

Mislykket indkomspolitik gennem 20 år

1. Det er sædvanligt, at datere starten af den indkomstpolitiske æra i Danmark til Det Økonomiske Råds oprettelse i 1962. Løn- og prisdannelse har naturligvis også før den tid haft politikernes bevågenhed, og der kan eksempelvis argumenteres for, at 30'ernes kriselovgivning i virkeligheden var indkomstpolitisk⁽¹⁾. Men det er først i tilknytning til Samordningsudvalgets betænkning fra 1956 og den deraf følgende etablering af DØR, at man herhjemme for alvor begynder at diskutere styring af indkomstudviklingen og at opfatte dette som et selvstændigt instrument i konjunkturpolitikken.

I de 20 år, der er forløbet siden, vil mange hævde - og det følgende i en vis grad bekræfte - at der kan findes en næsten ubrudt linie af indkomstpolitiske initiativer. 60'ernes for det meste i form af forsigtige appeller til arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationerne i øvrigt; 70'ernes som en bastant række af indgreb i pris- og løndannelsen. Men alle med en eksplicit målsætning om at bremse omkostningsudviklingen af hensyn til konkurrenceevnen og den betrængte betalingsbalance, og dermed indirekte også af hensyn til beskæftigelsen.

Netop dette, at indkomstpolitikken så utvetydigt har fået tildelt ansvaret for at rette op på underskuddet over for udlan-

det, har bidraget til at bringe den i miskredit. Når man efter så lang en periode fortsat står overfor et uløst betalingsbalanceproblem, kan man da nå til anden konklusion, end at de indkomstpolitiske anstrengelser er mislykkedes? Næppe. Men spørgsmålet er naturligvis, om det er indkomstpolitik som sådan, eller måske snarere anstrengelserne, man skal klandre. Og om man i det hele taget kan adskille disse ting.

Det følgende er derfor ikke et forsøg på at afgøre, om - og i hvilket omfang - indkomstpolitik trods alle skuffelser har bidraget til saneringen af dansk økonomi. Udgangspunktet er derimod en konstatering af det pauvre resultat. Spørgsmålet er - hvorfor?

Indkomstpolitikken historie i Danmark

2. Det kan være vanskeligt at danne sig et overblik over, hvad der er foregået på den indkomstpolitiske front i de forløbne 20 år. Specielt gælder det for den sidste del af perioden. Selv en nogenlunde velfungerende hukommelse slår ikke til, når det gælder om at adskille august-, september-, december- og andre initiativer/forlig fra den sidste halvdel af 70'erne. En simpel optælling viser, at Folketinget har gennemført ikke mindre end 10 indgreb med indkomstpolitisk indhold siden foråret 1975⁽²⁾.

Slet så diffust bliver billedet imidlertid ikke, hvis man afstår fra minutløst at ven-

*Lektor ved
Københavns Universitet*

de bladene i den politiske kalender og i stedet bygger på den sammenhæng, der er mellem de forskellige initiativer og overgreb.

3. Oversigter som denne rejser straks en række spørgsmål: Hvad er i det hele taget indkomstpolitik? Skal indgreb i overenskomstforhandlinger betragtes som indkomstpolitik eller arbejdsmarkedspolitik? Skal en hvilken som helst indkomstpolitisk plan medtages? Eller bør man tværtimod gå i den modsatte grøft og udelukkende beskæftige sig med de forslag, som er gennemført i Folketinget?

For at tage det sidste først. Problemstillingen i denne artikel er ikke snævert knyttet til virkningerne af indkomstpolitik, men fuldt så meget til de vanskeligheder, som er forbundet med at føre indkomstpolitik ud i livet. Derfor er det ikke tilstrækkeligt at se på, hvad Folketinget faktisk har vedtaget. Det er mindst lige så interessant at undersøge, hvilke forslag det ikke har været muligt at realisere. Men der er naturligvis en række indkomstpolitiske planer, som ikke er nået ud over skrivebordsstadiet, ene og alene fordi de som oppositionsforslag savnede politisk opbakning. Det gælder eksempelvis VR-planen fra 1965 og Socialdemokratiets helhedsplan fra 1974. Sådanne initiativer ses der bort fra i det følgende.

Indkomstpolitik adskiller sig afgørende fra de klassiske økonomisk-politiske instrumenter - finanspolitik og pengepolitik. Medens direkte styring af økonomiens aktivitetsniveau er det centrale i penge- og finanspolitik, indgår aktivitetsændringer kun som mulige - og ikke nødvendigvis ønskede - indirekte virkninger af indkomstpolitik. Sigtet med indkomstpolitik er derimod at påvirke selve indkomstdannelsesprocessen gennem direkte indgreb eller anden form for styring af pris- og løndannelse. Forskellen kan også illustreres gennem sondringen mellem variable (»data«) og parametre (»struktur«) i en makroøkonomisk model. Indkomstpolitik sigter mod at modificere selve »systemet« (parametrene) - det er »strukturpolitik«.

Netop af denne grund kan det være vanskeligt at give en præcis definition af indkomstpolitik. Alle initiativer, som tjener en bevidst styring af indkomstdannelsesprocessen, er i denne fortolkning at betragte som indkomstpolitik. Indgreb i overenskomstsituationer vil således normalt opfylde denne betingelse. Det afgørende er ikke, hvilke markeder der påvirkes, eller hvilke virkemidler som anvendes, men om initiativet kan formodes at påvirke den adfærd som styrer indkomstdannelsen.

Tabel 1. Indkomstpolitikens kronologi

1962	Det Økonomiske Råd oprettes
1963	»Helhedsløsningen« - indgreb i overenskomstforhandlinger
1962, -64 og -66	DØR's annoncerede indkomstrammer
1967	Devalueringskrisen - forslag om bortfald af én dyrtidsportion og avancestop
1968-71	VKR-regeringens 3 indkomstpolitiske udspil
1974	Hartling-regeringen - indkomstpolitik med kompenserende skattelettelser
1975	»Marts-løsningen« - indgreb i overenskomstforhandlinger
1975-77	»Månedsløsningen« - indefrysninger og ad hoc-indgreb på baggrund af hensigtserklæringer om pris- og omkostningsudvikling 1976-78
1978-79	SV-regeringen - »3-partsforhandlinger« og pris- og lønindgreb
1979	»Flerårig helhedsløsning«
1981	Decentrale overenskomstforhandlinger - henstillinger i forbindelse med overenskomstfornyelse
1982	»Firkløver-regeringen« - suspension af dyrtidsregulering og skattelettelser

Strategier i dansk indkomspolitik

4. Det ligger implicit i denne definition, at der ikke kan opstilles faste retningslinier for, hvordan man fører indkomspolitik. Der foreligger en række muligheder, som dels afhænger af, hvordan pris- og løndannelsen faktisk foregår, herunder ikke mindst institutionelle forhold, dels varierer med den tidshorisont, som er forudsat. Udformningen af den indkomspolitiske »strategi« har således central betydning. Tilrettelæggelsen kompliceres imidlertid yderligere af, at man, modsat eksempelvis finanspolitiske indgreb, ikke uden videre kan simulere virkningerne af indkomspolitik i en makroøkonomisk model. Indkomspolitikken indebærer ændringer i den æstimerede model, og man nødsages derfor til i stedet at skønne på basis af en række forudsætninger om den bagved liggende pris- og lønadfærd.

5. I princippet er valg af indkomspoli-

tisk strategi i første række et valg mellem direkte indgreb i pris- og løndannelsen på den ene side, og forsøg på at påvirke beslutningstagerne gennem vejledning og overtalelse på den ene side. Man kunne således fristes til at kalde det et valg mellem »tvang« og »frivillighed«, men i forhold til praktisk politik tegner dette et for unuanceret ideologisk billede af strategivalget. Direkte indgreb anvendes hyppigt for at skabe et økonomisk pusterum, medens mere indirekte påvirkninger forsøges. Lige som vejledning og overtalelse ofte foregår på baggrund af eksplicit formulerede trusler om lovgivningsinitiativer. Desuden vil der selv ved direkte indgreb ofte have været en eller anden form for kontakt med organisationerne.

Uanset dette kan sondringen bidrage til en første grov opdeling af de danske indkomspolitiske initiativer.

Tabel 2. Indkomspolitisk strategi

»Direkte indgreb«

Helhedsløsning 1963
Devalueringskrisen 1967
Hartling-regeringen 1974
Marts-løsningen 1975
Flerårig helhedsløsning 1979

»Overtalelse«

DØR's indkomstrammer 1962, -64 og -66
VKR 1968-71
Måned-forligene 1975-77
SV-regeringen 1978-79
Decentral overenskomst 1981
Firkløver-regeringen 1982

Ovenstående opdeling lægger som nævnt vægten på »strategien« i modsætning til »resultatet«: Eksempelvis klassificeres en indkomspolitisk plan, som udstikker retningslinier og forsøger at få disse efterlevet gennem forhandlinger, derfor som »overtalelse«, også selv om planen mislykkes og derved resulterer i lovgivningsindgreb.

Det billede af dansk indkomspolitik historie, der på denne måde aftegnes, er væsentlig mere nuanceret end den traditionelle fremstilling. Hvor man sædvanligvis⁽³⁾ blot får indtryk af en ubrudt række af indgreb i løn- og prisdannelsen, viser

tabel 2, at forsøgene på at føre »frivillig« indkomspolitik i virkeligheden har været dominerende. Selv perioden siden 1975, der kan opvise mere end et indgreb om året, har i virkeligheden været domineret af henstillinger og overtalelsesforsøg.

Direkte indgreb

6. Siden midten af 70'erne er der i virkeligheden kun ét tilfælde - den flerårige helhedsløsning fra december 1979 - hvor man kan tale om, at regeringen planlagde og gennemførte et indkomspolitisk indgreb. Og selv i dette tilfælde kan det dis-

kuteret, om der fra starten var lagt op til et ensidigt lovgivningsdiktat. Ved sin tiltrædelse i begyndelsen af november 1979 gennemførte regeringen et pris- og lønstop, som skulle vare året ud. Indgrebet blev i Anker Jørgensens tiltrædelsestale udtrykkelig begrundet med behovet for et pusterum, således at der kunne gennemføres trepartsdrøftelser og udformes nødvendig lovgivning⁽⁴⁾. Når det ikke desto mindre forekommer rimeligt at klassificere strategien som et »direkte indgreb«, skyldes det, at der med den korte frist - mindre end én måned - ikke kunne blive tale om egentlige forhandlinger, men snarere om en slags udvidet orientering. Det var da også fra starten understreget, at »Det er her i Folketinget, at de afgørende beslutninger skal træffes«⁽⁵⁾.

7. De øvrige tilfælde af »direkte indgreb« er i og for sig klare eksempler på diktater om pris- og lønudviklingen. Men flere af dem er tæt knyttet til pludseligt opståede økonomisk-politiske begivenheder, først og fremmest sammenbrud ved overenskomstforhandlinger. I sådanne tilfælde er der grund til at spørge, om det primære sigte i det hele taget er indkomspolitik, eller det styrende motiv snarere har været indgreb i arbejdsmarkedsforholdene for at undgå storkonflikt, dæmpe afsmitningsmekanismer, pleje særinteresser for bestemte organisationer etc.

Såvel »helhedsløsningen« i -63 som »martsløsningen« fra -75 er eksempler på folketingsindgreb efter sammenbrud i overenskomstforhandlingerne. Den truende storkonflikt forhindres gennem forlængelse af overenskomsterne, indgreb i prisdannelsen og forskellige andre indkomstpolitiske initiativer. Det er således arbejdsmarkedssituationen og det manglende resultat af frie forhandlinger mellem organisationerne, der fremprovokerer et indgreb. Selv om lovgivningen har

indkomstpolitisk indhold, er der derfor ikke basis for at tale om en indkomstpolitisk strategi i disse tilfælde. Snarere er der tale om »en måde hvorpå man kunne »legitimere« indgreb, der ikke primært var indkomstpolitisk motiverede«⁽⁶⁾.

Tilsvarende gælder det, at det mislykkede forsøg på at indefryse én dyrtidsportion i december 1967 ikke var udtryk for en selvstændig indkomstpolitisk strategi. Forslaget var en direkte konsekvens af den umiddelbart forudgående devaluering og faren for afsmitning på løn og priser. Det var således et typisk eksempel på følgelovgivning uden egentlige indkomstpolitiske valgmuligheder.

8. Tilbage i rækken af »direkte indgreb« er alene Hartling-regeringens. Et første udspil fra januar 1974 og specielt »helhedsplan 75« fra december 1974. Ud over, at der kan siges meget om den sidstnævnte plans karakter af valgoplæg og om politiske forhandlinger på skrømt, rummer den formentlig det klareste eksempel på en indkomstpolitisk strategi, hvor lovgivningsmagten dikterer vilkårene for indkomstdannelsen⁽⁸⁾. Planens hovedindhold var et løn- og avancementstop for 1975 samt et prisstop for landbrugsvarer. Desuden ændredes dyrtidsreguleringen, og 3 dyrtidsportioner foreslog man erstattet af en skattefri ydelse på 100 kr. om måneden - en konstruktion, som regeringen forgæves havde lanceret allerede i sit første indkomstpolitiske udspil. Det, som strategisk karakteriserer planen, er imidlertid, at den blev fremlagt under igangværende overenskomstforhandlinger. Hartling understregede i sin redegørelse til Folketinget, at man ikke kunne afvente resultatet af overenskomstforhandlingerne »om nogle måneder«, og at planen blev fremlagt »til hurtig afgørelse«⁽⁸⁾. Der var således tale om et klart indgreb uden forudgående forhand-

linger med andre end landbrugets organisationer. Det ændrer ikke ved denne vurdering, at man forudsatte overenskomstforhandlingerne genoptaget ¾ år senere, bl.a. på baggrund af fastlagte beskatningsforhold.

9. Ovenstående understreger, at det indkomstpolitiske instrument kun i ringe grad er søgt anvendt til egentlig dirigering af indkomstudviklingen. Når man ser bort fra tilfælde, hvor indkomstpolitikken har karakter af følgelovgivning enten i forbindelse med overenskomstforhandlingers sammenbrud eller ved devaluering kan de forløbne 20 år i realiteten kun opvise tre eksempler på bevidst interventionsstrategi. To af disse er knyttet til »den smalle Venstre-regering«. Begge har en kort tidshorisont - under et år - og begge strander i Folketinget. Venstre-regeringens første udspil erstattes dog af et forlig om en omkostningsdæmpende ydelse. Den flerårige helhedsløsning fra december 1979 er dermed det eneste tilfælde, hvor en indkomstpolitisk løsning, som fra starten satsede på direkte indgreb, er blevet ført ud i livet. Og dette gælder endog kun med modifikationer, idet den socialdemokratiske regering som bekendt var nødt til at renoncere på forslaget om obligatorisk overskudsdeling, for at få tilslutning til de øvrige forslag. Som modvægt valgte regeringen selv at afstå fra forslagene om at suspendere taktregulering og løfteparagraffer.

»Tvungen« indkomstpolitik har således ikke alene kun været forsøgt i begrænset omfang. De gange, hvor forsøgene er gjort, har succes'en desuden været beskednen.

Forsøg på at føre »frivillig« indkomstpolitik

10. De indkomstpolitiske initiativer, som i

tabel 2 er samlet under overskriften »overtalelse«, vil mange sikkert have vanskeligt ved at få til at harmonere med begrebet »frivillighed«. Det skyldes i nogen grad, at det ofte har været et led i strategien først at skaffe et pusterum til nødvendige forhandlinger med organisationer og andre gennem en kortvarig stoplovgivning. Eksempelvis gælder det VKR-regeringens 3. udspil fra september 1970, som rummer godt 5 måneders prisstop; SV-regeringens prisstop i et halvt år fra september 1978 og senest den borgerlige 4-partiregerings 5 måneders pris- og lønstop frem til marts 1983. Men når det kan være vanskeligt at få øje på frivilligheden, er årsagen nok først og fremmest, at de fleste indkomstpolitiske initiativer i sidste ende manifesterer sig som egentlige indgreb. Det gælder VKR-regeringens to første udspil; september- og augustforligenes hensigtserklæringer og SV-regeringens trepartsforhandlinger. Det fortegnede billede, som en umiddelbar registrering af den indkomstpolitiske historie giver, er således et udtryk for mislykkede strategier.

11. Betegnelsen »overtalelse« dækker imidlertid over meget forskellige fremgangsmåder i forsøget på at påvirke pris- og lønudviklingen. Graden af påvirkning kan variere fra blot at være autoritative henstillinger til at omfatte regeringens deltagelse i gensidigt forpligtende trepartsforhandlinger. Samtidig kan overtalelsesforsøgene have mere eller mindre karakter af pression med anvendelse af såvel trusler om sanktioner som tilbud om kompenserende lovgivning.

Igen vil det være nødvendigt med en relativ grov opdeling for at skabe et overblik over de hidtidige indkomstpolitiske forsøg.

De fire kategorier i tabel 3 er ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende. Det kan

Tabel 3. Indkomstpolitiske »overtalelses«-strategier

Rene henstillinger	Trepartsforhandlinger	Kompenserende lovgivning	Sanktioner
DØR's indkomstrammer 1962, -64 og -66	VKR's 2. udspil april 1970	VKR's 3. udspil september 1970	VKR's 1. udspil februar 1968
Decentral overenskomst 1981	SV-regeringen 1978-79	Firkløver-regeringen 1982	Månedsførligene 1975-77

f.eks. næsten ikke undgås, at der i forbindelse med trepartsforhandlinger både vil blive givet løfter og fremsat trusler fra regeringens side. Tilsvarende vil der normalt altid finde en eller anden form for forhandling sted med organisationerne, uanset om den primære strategi i form af straffeforanstaltninger eller præmiering via lovgivning ligger fast. Derfor må klassificeringen af de indkomstpolitiske initiativer ske ud fra en vurdering af, hvor hovedvægten ligger.

12. Det fremgår af tabel 3, at hele spektret af overtalelsesmuligheder har været forsøgt. Det er imidlertid kun i forbindelse med VKR-regeringens 3. udspil fra september 1970 og den decentrale overenskomstafslutning fra 1981, at man kan tale om succes. De to tilfælde er de eneste, hvor strategien kunne fastholdes, og regeringen uden at ty til ad hoc-indgreb kunne meddele, at man havde opnået, hvad man ville.

Hvad angår de decentrale overenskomstforhandlinger er det dog nok tvivlsomt, om man overhovedet kan tale om en indkomstpolitisk strategi. Efter lovgivningsindgreb i tre på hinanden følgende overenskomstsituationer - -75, -77 og -79 - var der et stærkt ønske hos organisationerne om at klare forhandlingerne selv. Regeringens indsats bestod derfor hovedsageligt i at understrege parternes ansvar og fremhæve den snævre samfundsøkonomiske tolerance for lønstigninger. Der blev derimod ikke udfoldet specielle forligsbestræbelser eller præciseret indkomstrammer. Det sidste gjorde det desto

nemmere for regeringen at acceptere forhandlingsresultatet som samfundsøkonomisk tilfredsstillende.

13. Til gengæld er VKR-regeringens 3. udspil formentlig det hidtil mest gennemtænkte forsøg på at føre indkomstpolitik på et frivilligt grundlag. Regeringen havde allerede i maj 1970, da dens forsøg med trepartsforhandlinger var strandet, gennem en folketingsdagsorden pålagt sig selv en indkomstpolitisk forpligtelse m.h.p. overenskomstfornyelsen i 1971. Derfor fremlagde man allerede i slutningen af september et 12-punkts indkomstpolitisk oplæg på et møde med arbejdsmarkedets parter. Som tidligere nævnt rummede udspillet et 5 måneders prisstop med omgående ikrafttræden. Derudover fastlagde planen rammerne for penge- og finanspolitikken, og arbejdsmarkedets parter opfordredes til at holde lønstigningerne i den kommende overenskomstperiode inden for snævre rammer. Samtidig henstilledes det, at man bestræbte sig på at finde andre og mere hensigtsmæssige reallønsikringer end den automatiske pristalsregulering. Præcis hvor snæver rammen skulle være blev derimod ikke fastslået i oplægget uanset, at en sådan præcisering var forudsat i den nævnte folketingsbeslutning. Regeringen tilbød som modydelse en permanent pris- og avancelov ved prisstoppets ophør; udbyttebegrænsning og skærpet kapitalvindingsafgift; særlig lovgivningsindsats mod lavtløns- og ligelønsproblemer samt efter aftale med parterne initiativer omkring medbestemmelse og overskudsdeling i

virksomhederne. Endelig lovede man at tilstræbe samtidighed i forhandlingerne på det offentlige og det private arbejdsmarked.

Strategien var således klart frivillige forhandlinger med tilbud om kompenserende lovgivning, hvis overenskomstfornyelsen resulterede i tilstrækkelig løntilbageholdenhed. Udspillet blev positivt modtaget af organisationerne og i en fælleserklæring af 16. oktober 1970 gav man bl.a. udtryk for at ville tage samfundsøkonomiske hensyn under forhandlingerne således at

»de løn- og arbejdsvilkår, vi aftaler på det private arbejdsmarked, ikke fører til svækkelse af den tilsigtede stabilisering af den almindelige prisudvikling, forringelse af erhvervslivets konkurrenceevne og belastning af betalingsbalancen«⁽⁹⁾.

Tilslutningen var ikke et tilfældigt held for regeringen. Allerede under de mislykkede trepartsforhandlinger i foråret -79 havde LO og FTF givet udtryk for, at de muligvis ville have indtaget en anden holdning, dersom der ikke havde været tale om et indgreb i gældende overenskomster⁽¹⁰⁾. Samtidig lagde regeringen bevidst blødt ud ved at undgå at præcisere bestemte indkomstrammer for overenskomstforhandlingerne. Hensigtserklæringen om sådanne rammer var blevet skarpt angrebet af Socialdemokratiet og LO lige siden folketingsbeslutningen i maj⁽¹¹⁾. To måneder senere satte regeringen dog alligevel tal på sine krav til de kommende overenskomster. De samlede lønstigninger måtte ikke overskride en grænse på 3½-4 pct. pr. år⁽¹²⁾.

Overenskomstforhandlingerne afsluttedes efter betydelige vanskeligheder med vedtagelsen af et mæglingforslag den 15. marts. To dage senere kvitterede regerin-

gen ved i Folketinget at fremsætte forslag til en indkomstpolitisk lovgivningspakke, som i hovedsagen omfattede, hvad der var stillet i udsigt i 12-punktsprogrammet fra september. Eksempelvis pris- og avance- lov, udbyttebegrænsning, skærpet kapitalvindingsskat og lettelser for medarbejderaktier.

På papiret var strategien således ført igennem til succes. Regeringen bekræftede modtagelsen af den ønskede løntilbageholdenhed og leverede til gengæld de lovede lovgivningsinitiativer. Men så simpelt er det ikke. Overenskomstløsningen går i virkeligheden betydeligt ud over lønstigningsrammen på 3½-4 pct. årlig. Det Økonomiske Råds formandskab anslår i april, at stigningstakten ikke, som til sigtet, vil falde i forhold til de foregående år, men fortsat vil ligge på ca. 10-12 pct. årlig. At regeringen er klar over problemet fremgår allerede af fremlæggelse og debat i Folketinget om de nye love. Eksempelvis er det fremsatte forslag til lov om priser og avancer bemærkelsesværdigt ved kun at tillade indkalkulering af overenskomstmæssige lønstigninger. Lønglidningen må virksomhederne selv klare enten gennem øget produktivitetsstigning eller via mindsket overskud.

Strategien er således nok vellykket i den forstand, at den opnår accept fra arbejdsmarkedets parter. Men samlet må konklusionen blive, at forsøget mislykkedes. Det svage punkt er fastlæggelsen af en samlet indkomstramme. Regeringen havde åbenbart ikke gjort sig klart, hvilken rolle denne skulle spille. Da rammen endelig præciseres savnes der tilstrækkelige styringsmidler til at sikre det ønskede indkomstpolitiske resultat. Regeringen vælger imidlertid af politiske grunde at erklære sig tilfreds. Et forhold som Aksel Larsen under folketingsdebatten ikke undlader at

påpege med et sarkastisk citat fra Jyllands Postens leder »Uhyre undren«:

Man vil så gerne forstå regeringen. Hvordan kan prisloven begrænse lønstigningen? Hvorledes virker en lov om udbyttebegrænsning på betalingsbalancen? Hvorfor er et ændret beregningsgrundlag for pristallet erstatning for hele den indkomspolitik, der for få måneder siden blev anset for helt uundværlig?

Men ingen svar byder sig til. Studierne opløses i uhyre undren»⁽¹³⁾.

14. Ingen af de øvrige »overtalelsesforsøg« er tilnærmelsesvis så tæt på at lykkes. Men de er illustrative for de problemer, som er forbundet med at føre indkomspolitik på et frivilligt grundlag.

Det Økonomiske Råds bestræbelser i 60'erne på, gennem fastlæggelse af samfundsøkonomisk forsvarlige indkomstrammer, at påvirke indkomstudviklingen, repræsenterer den ene yderlighed af frivillighedsprincippet. Tankegangen er den samme, som ligger bag DØR's oprettelse, og som kom til udtryk i den indledningsvis nævnte betænkning om »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«. Samordningsproblemet opfattes i stor udstrækning som et informationsproblem, hvis løsning kræver oplysningsvirksomhed og et kontaktforum for involverede interesser, såvel organisationer som institutioner.

DØR's publicering af og debatten om indkomstrammer har givetvis tilgodeset dette informationshensyn. Men sådanne retningsliniers indflydelse på det faktiske økonomisk-politiske forløb viste sig at være forsvindende lille. Fra slutningen af 60'erne blev de opgivet af formandskabet og erstattet af en mere bredt anlagt økonomisk rådgivning. Retfærdigvis må

det nævnes, at Samordningsudvalget ikke stoppede ved påpegningen af informationsproblemet. Også nødvendigheden af »reformer af den økonomiske politiks rammer« blev fremhævet⁽¹⁴⁾, men udvalget afstod fra at komme med egentlige forslag. Netop regeringens manglende opfølgning af de publicerede rammer forekommer at have været afgørende for deres ringe indflydelse. Der manglede imellem informationsvirksomheden og den politiske proces et forbindelsesled, som kunne bringe indkomstrammerne ud over deres helt uforpligtende status. Regering og folketing forholdt sig hver gang passivt. Udover et indledende »disciplinerende« møde mellem statsminister og organisationer inden overenskomstforhandlingernes start forsøgte man ikke at styre forløbet.

15. Trepartsforhandlinger er i nogen grad modstykket til de netop omtalte rene »guidelines«. Lovgivningsmagten - repræsenteret ved regeringen - involverer sig i dette tilfælde aktivt og forpligtende i at fremskaffe en samfundsøkonomisk tilfredsstillende aftale med organisationerne. Forhandlingernes forløb er uundgåeligt et prestigespørgsmål for regeringen, som derfor vil udfolde størst mulig autoritet og pression. Selve sigtet - en frivillig aftale - adskiller imidlertid klart strategien fra de tidligere omtalte »direkte indgreb«.

16. De to eksempler på trepartsforhandlinger, som er nævnt i tabel 3, er forskellige, både hvad angår problemstilling og forløb. VKR-regeringens 2. indkomstpolitiske initiativ fra april 1970 kom midt i en overenskomstperiode, hvorimod SV-regeringens udspil i september 1978 var oplæg til umiddelbart forestående overenskomstforhandlinger. VKR-regeringens forslag indebar således ændring i gældende overenskomster og var derfor for orga-

nisationerne væsentlig mere kontroversielt end den senere SV-plan.

Til trepartsforhandlinger havde VKR-regeringen kun afsat 14 dage. Men i øvrigt var oplæg og forløb typiske for et sådant initiativ. Regeringen præsenterede en liste over ønsker og tilbud, hvis væsentligste punkter var: bortfald af 3 dyrtidsportioner med kompensation i form af skattelettelser; udbyttebegrænsning i 2 år og pristop for tjenesteydelser. Samtidig blev det klart meddelt, at alternativet til dette udspil var en finanspolitisk stramning. Statsministeren redegjorde⁽¹⁵⁾ senere for, at der under forhandlingerne desuden var givet tilbud om forhøjelse af arbejdsgiverbidrag til ATP for at sikre tilstrækkelig kompensation for de mistede dyrtidsportioner og om drøftelse af økonomisk demokrati.

Som allerede nævnt endte forhandlingerne negativt, idet lønmodtagersiden af principielle grunde afviste et indgreb i overenskomsterne. Men også arbejdsgiverne var betænkelige og betingede deres støtte af tilsagn fra LO/FTF. I konsekvens af forhandlingssammenbruddet gennemførte regeringen i stedet den lovede finanspolitiske stramning. Som flertalsregering kunne man i og for sig have trumfet sin vilje igennem. Men man valgte altså i stedet at respektere frivillighedsprincippet som grundlag for indkomstpolitiske løsninger.

17. I modsætning til VKR-regeringen lykkedes det trods den erklærede hensigt aldrig SV-regeringen at få etableret egentlige trepartsforhandlinger. Invitationen blev givet allerede ved fremlæggelsen af loven om 6 måneders pristop kort efter regeringsdannelsen, og den blev gentaget i statsministerens åbningstale i oktober -78. Men bortset fra en sammenkædning med beskatning af værdistigninger på jord og fast ejendom var der ikke tale om et

egentligt oplæg til sådanne forhandlinger. Heller ikke senere fremkom der et klart udspil, og trepartsforhandlingerne nåede aldrig længere end til orienterende drøftelser. Resultatet blev som bekendt Folketingets indgreb i marts 1979 med forlængelse af overenskomsterne og konvertering af to indefrosne dyrtidsportioner til ferie.

Man kan kun gisne om, hvad der var årsag til regeringens passivitet. En passivitet, som også registreredes med forundring fra flere sider under folketingsdebatten om overenskomstindgrebet. Sandsynligheden taler for, at det endog meget dårlige forhold mellem LO og Socialdemokratiet efter regeringsdannelsen i efteråret 1978 er den væsentligste grund. SV-regeringen må have vurderet, at udsigten til et vellykket forhandlingsforløb var særdeles ringe efter LO's veritable krigserklæring.

Begge forsøg på at realisere en indkomstpolitisk løsning via trepartsforhandlinger synes således at strande på fagbevægelsens modstand. At det er lønmodtagerne og ikke arbejdsgiverne, der siger fra, skal man dog næppe tillægge stor vægt. En strategi, der bygger på trepartsforhandlinger forudsætter, at alle deltagere er enige i sigtet. En positiv forhåndsindstilling fra arbejdsmarkedets parter, i stil med den VKR-regeringen kunne registrere ved sit 3. udspil, er således en nødvendig, omend langt fra tilstrækkelig, betingelse.

18. Den sidste gruppe af strategier er i tabel 3 benævnt »sanktioner«. Hermed betones, at det primære overtalelsesmiddel er trusler, eksempelvis om finanspolitisk stramning eller direkte indgreb i pris- og løndannelsen. Bortset fra offentlige formaninger forholder regeringen sig derimod ret passiv og overlader det til parterne selv at realisere det ønskede resultat.

VKR-regeringens 1. udspil fra februar 1968 og de indkomstpolitiske initiativer i tilknytning til september og augustforlig 1975-77 er typiske eksempler på denne fremgangsmåde.

19. Umiddelbart efter sin tiltræden opfordrede VKR-regeringen arbejdsmarkedets parter til at optage forhandlinger for at bremse lønudviklingen uanset, at man befandt sig midt i en overenskomstperiode. Samtidig forlængedes avancementet, og der gennemførtes prisstop for tjenesteydelser. Arbejdsmarkedets parter får 14 dage til at forhandle i, og det understreges kraftigt, at et negativt svar vil nødvendiggøre en finanspolitisk stramning. Forhandlingerne mislykkes imidlertid p.g.a. fagbevægelsens modstand og regeringen gennemfører derefter den bebudede stramning, bl.a. en momsforhøjelse på 2½ pct.

LO betoner i sit svar til regeringen, at man har fundet oplægget til en økonomisk politik uklart. Under folketingsdebatten bebrejdes regeringen, at den har udvist passivitet under forhandlingerne; at den har truet med skatteforhøjelser, og J.O. Krag understreger som noget centralt, at oplægget har manglet klare og konkrete forslag:

»Regeringen skal klart kunne sige, hvad den selv agter at foretage sig i den aktuelle situation. Hvordan skulle de ansvarlige organisationsledere ellers kunne forklare deres medlemmer, hvorfor de skal bringe visse ofre og gøre visse indrømmelser«(16).

Når udspillet mislykkedes, er forklaringen derfor næppe i første række, at »VKR-regeringen havde et indkomstpolitisk »lig i lasten«(17). Den væsentligste årsag var snarere, at regeringen ikke formåede at sandsynliggøre, at fagbevægelsen

havde noget at vinde ved at undgå aftaler, som ønsket. LO vurderede beskæftigelsen mere optimistisk end regeringen, og der var samtidig ikke sat tal på de skatteforhøjelser, man i givet fald kunne undgå. Regeringens trussel var derfor uden effekt.

20. Tilsvarende problemer gør sig gældende ved de såkaldte »månedssforlig«. Såvel septemberforliget fra 1975 som augustforliget fra 1976 rummede hensigts-erklæringer om indkomstudviklingen. Meget løst formuleret i førstnævnte, men i sidstnævnte præciseret til 6 pct. årlig frem til 1. marts 1979. Begge hensigts-erklæringer suppleredes med den sanktion, at dyrtidsportioner ud over én pr. halvår skulle neutraliseres. Men augustforliget lagde desuden reelt rammer for de forestående overenskomstforhandlinger.

Problemet, at sanktionsstrategien rummer en uvirksom trussel, er mest åbenbar i forbindelse med septemberforliget. Folketingsbeslutningen om det 3-årige forlig rummer en række henstillinger til arbejdsmarkedets parter: lønglidningen bør op-høre; taktreguleringen bør ikke øges, og overenskomstforhandlingerne 1½ år fremme i tiden bør tage hensyn til produktion og beskæftigelse. Men forligspartiernes eneste bud på, hvad der vil ske, hvis henstillingerne negligeres, er aftalen om, at der højst må udløses én dyrtidsportion pr. halvår. Og selv på dette punkt er der uklarhed. Først da aftalen bliver aktuel i januar 1976, besluttet det, at den overskydende dyrtidsportion skal neutraliseres gennem en omkostningsdæmpende ydelse.

Men udover uklarheden, som iøvrigt blev påpeget af oppositionen i samlet trop fra Fremskridtspartiet til Venstresocialisterne, var det en misforståelse at knytte sanktionen til dyrtidsreguleringen. Med omfattende internationale prisstigninger

og en manglende tillid til, at løntilbageholdenhed reducerede inflationstakten tilsvarende, måtte truslen om fjernelse af dyrtidsportioner forblive virkningsløs.

Septemberforligets utilstrækkelige virkninger nødvendiggjorde augustforliget året efter. Truslen var nu ændret fra et dyrtidsindgreb til et indgreb i overenskomstforhandlingerne foråret -77. Aftalen mellem de fire forligspartier rummede de traditionelle uforpligtende henstillinger, men om den fastsatte indkomstramme på 2 pct. plus 2 dyrtidsportioner årligt var talen klar.

»Arbejdsmarkedets organisationer forhandler sig frem til nye overenskomster på dette grundlag«⁽¹⁸⁾.

Hverken mere eller mindre. Et diktat, som nødvendigvis lagde visse bånd på de efterfølgende overenskomstforhandlinger. Derved påvirkedes niveauet for lønstigninger i det senere fremsatte mæglingforslag, og truslen var i den forstand virkningsfuld. Men den var ikke egnet til at frembringe en frivillig forhandlingsløsning, og den mæglingsskitse, som folketinget ophøjede til lov, overskred i realiteten den fastlagte lønstigningsramme. Endelig havde det en negativ effekt, at niveauet for kommende overenskomsters resultater reelt var kendt mere end et halvt år i forvejen. Den tidligere annoncering fungerede nærmest som en opfordring til »lønhamstring«, og den omfattende uro på arbejdsmarkedet tvang i december -76 forligspartierne til et indgreb. Der gennemførtes et prisstop i resten af overenskomstperioden og et forbud mod indkalkulering af lønstigninger, der ikke var overenskomsthjemlede.

Sammenfattende kan man således sige, at medens septemberforligets problem var, at det var for uklart og manglende

sanktioner, som kunne påvirke lønudviklingen, var fejlen ved augustforliget snarere en total mangel på frihedsgrader. Som led i en frivillig indkomstpolitik er sanktionstruslen uvirksom, når den er uklart formuleret. Men det samme gælder, hvis sanktionen er udformet som et diktat og derved udelukker egentlige forhandlinger. Månedsførligene var formelt udformet som »overtalelsesforsøg«, men kunne reelt kun føre til »direkte indgreb«.

Hvorfor har strategierne slået fejl?

21. Det billede, som er ridset op i det foregående af 20 års indkomstpolitiske forsøg, er mildt sagt deprimerende. Der kan ikke peges på et eneste eksempel, hvor den lagte strategi har kunnet fastholdes, og det tilsigtede indkomstpolitiske resultat samtidig er opnået. I langt de fleste tilfælde er strategien brudt sammen, således at man enten har fået en lovgivning med en samfundsøkonomisk ringere effekt end planlagt, eller har måttet foretage direkte indgreb, hvor målsætningen var en frivillig aftale. Det siger sig selv, at indkomstpolitik ikke fungerer optimalt på en sådan baggrund. De enkelte tilfælde, hvor en strategi er ført igennem til en erklæret succes - primært VKR's 3. udspil og den decentrale overenskomstløsning - skyldes, at regeringen i sidste ende har slækket på ambitionsniveauet. Spørgsmålet er derfor, hvilke mangler og blokeringer, der udkrystalliserer sig af de indkomstpolitiske erfaringer.

22. Interesseorganisationerne spiller nødvendigvis en væsentlig rolle i denne sammenhæng. Det såkaldte »organisationsprimat«⁽¹⁹⁾ i forhold, der vedrører arbejdsmarkedet, er ofte blevet fremhævet. En sådan tradition for, at det i videst muligt omfang bør overlades til arbejdsmarkedets parter selv at løse problemer om-

kring løn og andre arbejdsvilkår, sætter snævre grænser for de indkomstpolitiske muligheder. I betragtning af det betydelige antal indgreb i arbejdsmarkedsforhold, som nyere økonomisk-politisk historie kan opvise, skal man imidlertid ikke tage princippet for bogstaveligt. Snarere bør man opfatte det som en understregning af, at en form for forståelse med organisationerne er en væsentlig forudsætning for ethvert indkomstpolitisk initiativ.

På et punkt fører denne tradition til en nødvendig opdeling af de indkomstpoliti-

ske erfaringer. Det er i henseende til, om, det indkomstpolitiske initiativ retter sig mod gældende overenskomster, eller det vedrører forhandling om nye overenskomster. Hvad enten overenskomster er resultatet af frie forhandlinger eller - hvad der har været nok så hyppigt - af et folketingsindgreb, er der hos arbejdsmarkedets parter udpræget blokering over for ændringer i perioden. Derfor er mulighederne for at gennemføre indkomstpolitiske løsninger i disse situationer underkastet særlige begrænsninger. Opdelingen i tabel 4 viser da også, at dette kun relativt sjældent har været forsøgt.

Tabel 4. Indkomstpolitik og overenskomster

Ændring af gældende overenskomst

Devalueringskrisen 1967
VKR's 1. udspil 1968
VKR's 2. udspil 1970
Hartling-regeringens 1. udspil 1974
Septemberforliget 1975
Flerårig helhedsløsning 1979

Påvirkning af overenskomstforhandlinger

Helhedsløsningen 1963
Indkomstrammer 1962, -64 og 66
VKR's udspil 1970
Hartling-regeringens »helhedsplan 75«
Martsløsningen 1975
Augustforliget 1976
SV-regeringen 1978-79
Decentral overenskomst 1981
Firkloverregeringen 1982

Det er karakteristisk, at organisationernes holdning til de foreslåede ændringer i gældende overenskomster - bortset fra septemberforliget - har varieret i overensstemmelse med regeringens politiske farve. Der er således ikke tale om ubetinget afvisning af ændringer. Men begge parter har udprægede forbehold; typisk illustreret gennem arbejdsgivernes ja til VKR-regeringens 2. udspil, betinget af tilsvarende positiv indstilling fra fagbevægelsen. Meget tyder imidlertid på, at fagbevægelsens holdning i sidste ende er afgørende for de politiske muligheder for at forfølge sådanne planer. Af de 6 initiativer, som fremgår af tabel 4, måtte de 3 - VKR's 2. udspil og Hartling-regeringens ene - opgives før de nåede til afstemning i folketinget. Forslagene var alle blevet for-

kastet af fagbevægelsen. Derimod blev både devalueringsindgrebet og den flerårige helhedsløsning søgt gennemført trods arbejdsgivernes protester. Det er nærliggende at tolke denne forskel i vægtningen af organisationsholdninger, som et udtryk for den betydning, man tillægger fortsat ro på arbejdsmarkedet. Lovgivningsmagten ønsker ikke at undergrave fredspligten i overenskomstperioden ved at forfølge initiativer, som de faglige organisationer har undsagt⁽²⁰⁾.

Det er i denne forbindelse naturligvis ikke uvæsentligt, at lønindgreb i overenskomstperioden i praksis altid vil indebære reduktioner og derfor primært møde modstand hos lønmodtagerne. Men det hører med i billedet, at arbejdsgivernes og erhvervsorganisationernes indsigelser

mod indgreb i prisdannelsen helt åbenbart ikke tillægges samme vægt. Det gælder såvel de egentlige indkomstpolitiske initiativer som de mange eksempler på »stop-lovgivning«. Sådanne kortvarige fastfrysninger er der set bort fra i tabel 4, idet de uden undtagelse har været led i bredere indkomstpolitiske strategier. Imidlertid har de næsten alle rummet prisstop eller anden styring af prisdannelsen, men kun sjældent direkte indgreb i løndannelsen. Der synes således at være en klar asymmetri i den politiske holdning til indgreb i hhv. prisdannelse og løndannelse.

23. Når den »frivillige« indkomstpolitik har spillet en så dominerende rolle, skyldes det først og fremmest, at de indkomstpolitiske initiativer overvejende er taget i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Ganske vist er den frie forhandlingsret ikke et ukrænkeligt princip. Men et indgreb midt under igangværende overenskomstforhandlinger er på den anden side noget nær en krigserklæring. Venstres »helhedsplan 75«, som demonstrativt ville suspendere overenskomstforhandlingerne to måneder før deres afslutning, er et typisk eksempel. Derfor er der i realiteten kun to muligheder for at føre indkomstpolitik i forbindelse med overenskomstforhandlinger: Enten kan regeringen afvente resultatet af forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter, og have et indkomstpolitisk indgreb i beredskab i tilfælde af forhandlingssammenbrud. Eller også kan regeringen forsøge at tilrettelægge en »overtalelsesstrategi« med det formål at styre forhandlingerne mod det ønskede indkomstpolitiske mål. I praksis har man næsten altid valgt den sidste udvej formentlig ud fra den betragtning, at hvis parterne endte med at forhandle sig frem til en aftale, som var samfundsøkonomisk uholdbar, ville ind-

komstpolitikens muligheder effektivt være blokerede.

I og med at den »frivillige« indkomstpolitik knyttet til overenskomstforhandlingerne indtager en så dominerende rolle her i landet, aftegner der sig samtidig to klare bånd på de indkomstpolitiske muligheder. For det første er det nødvendigt for den til enhver tid siddende regering at opnå en forståelse med begge parter på arbejdsmarkedet. »Overtalelsesstrategiernes« sammenbrud er netop et udtryk for, at regeringsudspillene er blevet opfattet som ensidige. Det er imidlertid yderligere blevet hævdet⁽²¹⁾, at kun regeringer med socialdemokratisk deltagelse kan etablere en sådan forståelse med lønmodtagerorganisationerne. At denne påstand ikke uden videre har gyldighed, fremgår dog af den tilslutning, som VKR's 3. udspil opnåede fra begge sider af arbejdsmarkedet.

Det andet krav til indkomstpolitik i forbindelse med overenskomstforhandlinger er, at udspillet ikke må blokere for egentlige forhandlinger mellem organisationerne. Hvis regeringens indkomstpolitiske målsætning er formuleret så stramt, at det eneste parterne reelt kan forhandle om, er, om de selv eller folketinget skal realisere den, vil resultatet med stor sikkerhed blive et forhandlingssammenbrud. Igen kan man pege på et typisk fortilfælde. Den indkomstramme på 6 pct., som augustforliget i 1976 indebar, havde et flertal i folketinget allerede før forhandlingernes start forpligtet sig til at gennemføre. Den var derfor reelt et diktat. Overenskomstforhandlinger bliver i en sådan situation først og fremmest taktisk betone: Hvordan tilrettelægger man sine krav bedst muligt m.h.p. det kommende overenskomstindgreb? Hvilke muligheder har lønmodtagersiden for hhv. forudgående »lønhamstring« og efterfølgende lønglidning? Kan et kommende indgreb i

prisdannelsen foregribes gennem justeringer? Der vil således hverken være udsigt til en frivillig aftale eller til en løn- og prisudvikling, der holder sig inden for de afstukne rammer.

24. Uanset, om der er tale om ændring af gældende overenskomster eller forsøg på at påvirke overenskomstforhandlinger, så viser ovenstående, at organisationerne på arbejdsmarkedet spiller en afgørende rolle. Der kan under ingen omstændigheder føres »frivillig« indkomstpolitik uden samtykke fra arbejdsmarkedets parter. Men derudover gør de forløbne 20 års erfaringer det tvivlsomt, om folketingets grundlovssikrede lovgivningsbeføjelser uden fagbevægelsens accept rækker til andet og mere end helt kortsigtede indgreb i løndannelsen. Det er i dette lys, man skal se interessen for »den indkomstpolitiske strategi«, eller - med den i indledningen benyttede formulering - »anstrengelserne« for at føre indkomstpolitik.

Gennemgangen af dansk indkomstpolitik historie efterlader det indtryk, at de skiftende regeringer ofte enten har undervurderet betydningen af en omhyggeligt udformet strategi, eller har været ude af stand til at forfølge den valgte strategi af politiske grunde. I mange tilfælde kan man således konstatere, at regeringens passivitet er en væsentlig årsag til, at et indkomstpolitisk initiativ mislykkes. Det kan diskuteres, om dette er en rimelig ansvarsplacering ved de fejlslagne forsøg med indkomstrammer i begyndelsen af 60'erne. Også blandt økonomer var der på dette tidspunkt en optimistisk tro på effekten af informationsspredning og autoritative henstillinger, som - trods påpegningen i samarbejdsudvalgets betænkning af grundlæggende interessekonflikter - kunne begrunde en afventende holdning fra politisk side. Men hvor ansvaret end

skal placeres, så spillede passiviteten en afgørende rolle. Det samme kan siges i en række andre tilfælde. I flæng kan der således peges på: VKR's 1. udspil; septemberforliget og i en vis forstand også augustforliget; SV-regeringens trepartsforhandlinger og den decentrale overenskomstløsning. Alle erfaringer tyder på, at »overtalelsesstrategier« kun har rimelig udsigt til at lykkes, hvis regeringen gennem forhandlinger søger at opnå en forståelse med arbejdsmarkedets parter, d.v.s. hvis regeringen engagerer sig aktivt. Et tilsvarende krav må naturligvis stilles til en regering, som ønsker at føre indkomstpolitik via direkte indgreb. Men i dette tilfælde er passivitet næppe det dominerende problem.

Et andet karakteristisk træk er den uklarhed, som præger mange af de indkomstpolitiske udspil. Selv hvor det har været åbenbart, at regeringen lagde op til en frivillig aftale, forekommer indholdet af aftalen ofte vagt og uigennemtænkt. Det gælder typisk septemberforligets hensigtserklæring og SV-regeringens mislykkede oplæg til trepartsforhandlinger. Men også VKR-regeringens forsøg på at undgå en finanspolitisk stramning i foråret -68 led skibbrud, fordi det kombinerede passivitet med uklar pression. Endelig var den afgørende svaghed ved VKR's iøvrigt nøje planlagte 3. udspil en uklar indkomstramme. Det er overraskende, hvor ringe sammenhæng der synes at være mellem indkomstpolitiske mål og klart formulerede virkemidler i de mange forsøg på at føre »frivillig« indkomstpolitik. Umiddelbart frister det til den konklusion, at der ikke politisk er ofret mange tanker på strategivalget.

Et sidste, men slående træk ved de forløbne 20 år er, at man har ført indkomstpolitik, som var hvert år det sidste. Det ene ad-hoc indgreb har afløst det an-

det, og kun i et par tilfælde - »månedsforligene« og »den flerårige helhedsløsning« - har man arbejdet med en tidshorisont, der rækker ud over den aktuelle overenskomstperiode. Dette til trods for, at betalingsbalanceproblemerne har været kroniske, og den ene vismandsrapport efter den anden har peget på konkurrenceevneforbedring, først og fremmest gennem indkomspolitik, som den eneste farbare vej. Hvad enten det er bevidst eller ej, så har den manglende præcisering af et tidsperspektiv bevirket, at de indkomspolitiske foranstaltninger blev kortvarige, hvor de økonomiske problemers tyngde krævede strategier med langsigtsvirkning.

Det er næppe nogen tilfældighed, at de eneste eksempler på en længere tidshorisont i de indkomspolitiske initiativer stammer fra de seneste år. Permanente problemer kan ikke i længden behandles som om, de er forbigående. Det er imidlertid alene »den flerårige helhedsløsning«, der rummer virkemidler - obligatorisk overskudsdeling og bremse på løn- og glidning - som i indkomspolitisk henseende kan betegnes som langsigtede. Netop denne del af forslaget måtte opgives. Dette understreger dilemmaet i dansk indkomspolitik. Direkte indgreb, som tilstræber en mere permanent indkomspolitisk virkning gennem strukturelle ændringer i økonomien, kan ikke samle tilstrækkelig politisk opbakning. Omvendt har der så godt som ingen interesse været for at forfølge Samordningsudvalgets tanker om »reformer af den økonomiske politiks rammer«. Enkelte forslag i den retning er blevet afvist eftertrykkeligt⁽²²⁾. Mulighederne for gennem institutionelle ændringer, eksempelvis samarbejdsorganer mellem regering og organisationer, at fremme en langsigtet »frivillig« indkomspolitik synes således tilsvarende effektivt politisk blokeret.

Indkomspolitik - økonomi og/eller politik?

25. I betragtning af den hyppighed, hvor med indkomspolitiske »løsninger« har passeret folketingets bord, er det bemærkelsesværdigt, hvor lidt danske økonomer har beskæftiget sig med emnet. Den danske debat havde en kort blomstringstid i indkomspolitikens barndom snævert knyttet til »helhedsløsningen« i 1963 og udformningen af indkomstrammer i de følgende år⁽²³⁾. Temaet var først og fremmest, om indkomspolitik var andet og mere end lønpolitik. Siden er diskussionen imidlertid stort set forstummet. Alene Det økonomiske Råds halvårslige redegørelser har dyrket de indkomspolitiske problemer.

Årsagen til denne tavshed er på ingen måde, at man fra fagøkonomisk side har opgivet at føre indkomspolitik. Der er vel næppe noget emne, som danske økonomer har diskuteret mere intenst end konkurrenceevneforbedring. Og der har været - og er stadig - en betydelig debat om de komparative fordele ved at anvende hhv. indkomspolitik og valutakurspolitik til at opnå den nødvendige forbedring. Det man derimod ikke diskuterer - bortset fra DØR - er *hvordan* man kan eller bør føre indkomspolitik. Når debatten på denne måde har indskrænket sig til en rent teoretisk afklaring af indkomspolitikens definition og afgrænsning, efterlader den umiddelbart det indtryk, at den praktiske implementering falder uden for økonomernes virkefelt - at det er politisk.

Igennem årene er det politiske element i indkomspolitikken til stadighed betonet i skiftende vismandsrapporter, uden at dette dog har forhindret vismændene i at yde praktisk rådgivning, eksempelvis om indkomstrammer. Men i den seneste rapport er der pludselig etableret vandtætte skotter mellem økonomi og politik:

»Den diskussion, der - nationalt og internationalt - har været ført om indkomspolitik igennem et par årtier, har gjort det klart, at indkomspolitik er politik og som sådan ikke et område, for hvilket der kan udstikkes retningslinier af udenforstående. Derimod kan der som gjort i det følgende peges på nogle konkrete økonomiske sammenhænge⁽²⁴⁾.

Næppe ret mange - om overhovedet nogen - vismandsrapporter kan honorere denne opfattelse.

26. Den grad af puritanisme, som ovenstående er udtryk for, plejer ikke at plage økonomer. Men derudover forekommer argumentationen for, at indkomspolitik er politik og ikke økonomi på ingen måde skudsikker. Alle erkender den problematiske balanceakt mellem objektivitet og subjektivitet, som præger enhver økonomisk-politisk rådgivningsfunktion. Spørgsmålet er, hvad der adskiller indkomspolitik så fundamentalt fra anden stabiliseringspolitik, at økonomer i indkomspolitiske spørgsmål bør holde sig på adskillige skridts afstand? Når økonomer i vid udstrækning kan rådgive om den tekniske udformning af penge- og finanspolitiske instrumenter, hvorfor skulle de så ikke kunne bidrage til den praktiske tilrettelæggelse af indkomspolitik? Instrumenter i den økonomiske politik drejer sig om institutionelle forhold, hvad enten der er tale om penge- og finanspolitik eller indkomspolitik. Det gør ingen principiel forskel, om de berørte institutioner er placeret på penge-, vare- eller arbejdsmarkedet.

Problemet er snarere, at medens de penge- og finanspolitiske instrumenter har været dyrket intensivt, så har de indkomspolitiske instrumenter - i hvert fald her i landet - været forsømt. Samtidig er der dog den ikke uvæsentlige forskel, at

hvor penge- og finanspolitik har en lang historisk tradition som anerkendte interventionsområder, gælder dette ikke indkomspolitik. Desuden har de etablerede institutioner på området - interesseorganisationerne - en integritet og magtfuldhed, som indkomspolitikken må tilpasses. Tilrettelæggelsen af indkomspolitik er derfor mere kompliceret, end tilfældet er for penge- og finanspolitik. Men principielt er opgaverne analoge. Også for indkomspolitik drejer det sig om at anvende - eller skabe - instrumenter, som muliggør effektiv styring.

27. Forud for den noget demonstrative »vasken sine hænder« i den seneste halvårsrapport har Det økonomiske Råds formandsskab da også jævnlige bidraget til vurderingen af de indkomspolitiske instrumenter og til udformningen af mulige strategier. Specielt to temaer har været fremhævet gang på gang. For det første:

»at lønpolitikken ikke er et instrument i den økonomiske politik på linie med f.eks. diskontoændringer og ændringer i skattesatser. En ikke ubetydelig del af lønstigningerne finder sted ved lokale forhandlinger, til dels uden for hovedorganisationernes kontrol«⁽²⁵⁾.

Selv om lønglidningen nu ikke har samme intensitet som under den fulde beskæftigelse, er dette problem centralt ved udformningen af enhver indkomspolitisk strategi. Det er eksempelvis her, man skal søge forklaringen på, at generelle rammer for indkomstudviklingen stort set altid sprænges, selv hvor de er akcepteret af arbejdsmarkedets parter. En decentral styringsmekanisme, som f.eks. kan indebære at løfteparagraffer suspenderes, er en forudsætning for at den indkomspolitiske målsætning kan fastholdes.

Det andet gennemgående tema har væ-

ret de blokeringer, som interessemodsætninger med hensyn til indkomstfordelingen skaber. Dels spørgsmålet om den funktionelle indkomstfordeling og de forskydninger fra løn til profit, som er et væsentligt led i indkomspolitikken virkning. Dels udviklingen i lønrelationer mellem forskellige grupper, hvor solidarisk lønpolitik og de netop nævnte lokale forskelle i aflønningssystemer er centrale problemer. På begge områder har DØR i pagt med filosofien bag dets etablering bidraget til større gennemsigtighed og et højere informationsniveau gennem hyppig publicering af indkomstfordelingsstatistik.

Såvel påpegningsen af de begrænsninger lønpolitikken har som styringsinstrument, som analysen af de fordelingspolitiske barrierer har afgørende betydning for den praktiske udformning af en indkomstpolitisk strategi. Derved har formandskabet ikke blot påpeget »nogle konkrete økonomiske sammenhænge«, men i høj grad udfyldt en rådgivningsfunktion.

At rådene ikke nødvendigvis bliver fulgt undrer næppe nogen. Det gælder eksempelvis firkloverregeringens udspil fra oktober, som hverken tager højde for det bevægelige lønsystems ustyrlighed eller for de fordelingskonflikter, som følger, når man specielt griber ind i lønautomatikken for normallønnede og offentligt ansatte. - Det er på dette stadium, indkomstpolitik bliver politik.

Nye veje i indkomspolitikken

28. Så sent som i foråret 1978 fremhævede »vismændene«:

»at konkurrenceevneforbedringen må søges opnået gennem et »langt sejt træk«, dvs. at indkomspolitikken må være mere eller mindre permanent⁽²⁶⁾.

Selv om der bl.a. med den seneste redegørelse fra formandskabet, er blevet sat spørgsmålstegn ved denne vurdering, så understreger tankerne om en langsigtet indkomstpolitik en fatal mangel i de hidtidige overvejelser. Mere eller mindre permanent indkomstpolitik kan ikke gennemføres ad hoc. Den kræver nye instrumenter og derfor også institutionelle ændringer. Sådanne ændringer har, som tidligere nævnt, stort set ikke været debatteret herhjemme.⁽²⁷⁾

På dette punkt adskiller vi os væsentligt fra en række vesteuropæiske lande, hvor dette debattema har været særdeles levende.⁽²⁸⁾ Det gælder ikke blot lande, der som Østrig har formået at realisere en permanent indkomstpolitik, men også bl.a. Norge, hvor den såkaldte »Skandinavisk-komité« i 1973 afleverede en betænkning, som foreslog omfattende institutionelle ændringer, og hvis tanker har været normgivende for 70'ernes norske indkomstpolitik. Det såkaldte »trade-off approach«, der svarer til de tidligere omtalte strategier for »kompenserende lovgivning« og »sanktioner«, er blevet videreudviklet i en række lande. For sanktionsstrategien er der sågar opstået en særlig skole under betegnelsen TIP (»Tax-based Incomes Policy«). Tilsvarende er der ved udformningen af »trepartsforhandlinger« gjort forsøg, som sigter mod fastlæggelsen af en »social løn«, hvor offentlige goder indgår. Endelig skal det nævnes, at den engelske nobelpristager James Meade nylig har udsendt et større arbejde, hvori han udformer et system til decentral fastlæggelse af lønninger under betegnelsen »not-quite-compulsory-arbitration«⁽²⁹⁾.

På internationalt plan er det således ikke vanskeligt at finde ideer og inspiration til udformningen af en langsigtet ind-

komstpolitik. Omfanget af dansk økonomis balanceproblemer burde være tilstrækkelig motivation for at opsøge dem.

Noter:

1. J. Fabritius: Indkomstpolitik i tredive og tresserne - betingelserne for dansk indkomstpolitik; *Økonomi og Politik* 1974:4, pp. 287-301.
2. En ajourført oversigt findes i Kaj Kjærsgaard og E. Damsgård Hansen: *Inflation, betalingsbalanceuligevægt og økonomisk politik*; København 1982, pp. 72-73. Denne bygger bl.a. på Svend Auken og Jacob A. Buksti: Den indkomstpolitiske problematik i Danmark; *Økonomi og Politik* 1975:3, p. 256.
3. Jvf. Auken og Buksti samt Kjærsgaard og Damsgård Hansen op.cit.
4. Folketingets forhandlinger 1979-80, nr. 1, sp. 5.
5. Op.cit. sp. 15.
6. Auken og Buksti op.cit. p. 269.
7. Det forekommer misvisende, når Auken og Buksti fremhæver Venstres konsekvente indkomstpolitiske synspunkter fra VR-planen i -65 til »helhedsplan 75« samtidig med, at VR-planens vægt på frivillig indkomstpolitik understreges. Auken og Buksti op.cit. p. 258.
8. Folketingets forhandlinger 1974-75, nr. 9, sp. 2616-17.
9. Folketingstidende 1970-71, bd. 2, sp. 4694.
10. Folketingstidende 1969-70, bd. 3, sp. 5819.
11. Der er grund til at påpege, at Auken og Buksti åbenbart har fået helt galt fat på ikke blot indhold og forløb af VKR-regeringens 3. indkomstpolitiske udspil, men også på mulighederne for dialog mellem regering og fagbevægelse. Eksempelvis understreger de »at VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil netop især løb ud i sandet, fordi det ikke lykkedes at opnå lønmodtagerorganisationernes støtte hertil«. Auken og Buksti op.cit. p. 255; jvf. også pp. 261 og 269.
12. Folketingstidende 1970-71, bd. 1, sp. 1537.
13. Folketingstidende 1970-71, bd. 2, sp. 5027.
14. Betænkning nr. 154, København 1956, p. 20.
15. Folketingstidende 1969-70, bd. 3, sp. 5815-16.
16. Folketingstidende 1967-68, bd. 1, sp. 806.
17. Auken og Buksti op.cit., p. 261.
18. Folketingstidende 1975-76; tillæg B, sp. 2396.
19. Auken og Buksti op.cit., p. 250.
20. Den flerårige helhedsløsning i dec. -79 var i sin oprindelige udformning godkendt af fagbevægelsen. Det blev næppe i regeringen opfattet som en forkastelse, at dele af fagbevægelsen var utilfredse med de ændringer, som blev foretaget.
21. Auken og Buksti op.cit., p. 255.
22. Eksempelvis et konservativt forslag om oprettelse af et kontaktorgan. Den socialdemokratiske ordfører (Svend Auken) kaldte forslaget en »korporativ organdannelse« og fastslog: »vi tror ikke, at oprettelsen af nye organer vil give bedre

muligheder for at tilrettelægge i givne situationer en fornuftig indkomstpolitik«. Folketingstidende 1974-75, 2. samling, sp. 5109.

23. Debatten er analyseret i Karsten Laursen: »Incomes Policy - the Discussion in Denmark« i E. Schneider(ed.): *Probleme der Einkommenspolitik*, Tübingen 1965, pp. 162-72.
24. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, oktober 1982*; København 1982, pp. 63-65.
25. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, november 1976*, København 1976, pp. 73-76.
26. Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi, maj 1978*, København 1978, p. 78.
27. Et enkelt eksempel, men af noget ældre dato er Steen Leth Jeppesen: »De danske indkomstpolitiske erfaringer«, *Økonomi og Politik* 1968: 2, pp. 167-70.
28. En grundig gennemgang findes i J.T. Addison: *Incomes Policy: The Recent European Experience* i J.L. Fallich and R.F. Elliot (ed.), *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay*, London 1981, ch. 8.
29. J.E. Meade: »Wage-Fixing«, *Stagflation*, Volume 1; London 1982.

Litteratur:

- Auken, S. og J. Buksti: »Den indkomstpolitiske problematik i Danmark«, *Økonomi og Politik* 1975:3, pp. 241-273.
- Blackaby, F.(ed.): *The Future of Pay Bargaining*; London 1980.
- Det økonomiske Råd: »Dansk Økonomi«, *Formandskabet*; diverse årgange.
- Fabritius, J.: »Indkomstpolitik i tredive og tresserne« - betingelserne for dansk indkomstpolitik; *Økonomi og Politik* 1974:4, 287-301.
- Fallich, J.L. and R.F. Elliot(ed.): *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay*; London 1981.
- Finansministeriet: »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«, *Betænkning* nr. 154; København 1956.
- Folketingstidende: Diverse årgange samt fortryk af folketingsforhandlinger.
- Hagger, A.J.: *Inflation: Theory and Policy*; London 1977.
- Jeppesen, S.L.: »De danske indkomstpolitiske erfaringer«, *Økonomi og Politik* 1968:2, pp. 139-170.
- Jeppesen, S.L.: »Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967-68«, *Økonomi og Politik* 1973:2, pp. 153-184.
- Kjærsgaard, K. og E. Damsgård Hansen: *Inflation, betalingsbalanceuligevægt og økonomisk politik. Danske erfaringer i efterkrigstiden*; København 1982.
- Laursen, K.: »Incomes Policy - the Discussion in Denmark« i E. Schneider(ed.): *Probleme der Einkommenspolitik*; Tübingen 1965, pp. 162-172.
- Meade, J.: »Wage-Fixing«. *Stagflation* Volume 1; London 1982.