Den indkomstpolitiske problematik i Danmark

Svend Auken og *Jacob A. Buksti*

Forkortet version af paper om Indkomstpolitik i Danmark forelagt i arbejdsgruppen vedrørende »klasser, organisationer og partier i de nordiske lande«, Den nordiske statskundskabskonference, Århus, 21.–23. august 1975.

I. Indledning

Indkomstpolitiske problemstillinger har været dominerende i de sidste femten års politisk økonomiske debat i Danmark. Ikke blot har indkomstpolitik været et hovedtema i den økonomisk-faglige debat om den økonomiske politik, hvilket bl. a. ses af, at det har været den røde tråd i de halvårlige redegørelser fra Det økonomiske Råds formandskab, men det har også i høj grad sat sit præg på de politiske partiers programmer, argumentationsformer og samarbejdsmønstre, ligesom arbejdsmarkedets organisationer til stadighed har været »nødt« til at formulere sig i indkomstpolitiske baner.

Det synes derfor nærliggende at underkaste disse femten års konkrete indkomstpolitiske erfaringer en nærmere undersøgelse med henblik på at identificere de grundlæggende temaer i debatten og afdække betingelserne, økonomisk, politisk og institutionelt, for at føre indkomstpolitik i Danmark. I forbindelse hermed må det også synes formålstjenligt at søge at vurdere de hidtidige indkomstpolitiske forsøgs reelle indvirken på den økonomiske udvikling og mønstret for samspillet mellem arbejdsmarkedets organisationer, mellem de politiske partier og mellem statsmagten og organisationerne.

II. Indkomstpolitik

A. Indkomstpolitik – kampen mod Philips-kurven

Indkomstpolitik er et temmelig diffust begreb. I modsætning til hvad der gælder begreber som pengepolitik og finanspolitik, er det aldrig lykkedes for nationaløkonomerne at enes om en blot nogenlunde præcis afgrænsning af begrebet.[1])

1) Når der her siges »nationaløkonomer«, er det med velberåd hu. Politologer har stort set ikke ofret den teoretiske debat om indkomstpolitikken nogen synderlig interesse, og undersøgelsen af de hidtidige indkomstpolitiske erfaringer i en lang række vestlige lande har i overvejende grad været overladt til økonomer, skønt en række af de problemer, en videnskabelig undersøgelse af forsøgene på at føre indkomstpolitik i blandingsøkonomier ville afdække, må anses for både empirisk og teoretisk relevante for statskundskaben.

Formålet med både pengepolitik og finanspolitik er at påvirke den økonomiske aktivitet i samfundet. Pengepolitikkens genstand er likviditeten og renteniveauet, og ikke mindst erhvervenes investeringsdispositioner påvirkes af de låneforhold, der bl. a. skabes gennem forskellige pengepolitiske foranstaltninger. Finanspolitikkens virkemidler er derimod det offentliges indtægter (skatter og afgifter) og dets udgifter (driftsomkostninger og offentlige investeringer). Husholdningernes disponible realkøbekraft bestemmes således i høj grad af den finanspolitik, der føres.

Sigtet med både penge- og finanspolitik er altså at påvirke den økonomiske aktivitet, og disse midler må derfor fornuftigvis supplere hinanden i en rationelt tilrettelagt økonomisk politik. Indkomstpolitikken kan også påvirke aktiviteten i samfundet, men dens sigte er at påvirke indkomstdannelsen direkte, og dermed indirekte den økonomiske aktivitet.

Indkomstpolitikken dækker over et helt arsenal af økonomisk-politiske instrumenter, der tænkes at skulle supplere den »traditionelle« økonomiske poltik. Fælles for disse indkomstpolitiske virkemidler er, at de ved et givet aktivitetsniveau sættes ind for at modvirke pris- og omkostningsstigninger. Dette kan ske i et alment inflationsdæmpende øjemed, ved at man f. eks. søger at holde lønstigninger nede omkring niveauet for produktionsstigninger i samfundet, eller med det formål at bevare/forbedre det pågældende lands konkurrenceevne over for udlandet, hvilket vil sige, at indkomststigningerne ikke må føre til, at forøgelsen af omkostningerne pr. produceret enhed overstiger det konkurrerende udlands omkostningsstigninger.

Der er imidlertid, som allerede nævnt, endnu ikke opnået enighed i forsøgene på at indkredse, hvad begrebet »indkomstpolitik« mest hensigtsmæssigt må siges at omfatte.

Efter én nationaløkonomisk opfattelse[2]) er indkomstpolitik enten en falsk varebetegnelse eller dækker over en misforståelse, der kan føre til farlige illusioner. Indkomstpolitik er efter denne opfattelse i realiteten ikke andet end lønpolitik, som kan anvendes som supplement til den traditionelle økonomiske politik.

Philips-kurven, der er resultatet af en omfattende empirisk undersøgelse og ikke blot frugten af et teoretisk ræsonnement,[3]) viser, at tendensen til inflationære lønstigninger viser sig *inden* opnåelsen af fuld beskæftigelse. Indkomstpolitikken er derfor et forsøg på at skubbe Philips-kurven til venstre og derved søge at *forene* målet om fuld beskæftigelse med målet om balance i betalings-

2) Den såkaldte »Århus-skole«. Se f. eks. Jørgen H. Gelting, Indkomstpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift,* 1963, pp. 189–201. J. Vibe-Pedersen, Lønpolitik eller generel indkomstpolitik, *Økonomi og Politik,* 1963, pp. 163–180. Jørgen Pedersen, The Rationale of Incomes Policy, i *Probleme der Einkommenspolitik,* red. af Erich Schneider, Kiel 1965, pp. 3–15.

3) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *Wage Restraint. A Study of Incomes Policies in Western Europe,* London 1971, p. 2.

forholdet over for udlandet samt stabilitet i de indenlandske priser. Dette kan kun ske ved, at enten staten eller organisationerne, eller de to i forening, bevidst begrænser lønstigningerne til et niveau, der er foreneligt med de øvrige målsætninger i den økonomiske politik.

Mens lønningerne fastsættes gennem forskellige former for aftaler (kontrakt eller overenskomst), er de selvstændige næringsdrivendes indkomster residualstørrelser. Deres gevinst er en residual mellem virksomhedens omkostninger og prisen på det færdige produkt, som de sjældent efter den nævnte opfattelse selv har nogen indflydelse på. Det er derfor »falsk lighed« at hævde, at når der skrides ind mod excessive lønstigninger, bør der også indsættes foransaltninger mod priser og avancer. Tværtimod, siges det, opnår man ved den slags pakkeløsninger alt for ofte blot, at markedsøkonomiens prisallokeringsmekanisme sættes ud af kraft til skade for lønmodtagernes velforståede egeninteresse i stabil beskæftigelse og reallønsforbedringer. Endelig gør man efter denne opfattelse heller ikke lønmodtagerne nogen tjeneste ved at søge at indgive dem en forestilling om parallellitet i dannelsen af lønindkomst og foretagerindkomst. Det er bedre at vise, at der ikke er noget »ensidigt« i indgreb over for excessive lønstigninger uden tilsvarende indgreb mod stigninger i pris og avance. Tværtimod er det til lønmodtagernes egen fordel, at der føres en bevidst lønpolitik – og at man undlader den diffuse snak om indkomstpolitik.

Det følger af denne måde at ræsonnere på, at teorien om »indkomstkapløb« mellem lønninger og avancer, som er et centralt led i den mere traditionelle indkomstpolitiske teori,[4]) må virke meningsløs. Lønmodtagerne og deres organisationer har i kraft af monopol på udbud af en bestemt type arbejdskraft, samt manglende bevægelighed på arbejdsmarkedet, mulighed for at presse deres nominelle indkomster i vejret og dermed skabe en autonom omkostningsinflation, som kan betyde en trussel mod betalingsbalancen og prisstabiliteten, før den fulde beskæftigelse på hele arbejdsmarkedet er tilvejebragt.[5])

Når det er nødvendigt, at staten griber ind, er det fordi organisationernes egen tilskyndelse til at begrænse presset på det nominelle lønniveau er beskeden. Lønmodtagerorganisationernes raison d'etre er at søge at forbedre medlemmernes løn- og arbejdsvilkår – først og fremmest gennem forhandlinger med arbejdsgiverne. Organisationslederne ville risikere at miste deres legitimitet i medlemmernes øjne, hvis de i de regelmæssigt tilbagevendende lønopgør skulle undlade at presse lønforbedringer igennem. Dertil kommer, at der ofte vil være en konkurrence mellem lønmodtagerorganisationerne indbyrdes (mænd–kvinder, faglærte–ufaglærte, offentligt ansatte–privat ansatte, etc.), og denne konkurrence vil i sig selv tvinge lønniveauet i vejret, uanset om der

4) Se f. eks. Søren Gammelgaard, Om indkomstkapløb, indkomstpolitik og indkomstfordelnig, i *Aktuelle økonomiske problemer.* Festskrift til Carl Iversen, Kbh. 1969, pp. 123–140.

5) Jørgen H. Gelting, *op.cit.*, p. 195.

er opnået fuld beskæftigelse eller ej. Derfor er det naturligt, at statsmagten med sit ansvar for den økonomiske balance må gribe ind.[6])

Den traditionelle indkomstpolitiks fortalere[7]) forsvarer sig mod disse angreb ved dels at indrømme, at lønpolitikken er det centrale led i indkomstpolitikken, og dels ved at anklage »lønpolitikerne« for et overdrevent abstrakt billede af indkomstdannelsesprocesserne i samfundet. Fortalerne for en ren lønpolitik er desuden tilbøjelige til at anvende fri konkurrence/markedsmekanisme-modellen, som om den var *identisk* med de moderne blandingsøkonomier. Det er den imidlertid ikke.[8]) Vigtige erhverv er enten så gennemmonopoliserede eller så gennemsubsidierede, at prisdannelsesprocessen langt fra entydigt er bestemt af markedskræfterne. I disse – og dermed beslægtede – sektorer er avancerne derfor ikke prisbestemte, men prisbestemmende, og følgelig er det ikke meningsløst at gribe ind over for avancer på samme måde, som der gribes ind over for lønninger. Det samme gælder honorarfastsættelser i de »liberale« erhverv, pensioner o.s.v. Det fremhæves videre, at der i kritikken af indkomstpolitikken ligger en klar undervurdering af de institutionelle og psykologiske faktorers betydning. Netop følelsen i organisationerne og hos deres medlemmer af, at en bestemt indkomstpolitisk løsning er retfærdig, er ofte en betingelse sine qua non for det gunstige udfald af dens forelæggelse.

Denne økonomisk-faglige debat om indkomstpolitikkens grænser er samtidig en debat om indkomstpolitikkens indhold og funktion og afspejler i sidste instans en *politisk* uenighed. Imidlertid er det for nærværende fremstilling tilstrækkeligt at slå fast, at *indkomstpolitik* er en fælles betegnelse for de forsøg, statsmagten i forskellige vestlige lande har gjort på at hæmme stigninger i de nominelle indkomster gennem direkte indgreb for at påvirke indkomstdannelsen, ikke mindst for så vidt angår de lønstigninger, der fremgår af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

B. Former og betingelser for indkomstpolitik

Når indkomstpolitik ikke blot bør interessere økonomer, men også politologer, hænger det sammen med flere forhold. Indkomstpolitiske problemstillinger har været centrale i den politiske proces i næsten alle vestlige lande efter den anden verdenskrig. Store økonomiske kriser er blevet mødt med statslige initiativer af indkomstpolitisk art. Indkomstpolitikken har skabt regeringskriser.

6) *Ibid.*, p. 197.
7) Søren Gammelgaard, *op.cit.*, samt Erik Hoffmeyer, Kommentar til Jørgen H. Gelting, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1963, p. 200 f, og samme, Indkomstpolitikkens grundlag, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1964, pp. 29–34.
8) For en nærmere kritik af visse nationaløkonomers idealiserede billede af den faktiske økonomiske proces i vestlige blandingsøkonomier, og et kort resumé af den indkomstpolitiske debat i denne forbindelse, se Svend Auken, Gunnar Thorlund Jepsen & Ejvind Larsen, *Økonomisk politik/Politisk økonomi*, Khb. 1972, pp. 9–37.

Forsøg på indkomstpolitik har udløst valgsituationer og voldsomme konfrontationer mellem statsmagt og organisationer, og mellem organisationerne indbyrdes. Men indkomstpolitikken har også ført til nye samarbejdsmønstre i forholdet mellem regering og organisationer. Der er således mange, der i det sidste tiårs indkomstpolitiske initiativer ligefrem har fundet en risiko for skabelse af en *nykorporatisme,* hvor de afgørende beslutninger træffes af en ny elite af embedsmænd, organisationsledere og -funktionærer, toppolitikere og økonomer, uden om befolkningen og det repræsentative demokratis formelle beslutningsveje. Alt efter politisk udgangspunkt kommer man til det resultat, at staten bl. a. i kraft af indkomstpolitikken har underlagt sig organisationerne, eller til den slutning, at det tværtimod er de store arbejdsmarkedsorganisationer, der har overtaget den reelle magt i staten. I begge tilfælde er der tale om en tendens i retning af korporatisme, også selv om der ikke i den formelle styreform sker ændringer, som giver anledning til betænkelighed.[9]) I dette perspektiv kan indkomstpolitik altså indebære, at den demokratiske proces sættes ud af kraft, enten ved at det repræsentative demokrati undermineres af et reelt organisationsvælde, eller ved at medlemmerne i de folkelige organisationer, f. eks. fagbevægelsen, demobiliseres, fordi deres ledere ikke længere slås for medlemmernes interesser, men »integreres« i den nye elite.

En af vanskelighederne ved at indkredse indkomstpolitikken er, at begrebet benyttes til at karakterisere vidt forskellige former for politiske indgreb, fordi indkomstpolitikken i praksis har mange fremtrædelsesformer.

Formen for indkomstpolitiske initiativer kan være forskellig. Den kan have karakter af velmente opfordringer fra regeringen til organisationerne om at udvise tilbageholdenhed og prøve at leve op til deres samfundsøkonomiske ansvar. Eller der kan være tale om egentlige, altomfattende »løsninger«, hvor alle former for indkomst, priser, skatter, socialpolitik, offentlige udgifter etc. medtages som led i en prisstabiliserende indkomstpolitik, som det f. eks. har været tilfældet i Finland, Holland og Østrig. Indkomstpolitikken kan desuden antage form af udtalelser eller redegørelser fra uafhængige organer sammensat af sagkyndige. Disse udtalelser kan enten være vejledende eller direkte forpligtende for organisationerne. De institutionelle forhold i de enkelte lande må i høj grad siges at være bestemmende for formen for indgreb, og i denne forbindelse må det forekomme afgørende, om indkomstpolitikken udformes i et nært samarbejde med organisationerne eller i åben konfrontation med disse.

Sigtet med indkomstpolitikken kan være forskelligt. I nogle lande er målsætningen bag de indkomstpolitiske initiativer at bekæmpe inflationen, hvorimod målet i andre ofte vil være bestemt af ønsket om ligevægt på betalings-

9) For en nærmere diskussion af korporatismebegrebet se f. eks. Philippe C. Schmitter, Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics,* 1974, samt *Demokrati och socialism,* en debatantologi red. af Nils Elvander, 1975, pp. 181–227.

balancen – det gælder ikke mindst i lande med en i forhold til landets størrelse betydelig udenrigsomsætning, f. eks. Danmark, Holland, Østrig, Finland og Storbritannien. I enkelte tilfælde er sigtet ikke blot et stabiliseringsønske, men også et aktivt fordelingspolitisk ønske: Udligning af forskelle mellem store og små indkomster, mellem arbejdsindkomster og arbejdsfrie indkomster, mellem mands- og kvindelønninger og mellem lønmodtagere ansat inden for og uden for den offentlige sektor.[10])

Tidshorisonten for de forsøgte indgreb kan variere. Indkomstpolitik er blevet anvendt som udpræget akutte løsninger, ofte i forbindelse med en akut inflation, et akut betalingsbalanceunderskud eller i forbindelse med en akut trussel om omfattende arbejdskamp. I disse akutte indgreb er ofte indgået et stærkt element af status quo-løsninger: Lønstop, avancestop, udbyttestop, prisstop o.s.v., hvorved man ligesom har søgt at fastfryse et bestemt øjebliksbillede i en kortere periode. I en række lande har man imidlertid søgt at udforme en mere langsigtet indkomstpolitik og prøvet at kombinere den med en større dynamisk fleksibilitet, så indkomstpolitikken ikke bremser den nødvendige pris- og lønmæssige tilpasning.

Styrken i indkomstpolitikken svinger ligeledes. Undertiden er den frivillig. Undertiden er den tvungen. Det har været sagt,[11]) at indkomstpolitik enten søger at appellere til parternes fornuft, søger at true dem til at følge statens anvisninger[12]) eller søger at tvinge dem.

Et særligt problem knytter sig til spørgsmålet om, hvem der skal løbe med *gevinsten* af indkomstpolitikken. Med de herskende ejendomsforhold i de fleste vestlige økonomier hævdes det ikke sjældent, at der består en grundlæggende ulighed i den måde, hvorpå indkomstpolitikken rammer lønmodtagerne, henholdsvis kapitalejerne. En velgennemført lønpolitik vil for lønmodtagerne betyde, at de reelt må give afkald på en potentiel lønstigning, og at arbejdsgiverne reelt sparer dette beløb. Lønstigningen konfiskeres med andre ord af arbejdsgiverne. Rammes kapitalejerne dermiod af et avancestop eller en udbyttebegrænsning, vil det blot sige, at han eller hun midlertidigt må give afkald på at få deres gevinst udbetalt. Der er altså ikke i dette tilfælde tale om en konfiskation, men om opsparing. Denne ulighed har bl. a. ført til krav om, at en egentlig indkomstpolitik for at være retfærdig skal medføre, at lønmodtagerne f. eks. i form af økonomisk demokrati ikke giver afkald på ejendomsretten over det lønbeløb, som virksomhederne sparer.

10) Et eksempel på en indkomstpolitisk plan med et vist fordelingspolitisk sigte findes i socialdemokratiets »helhedsplan«, august 1974.

11) Arne Lund, Arbejdsmarkedet og indkomstpolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1963, p. 211.

12) Dette var tilfældet i forbindelse med VKR-regeringens første indkomstpolitiske forsøg i foråret 1968, se Steen Leth Jeppesen, Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967–68, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1973, p. 184.

Om *betingelserne* for at føre indkomstpolitik er det vanskeligt på det nuværende erfaringsmateriale at generalisere. Følgende faktorer synes dog at spille en rolle:[13])

Den økonomiske udgangssituation er selvsagt af afgørende betydning for både behovet og muligheden for indkomstpolitik. Perioder i efterkrigstiden med akutte betalingsbalancevanskeligheder og problemer med omkostningsinflation har ofte udløst indkomstpolitiske initiativer. Imidlertid er der meget, der tyder på, at indkomstpolitik er lettest at realisere i perioder, hvor den måske er overflødig, mens den er vanskelig både at få gennemført og at få efterlevet i perioder, hvor den ifølge teorien i særlig grad vil være påkrævet.[14]) Eksempelvis ser det ud til, at indkomstpolitikken især har været effektiv i situationer, hvor lønpres er kombineret med underefterspørgsel efter arbejdskraft, mens den omvendt har været særdeles svær at realisere, når lønpesset opstår sammen med, at der er udbredt mangel på arbejdskraft.

Landets udenrigsøkonomiske afhængighed spiller givetvis også en betydelig rolle. Et lille land med stor udenrigsomsætning vil for at bevare sin beskæftigelse ofte føle sig tilskyndet til at bruge indkomstpolitiske virkemidler i forsøg på at skabe balance i betalingerne over for udlandet.[15])

Organisatoriske og andre institutionelle forhold øver antagelig også en afgørende indflydelse på et lands muligheder for at føre indkomstpolitik. En indkomstpolitik forudsætter således formentlig en centraliseret lønforhandlingsproces, stærke organisationer med betydelig autoritet indadtil og en positiv holdning til indkomstpolitik, en parlamentarisk stærk regering, der nyder organisationernes tillid,[16]) et tidsmæssigt sammenfald af de forskellige gruppers forhandlinger,[17]) en stærk statsmagt, f. eks. i form af en stor offentlig sektor, samt en tradition for offentlige indgreb i arbejdsmarkedsforhold, en omfattende statistisk og økonomisk baggrundsviden. Indkomstpolitik er derfor formentlig kun mulig i højtstrukturerede økonomier.

Endelig spiller selve *indgrebsformen* en rolle for mulighederne for at få gennemført de konkrete indkomstpolitiske foranstaltninger. I hvilken udstrækning søges organisationerne inddraget, og hvorledes indpasses indgrebet i den øvrige økonomiske politik.

13) *Indkomstpolitik.* Nogle udenlandske erfaringer, udg. af Akademikernes Centralorganisation, sept. 1974, p. 4f.
14) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *op.cit.*, p. 216.
15) *Ibid.*, pp. 218–220.
16) Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *Konfliktlösning på arbetsmarknaden,* Lund 1974, pp. 121–123.
17) Jvf. vanskelighederne med at gennemføre en indkomstpolitik i Storbritannien, se Frank Blackaby (ed.), *An Incomes Policy for Britain,* London 1972, samt Hugh Clegg, *How to run an Incomes Policy* – and why we made such a mess of the last one, London 1971.

III. Rammerne for indkomstpolitik i Danmark

Tilsyneladende skulle Danmark udgøre den ideelle baggrund for en indkomstpolitik, og indkomstpolitiske problemstillinger har da også domineret den samfundsøkonomisk-politiske debat i Danmark gennem de sidste femten år.

A. Danmarks økonomiske problematik

Økonomisk er Danmark stærkt afhængigt af udlandet. Udenrigsomsætningen er meget stor, og den indenlandske pris- og beskæftigelsessituation er derfor meget følsom over for den internationale prisudvikling. Danmark er afhængig af leverancer udefra af næsten alle råvarer til industrien, og selv mindre ændringer i bytteforholdet over for udlandet kan øve væsentlig indflydelse på hovedelementerne i dansk økonomi.

Den indenlandske økonomiske udvikling har siden slutningen af 1950'erne ydermere været præget af to hovedtendenser:

(1) *Et stadigt kraftigt lønpres,* drevet frem af stærke lønmodtagerorganisationer og tillidsrepræsentanter på de enkelte arbejdspladser. De heraf følgende lønstigninger har været stærkere end de også kraftige produktivitetsstigninger og har overgået udviklingen i de øvrige vestlige lande, ikke mindst på de markeder hvor dansk erhvervsliv skal konkurrere.[18]) Størstedelen af disse lønstigninger fastsættes imidlertid ikke ved de generelle overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet, men enten gennem den automatiske dyrtidsregulering eller ved lønglidning, d.v.s. lønbevægelser på det enkelte arbejdssted i selve overenskomstperioden.

(2) *Et stort underskud på betalingsbalancen,* der har været et resultat af, at man bevidst har opretholdt en høj stigningstakt i det hjemlige forbrug, såvel i det private som i det offentlige konsum, samtidig med en betydelig investeringsaktivitet, hvilket kun har været muligt ved en stor lånoptagning i udlandet. Med den efterhånden meget store udlandsgæld,[19]) hvoraf størstedelen er kortfrstet og derfor kræver hurtig fornyelse, bliver det danske bruttolånebehov meget stort, og hensynet til udlandets vurdering af landets »kreditværdighed« kommer til at spille en efterhånden betydelig rolle i forbindelse med udformningen af den økonomiske politik.

18) Se tabel 1.
19) Se tabel 4.

Tabel 1. Årlig stigning i lønindex og forbrugerprisindex i en række udvalgte lande

	Årlig stigning i lønindeks, pct.		Årlig stigning i forbrugerprisindex, pct.	
	1960–67	1967–73	1960–67	1967–73
Danmark	12,4	15,9	6,0	6,9
Finland	9,5	15,2	5,4	6,4
Norge	7,9	11,3	4,0	6,3
Sverige	9,5	10,5	4,1	5,3
Vesttyskland	9,5	10,3	2,6	4,1
England	9,8	11,5	3,4	7,2
Italien	9,9	15,9	4,3	4,9
Frakrig	7,6	13,4	3,4	5,8
Holland	10,6	12,4	3,9	6,4
Belgien	9,0	12,7	2,8	4,3
USA	3,1	6,3	1,6	4,6
Japan	13,0	22,3	5,8	6,9

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1972, og Statistiske Efterretninger. Konjunkturoversigt, december 1974.

Gennem de seneste årtier har dansk politik været en næsten ubrudt kamp mod disse to hovedtendenser, så man under skiftende internationale økonomiske konjunkturer og med anvendelse af mange forskelligartede midler har søgt at opnå eller fastholde fuld beskæftigelse og økonomisk vækst på den ene side og balance på betalingerne over for udlandet på den anden. På denne baggrund kan det ikke undre, at kravet om en indkomstpolitik rejses med voksende styrke, og at indkomstpolitiske problemstillinger, forslag og terminologi kommer til at dominere den danske politiske debat. At Danmark set i forhold til udlandet gennem hele perioden siden 1960 må siges at have haft en ganske kraftig inflation, skabte en gunstig grobund for indkomstpolitiske overvejelser, ligesom eksistensen af en i den sidste del af perioden kraftigt ekspanderende offentlig sektor og et omfattende, subsidieret boligbyggeri virkede i samme retning.

Sammenfattende må det konstateres, at spillerummet for pengepolitik og finanspolitik er snævert i Danmark, og at det er forståeligt, at opmærksomheden har været henledt på indkomstpolitikken. Pengepolitikken er af hensyn til fornyelsen af udlandsgælden nødt til at sikre en høj-renteudvikling, og finanspolitikken hæmmes af et højt skattetryk, der gør skatte- og afgiftsforhøjelser politisk meget belastende, og en udgiftsstruktur, der gør besparelser på de centrale udgiftsområder til en meget vanskelig proces.

B. Institutionelle rammer og organisatoriske forhold.

Institutionelt er det danske løndannelsessystem præget af

(1) stærke organisationer både på lønmodtager- og arbejdsgiverside,

(2) et stærkt centraliseret forhandlingssystem,

(3) en tradition for hyppige offentlige indgreb i arbejdsmarkedskonflikter gennem 1930'erne, 1940'erne og 1950'erne,

(4) en principiel forhandlingsfrihed, men med betydelig offentlig indflydelse gennem en forligsinstitution, der har store beføjelser. Den kan således udsætte varslede konflikter i op til 4 uger, og den kan kræve organisationernes stillingtagen til et mæglingsforslag, hvilket for fagbevægelsen vil sige udsendelse af mæglingsforslaget til urafstemning blandt medlemmerne, og endelig kan den kede resultatet af afstemningen i de forskellige overenskomstområder sammen. Denne sammenkædningsret er én af de væsentligste grunde til den centralisering i danske overenskomstsituationer, der er gennemført.[20]) Desuden skal der kvalificeret majoritet til forkastelse af forligsmandens mæglingsforslag.[21])

(5) Løndannelsessystemet er endvidere præget af en vis solidaritet og et vist samarbejde mellem de forskellige lønmodtagerorganisationer (LO, FTF, AC og de tekniske funktionærorganisationer) om at modstå forsøg på permanent normering af arbejdsmarkedsforhold fra statens side, og navnlig vendt mod tvungen voldgift,[22]) og

(6) en tradition for organisationsprimat i alle forhold, der vedrører arbejdsmarkedet. Både arbejdsgivere og lønmodtagere hylder princippet om, at det er bedst for alle parter, hvis det overlades til organisationerne selv at klare arbejdsmarkedets forhold, hvad enten det sker gennem de kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår eller i arbejdsmarkedslovgivningen, hvor både love og deres administration vil blive udformet i samklang med organisationerne, og hvor det endelige resultat uanset de parlamentariske magtforhold for det meste hviler på enighed mellem partierne, og hvor en afgørelse ofte udskydes, indtil en sådan partsenighed kan opnås.[23])

Ved indgåelse af kollektive overenskomster på det private arbejdsmarked i Danmark fastsættes løn- og arbejdsforholdene direkte for de organiserede arbejdere og funktionærer for et nærmere aftalt tidsrum, oftest to år. De vigtigste overenskomster er dem, der indgås mellem forbund under LO i Danmark og medlemmer af Dansk Arbejdsgiverforening. Siden disse overenskomster i 1936 sammen med indførelsen af det første sæt egentlige forhandlingsregler fik fælles udløbstid,[24]) har de regelmæssigt tilbagevendende overenskomstforhandlin-

20) Svend Auken. Tilrettelæggelsen af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1970, p. 127.

21) Forligsmandsloven af 1970, § 11, stk. 1.

22) Fælleshenvendelse til regeringen fra lønmodtagerorganisationerne marts 1966, *Beretning 1966. Landsorganisationen De samvirkende Fagforbund*, p. 13.

23) Svend Auken, Fagbevægelsen som politisk instrument, i *LO – Magt eller afmagt*, Kbh. 1972, p. 169.

24) Svend Auken, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1970, p. 131.

ger udgjort det centrale element i fastsættelsen af løn- og arbejdsforhold i Danmark. Ganske vist er under halvdelen af LO's medlemmer beskæftiget af arbejdsgivere under Dansk Arbejdsgiverforening, men resultatet af disse forhandlinger vil øve en meget betydelig indflydelse på de løn- og arbejdsvilkår, der fastsættes inden for Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiveres område, de kooperative virksomheder og de stadigt mere centraliserede lønforhandlinger på det offentlige arbejdsmarked.[25])

I disse forhandlinger på det private arbejdsmarked, hvis grundlæggende mønster blev etableret for ca. 50 år siden, har staten ofte grebet ind for at forebygge udbruddet af en »samfundsødelæggende« konflikt eller for at sætte en stopper for en allerede igangværende strejke eller lockout. I tabel 2 er vist en oversigt over statens indgreb i arbejdsmarkedsforholdene, indgrebenes art og motiveringen herfor. Det fremgår heraf, at siden det første indgreb i arbejdsmarkedets frie forhandlinger fandt sted i form af den såkaldte »lockoutlov« i forbindelse med Kanslergade-forliget i januar 1933, har der i alt været foretaget 22 statsindgreb af forskellig art. Den hyppigste form for indgreb har været ophøjelse af et mæglingsforslag eller i enkelte tilfælde en mæglingsskitse til lov, og indgrebene har oftest været rettet mod arbejdsgiverne. Kun i et enkelt tilfælde – 1956 – har man for hele arbejdsmarkedet ophøjet et mæglingsforslag, der var forkastet af arbejderne, til lov.

Ikke alle lønmodtageres lønvilkår påvirkes dog i samme udstrækning ved indgåelse af kollektive overenskomster på det danske arbejdsmarked. Erfaringsmæssigt er det de (lavtlønnede) lønmodtagere på normalløn, f. eks. mange specialarbejdere og kvindelige arbejdere, på det private arbejdsmarked og tjenestemændene og de overenskomstansatte inden for det offentlige arbejdsmarked, der især påvirkes af udfaldet af forhandlingerne. Disse gruppers lønsatser fastsættes nemlig ofte umiddelbart ved indgåelse af de nye overenskomster, mens andre grupper er på minimallønsystemer og får fastsat deres lønninger gennem hele overenskomstperioden ved direkte forhandling mellem arbejdsgiveren og de ansatte på den enkelte arbejdsplads.[26]) Man kan således henvise til det gennem flere generationer udviklede »bevægelige lønsystem« i jernindustrien. De sidstnævnte vil derfor være mere interesserede i »sociale« spørgsmål (ugentlig arbejdstid, ferie, sygeløn, feriebetaling, søgne-helligdagsbetaling, overarbejde etc.) end i egentlige »lønspørgsmål«.

25) Da landbrugets organisationer med held siden slutningen af 1950'erne havde søgt at kæde spørgsmålet om landbrugsstøttens omfang sammen med indgåelse af nye overenskomster, var arbejdsmarkedets forhandlinger indtil dansk medlemskab af EF i 1973 kernen i de egentlige generelle indkomstopgør, se Jacob A. Buksti, *Et enigt landbrug?* Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Århus 1974, pp. 255–263.

26) *Den automatiske dyrtidsregulering,* udg. af LO, 1970, pp. 14–18. Steen Leth Jeppesen, *Løn og Priser,* Erhverv og Samfund, Kbh. 1973, pp. 34–38.

Tabel 2. Statsindgreb i arbejdsmarkedsforholdene 1933–75

Indgrebets art → / ↓ Motiv for indgreb	Forlængelse af de kollektive overenskomster som led i et samlet lovkompleks	Et mæglingsforslag ophøjes til lov	Tvungen voldgift	Statsindgreb i alt
Overenskomstfornyelse ved en samlet politisk løsning, da en faglig løsning ikke var mulig	1933: Kanslergadeforliget 1963: Helhedsløsningen	1975: Marts-løsningen (a. b)		3
Hensynet til landbrugseksporten		1938: Slagterierne (b) 1939: Mejerierne (b) 1946: Slagterierne (a) 1954: Slagterierne (a) 1969: Hele landbrugsområdet (b)	1934: Slagterierne (a) 1950: Hele landbrugsområdet (b) 1955: Hele landbrugsområdet (arbejdstidsspørgsmål)	8
Hensynet til pressefriheden		1939: Københavnske typografer (a)		1
Afværgelse af storkonflikt		1937: Hele DA's område (b) 1946: Hele DA's område (b) 1956: Hele DA's område (a)	1936: Hele DA's område (b)	4
Afværgelse af mindre konflikt på livsvigtigt område		1961: Transportområdet (b)	1965: Telefonistinder (a) 1965: Telegrafister (b) 1968: Styrmænd (b) 1968: Telegrafister (b)	5
Samfundshensyn under krig og besættelse			1940–45: Permanent tvungen voldgift	1
Statsindgreb i alt	2	11	9	22

Kilde: Bl. a. Ole Malmquist m. fl., Strejker eller voldgift?, Kbh. 1968, p. 20 og pp. 67–93. (a): indgreb mod arbejderne; (b) indgreb mod arbejdsgiverne.

Disse forskelle i lønsystemet afføder ofte en betydelig uenighed inden for fagbevægelsen, først og fremmest mellem specialarbejdere (»arbejdsmænd«) og metalarbejdere (»smede«), der har givet sig dramatiske udslag i adskillige overenskomstsituationer. Dertil kommer – på trods af en vis tilnærmelsespolitik mellem organisationerne – en stadig skepsis mellem fagbevægelsen og de højtuddannedes organisationer og mellem de ansatte på det private arbejdsmarked på den ene side og de offentligt ansatte på den anden. De privat ansatte føler ofte, at deres gennem produktivitetsstigninger frembragte lønforbedringer automatisk overtages af de offentligt ansatte uden tilsvarende stigninger i produktiviteten, mens de offentligt ansatte på deres side klager over et »efterslæb« i forhold til lønningerne på det private arbejdsmarked.

Disse interessemodsætninger mellem de forskellige lønmodtagergrupper har givetvis vanskeliggjort mulighederne for at føre indkomstpolitik Danmark. De grupper, hvis lønninger som følge af et bevægeligt lønsystem i overenskomstperioden ikke skal reguleres gennem et indkomstpolitisk indgreb, er »forstående« og vil gerne vise »løntilbageholdenhed«, hvorimod arbejdsmænd, kvinder og tjenestemænd[27]) er mere forbeholdne, da de frygter, at de alene skal betale prisen for den såkaldte indkomstpolitik.

Det har derfor i lønmodtagernes hovedorganisationer været vanskeligt at fremvise en positiv holdning til indkomstpolitik.[28]) Man vil gerne udpege repræsentanter til Det økonomiske Råd, og man vil gerne deltage i forhandlinger om indkomstpolitikken, men i virkeligheden vil man ofte være skeptisk eller hævde, at det bedste indkomstpolitiske resultat opnås ved at overlade det samfundsøkonomiske ansvar til organisationerne, efter at regeringen og folketinget gennem sin politik over for andre indkomstgrupper har givet garanti for, at de ikke misbruger lønmodtagerorganisationernes ansvarlighed og gennem f.eks. skatte- og udgiftspolitikken giver sikkerhed for, at den indgåede lønaftale ikke senere udhules.

En medvirkende årsag til den store grad af centralisering i overenskomstforhandlingerne på arbejdsmarkedet har været den stærke autoritetscentralisering i Dansk Arbejdsgiverforening.

Intet medlem/medlemsorganisation kan uden Arbejdsgiverforeningens forretningsudvalgs tilladelse indgå en egentlig lønaftale med en modstående lønmodtagerorganisation.[29]) Denne centralisering har Dansk Arbejdsgiverforening også søgt at påtvinge fagbevægelsen både ved sine krav til reglerne for forhandlingsmønstret i overenskomstsituationen og ved sin overenskomststrategi, hvor man, indtil man i forligsmandsloven af 1934 fik gennemført forligsmandens

27) Man må i denne forbindelse huske, at netop disse grupper er organiserede i egne forbund.

28) I en udtalelse fra LO's repræsentantskabsmøde den 8. maj 1974 formuleres for første gang en positiv holdning. *Beretning 1974. Landsorganisationen i Danmark*, p. 19f.

29) Love for Dansk Arbejdsgiverforening, vedtaget 8. dec. 1971, § 24.

sammenkædningsret, bevidst anlagde en »sammenkoblingsstrategi«, der gik ud på, at Dansk Arbejdsgiverforening ikke formelt indgik på nogen aftale med nogen arbejderorganisation, før enighed med samtlige fagforbund var opnået.

Dansk Arbejdsgiverforening indtager en mere positiv holdning til en statslig indkomstpolitik end lønmodtagerorganisationerne gør. Ved en række af de egentlige indkomstpolitiske forslag fremsat af de borgerlige partier, men ikke gennemført, har Arbejdsgiverforeningen været positivt indstillet, men samtidig har man altid fastholdt, at Dansk Arbejdsgiverforening kun kunne medvirke i en statslig indkomstpolitik, hvis også lønmodtagerorganisationerne deltog.[30]) Baggrunden herfor er naturligvis, at man i Arbejdsgiverforeningen har en objektiv interesse i, at lønstigningerne bliver mindst mulige. På den anden side lægger man meget stor vægt på at bevare princippet om »partsenighed« på arbejdsmarkedet. Fra Arbejdsgiverforeningens side ser man en fare i den situation, hvor fagbevægelsen opgiver dette princip om primært at opnå resultater gennem forhandlingsløsninger med Arbejdsgiverforeningen og i stedet rette deres opmærksomhed entydigt mod det politiske samarbejde, først og fremmest med Socialdemokratiet.

C. Politiske muligheder for indkomstpolitik

1. De parlamentariske magtforhold

Den til enhver tid siddende regerings evne og vilje til at føre sine indkomstpolitiske forslag ud i livet vil naturligvis være en vigtig faktor forbindelse med disse initiativers eventuelle vedtagelse i folketinget, men det betyder ikke nødvendigvis, at de parlamentariske magtforhold og ganske særlig den pågældende regerings parlamentariske styrke i sig selv kan siges at have en afgørende betydning for dens indkomstpolitiske initiativers skæbne.

I tabel 3 er vist en oversigt over de forskellige indkomstpolitiske initiativer i Danmark. M. h. t. de parlamentariske magtforhold fremgår det således bl. a., at helhedsløsningen i 1963 gennemførtes af en socialdemokratisk-radikal regering, hvis spinkle flertal sikredes, ved at det ene grønlandske medlem i 1960 var blevet optaget i regeringen. Devalueringskrisen i december 1967 udløste valg, fordi den socialdemokratiske mindretalsregerings parlamentariske støtteparti, SF, blev sprængt på spørgsmålet om indgreb over for dyrtidsreguleringen. Flertalsregeringen af partierne Venstre, konservative og radikale måtte trods sit ret massive flertal se samtlige sine tre indkomstpolitiske udspil, i februar 1968, samt april og september 1970, falde bort eller erstattet af andre eller mindre omfattende indgreb, hvilket først og fremmest skyldtes intern uenighed og modstand fra de konservative mod tvangsindgreb i bestående overenskomster. I februar 1974 lykkedes det den »smalle« Venstre-regering at opnå forlig

30) Se f. eks. *Arbejdsgiveren*, nr. 10, 20.5.1970.

med bl. a. Socialdemokratiet, hvorefter der gennemførtes en fra regeringens oprindelige udspil helt forskellig beskeden indkomstpolitisk foranstaltning, således at der gennemførtes en omkostningsdæmpende ydelse til erhvervslivet, i lighed med den i 1970 gennemførte ordning, og da samme regering i december 1974 søgte at gennemtrumfe en samlet helhedsplan rettet mod løn- og prisdannelsen, resulterede det i udskrivelse af valg. Derefter kunne så den socialdemokratiske mindretalsregering i marts 1975 gennemføre en kriseplan med indkomstpolitisk sigte, og endelig blev der i forbindelse med det storpolitiske forlig i september 1975 vedtaget en hensigtserklæring, hvorefter den afdæmpede stigningstakt i pris-, indtægts- og omkostningsniveauet vil blive søgt fastholdt gennem en tre-årig periode.

Mens der altså tegner sig et noget uklart billede af de parlamentariske magtforholds betydning for selve gennemførelsen af forskellige indkomstpolitiske foranstaltninger, synes de parlamentariske magtforhold at have en vis betydning for tilrettelæggelsen af de enkelte indgreb. Når man således i marts 1975 havde brug for en mæglingsskitse fra forligsmanden, hang det sammen med, at regeringen ikke som i 1963 havde et flertal bag sig.

Endelig må man selv på det spinkle grundlag, der her er tale om, konstatere, at det tilsyneladende er en afgørende forudsætning, i hvert fald hvis der skal foretages indgreb over for lønningerne, om socialdemokratiet medvirker eller ej, først og fremmest gennem regeringsdeltagelse. Dette må naturligvis ses i sammenhæng med dette partis nære tilknytning til de betydeligste lønmodtagerorganisationer, specielt fagbevægelsen, og i denne forbindelse med, at socialdemokratiet gennem hele sin opfattelse af indkomstpolitikkens udforminng og funktion samt selve tilrettelæggelsen af de enkelte indkomstpolitiske initiativer har kunnet sikre sig lønmodtagerorganisationernes tilslutning til gennemførelse af indgreb i bl. a. indkomstdannelsen. At en sådan tilslutning må siges at være af helt fundamental betydning, understreges yderligere derved, at VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil netop især løb ud i sandet, fordi det ikke lykkedes at opnå lønmodtagerorganisationernes støtte hertil.

Tabel 3. Oversigt over indkomstpolitiske initiativer i Danmark

År	Betegnelse	Indgreb over for	Karakter	Særlig følge-lovgivning	Regering	Fagbev. stilling	Arb.giv. stilling	Gennemført i folke-tinget, (alternativ)
1962	Det økono-miske Råd	Ikke et egentligt indgreb	Frivillig økonomisk samordning		SD-RV flertalsregering	(For)	For	Ja
1963	Helheds-løsningen	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	ATP	SD-RV flertalsregering	For	Imod	Ja
1965	VR-planen	Løn	Frivillig		SD mindretalsregering (oppositionsforslag)	Imod	Imod	Nej
1967	Devalueringskrisen	Løn, avancer	Tvunden	Éngangsskat for ikke-lønmodtagere	SD mindretalsregering (arbejderflertallet)	For	Imod	Delvis: Avancestop (Udskrivelse af valg)
1968	VKR 1. udspil	Løn, priser, avancer	Delvis tvungen		V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Delvis: Forlæng. af avancestop. (Finans-politisk stramning)
1970	VKR 2. udspil	Løn, udbytter	Tvungen	Skattelettelse	V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Nej. (Finanspolitisk stramning)
1970	VKR 3. udspil	Løn, priser avancer	Tvungen		V-KF-RV flertalsregering	Imod	For	Delvis: Arbejdsgiver-tilskud + prislov
1974	Venstres »100 dage«	Løn	Tvungen	Skattefrit lønmodtager-tilskud	V mindretalsregering (borgerligt flertal)	Imod	For	Nej (Arbejdsgivertilskud)
1974	Social-demokratiets helhedsplan	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	ØD	V mindretalsregering (oppositionsforslag)	For	Imod	Nej
1974	Venstres helhedsplan 75	Løn, priser, avancer, udbytter	Tvungen	Skattelettelse, offentlige besparelser	V mindretalsregering (borgerligt flertal)	Imod	For	Nej (Udskrivelse af valg)
1975	Marts-løsningen	Løn, priser, avancer, udbytter, rentemarginal	Tvungen		SD mindretalsregering (borgerligt flertal)	For	(Imod)	Ja

2. *De politiske partiers holdning til indkomstpolitik*

Socialdemokratiets holdning til indkomstpolitik er udviklet gradvist og kan betragtes som en videreudbygning af dets argumentation for statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter. Partiets holdning hviler derfor i sit udgangspunkt ikke på noget ideologisk grundlag, men er udviklet i forbindelse med løsningen af konkrete økonomisk-politiske problemer. Socialdemokratiet mener, at en indkomstpolitik skal være »socialt retfærdig både med hensyn til de byrder, den pålægger befolkningen, og med hensyn til fordelingen af de resultater, som opnås«.[31]) Man accepterer en indkomstpolitik under forudsætning af, at den har en rimelig social balance, og at man har kontrol og styring med alle former for indkomster. Skal lønmodtagerne pålægges tilbageholdenhed, må man søge at sikre en tilsvarende tilbageholdenhed med andre indkomster.[32]) Man tilslutter sig principielt, at løn- og arbejdsforholdene fastsættes gennem frie forhandlinger mellem parterne på arbejdsmarkedet, men i akutte økonomiske situationer med en eventuel trussel om storkonflikt på arbejdsmarkedet har man fundet det nødvendigt med indgreb først og fremmest af hensyn til beskæftigelsen. Situationen skal være af en sådan art, at den gør sådanne indgreb nødvendige, og at der i befolkningen er en forståelse for nødvendigheden af indgreb.[33]) Endelig mener man, at en indkomstpolitik ikke kan gennemføres udelukkende ad politisk vej. Der må føres forhandlinger med de store lønmodtagerorganisationer, for uden bred tilslutning fra arbejdernes, tjenestemændenes og funktionærernes organisationer kan der ikke føres indkomstpolitik.[34])

Gennem tankerne om økonomisk samordning var *Det radikale Venstre* imidlertid det parti, der først så løn- og indkomstspørgsmålene i en større økonomisk sammenhæng. Man mente, at medvirkende til landets økonomiske vanskeligheder var, at de økonomiske magtfaktorer ofte handlede uafhængigt af hinanden og derfor i deres bestræbelser til tider modvirkede hinanden, så der ikke i den økonomiske politik kunne følges nogen fast linie på længere sigt.[35]) Det var derfor i sig selv en tilfredsstillelse for de radikale, at behovet for en økonomisk samordning blev erkendt fra alle sider med oprettelsen af Det økonomiske Råd i 1962.

Det var dog først med VR-planen fra 1965, at Det radikale Venstre formulerede sin principielle holdning til egentlig indkomstpolitiske indgreb, idet man i denne forbindelse gav udtryk for, at den del af den økonomiske samordning, der hidtil havde svigtet, var indkomstpolitikken.[36]) Det essentielle i denne plan, der satte sig tydelige spor i VKR-regeringens senere indkomstpoli-

31) *Socialdemokratiets helhedsplan,* pjece, december 1974, pkt. III.
32) *Folketingstidende 1974/75,* 2. saml., sp. 1071. (Statsmin. Anker Jørgensen).
33) *Folketingstidende 1974/75,* 2. saml., sp. 5109.
34) *Politiken,* 21.3.1970. (J. O. Krag).
35) *Folketingstidende 1955/56,* tillæg A, sp. 285.
36) *Folketingstidende 1965/66,* sp. 155. (Hilmar Baunsgaard).

tiske initiativer, var, at de to partier anså lønudviklingen som den skyldige i den manglende økonomiske balance, hvorfor man ønskede lønstigningerne begrænset, herunder ændring af dyrtidsreguleringen. De erhvervsdrivendes indkomster skulle derimod bestemmes af markedsforholdene. Man lagde op til en frivillig indkomstpolitik, hvor staten kun skulle sætte rammerne, men planen indeholdt også et væsentligt tvangselement, nemlig den gamle radikale tanke om løsning af arbejdskonflikter gennem tvungen voldgift.[37]) Mere nuancerede udtryk for de radikales opfattelse af indkomstpolitikken er dog også kommet til udtryk, også i VKR-perioden. Skulle en indkomstpolitik gennemføres, var den psykologiske faktor vigtig, idet man måtte sikre sig lønmodtagernes og deres organisationers tillid. En indkomstpolitik måtte derfor suppleres med foranstaltninger via skatte-, uddannelses- og socialpolitikken og følges op med en udbyttedeling, der sikrer lønmodtagerne andel i kapitaldannelsen.[38]) Endelig gav man i forbindelse med indgrebet i marts 1975 udtryk for, at indgreb over for lønudviklingen må medføre forholdsregler også over for den øvrige indkomstdannelse.[39]) Det radikale Venstres holdning til indkomstpolitik har således svinget noget gennem tiden og synes at have været bestemt af de politiske magtforhold og den politiske situation.

Sådanne svingninger i holdningen til indkomstpolitikkens form og indhold iagttages ikke for VR-planens anden deltager, partiet *Venstre,* og der går således en klar linie fra denne plan over partiets stilling til VKR-regeringens indkomstpolitiske forsøg, måske især udformning af 30. april-planen 1970, til Venstres henhedsplan 75. Indkomstpolitik betragtes som et middel til at bevare en ellers liberal økonomisk politik og som et alternativ til øget statsdirigering.[40]) For Venstre er indkomstpolitik først og fremmest indgreb mod løn- og prisudviklingen, herunder især indgreb mod den automatiske dyrtidsregulering. Overenskomstforhandlingerne må foregå på grundlag af en af regeringen fastlagt samfundsøkonomisk ramme for indkomstudviklingen, og konsekvenserne, hvis denne ramme overskrides, må på forhånd gøres klart.[41]) Bagved ligger en trussel om indgreb i indkomstdannelsen uden hensyn til organisationerne. Venstre mener ikke at kunne acceptere, at organisationsinteresser i vanskelige økonomiske situationer skal have lov til at blokere mulighederne for en indkomstpolitisk løsning af problemerne. Folketinget må da træffe de nødvendige beslutninger.[42])

Det konservative Folkeparti har derimod indtaget en noget reserveret hold-

37) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1968, p. 154.
38) *Jyllands-Posten,* 17.4.1970. (Niels Helveg Petersen).
39) *Folketingstidende* 1974–75, 2. saml., sp. 1228. (Hilmar Baunsgaard).
40) *Venstres Månedsblad,* nr. 1, 1969. (Henning Christophersen).
41) Venstres program, »Frem mod år 2000«, *Venstres Månedsblad,* nr. 4, 1969.
42) *Folketingstidende 174/75,* sp. 2795. (Henning Christophersen).

ning til indkomstpolitik. Man deltog hverken i helhedsløsningen eller i VR-planen, og selv under VKR-perioden var man skeptisk med hensyn til en indkomstpolitiks muligheder. Man mente nok, det af hensyn til den økonomiske balance kunne være hensigtsmæssigt at gennemføre indgreb, der holdt lønninger og priser i ro, men man tvivlede på folketingets muligheder for at fastlægge, hvor store indkomststigninger de enkelte befolkningsgrupper kunne tillade sig. Indkomstfastsættelsen måtte først og fremmest ske gennem en gensidig forståelse mellem de forskellige interesseorganisationer, mens regeringen kun kunne spille en formidlende rolle.[43]) En indkomstpolitik måtte for at kunne lykkes bygge dels på enighed mellem regering og opposition og dels på et samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets organisationer.[44]) Denne reserverede konservative holdning har desuden været forbundet med en stærk uvilje mod indgreb i bestående kollektive overenskomster uden samtykke fra de involverede organisationer, og især de konservative var således modstandere af at føre VKR-regeringens 30. april-plan igennem på tværs af lønmodtagerorganisationerne,[45]) en stillingtagen der var af afgørende betydning for denne plans skæbne.

Partierne til venstre for socialdemokratiet har alle været imod de indkomstpolitiske initiativer. Man har ment, at statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter udelukkende er til arbejdsgivernes fordel og betragter indkomstpolitikken som et middel til forøgelse af kapitalens merværdi, idet man mener, erfaringerne viser, at en indkomstpolitik kun kan være effektiv over for lønningerne.[46]) I 1967 gik flertallet af SF's folketingsgruppe dog ind for den socialdemokratiske mindretalsregerings forslag om indgreb mod bl. a. dyrtidsreguleringen, først og fremmest med henvisning til, at forslagene var tiltrådt af lønmodtagernes organisationer, og at man, hvis man gik imod, ville bringe hele arbejderflertallets reformpolitik i fare.[47]) Men partiet blev sprængt på spørgsmålet, idet mindretallet fastholdt, at man ikke kunne gribe ind i indgåede aftaler på arbejdsmarkedet. Det var ikke lønningerne, der var afgørende for omkostningsudviklingen.[48])

Endelig skal det bemærkes, at *Fremskridtspartiet* ønsker at gribe om »ondets rod« og fjerne de »svulmende« offentlige udgifter for i takt hermed at »afvikle« indkomstskatten.[49]) Før hver overenskomstfornyelse skal der så afholdes et »seminar« mellem repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og de politiske partier, så kommende skattelettelser kan indgå i en indkomstpolitisk løs-

43) *Ekstra Bladet*, 2.4.1970. (E. Haunstrup Clemmensen).
44) *Politiken*, 21.3.1970. (E. Ninn-Hansen), samt *Folketingstidende 1971/72*, sp. 612, og *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 2167.
45) *Politiken*, 9.5.1970. (E. Haunstrup Clemmensen).
46) Se bl. a. *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 1251. (Knud Jespersen).
47) *Folketingstidende 1967/68*, sp. 2075f. (Aksel Larsen).
48) *Ibid.*, sp. 2095. (Kai Moltke).
49) *Folketingstidende 1974/75*, sp. 2790. (Mogens Glistrup).

ning.[50]) Fremskridtspartiet var således under det seneste indgreb i marts 1975 for et totalt lønstop, opgivelse af 3 dyrtidsportioner kombineret med en forbedring af lønmodtagernes disponible realindkomst gennem lettelser i indkomstskatten.

3. *Indgrebenes tilrettelæggelse og sammenhæng med den øvrige økonomiske politik*

Ud fra de forskellige partiers opfattelse af indkomstpolitikkens form og indhold kan man opdele de konkrete indkomstpolitiske initiativer i to hovedkategorier, nemlig initiativer, der er præget af Venstres opfattelse, og initiativer, præget af socialdemokratiets, idet de øvrige partiers holdning enten har været præget af deres parlamentariske placering i forhold til disse to partier eller almindelig skepsis og direkte modstand. Initiativer, hvor Venstres opfattelse er den fremtrædende, retter sig først og fremmest mod omkostningsudviklingen og bygger på en klar økonomisk tankegang, der ser lønningerne som det afgørende element heri. Om fornødent er man villig til at gribe ind i bestående overenskomster eller den frie forhandlingsret mellem arbejdsmarkedets parter. Hvor socialdemokratiets tanker er de dominerende, indgår såvel et politisk som et økonomisk element, og ved siden af det omkostningsdæmpende har det fordelingspolitiske sigte en fremskudt plads. Den frie forhandlingsret for arbejdsmarkedets parter søges respekteret i videst muligt omfang, og ved indgreb er tilslutning fra lønmodtagerorganisationerne en klar forudsætning.

Med hensyn til indhold og tilrettelæggelse af de konkrete indkomstpolitiske initiativer tegner der sig da også en ret klar forskel mellem de to typer af indkomstpolitik i Danmark. Ved den førstnævnte type har lønpolitikken været det bærende element, mens indgreb over for priser, avancer, udbytter m. v. kun er blevet betragtet som en af politiske forhold betinget forudsætning for tilbageholdenhed i lønningerne. Det sidste har vel til en vis grad også været tilfældet ved den anden type, men da det fordelingsmæssige her har haft en lige så stor vægt som det omkostningsdæmpende, er indgreb i løndannelsen altid blevet søgt kombineret med en særlig følgelovgivning, f. eks. ATP, éngangsskat for ikke-lønmodtagere og ØD, med det formål at understrege, at byrderne ved en indkomstpolitik må fordeles ligeligt på de forskellige befolkningsgrupper med undtagelse af de svagest stillede. Det psykologisk-politiske moment forekommer derfor at have været mere fremtrædende ved den socialdemokratisk prægede type end ved den Venstre-prægede. Endelig er spørgsmålet om organisationernes medvirken blevet prioriteret forskelligt, men endnu er der ikke i Danmark blevet foretaget indgreb i løndannelsen uden om organisationerne.

50) *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 5111. (Glensgård).

Ved indgrebenes tilrettelæggelse har det endelig spillet en rolle, hvorledes den øvrige politiske politik er blevet udformet, og hvor klart det er blevet gjort, hvorledes de konkrete indkomstpolitiske indgreb skulle indgå i den samlede økonomiske politik. Mens socialdemokratiske initiativer oftest har været forbundet med en særlig lovgivning, er Venstres indkomstpolitske udspil som regel blevet fulgt op med tilbud om kompensationer i form af skattelettelser af forskellig art, men da man samtidig ofte har gennemført offentlige besparelser, har man bevidst eller ubevidst kunnet gøre den samlede virkning af et indgreb noget uklart. Fagbevægelsen har da også tilkendegivet, at det ved de indkomstpolitiske initiativer klart må vises, hvorledes fagbevægelsens løntilbageholdenhed indpasses i den samlede politik. Det mente man var tilfældet med f. eks. det socialdemokratiske udspil i forbindelse med devalueringskrisen i 1967, mens man fandt VKR-regeringens forskellige udspil noget uklare,[51]) ligesom uklarheden omkring de offentlige besparelser i efteråret 1974 spillede ind på fagbevægelsens reaktion på de gennemførte skattelettelser.

4. De politiske partiers tidligere holdning og adfærd

Historiske forhold og erfaringer med de forskellige partiers adfærd i relation til indkomstpolitikken kan spille en væsentlig rolle for deres muligheder for at føre forskellige indkomstpolitiske indgreb igennem. Ikke mindst vil disse forhold kunne være af betydning for lønmodtagerorganisationernes tillid til den pågældende regerings evne og vilje til at søge realiseret en rimelig afbalanceret indkomstpolitik. Den nationaløkonomiske diskussion af lønpolitikkens fortræffeligheder samt forskellige politiske udtalelser, hvor lønnen ses som den afgørende inflationsfremmende faktor, har således været stærkt medvirkende til at skabe en skepsis hos disse organisationer mod de forskellige borgerlige partiers oprigtighed i indkomstpolitikken, og at man har betegnet deres udspil som traditionel klassepolitik. At partiernes tidligere adfærd kan spille en væsentlig rolle for deres muligheder for at føre indkomstpolitik, understreges endelig derved, at LO i sin afvisning af VKR-regeringens første udspil i februar 1968 fandt det nødvendigt at erindre om, at de partier, der nu udgjorde den parlamentariske basis for den daværende flertalsregering, meget klart gik mod LO's indstilling og ved afstemningen i folketinget forkastede de lovforslag, der var en følge af den socialdemokratiske mindretalsregerings forhandlinger med bl. a. LO og de øvrige lønmodtagerorganisationer.[52]) VKR-regeringen havde et indkomstpolitisk »lig i lasten«, og gennem hele perioden var der et stærkt mistillidsforhold mellem regeringen og lønmodtagerorganisationerne, hvilket viste sig afgørende for dens indkomstpolitiske muligheder.

51) *Beretning 1968. Landsorganisationen i Danmark,* p. 54.
52) LO's svar til statsministeren 1. marts 1968, her citeret efter *Arbejdsgiveren,* nr. 6, 15. marts 1968.

IV. De danske indkomstpolitiske erfaringer. Problemer og perspektiver

A. Den økonomiske udvikling og indkomstpolitikkens bidrag til stabilisering 1960–75

Dansk økonomi har, som nævnt, siden 1960 været præget af en kraftig inflationær udvikling med næsten kroniske betlingsbalancevanskeligheder. Fra slutningen af 1960 begyndte den meget kraftige stigning i den økonomiske aktivitet, der var sat ind i 1958, at forrykke balancen i den danske økonomi, og i 1961 udløste højkonjunkturen således en meget betydelig opgang i pengeindkomsterne, valutatab og kraftige prisstigninger. Indkomsterne steg med 10–15 %, og sammen med en ekspansiv virkning af især det offentliges drifts- og anlægsbudget skabte dette et indre efterspørgselspres af ikke ringe omfang.[53]) Produktionen derimod steg i 1961 »kun« med ca. 5 %.[54]) Udviklingen førte til en forringelse af den danske konkurrenceevne over for udlandet med følgende vanskeligheder med betalingsbalancen, ligesom svindet i valutabeholdningen nåede et urovækkende omfang.

I denne situation fik »helhedsløsningen« i marts 1963 tilsyneladende en klart stabiliserende effekt på økonomien, og det lykkedes således i 1963 af opnå overskud på betalingsbalancen, hvilket ikke er set siden! Allerede i slutningen af 1962 syntes der imidlertid at være indtrådt en selvstændig dæmpning af efterspørgselspresset, og denne udvikling blev yderligere forstærket gennem den økonomiske politik, idet der ved det såkaldte oms-forlig i maj–juni 1962 blev aftalt en finanspolitisk stramning og skærpede byggerestriktioner. Desuden kunne der i de sidste måneder af 1962 konstateres tendenser til stigende arbejdsløshed, ligesom lønstatistikken viste en afsvækket lønstigningstakt allerede i de to sidste kvartaler af 1962.[55]) Tendenserne til genskabelse af den økonomiske balance var således fremherskende, allerede før man gennemførte »helhedsløsningen«. Endelig kompliceredes en vurdering af indgrebets effekt af, at der i begyndelsen af 1963 indtrådte en international konjunkturudvikling, der muliggjorde en hidtil uset stigning i den danske industrieksport. Alle disse forhold samt indgrebenes stabiliserende karakter bevirkede, at der meget hurtigt blev opnået økonomisk balance, men samtidig måtte man konstatere en stigning i arbejdsløsheden og et kraftigt fald i væksten af bruttofaktorindkomsten.[56])

53) *Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser,* Det økonomiske Råds Formandskab, 18. december 1962 (stencil.), p. 2.
54) Se tabel 4.
55) *Redegørelse til regeringen vedrørende den økonomiske situation,* Det økonomiske Råds formandskab, 16. september 1963 (stencil.), p. 8.
56) Se tabel 4.

Tabel 4. Udviklingen i en række udvalgte økonomiske indikatorer i Danmark 1960–74

År	Betalingsbalancens løbende poster	Årlig vækst i BFI, faste priser	Arbejdsløshed	Nettogæld over for udlandet		Byttеforhold over for udlandet	Arbejdernes nominalløn		Arbejdernes realløn		Forbruger-priser		Reguleringspristal		Dyrtidsportioner	Industriproduktion	
	mio. kr.	pct.	pct.	mio. kr.	I	I	I	pct.	I	pct.	I	pct.	jan.	juli		I	pct.
1960	– 407	6,5	4,2	417	100	100	100	6,5	100	–	100	–	452[1])	448	1	100	–
1961	– 755	5,6	3,3	1.070	257	98	112	12,2	108	8,0	104	4,0	454/148[2])	150	1	105	5,0
1962	– 1.657	5,6	3,0	2.629	630	100	124	10,3	112	3,7	112	7,7	154	157	3	115	9,5
1963	165	0,4	4,2	2.315	555	101	134	8,0	114	1,8	117	4,5	165/100	101	2 (2/3)	116	0,9
1964	– 1.393	8,8	2,4	3.552	852	103	145	8,6	120	5,3	122	4,2	103	105	1	129	11,2
1965	– 1.218	5,0	2,0	4.501	1079	103	162	11,8	126	5,0	129	5,7	108	112	3	138	7,0
1966	– 1.453	2,2	2,3	5.746	1378	106	182	12,2	131	4,0	139	7,8	116	118	2	141	2,2
1967	– 2.004	4,1	2,7	7.788	1868	103	199	9,4	134	2,3	149	7,2	120	123	1	148	5,0
1968	– 1.616	4,5	5,0	8.790	2108	101	223	11,8	139	3,7	161	8,1	127	130	3	159	7,4
1969	– 3.091	7,7	3,9	11.644	2792	103	248	11,5	149	7,2	166	3,1	131	134	1	178	11,9
1970	– 4.067	2,9	2,9	14.892	3571	102	276	11,2	156	4,6	177	6,6	138	142	3	183	2,8
1971	– 3.174	3,5	3,7	18.591	4458	100	317	15,1	169	8,3	188	6,2	145/100	103,3	2	187	2,1
1972	– 465	5,3	3,6	19.387	4649	105	354	11,6	177	4,7	200	6,4	106,2	110,4	2	203	8,6
1973	– 3.005	3,8	2,4	22.842	5478	106	409	15,4	188	6,2	218	9,0	113,8	120,0	3	210	3,4
1974	– 6.145	1,0	5,2	29.694	7121	92	489	19,7	194	3,1	252	15,6	128,5	138,2	6		
jan. 1975			13,9								259		147/100		3		

1) 1914 = 100. 2) 1949 = 100.
I: Index

Men bedringen i den økonomiske stabilitet var kun af forbigående karakter, idet de følgende års konjunkturopsving skabte et meget højt beskæftigelsesniveau med et følgende stærkt pres på priser og lønninger samt voksende betalingsbalancevanskeligheder. I efteråret 1967 ramtes den danske økonomi imidlertid af afmatningen i de internationale konjunkturer, således at der kunne iagttages en vigende tendens i efterspørgsel, produktion og beskæftigelse. Sammen med tendensen til stigende ledighed kunne man allerede fra midten af 1967 desuden se en nedgang i lønstigningstakten.[57]) Den finanspolitiske stramning med bl. a. moms'ens indførelse i juli 1967 medvirkede yderligere til en stærk stigning i ledigheden, således at denne i 1968 nåede et for 1960'erne meget højt niveau. Sterling-devalueringen i november 1967 gjorde situationen akut, idet der allerede var udsigt til et stort underskud på betalingsbalancen, og i et forsøg på at undgå en yderligere svækkelse af konkurrenceevnen valgte man at skride til en devaluering af kronen. Da det ikke lykkedes at få den indkomstpolitiske følgelovgivning igennem, fik dette en mærkbar indvirkning på priser og lønninger med bl. a. udløsning af 3 dyrtidsportioner i 1968. I stedet gennemførtes en finanspolitisk stramning, der førte til en midlertidig forbedring i betalingsbalancen i 1968, ligesom inflationstakten mindskedes i 1969, men ledigheden var stadig relativt høj.

I 1969 indtraf en stærk ophedning af den indenlandske økonomi, især som følge af det »skattefrie« år i forbindelse med overgangen til kildeskatten, og man fik en stærk stigning i betalingsbalanceunderskuddet, samtidig med at valutabeholdningen belastedes hårdt af de gentagne internationale valutakriser. Efter at det efterspørgselspres, der prægede dansk økonomi ved indgangen til 1970, var bragt til ophør, var den indenlandske efterspørgsel præget af en fortsat afdæmpning, således at det i 1971 lykkedes at opnå en bedring i betalingsbalancesituationen i 1971. I 1972 indtrådte en kraftig forbedring i Danmarks bytteforhold over for udlandet, og dette kombineret med virkningerne af den i efteråret 1971 gennemførte særtold førte til en kraftig forbedring af betalingsbalancesituationen.

Konjunkturopgangen fortsatte det meste af 1973 og skabte sammen med EF-medlemskabet en stærk indenlandsk aktivitet, således at man, allerede inden den internationale økonomiske krise satte ind i efteråret 1973, i Danmark oplevede de stærkeste prisstigninger siden anden verdenskrig. Denne udvikling blev så yderligere skærpet af de højere energi- og råstofpriser, og bytteforholdet over for udlandet blev kraftigt forringet. Beskæftigelsen udviste under denne udvikling et meget betydeligt fald. Mens den samlede ledighed i 1973 var på 2,4 %, steg den i 1974 til 5,2 %, og i slutningen af 1974 og begyndelsen af 1975 øgedes den til et omfang, der ikke var set i Danmark den sidste snes år.[58])

57) *Dansk økonomi i efteråret 1968,* Det økonomiske Råds formandskab, sept. 1968, p. 33.
58) Se tabel 4.

Ifølge de normale kriterier for indkomstpolitik antyder dette udviklingsforløb et næsten permanent »behov« for indkomstpolitik, og de mange initiativer, der er vist i tabel 3, vidner om betydelig politisk interesse for at løse de grundlæggende balanceproblemer i dansk økonomi gennem indkomstpolitiske løsninger. Imidlertid viser erfaringerne også, at de mange forsøg på at føre indkomstpolitik (og de endnu mere talrige »appeller«, der i perioden er fremsat fra regeringen og Det økonomiske Råds forsmandskab om at udvise »tilbageholdenhed« med indkomst – læs: løn – krav) har haft begrænset indflydelse på indkomststigningerne i det danske samfund. Appellerne har parterne siddet overhørig, og få af de foreslåede indgreb er blevet gennemført. Men selv de tilfælde, hvor de foreslåede indgreb har været kronet med enten hel eller delvis »succes«, viser tilsyneladende, at den førte indkomstpolitik har været af marginal betydning, og den har tilsyneladende kun været gennemførlig under specielle omstændigheder.

»Helhedsløsningen« i 1963, arbejdsgivertilskuddene i 1970 og 1974, prislovsændringen i 1970, og »marts-løsningen« i 1975 er de eneste i rækken af initiativer, som faktisk er blevet iværksat. Hvilken effekt hensigtserklæringen fra det storpolitiske forlig i september 1975 vil få forbindelse med kommende løn- og indkoststigninger vides af gode grunde endnu ikke. Alle disse indgreb har præg af ad-hoc løsninger, og kun 1963 og 1975 kan betegnes som egentlige indkomstpolitiske indgreb. I arbejdsgivertilskuddene ligger der et oplagt indkomstpolitisk sigte, nemlig en bestræbelse på midlertidgt at begrænse omkostningsvirkningen af udløste dyrtidsportioner, men i begge tilfælde var der tale om »surrogat«-løsninger til foreslåede indgreb i løndannelsen (suspension – med skattekompensation – af de udløste dyrtidsportioner). Der blev netop ikke p. g. a. modstand fra organisationerne tale om direkte mindskelser i indkomstudviklingen, men arbejdsgiverne fik en midlertidig kompensation i form af tilskud til de udløste dyrtidsportioner. Ændringen af prisloven i 1970 havde ligeledes kun indirekte præg af indkomstpolitik, idet ændringen betød forbud mod prisstigninger affødt af lønglidning.

Den reelle indvirken på forløbet af den økonomiske udvikling af de gennemførte indkomstpolitiske foranstaltninger har været beskeden. »Helhedsløsningen« fik tilsyneladende en betydning svarende til den oprindelige intention: et stort betalingsbalanceunderskud i 1961 og 1962 vendte sig til periodens eneste (beskedne) betalingsbalance*overskud* i 1963, samtidig med at prisstigningerne fladede ud. Imidlertid var denne dobbelte effekt som nævnt begyndt at vise sig allerede de to sidste kvartaler af 1962 parret med en stagnation i den økonomiske vækst og stigning i ledigheden. Allerede i 1964 var betalingsbalanceunderskuddet og de foregående års prisstigninger vendt tilbage. Der var god gang i lønglidningen, og overenskomstafslutningen i 1965 udløste meget store indkomststigninger, bl. a. som følge af en ikke ringe »ekko-virkning« fra

1963, f. eks. fra de offentligt ansattes side. Denne overenskomstafslutning fik derfor ikke ufortjent tilnavnet »lønfesten«.

Det er umuligt ved hjælp af den tilgængelige statistik eksakt at måle den reelle betydning af de i 1970 og 1974 udbetalte arbejdsgivertilskud. Meget tyder imidlertid på, at ingen af tilskuddene har udløst en effekt svarende til den tilsigtede. Den omkostningsinflation, de var sat ind for at »bekæmpe«, forløb samtidigt med en stærk efterspørgselsinflation – i 1974 i høj grad en inflationsbetinget efterspørgselsinflation, der betød, at det indirekte pristilskud efter en kortvarig prisdæmpende (eller prisstigningsudsættende) virkning blev »spist op« af en forstærket lønglidning på de enkelte virksomheder.

Prisloven fra 1970, der tilstræbte et »rygstød« for arbejdsgiverne til at modstå presset for lønforbedringer i overenskomstperioden, idet den nægtede arbejdsgiverne hjemmel til at indregne omkostningsstigning som følge af lønglidning i priserne, markerede en interessant nytænkning i forhold til den oprindelige indkomstpolitiske teori, der helt har koncentreret sig om de egentlige overenskomstsituationer. Imidlertid blev dette indirekte forsøg på at knægte det »bevægelige lønsystem« kraftigt angrebet fra fagbevægelsen, og navnlig af metalarbejderne. Det blev karakteriseret som overenskomststridigt, og i praksis havde prismyndighederne ikke store muligheder for at effektuere forbuddet. I den officielle statistik over lønudviklingen har det i alt fald ikke sat sig varige spor.

Om indgrebet i 1975 vil få virkninger svarende til dets intentioner, er det endnu for tidligt at udtale sig.[59]) Meget tyder imidlertid på, at der i kølvandet på indgrebet i marts har fundet en stærk afmatning sted i både pris- og lønstigninger, således at den danske omkostningsudvikling, efter i en årrække at have ligget betydeligt over de lande, der konkurreres med, nu er kommet ned på et af Vesteuropas laveste niveauer. Det ville dog være uklogt at give »martsløsningen« hovedæren herfor. Den meget kraftige stigning i arbejdsløsheden fra sommeren 1974 til sommeren 1975 (en tredobling) har i sig selv virket stærkt neddæmpende på løn- og prisudviklingen. Det må i denne forbindelse heller ikke glemmes, at arbejdsløsheden især har ramt aktiviteten i byggefagene, der traditionelt har været »førende« med hensyn til lønglidning.

De danske indkomstpolitiske erfaringer modsiger på ingen måde den konklusion, som Ulman og Flanagan når frem til efter en grundig analyse af de indkomstpolitiske forsøg i Vesteuropa, idet de om indkomstpolitikkens effektivitet siger: »The record suggests that it might operate most efficiently in the short run under conditions of excess supply. Then it might help to hold down wage and price increase in an economy short of full employment«.[60]) De to lejligheder, hvor det har været muligt at komme igennem med egentlige ind-

59) En foreløbig vurdering er dog givet i *Dansk økonomi, maj 1975,* Det økonomiske Råds formandskab.

60) Lloyd Ulman & Robert J. Flanagan, *op.cit.,* p. 216.

komstpolitiske løsninger, var netop sådanne økonomiske situationer præget af undereftерspørgsel, og »helhedsløsningen«, hvis virkninger vi kender, var netop virkningsfuld »in the short run«.

Noget kunne på baggrund af de hidtidige erfaringer tale for den tentative konklusion, at indkomstpolitik i Danmark kun er mulig som et ad hoc-indgreb under sådanne konjunkturmæssige betingelser, hvor dens økonomiske effekt i virkeligheden er næsten overflødig, hvorimod den er meget vanskelig at anvende i de situationer, hvor den i en kombineret efterspørgsels- og omkostningsinflation sættes ind mod omkostningsstigningerne af hensyn til betalingsbalaceerhvervenes konkurrenceevne.[61])

B. Indkomstpolitikkens rolle

Når man betragter de to »vellykkede« indkomstpolitiske indgreb – »helhedsløsningen« og »martsløsningen« – er ad hoc og status quo-mønsteret slående. Meget kunne tale for en konklusion i retning af ikke at anskue disse to »løsninger« som en ny måde at føre økonomisk politik på, men som de sidste led i en lang kæde af offentlige indgreb på arbejdsmarkedet, jvf. tabel 2. Begge effektueres i en overenskomstsituation, hvor forhandlingerne på arbejdsmarkedet er brudt sammen, og hvor udbruddet af en storkonflikt med arbejdsstandsning ville bringe regeringen i store økonomiske, og navnlig politiske, vanskeligheder.

I 1962–63 var risikoen en åben splittelse mellem de to store forbund i LO (specialarbejderne og metalarbejderne), en splittelse mellem fagbevægelsen og regeringen og et brud på samarbejdet mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre. Hele forløbet af krisen op til »helhedsløsningen«s gennemførelse var da også resultatet af en veltilrettelagt strategi fra regeringens side (i forståelse med de faglige ledere) for at undgå storkonfliktens truende følger i form af splittelse i arbejderbevægelsen og regeringen. I denne strategi spillede indkomstpolitikken en vigtig rolle som legitimerende faktor for et utraditionelt, altomfattende regeringsinitiativ. Det nyoprettede økonomiske råd blev bevidst brugt til at skabe et alibi for det tilsigtede indgreb, som selvsagt var økono-

61) En parallel konklusion – omend anderledes udtrykt – når Nils Elvander frem til i sin vurdering af indkomstpolitikkens effektivitet i de nordiske lande, se Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *Konfliktlösning på arbetsmarknaden,* Lund 1974, p. 120. Han tilføjer dog, at indkomstpolitik også synes mulig i tilfælde af »national nødstilstand« og anfører som eksempel »helhedsløsningen« i 1963. Selv om han givetvis har ret i, at en dramatisk følelse af »krise« kan være en forudsætning for en vellykket indkomstpolitik, er det tvivlsomt, om »helhedsløsningen« tydeligt viser forskellen mellem indkomstpolitik gennemført i »overflødige« situationer og i situationer præget af »national krisetilstand«.

misk motiveret, men hvis hensigt var at løse fundamentale *politiske* problemer for den socialdemokratisk-radikale regering.[62])

»Martsløsningen« i 1975 skete ligeledes i en akut overenskomstsituation med trussel om udbrud af storkonflikt, hvilket ville kunne være til stor skade for den netop tiltrådte socialdemokratiske mindretalsregering, og til skade for fagbevægelsen, hvis strejkekasser efter storkonflikten i 1973 var tomme, og hvis medlemmer kun havde ringe konfliktvilje, arbejdsløshed samt en offensiv Dansk Arbejdsgiverforening, der satte sin lid til et indkomstpolitisk-venligt flertal af borgerlige partier i folketinget. Også i denne situation var indgrebet formet efter en taktisk vurdering af regeringens og fagbevægelsens muligheder. I modsætning til 1963 havde regeringen ikke flertal i folketinget, og den var derfor afskåret fra at løse problemerne i form af en aftale med fagbevægelsen. I stedet måtte den i forståelse med fagbevægelsen foranledige forligsmanden til at fremsætte en mæglingsskitse, som enten begge parter kunne acceptere, hvilket var lidet sandsynligt, eller som ingen af parterne kunne acceptere. Denne mæglingsskitse blev som ventet forkastet af begge parter,[63]) men både LO og Dansk Arbejdsgiverforening rådede forligsmanden til at overlade statsministeren den – ifølge formalia ikke-eksisterende – forkastede mæglingsskitse, hvorefter regeringen sammen med et betydeligt flertal i folketinget ophøjede skitsen til lov.

I en periode inden indgrebet havde det været drøftet, om regeringen skulle foretrække et snævert indgreb, udelukkende rettet mod arbejdsmarkedsforhandlingerne, men forslag herom blev forkastet i regeringen, fordi det økonomisk og politisk var at foretrække, at der blev truffet en generel ordning for alle lønmodtagergrupper, og fordi regeringen ønskede at afskaffe den særlige procentvise dyrtidsregulering for funktionærer og tjenestemænd og lade den afløse af ensartede dyrtidsportioner til alle lønmodtagere – dog kombineret med en løfteparagraf om indførelse af en taktregulering for funktionærer og tjenestemænd.

Igen var »løsningen« i 1975, som i 1963, altså et akut, ad hoc-indgreb gennemført i forståelse mellem en socialdemokratisk ledet regering og fagbevægelsen for at undgå en politisk og faglig dyr arbejdskamp, og atter brugtes indkomstpolitikken til at give indgrebet en form, der kunne accepteres såvel af de andre politiske partier som i lønmodtagerorganisationernes medlemsgrupper og i befolkningen.

62) For en udførlig gennemgang af »helhedsløsningens« baggrund og forløb, se Svend Auken, *Helhedsløsningen 1963*. En undersøgelse af et offentligt indgreb i overenskomstforhandlingerne på det privat arbejdsmarked med særlig vægt på tilrettelæggelsen af fagbevægelsens politik, utrykt specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1968.

63) På et vist tidspunkt gik der rygte på Christiansborg om, at arbejdsgiverne havde sagt *ja* til skitsen, hvad der ville have sprængt »martsløsningen«. Men rygtet viste sig grundløst.

Indkomstpolitikken spillede altså en væsentlig rolle både i 1963 og i 1975 for valget af formen for indgrebet, for argumentationen og for præsentationen over for de berørte grupper og befolkningen. Indkomstpolitikken havde betydning som en måde, hvorpå man kunne »legitimere« indgreb, der ikke primært var indkomstpolitisk motiverede.

C. Grænser for indkomstpolitik

Betingelserne for at føre indkomstpolitik i Danmark har tidligere været berørt. De vigtigste af disse har været, at den økonomiske udgangssituation på én gang skal motivere og lette indgrebet (alarmsituationer, hvor indgreb er nødvendige, men i en vis forstand også overflødige); der skal være en manifest tilspidset situation på arbejdsmarkedet, indgrebet skal ske i forbindelse med stærkt centraliserede lønforhandlinger, og det skal ske i forståelse med navnlig lønmodtagernes organisationer.[64]) Den sidste meget vigtige betingelse synes også at kræve, at regeringen er socialdemokratisk ledet, fordi lønmodtagerne og deres organisationer – med LO i spidsen – erfaringsmæssigt har mere tillid til, at løsningen bliver acceptabel for deres vedkommende, hvis den hidrører fra en socialdemokratisk regering.[65])

At regeringen har socialdemokratisk ledelse synes endvidere at være en vigtigere politisk betingelse for indkomstpolitik i Danmark, end om regeringen råder over et flertal i folketinget. Den borgerlige regeringskonstellation mellem partierne Venstre, konservative og radikale, der som regering rådede over det største flertal siden begyndelsen af århundredet, forsøgte ved tre lejligheder at lægge op til egentlige indkomstpolitiske løsninger, men hver gang uden at opnå lønmodtagerorganisationernes indforståelse, jvf. oversigten i tabel 3. Tværtimod mødte alle VKR-regeringens indkomstpolitiske udspil en massiv modstand fra organisationerne på lønmodtagerside.[66]) Og selv om der var absolut enighed mellem regeringspartierne om indkomstpolitikkens rigtighed, kunne man ikke enes om at presse løsningerne igennem folketinget under organisationernes modstand, fordi det største regeringsparti, Det konservative Folkeparti, nægtede at medvirke.

Med hensyn til de politiske partiers holdning er der, som tidligere understreget, en afgørende forskel mellem Socialdemokratiets og især Venstres opfattelse af indkomstpolitik. En vigtig forskel, der nok må fremhæves, når man skal forklare, hvorfor det til trods for det »objektive behov« og den megen

64) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1968, p. 168. Samt Erik Ib Schmidt, *Dansk Økonomisk Politik,* Kbh. 1971, p. 224. Og Jan Fabritius, Inkomstpolitik i trediverne og tresserne – betingelserne for dansk indkomstpolitik, *Økonomi og Politik,* nr. 4, 1974, p. 300.

65) Jvf. Lennart Brantgärde, Nils Elvander, Folke Schmidt & Anders Victorin, *op.cit.,* p. 120.

66) Som en vigtig konsekvens af indkomstpolitikken er lønmodtagerorganisationerne blevet »svejset« tættere sammen, således at man ofte optræder i en enig lønmodtagerfront.

diskussion er blevet til så lidt med praktisk indkomstpolitik i Danmark, ligger i, at Socialdemokratiet har bevaret en skepsis over for en permanent indkomstpolitik i et liberalt/kapitalistisk samfundssystem. Man fremhæver, at en sådan indkomstpolitik må kombineres med ØD og indgreb på andre områder, parret med øget styring af det økonomiske liv,[67]) mens på den anden side Venstre og andre »borgerlige« partier er tilhængere af en indkomstpolitik på mere kontinuerlig basis.[68])

I virkeligheden kunne man på basis af de hidtidige indkomstpolitiske erfaringer i Danmark fristes til at konkludere på følgende måde: De, der vil føre indkomstpolitik, kan ikke trænge igennem, og de, der har muligheden for at gennemføre indkomstpolitik, er skeptiske over for den. Og de indgreb, der kan gennemføres, er kun mulige, når de er overflødige!

Udover de partipolitiske vilkår for indkomstpolitik er der også andre institutionelle forhold, der besværliggør mulighederne for at føre indkomstpolitik i Danmark, og som derfor kan bidrage til en forklaring af, hvorfor så få forsøg er lykkedes.

Megen interesse har været ofret på *den automatiske dyrtidsregulering,* som har givet en meget stor del af indkomststigningerne et mere autonomt præg, fordi disse indkomststigninger nok hviler på en ordning skabt ved forhandlinger på arbejdsmarkedet, men hvor selve den konkrete lønstigning ikke er resultatet af en forhandling. Dette system er en så hævdvunden bestanddel af det danske lønsystem, og så store interesser fra organisationernes side er knyttet til dets opretholdelse, at det i praksis – til trods for adskillige forslag herom – har været umuligt at afskaffe eller modificere det. Ikke mindst partiet Venstre har gentagne gange stillet forslag om ændring af systemet til en halvautomatisk regulering, eller en regulering efter »velstandstal« eller en direkte suspension i akutte situationer med kompensation via skattelovgivningen. *Alle* disse forslag har mødt kompakt modstand fra lønmodtagerorganisationerne. Den eneste gang, et forslag om »indefrysning« af en dyrtidsportion blev accepteret af organisationerne i forbindelse med devalueringskrisen i 1967, jvf. tabel 3, blev forslaget afvist af de borgerlige partier som følge af disse partiers interesse i at vælte den socialdemokratiske regering.

I dag må man konstatere, at det ikke er realistisk at forestille sig en indkomstpolitisk løsning med en afskaffelse eller kraftig modifikation af den automatiske dyrtidsregulering, samtidig med at det formentlig for de borgerlige partier kan være tilsvarende vanskeligt at forudse en effektiv indkomstpolitik uden en sådan ændring.

Et andet institutionelt forhold, som også vanskeliggør mulighederne for traditionel indkomstpolitik, er, at den tilsyneladende kraftige centralisering, der

67) Se f. eks. udtalelser af Anker Jørgensen, *B.T.,* 15.4.1970.

68) For at bevare en ellers liberal økonomisk politik, se Henning Christophersen i *Venstres Månedsblad,* nr. 1, 1969.

præger overenskomstforhandlingerne, netop kun er *tilsyneladende*. De lønstigninger, der direkte er et resultat af de centraliserede overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked, er relativt beskedne i forhold til de lønstigninger, der sker i kraft af den automatiske dyrtidsregulering og i kraft af den lønglidning, der finder sted på den enkelte arbejdsplads.[69]) Størstedelen af de aftalemæssige lønstigninger på det private arbejdsmarked sker netop ikke centralt, men *decentralt*, hvor det eneste »værn« med »excessive« lønstigninger er arbejdsgivernes evne og vilje til at sige nej. Det er begrænset, hvad lovgivningsmagten og i virkeligheden ofte også organisationerne kan gøre for at kontrollere, at den tilsigtede tilbageholdenhed udvises her. Arbejdsgiverne har i perioder forsøgt at iværksætte en total kamp mod lønglidningen, men som oftest uden noget større resultat. Lønglidningen forekommer netop med særlig styrke i perioder med efterspørgselsinflation, fuld beskæftigelse og meget høj økonomisk aktivitet, hvor den individuelle arbejdsgiver hyppigt har betydeligt større interesse i at være positiv over for de ansattes lønkrav end under en konfrontation.[70])

Lønglidningsproblemet, der er en afgørende bremseklods for en mere langsigtet indkomstpolitik i en fuld-beskæftigelsessituation, har man søgt at løse ved appeller til organisationerne, appeller, der dog ikke har haft nogen effekt, gennem en prislovgivning, hvor lønglidningsomkostninger ikke kan indregnes, hvilket dog ikke har kunnet lade sig administrere, samt endelig gennem forskellige former for skattelettelser i den hensigt at øge lønmodtagernes disponible realløn uden lønstigninger. Men hidtil har det ikke været muligt at integrere disse og andre forslag rettet mod lønglidningen i en samlet og af organisationerne accepteret indkomstpolitisk strategi.

Konklusionen må derfor blive, at de centraliserede forhandlinger, man i visse situationer har mulighed for at gribe ind overfor, kun har relativt ringe vægt i det samlede løndannelsesbillede. Overenskomstafslutningen i 1973 gav eksempelvis en samlet forøgelse af lønsummen inden for DA–LO området på ca. 8 % i overenskomsternes toårige løbetid, men de faktiske lønstigninger kom i samme periode til at ligge betydeligt højere (ca. 45 %).

Et tredie institutionelt forhold, der vanskeliggør en mere permanent dansk indkomstpolitik, er organisationernes afgjorte uvilje mod en statslig, kontineurlig indkomstpolitik. Organisationerne ønsker at bevare deres frihed – under samfundsøkonomisk ansvar – til selv at forhandle løn- og arbejdsvilkår. Indgreb foretaget af en »lønmodtager«-regering i akutte situationer, når forhandlingerne på arbejdsmarkedet er »kørt fast«, har man og vil man formentlig kunne acceptere. Men en stadig fast regulering med statslig deltagelse, som man kender det i en række andre vestlige lande, har organisationerne altid

69) *Den automatiske dyrtidsregulering*, udg. af LO, 1970, p. 17.
70) Se *Dansk økonomi, efteråret 1973*, Det økonomiske Råds formandskab, Kbh. 1973, p. 73.

været modstandere af. De normallønnedes meget stærke organisationer (specialarbejderne, funktionærerne og tjenestemændene samt de ufaglærte kvinder) har altid været uforsonlige modstandere heraf, og også andre organisationer har udvist en betydelig skepsis. En fast tilbagevendende kommentar fra lønmodtagerorganisationerne er, at de erkender et samfundsmæssigt ansvar, men at de ønsker selv at klare problemerne, og de har følgelig vendt sig mod fastlæggelse af for stive rammer for indkomstudviklingen.

Af disse grunde blev der derfor i de første år i Det økonomiske Råds virksomhed (1962–66) fra formandskabets side lagt vægt på i god tid inden overenskomstsituationen at opstille vejledende rammer for en forsvarlig indkomstudvikling i samfundet. Som regel lød rammen på ca. 3 %,[71]) og i forhandlingsreglerne fra 1964 indføjedes således direkte en hensigtserklæring fra de to hovedorganisationer, hvorefter »hovedorganisationerne tilvejebringer, i fællesskab eller hver for sig et økonomisk-statistisk materiale, herunder også materiale til belysning af den allerede skete og den forventede produktionsudvikling, samt faglige og branchemæssige oplysninger. Sammen med foreliggende officielle redegørelser og oversigter danner dette materiale grundlag for parternes forhandlinger om fastlæggelse af det økonomiske rammebeløb og de gneerelle kravs indpasning heri«.[72]) I praksis faldt dette forsøg på organisationernes *frivillige* indkomstpolitik dog skuffende ud. Både ved overenskomstsituationen i 1965 og 1967 blev der opstillet rammer for den endelige løsning – under indflydelse af formandskabets rekommendationer – men på et niveau, der lagt sammen med den faktiske lønglidning lå langt over økonomernes vurderinger. Det økonomiske Råds formandskab har da også i konsekvens heraf lagt sine råd til regering, folketing og organisationer betydeligt mere »bredt« op efter de dårlige erfaringer.[73]) Tilsyneladende har man også ønsket at undgå den kritik, som navnlig Specialarbejderforbundet rettede mod Rådet for kun at beskæftige sig med at opstille snævre rammer for de lavestlønnedes lønstigninger.[74])

71) Steen Leth Jeppesen, De danske indkomstpolitiske erfaringer, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1968, pp. 151f.

72) Forhandlingsreglerne af 6. juni 1964, § 5. Citeret efter *Dansk Arbejdsgiverforening. Beretning 1. maj 1964–30. april 1965*, p. 21.

73) Steen Leth Jeppesen, *Indkomstpolitik*. Kilder til den økonomisk-politiske debat i Danmtrk, Kbh. 1973, p. 23.

74) I sin formandsberetning på Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbunds kongres i 1965 udtalte formanden Viggo Wivel således bl. a.: »Hele den gammelkendte garde mødte frem med deres kendte advarende ord om, at den økonomiske situation var så og så anstrengt, hvorfor arbejdsmarkedets parter måtte vise mådehold, hvis der i det hele taget kunne blive tale om lønforbedringer til arbejderne. De var der allesammen, nationalbankdirektør, økonomer, professorer, de borgerlige blade og mange, mange andre, som vi gennem årene har lært at kende, hver gange arbejdernes lønninger var til debat. At arbejdsgiverforeningens ledelse var mere villig til at lytte til disse advarende røster, kan ikke undre nogen«. Se *Arbejdsmændenes og Specialarbejdernes Fagblad*, 1.11.1965, p. 384.

Alt i alt er der grund til at konkludere, at indkomstpolitik har spillet en overraskende beskeden rolle i den faktiske udformning af dansk økonomisk politik og i det spil, der fører frem til løn- og indkomststigninger i Danmark. Denne konklusion gælder selvsagt kun den undersøgte periode, men meget tyder på, at de for en permanent indkomstpolitik ugunstige vilkår er så dybt forankrede i det danske løndannelsessystem, at det bliver vanskeligt at forestille sig, hvordan en indkomstpolitik i traditionel forstand, som beskrevet i denne fremstilling, vil kunne gennemføres i Danmark som andet end en ideologi, der kan legitimere akutte statslige indgreb i arbejdsmarkedsforhandlingerne.

D. Ingen ny-korporatisme

Det følger af denne hovedkonklusion, at de sidste 15 års indkomstpolitik i Danmark næppe har medført grundlæggende forandringer i samspilmønsteret mellem organisationer og statsmagt. I hvert fald er det vanskeligt at spore en *selvstændig* »korporatiseringstendens« som følge af de mange forsøg på at føre indkomstpolitik.

Den største ændring i samspillet mellem regering og arbejdsmarkedets organisationer kan består i, at der dels er sket en vis optrapning i hyppigheden af kontakter om samfundsøkonomiske problemer mellem regering og organisationer, og dels har både regering og organisationer været »tvunget« til over for offentligheden i større udstrækning end tidligere at tage stilling itl indkomstpolitiske problemer og argumentere for de respektive interesser med indkomstpolitiske – ofte indkomstfordelingspolitiske – argumenter.

Formaliseringsgraden af disse øgede kontakter er imidlertid ringe. Det økonomiske Råd, hvori de store interesseorganisationer har sæde, mødes sjældent, og drøftelserne udstrækker sig ikke længere end til udveksling af ofte i forvejen særdeles velkendte standpunkter. Kontakterne mellem regering og organisationer har derimod bevaret et improviseret præg, hvor det er den enkelte situation, der bestemmer formen for og intensiteten af kontakten. Formentlig tiltaler denne mangel på formalisme begge parter. Et konservativt forslag om at institutionalisere de indkomstpolitiske drøftelser mellem regering og arbejdsmarkedets parter i et formelt »kontaktorgan«[75]) er således blevet afvist af de store partier og organisationer.

At der ikke kan påvises nogen selvstændig udvikling i »korporatistisk« forstand som følge af de indkomstpolitiske forsøg, er selvsagt ikke ensbetydende med en afvisning af, at der i perioden i øvrigt eventuelt er foregået en vis udvikling i retning af højere grad af »korporatisme« i relationerne mellem statsmagten og de store økonomiske interesseorganisationer. Dette spørgsmåls besvarelse må dog afvente betydeligt mere klare begreber og mere omhyggeligt tilrettelagte empiriske undersøgelser af flere sider af samspillet mellem stat og organisationer, end der hidtil har været gennemført i Danmark. Besvarelsen af dette spørgsmål kan selvsagt ikke gives inden for denne fremstillings rammer.

75) Fremsat første gang i 1971, genfremsat 1975, se *Folketingstidende 1971/72*, sp. 612, og *Folketingstidende 1974/75*, 2. saml., sp. 2167.