdet, at indkomstpolitikken hviler på gale ræsonnementer og utilstrækkelig forståelse af økonomisk teori.

De følgende bemærkninger er et forsøg på at klarlægge de afgørende forudsætninger for hensigtsmæssigheden i at opstille en indkomstpolitik i det forfængelige håb, at debatten kan blive noget mere præcis, end det hidtil har været tilfældet.

## *Fundamentale adfærdsrelationer.*

Det er formentlig mest frugtbart at specificere, i hvilke væsentlige henseender det økonomiske system adskiller sig fra det almindelige statiske frikonkurrencesystem, der synes at præge meget af debatten.

\* Direktør, professor ved Københavns Universitet, dr. polit.

1. For det første er det økonomiske system i en stadig tilpasningsproces til ændrede produktionstekniske og efterspørgselsmæssige vilkår. Dette betyder, at konkurrencen på varemarkedet – selv på områder hvor den virker nogenlunde tilfredsstillende – aldrig resulterer i den klassiske og neoklassiske tilstand, hvor profitten er nul eller på et eller andet minimum.

Så længe markedsmekanismen anvendes, betyder dette, at prismekanismens allokationsfunktion er overordentlig vigtig. Dette gælder i særdeleshed indretningen og anvendelsen af kapitalapparatet, hvorimod det må antages, at arbejdskraften lettere skifter anvendelse. Det er dog klart, at lønforskelle er nødvendige – måske særlig når fuld beskæftigelse fastholdes ubetinget – dels for at påvirke uddannelsen, dels for at tiltrække arbejdskraft til de mest ekspanderende sektorer.

2. For det andet må fremhæves, at den frie konkurrence på mange områder erstattes af ikke-autonom handlemåde, enten ved udtrykkelige aftaler eller ved anden form for ineffektiv konkurrence, hvadenten man kalder det neutraliseret konkurrence eller administrerede priser.

Konkurrenceformen ligger ikke fast for hvert marked, og avancedviklingen kan derfor til stadighed påvirkes af økonomisk-politiske indgreb, når man som sammenligningsgrundlag tager, hvorledes avancerne ville udvikle sig uden disse indgreb.

3. Det tredje punkt vedrører arbejdsmarkedets funktion og forholdet mellem løn og samlet efterspørgsel.

Hvis fuld beskæftigelse fastholdes ubetinget, er det meningsløst at diskutere, om prisstigninger skyldes lønskub eller efterspørgselspres. Det er simpelthen umuligt at adskille de to virkninger. (Dette er et synspunkt, som det er meget svært at vinde forståelse for – specielt her i landet.) De kan kun adskilles, hvis man kan bevise, at avancerne beregnes som et fast tillæg til lønnen, uanset hvad afsætningen bliver, og at driftsherrerne passivt betaler den løn, som arbejderne forlanger.

Selv i det tilfælde, hvor man har faste valutakurser og antager, at det indenlandske prisniveau er entydigt bestemt af udenrigshandelen (aktuel og potentiel), er det ikke rigtigt at sige, at lønpresset bestemmer – ikke priserne for de kan ikke ændres – men beskæftigelsen. Man må først analysere driftsherrernes villighed til at indrømme lønforhøjelser.

I praksis er prisniveauet ikke entydigt bestemt af udenrigshandelen, men også i stor udstrækning præget af den samlede indenlandske effektive efterspørgsel.

Det væsentlige problem er imidlertid ikke valutakurser og udenrigshandel, men om det er rimeligt at antage, at der er en entydig sammenhæng mellem samlet real efterspørgsel og lønstigning – eller måske mere nøjagtigt mellem beskæftigelsesgrad og lønstigning.

Mit synspunkt er baseret på en undersøgelse af lønglidningen i slutningen

af 1950'erne. Lønglidningen påvirkes af efterspørgselspres og en række andre forhold (aflønningsform og virksomhedspolitik), hvoraf følger, at man ved et givet efterspørgselspres kan få en anden lønglidning ved at påvirke de andre forhold. Disse andre forhold synes at spille en betydelig rolle, når beskæftigelsesgraden er noget lavere end fuld beskæftigelse.

Da lønglidningen er en vigtig del af den samlede lønstigning, og der er vekselvirkning mellem lønglidning og overenskomststigning, er det altså muligt ved økonomisk-politiske indgreb at påvirke lønstigningen ved en given beskæftigelsesgrad ud over den påvirkning, der kan udøves direkte på overenskomststigningerne.

Endelig må nævnes, at der næppe er grund til at tro, at organisationernes eksistens på arbejdsmarkedet bevirker, at vi får en kraftigere løn- og prisstigning end under fri konkurrence på arbejdsmarkedet. Det forholder sig rimeligvis omvendt, fordi organisationerne som hovedregel lader samfundsøkonomiske hensyn spille en rolle i deres dispositioner. Det er ikke muligt at bevise denne formodning, men den deles af mange, der har kendskab til organisationernes virksomhed.

4. Det fjerde punkt er, at aflønningen til tjenestemænd, andre funktionærer og liberale erhverv bestemmes af faktorer, der kun svagt minder om fuldkommen konkurrence.

Dette gælder i særdeleshed for stats- og kommunaltansatte, men også for mange liberale erhverv, hvor uddannelse tager lang tid, og hvor der er adskillige adgangs begrænsninger.

Lønnen stiger ofte pludseligt og i store spring, i særdeleshed når staten er arbejdsgiver.

#### *Definition af indkomspolitik.*

Forskellige typer af økonomisk politik afgrænses som regel ved de midler, der anvendes på et bestemt felt, og ikke ved en bestemt målsætning.

Indkomspolitik defineres ofte som midler til at nå det mål, at pengeindkomsterne ikke kommer til at stige mere end produktionen i faste priser. Dette ville omfatte næsten al økonomisk politik.

Det er formentlig mere hensigtsmæssigt at definere indkomspolitik som de midler, der kan anvendes til at påvirke løn- og prisstigninger ved en given beskæftigelsesgrad og ved en given stigning i produktionen.

Indkomspolitik omfatter således løn- og arbejdsmarkedspolitik, pris- og konkurrencepolitik samt erhvervsstrukturpolitik.

I virkeligheden indeholder den altså ikke nye elementer – det er der heller ikke nogen, der har påstået.

Det nye er, at disse områder kombineres og drøftes under eet. Man drøfter ikke længere alene, hvorledes det kan lade sig gøre at påvirke lønnens højde, men hvorledes det kan lade sig gøre at påvirke indkomstdannelsen både for

arbejdere, funktionærer og selvstændige, således at metoderne godt kan være forskellige for de forskellige grupper, men hensigten skal være den samme.

Arsagen til, at samtidigheden er et væsentligt element, er naturligvis, at de forskellige indkomstgrupper og deres organisationer skal påvirkes til at se problemerne i sammenhæng, hvorved deres reaktioner skulle kunne ændres. Samtidigheden betyder altså ikke alene noget for muligheden for at gennemføre indgreb, men også for virkningen af indgrebene.

#### *Operationelle problemer.*

Da samtidighed og påvirkning spiller så stor rolle, har man i mange lande valgt at lade afklaringen af den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde foregå i et politisk uafhængigt organ (her i landet Det økonomiske Råd). I nogle lande er det de politiske myndigheder, der har initiativet og leder forhandlingerne.

I begge tilfælde er de operationelle problemer de samme.

Målsætningen består som regel af tre elementer.

1. Pengeindkomsterne må ikke stige væsentlig stærkere end den reale produktion – eller ikke væsentlig stærkere i forhold til den reale produktion end i udlandet. Dette kan eventuelt modificeres med bytteforholdsændringer.
2. Tilpasningsevnen i det økonomiske system må bevares, da dette er en væsentlig forudsætning for økonomisk vækst.
3. Man må undgå, at der skabes stærke sociale spændinger ved store og springvise forskydninger i indkomstfordelingen.

Det er klart, at disse mål ikke er fuldt forenelige, men dette kræver næppe særlige kommentarer. Det er en gammel erfaring i den økonomiske politik.

Udformningen må der imidlertid siges noget om.

Det er mest nærliggende at tage sit udgangspunkt i en statslig fastsættelse af lønninger og priser, således som man gjorde ved helhedsløsningen i foråret 1963. Normallønninger, der fastsættes ved overenskomster for hele perioden, kan fastlægges ved lov, men der er sikkert almindelig enighed om, at man ikke kan administrere en almindelig fastsættelse af varepriserne, da der findes et utal af priser, mulighed for kvalitetsændringer og forskellig udvikling i produktiviteten. Desuden er det også umuligt at administrere offentlig fastsættelse af minimallønninger og akkordtakster.

Det er noget af et paradoks, at prisstoploven har haft en ret betydelig virkning, idet arbejdsgiverne med den i hånden har kunnet nægte at gå med til forhøjelse af minimallønninger. Organisationerne har herved bidraget til, at lønledningen i 1963 har været den mindste i en lang årrække, på trods af, at beskæftigelsen var meget høj, omend svagt vigende.

På længere sigt er det nok nødvendigt at erkende, at der må anvendes forskellige midler over for de forskellige indkomstgrupper.

For lønpolitikken vedkommende er det naturligt at stræbe mod at fastlægge en ramme for de lønstigninger, der skønnes rimelige, og så lade organisationerne udfylde rammen, herunder også arbejde for, at det bevægelige lønsystem holdes inden for samme ramme.

Det har været hævdet, at en sådan ordning ville stride mod mål nr. 2, at tilpasningsevnen i økonomien skal bevares. Herved tænkes på, at der vil opstå tendens til, at lønstrukturen låses fast, hvilket skader bevægeligheden på arbejdsmarkedet.

Hertil er at sige, at erfaringen viser, at lønstrukturen er meget fast allerede under det nuværende system. Desuden kan man gøre en ekstra indsats for at øge bevægeligheden på arbejdsmarkedet, ligesom det må være klart, at lønglidningen ikke skal lægges i helt faste rammer.

Det lader sig forholdsvis let gøre at udstrække en sådan rammeordning til at omfatte tjenestemænd i stat og kommuner samt støtten til landbruget, idet staten her har den afgørende indflydelse. Desuden er en del funktionærer underkastet frivillig voldgift, medens den almindelige ramme sikkert også vil blive vejledende for dem, der er ansat på individuelle vilkår.

Det må dog understreges, at fuldstændig ensretning ikke bør tilstræbes, men væsentlige afvigelser for større grupper må have en særlig begrundelse.

De selvstændiges indtægter er langt vanskeligere at have med at gøre, fordi hensynet til tilpasningsevnen i det økonomiske system netop tilsiger, at man lader markedsmekanismen slå igennem, således at der tjenes godt i de ekspanderende erhverv, men dårligt i de stagnerende. Herved trækkes kapitalapparatet over i den bedste anvendelse.

Der kan særlig nævnes fem metoder til at inddrage også de selvstændige under indkomspolitikken.

For det første må nævnes liberaliseringen af importen, hvor der i de seneste år er sket radikale ændringer. Konkurrencen udefra er effektiv på en lang række områder, men naturligvis ikke for hele økonomien.

For det andet må nævnes en aktiv konkurrencepolitik fra statens side. Med lov om indseende med priser har vi her i landet netop fået et instrument, som kan anvendes til at undersøge de områder, hvor konkurrencen ikke er effektiv, med det formål at finde veje til at øge konkurrencen.

For det tredje kan man opstille en groft udformet indkomststatistik, således at lønmodtagerne kan kontrollere, om en eventuel tilbageholdenhed fra deres side har ført til en formindskelse af deres andel af den samlede indkomst. Fra et teoretisk synspunkt må man imidlertid også her fastholde, at det ikke er sikkert, at en bestemt struktur skal gælde i al fremtid.

For det fjerde og femte kan man ved en forbedret indkomst- og formuestatistik skaffe sig grundlag for at vurdere forskydninger i den personlige

indkomstfordeling. Såfremt det viser sig, at der opstår uønskede forskydninger, må man foretage ændringer i lovgivningen om indkomstskatter samt kapitalgevinst- og arveafgifter. Afgørelsen af disse spørgsmål bliver selvsagt rent politisk.

De metoder, der er omtalt her, forudsætter, at organisationerne drages ind i den økonomiske politik, således at deres deltagelse må have sit modstykke i en nøjere udformet politik over for andre indkomstgrupper.

Det betyder dog ikke nogen radikal ændring, idet det gennem adskillige årtier har været en politisk realitet, at organisationernes dispositioner påvirker udformningen af den økonomiske politik. De bestræbelser, der nu gøres såvel i andre lande som her i landet, går ud på at lægge løsningen af problemerne noget mere rationelt til rette, dog uden at det politiske ansvar forskydes.