Indkomstpolitik i trediverne og tresserne — betingelserne for dansk indkomstpolitik

Jan Fabritius

1. Indledning

1.1 I en periode, hvor ordet indkomstpolitik med stigende styrke høres i den politiske debat, er det vigtigt at afklare, hvilke faktorer, der betinger en succesrig indkomstpolitik. Ideen i artiklen er, at disse faktorer vil træde tydeligt frem, hvis man sammenligner to perioder, som begge er præget af indgreb, men som derudover repræsenterer modsatte økonomiske tilstande. Det er forfatterens håb, at en sammenligning af netop trediverne og tresserne – der i så mange henseender er modpoler i dette århundredes økonomiske klima – vil bidrage til en sådan afklaring.

Med udgangspunkt i en definition af begrebet indkomstpolitik og en afgrænsning af de initiativer, der medtages i analysen, undersøges det (punkt 2), om man i trediverne reelt førte indkomstpolitik – selvom ordet ikke var opfundet. Effekten af de enkelte indgreb i trediverne (punkt 3) og i tresserne (punkt 4) vurderes kort og sammenholdes med samtidige og senere kilders konklusioner. Endelig forsøges det (punkt 5) at blotlægge de faktorer, der lå til grund for gennemførelsen af de indkomstpolitiske initiativer, og af denne analyse drages en række konklusioner (punkt 6) [1].

1.2 Indkomstpolitik kan defineres ». . . som et supplement til penge- og finanspolitikken . . . (der) . . . ved et givet beskæftigelsesniveau skal modvirke tendenserne til løn- og prisstigning.« [2]. I denne sammenhæng kan det være nyttigt at anskue et politisk mål om løn- og prisstabilitet under to synsvinkler.

1. Bilag A og B med indholdet af de enkelte indgreb i trediverne og tresserne, sammendrag af Rigsdagens/Folketingets og organisationernes kommentarer ved forelæggelsen, den politiske baggrund samt kildernes vurdering udleveres i fotokopi til særligt interesserede ved henvendelse til Jan Fabritius, Engdiget 11, 2. th., 2610 Rødovre.
2. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 14. Det kan dog diskuteres om denne definition, som er fremkommet under indtryk af tressernes fulde beskæftigelse, skal læses altfor bogstaveligt. Det ville ikke være urimeligt at henføre alle større direkte indgreb i løn- og prisdannelsen under betegnelsen indkomstpolitik – f. eks. også indgreb, der havde til hensigt at påvirke beskæftigelsen.

For det første vil indkomststigninger udover den reale produktionstilvækst have en negativ indflydelse på den ydre balance, idet konkurrenceerhvervene vil tabe markedsandele til udlandet, medmindre udlandets omkostningsniveau stiger i samme takt. For det andet vil inflation have en række konsekvenser for indkomst- og formuefordeling.

På forhånd kan det antages, at førstanførte synspunkt – hensynet til konkurrenceevnen – spillede en rolle i tredivernes debat på grund af de store konjunktursving, og det har været særligt aktuelt i tresserne både som følge af vort kroniske og voksende betalingsbalanceunderskud, og fordi Danmark gennem det internationale samarbejde i vid udstrækning har fraskrevet sig muligheden for kronekursændringer. Det kan tilføjes, at den store import af råstoffer i sig selv taler imod brug af valutakursændringer som middel til at tilpasse konkurrenceerhvervenes omkostningsniveau.

Det andet synspunkt – hensynet til indkomstfordelingen – har betydning, fordi arbejdsmarkedets parter bl. a. inddrager udviklingen i denne størrelse i deres forhandlinger. Det må derfor på forhånd antages, at regeringen Stauning-Munch i trediverne måtte lægge vægt på dette aspekt, og i tresserne går synspunktet som en rød tråd igennem fagforeningernes kommentarer til de indkomstpolitiske initiativer.

1.3 Nedenfor følger en afgrænsning af de indgreb, der vil indgå i analysen. I tresserne vil det være naturligt at medtage de indgreb, der af samtiden blev karakteriseret som indkomstpolitiske. Blandt tredivernes økonomisk-politiske indgreb – af hvilke mange rummede indkomstpolitiske aspekter (jf. f. eks. landbrugsstøtteordningerne) – er der derimod frit valg. Det er valgt at sætte focus på de generelle arbejdsmarkedsindgreb. Tredivernes kriselove var – bortset fra de handels- og valutapolitiske – overvejende af denne karakter, og udviklingen i tresserne tyder på, at arbejdsmarkedets stilling har været en nøglefaktor for gennemførelsen af indkomstpolitiske indgreb. Artiklen vil derfor blive centreret om indgreb i løndannelsen – der er afgørende for arbejdstagers indkomst – og indgreb overfor priser og avancer – der er afgørende for arbejdsgivers indkomst.

1.4 På grundlag af det kildemateriale, som er nævnt i ovenstående note, kan man med en lidt håndfast behandling opstille følgende oversigt over de indgreb, artiklen omfatter.

Tabel 1.1 Oversigt over tredivernes og tressernes indgreb

År	Betegnelse	Indgreb overfor	Karakter	Gennemført i Rigsdag/ Folketing	Fagbevægelsens stilling	Arbejdsgivernes stilling
1931	Forsøgsprislov	Priser	Tvungen	Ja	–	–
1933	Kanslergadeforlig	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1934.1	Opfordring	Lønninger	Frivillig	–	For	For*
1934.2[1])	Forligsmandslov	Lønninger	Tvungen	Ja	–	–
1936	Voldgift	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1937.1	Ophøjelse	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1937.2[2])	Prislov	Priser	Tvungen	Ja	–	Imod*
1962[3])	Økonomisk Råd	–	–	Ja	–	–
1963	Helhedsløsning	Løn, pris, avancer	Tvungen	Ja	For	Imod
1964	Rapport fra DØR	Lønninger	Frivillig	–	Imod	For
1965	VR-plan	Lønninger	Frivillig	Nej	–	–
1966	Rapport fra DØR	Lønninger	Frivillig	–	Imod	For
1967	Indefrysning	Løn, avancer	Tvungen	Delvis	For	Imod
1968	VKR 1. udspil	Løn, pris, avancer	Delvis tvungen	Delvis	Imod	For*
1970.1	VKR 2. udspil	Løn, udbytte	Tvungen	Nej	Imod	For
1970.2	VKR 3. udspil	Løn, pris, avancer	Delvis tvungen	Ja	For	For

Kilde: Bilagene A og B.
* Eget skøn.
1. Intet egentligt indgreb, men loven gør det vanskeligere at forkaste fremtidige mæglingsforslag.
2. Blot en generel bemyndigelse, intet egentligt indgreb.
3. Ikke i sig selv et indgreb.

Der vil senere i artiklen blive refereret til denne tabel, og det kan derfor være nyttigt at give en kort uddybning af dens indhold.

Forsøgsprisloven instituerede et prisaftaleudvalg med ret svage beføjelser, der efter klage kunne føre sager ved Landsretten. *Kanslergadeforliget* forlængede de kollektive overenskomster uændret i et år. Arbejdsgiverne havde krævet 20 % lønreduktion. Endvidere indførtes konfliktforbud i samme periode, og kronen devalueredes. I februar 1934 modtog De samvirkende Fagforbund en *opfordring* fra regeringen om tilbageholdenhed ved overenskomstfornyelserne. *Forligsmandsloven* ændredes som en udløber af Kanslergadeforliget, således at der ved afstemning om overenskomsterne krævedes et stadig mere kvalificeret flertal ved faldende stemmeafgivning. Samtidig bemyndigedes forligsmanden til at betragte afstemningen i et eller flere fag som en helhed. Konflikten i 1936 standsedes ved tvungen *voldgift,* efter at forligsmandens mæglingsforslag var blevet vedtaget af arbejderne og forkastet af arbejdsgiverne, der ønskede uændret forlængelse af de bestående overenskomster. I en nogen-

lunde tilsvarende situation året efter blev forligsmandens *mæglingsforslag ophøjet* til lov. I *prisloven* af 1937 forstærkedes kontrollen med de konkurrencebegrænsende aftaler gennem oprettelsen af et Priskontrolråd, der kunne optage sager på eget initiativ samt udstede pålæg til virksomhederne. Endvidere skulle prisaftaler og -bestemmelser registreres offentligt, idet dog løn- og arbejdsforhold faldt udenfor loven.

Af tressernes indkomstpolitiske initiativer skal det fremhæves, at *helhedsløsningen* bl. a. omfattede uændret forlængelse af overenskomsterne, reguleringspristal excl. afgifter og skatter, pris- og avancestop samt tvungen opsparing. I *rapporterne* fra Det økonomiske Råds formandskab tænkes specielt på de deri opstillede samfundsøkonomiske rammer. *VR-planen* gik primært ud på, at regeringen skulle opstille sådanne rammer vejledet af Det økonomiske Råd og Nationalbanken. Omfattende konflikter skulle af Folketinget henvises til en voldgiftsdomstol. Efter devalueringen i 1967 stillede regeringen forslag om *indefrysning* af én dyrtidsportion, avancestop og engangsskat, hvoraf alene engangsskatten blev vedtaget men atter taget af bordet, idet valget blev udskrevet. *VKR-regeringens 1. udspil* omfattede bl. a. priskontrol samt en opfordring til arbejdsmarkedets parter om tilbageholdenhed med lønkrav under en trussel om finanspolitisk stramning. Resultatet blev momsen. *VKR-regeringens 2. udspil* var et forslag om bortfald af tre dyrtidsportioner mod kompenserende skattelettelser. Forslaget blev opgivet, og en omkostningsdæmpende ydelse til arbejdsgiverne gennemførtes i stedet. Endelig indeholdt *VKR-regeringens 3. udspil* forslag om øjeblikkeligt prisstop samt en revision af pris- og avancelovgivningen betinget af, at arbejdsmarkedets parter i deres forhandlinger tog samfundsøkonomiske hensyn. Efter mæglingsforslagets vedtagelse i marts 1971 udtrykte regeringen sin tilfredshed og gennemførte forslagene.

2. *Førtes der indkomstpolitik i trediverne?*

Man må indledningsvis belyse om man de facto førte indkomstpolitik i trediverne for at kunne vide i hvor høj grad, det er forsvarligt at drage paralleller til tresserne. Med udgangspunkt i de to synspunkter (konkurrenceevne og indkomstfordeling), der blev nævnt under punkt 1.2, kan dette spørgsmål belyses ved at gennemgå debatten omkring indgrebene på tredivernes arbejdsmarked. Man må dog forinden understrege, at hensynet til den funktionelle indkomstfordeling er af underordnet betydning i forhold til indkomstpolitikkens *mål*, men ikke i forhold til muligheden for at gennemføre et indgreb. Det må nemlig antages, at arbejdsmarkedets parter i deres vurdering af de foreslåede indgreb lægger stor vægt på indgrebenes virkning på indkomstfordelingen. De synspunkter, der fremførtes i debatten om de enkelte indgreb er opsummeret nedenfor.

Regeringen motiverer fortrinsvis indgrebene med hensynet til beskæftigelsen

eller »produktionens opretholdelse«. I 1936 nævnes et enkelt sted hensynet til eksporterhvervet, og i 1937 dukker dette atter op suppleret med hensynet til reallønnens udvikling. Prisloven af 1937 motiveres først og fremmest med hensynet til forbrugerne.

Hos oppositionen er billedet lidt mere broget. Venstre og Konservative stiller i 1934 et ændringsforslag til forligsmandsloven, hvor hensynet til konkurrenceevnen træder frem. I 1936 fremfører Venstre, at lønstigninger vil skade erhvervslivet – først og fremmest eksporterhvervet. Retsforbundet gør ved denne lejlighed opmærksom på den øgede spænding mellem stigende profitter og faldende realløn [3]. Aksel Larsen giver i 1937 udtryk for, at regeringen påvirker den funktionelle indkomstfordeling til ugunst for arbejderne ved ikke at lægge loft over priserne.

På basis af det undersøgte materiale må man følgelig konkludere, at der ikke blev ført indkomstpolitik (defineret snævert) i trediverne – i bred forstand blev der [4]. Betalingsbalancen var ikke motivet for indgrebene, snarere var det hensigten at øge beskæftigelsen. Dertil krævedes ro, så resultaterne ikke blev ødelagt af arbejdskonflikter; at man senere tog hensyn til reallønsudviklingen må ses i lyset af, dels at socialdemokraterne sad i regering, dels at det ville blive vanskeligere at undgå konflikter, hvis arbejdernes købekraft forringedes, uden at profitindkomsterne gik ned.

Ved en sammenligning af indgrebene i trediverne og tresserne må man derfor være opmærksom på, at målene for indkomstpolitikken var forskellige. Dermed er ikke sagt, at en sammenligning bliver umulig eller uinteressant.

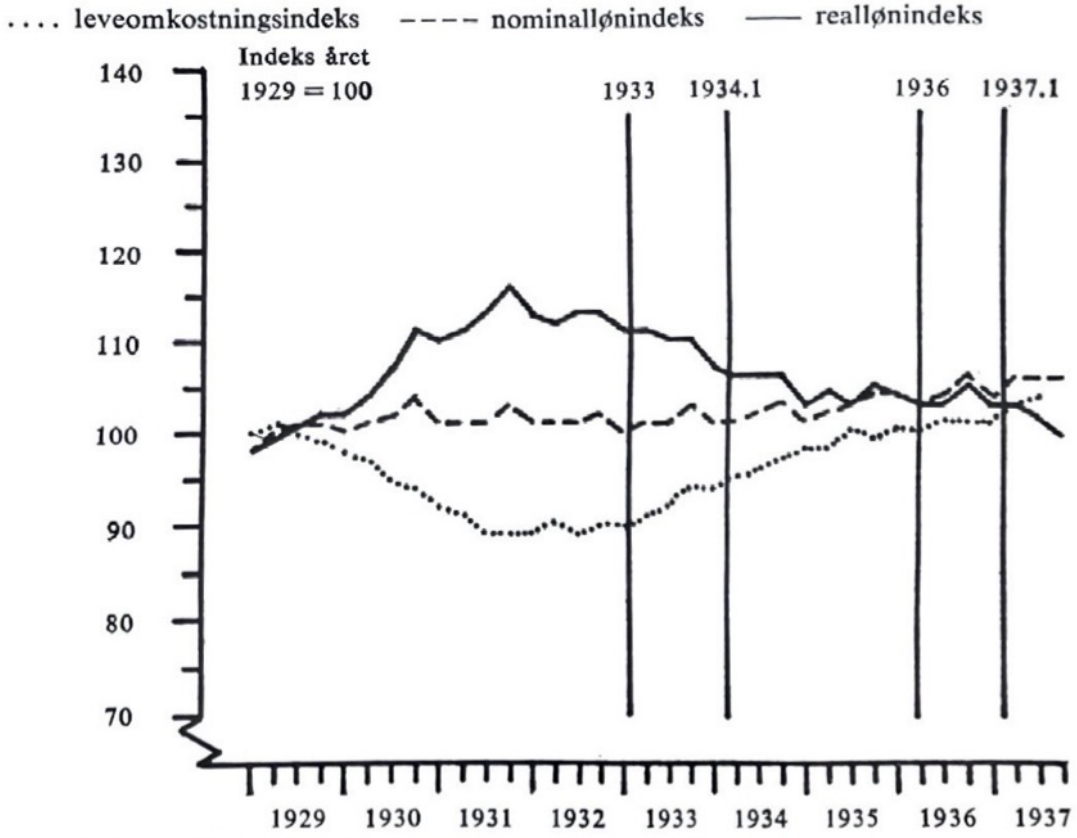
3. Vurdering af tredivernes indgreb

3.1 Blandt kilderne ser der ud til at være almindelig enighed om, at trediverne prislove ikke blev effektive. Det må i denne forbindelse erindres, at der er set bort fra valutalovgivningens prisfølgelove, specielt 1932 og 1935, da disse angiveligt havde til formål at forhindre urimelige prisstigninger som følge af importbegrænsningen [5]. De indgreb, der skal vurderes bliver følgelig de fire initiativer fra perioden 1933–37, som er medtaget i figur 3.1 nedenfor.

Faldet i reallønnen er ubrudt fra 1931 1jerde kvartal, og de nominelle lønninger er næsten uforandrede. I 1938–39 afløses dette mønster af stigende nominallønsatser, som også bringer en stigning i reallønnen med sig [6]. Hovedindtrykket af figuren bliver, at indgrebene – måske bortset fra 1936 – ikke på afgørende vis har brudt de tendenser, der var fremherskende i trediverne. Prisudviklingen 1933–35 antyder ganske vist, at devalueringen medførte nogen

3. Jf. det lille fald i lønkvoten, tabel 3.1.
4. Jf. punkt 1.2 og fodnote 2.
5. K. Philip (1939), s. 247–48.
6. De nominelle timelønninger steg i 1938 5 % og i 1939 3 %. Reallønnen steg i 1938 3 % og i 1939 1 %. E. Olsen (1961), s. 237.

Figur 3.1 Udvikling i leveomkostningsindeks, nominal- og reallønindeks i håndværk og industri sammenholdt med arbejdsmarkedsindgrebene 1933–37



Kilde: Bilag C.
Note: Arbejdsmarkedsindgrebene er angivet med lodrette streger ned gennem figuren. 1933: Kanslergadeforlig, 1934.1: Opfordring fra regeringen, 1936: Tvungen voldgift og 1937.1: Ophøjelse af mæglingsforslag til lov.

prisstigning, men virkningen var dog for lille til, at man kan hævde, at indgrebet i 1933 førte til et forstærket reallønsfald [7]. Endvidere peger figur 3.1 på, at indgrebet i 1936 udskød reallønsfaldet et års tid, idet den hævning af reallønnen, der kan konstateres i de tre sidste kvartaler af 1936 kan tilskrives stigningen i nominallønnen.

3.2 Ovenstående skitse af trediverne udvikling kan sættes i relation til samtidige og senere kilders vurderinger.

Kjeld Philip (1939) lægger i sin vurdering vægt på, at de lavest lønnede i trediverne har fået en relativ stigning på trods af den forholdsvis store arbejdsløshed blandt denne gruppe. Han konstaterer, at »Opgaven at fastsætte Lønninger, at fastsætte Indkomster, er ved at glide over på Staten«, en udvikling hvis økonomiske konsekvenser han overlader det til fremtiden at vurdere. Se-

7. Som udtrykt i E. Olsen (1961), s. 220.

nere undrer han sig dog over den »forbavsende Uforanderlighed, der har beherskede Lønningerne« [8].

Erling Olsen (1961) skriver, at »fagbevægelsens handlefrihed begrænsedes...« (på trods af styrkelsen af De samvirkende Fagforbund) »... fordi den måtte tage hensyn til den politiske arbejderbevægelse, når Socialdemokratiet deltog i regeringen, og fordi lovgivningsmagten fra midten af 1930'erne standsede en række arbejdskonflikter...« [9]. Om indgrebene i 1933–34 skriver han: »Resultatet af denne lønpolitik blev, at realtimelønnen fra 1932 til 1935 reduceredes 7–8 %. I samme tidsrum faldt arbejdsløshedsprocenten fra 32 til mindre end 20: Det må imidlertid understreges, at den større beskæftigelse kun i begrænset omfang kan tilskrives reallønssænkningen. Langt vigtigere var det formentlig, at den internationale konjunktur bedredes, at den danske produktion beskyttedes gennem importregulering, samt at der i en periode førtes en yderst lempelig pengepolitik« [10].

Frygten for en statslig lønfastsættelse kan tilbagevises, da de fremherskende tendenser på arbejdsmarkedet som nævnt ikke afgørende blev brudt men snarere udjævnet.

At lønpolitikken forværrede lønmodtagernes stilling, holder næppe i betragtning af, at man ved indgrebet i 1933 forlængede overenskomsterne et år i en situation, hvor arbejdsgiverne krævede 20 % lønreduktion. Endvidere kan nedenstående tabel 3.1 ikke støtte denne konklusion.

Tabel 3.1 Lønkvoten beregnet som andel af nettofaktorindkomsten 1930–39

År	Lønkvote pct.	Stign. i lønkvoten pct. points
1930	54	–
1931	54	0
1932	50	–4
1933	49	–1
1934	50	1
1935	51	1
1936	50	–1
1937	–	–
1938	49	–
1939	49	0

Kilde: L. Meyer (1960), s. 238, tabel 2*.

Tabellen tyder på, at regeringens indgreb i trediverne havde den virkning – om overhovedet nogen – at fastholde lønmodtagernes relative stilling. De indgreb, der afviger stærkest fra arbejdsgivernes krav (1933 og 1936), foregår

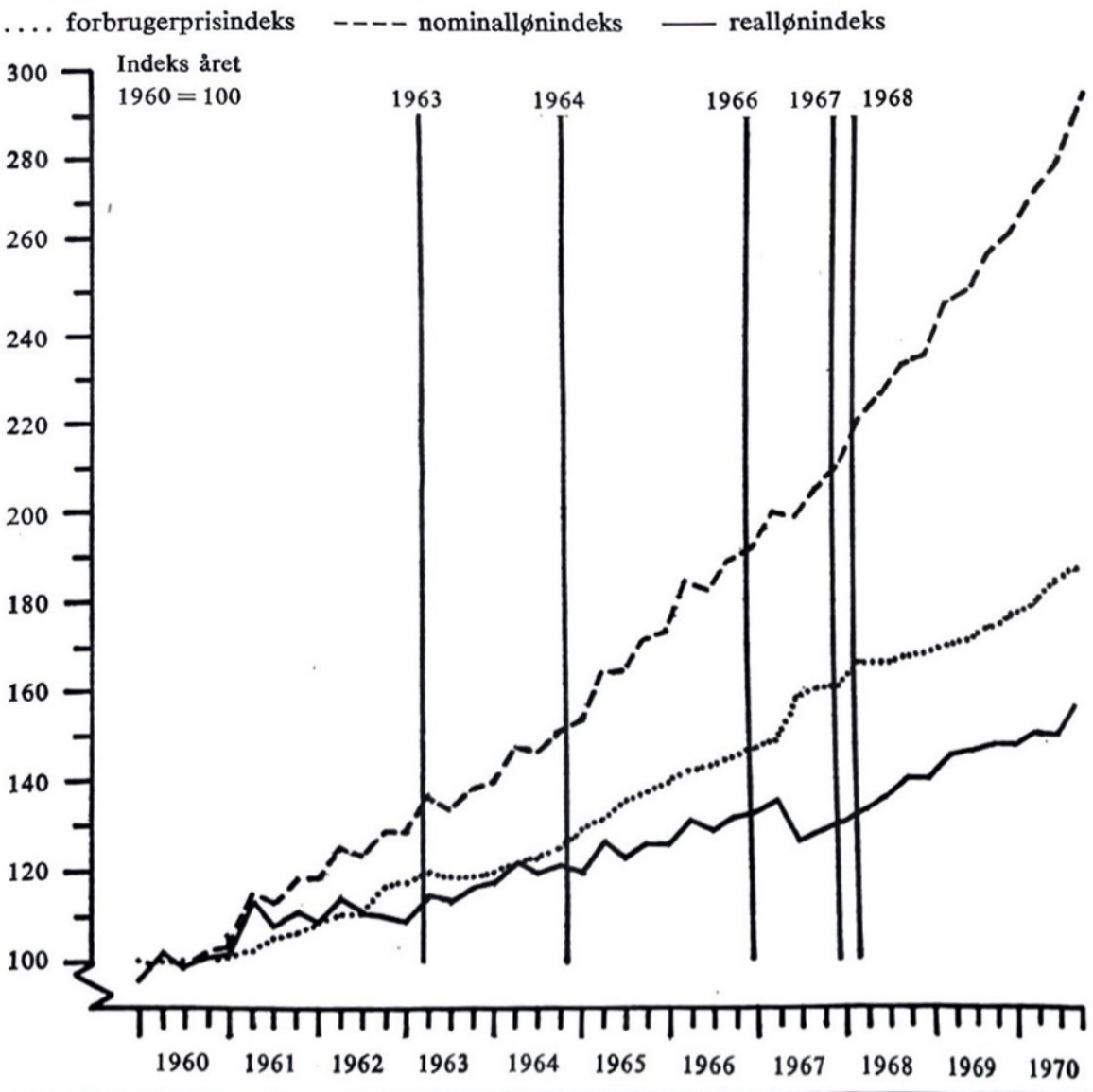
8. K. Philip (1939), s. 264–65.
9. E. Olsen (1961), s. 222.
10. E. Olsen (1961), s. 221.

begge under indtryk af en faldende lønkvote (selvom dette ikke nævnes i det her bearbejdede materiale, bortset fra Retsforbundets bemærkning i 1936 om den stigende spænding mellem løn og profit).

4. Vurdering af tressernes indgreb

4.1 Tressernes indgreb var præget af en langt større grad af frivillighed. Endvidere var sigtet bredere og billedet af de anvendte virkemidler synes langt

Figur 4.1 Udvikling i forbrugerprisindeks, nominal- og reallønindeks i håndværk og industri sammenholdt med de indkomstpolitiske indgreb 1963–68



Kilde: Bilag D.
Note: De indkomstpolitiske indgreb er angivet med lodrette streger ned gennem figuren. 1963: Helhedsløsning, 1964: Rapport fra DØR, 1966: Rapport fra DØR, 1967: Indefrysning og 1968: VKR 1. udspil.

mere broget. En del af denne forskel skyldes dog uden tvivl, at tredivernes indgreb er udvalgt af forfatteren, medens tressernes initiativer af samtiden blev betegnet som indkomstpolitiske. En del af de indkomstpolitiske initiativer i tresserne – skønt medtaget i tabel 1.1 – er ikke forsøgt vurderet, da de enten ikke blev gennemført eller ikke var egentlige indgreb. VKR-regeringens 2. og 3. udspil i 1970 er ligeledes udeladt. Tilbage bliver fem initiativer fra perioden 1963–68.

Det er kun få bemærkninger, der skal knyttes til figuren, men det fremgår, at stigningen i nominallønnen er særlig markant i 1961 og fortsatte i 1962 op til helhedsløsningen. Ligeledes er der kraftige lønstigninger forud for 1967-indgrebet. Det ser ud til, at helhedsløsningen i 1963 afdæmpede prisstigningerne, men dens virkning på nominal- og realløn udskiller sig ikke fra det øvrige billede. Prisstoppet i 1968 synes at have været effektivt, medens Dansk Arbejdsgiverforenings forsøg på at bringe lønglidningen til ophør [11] har været næsten uden virkning. Det må imidlertid fremhæves, at både i 1963 og i vinteren 1967/68 blev prisernes rolige udvikling hjulpet stærkt på vej af konjunkturerne. De øvrige indkomstpolitiske initiativer i tresserne markerer sig ikke.

Tabel 4.1 Lønkvote i pct. af bruttofaktorindkomst ifølge standardberegning 1960–70

År	Lønkvote pct.	Stign. i lønkvoten pct. points
1960	46,9	–
1961	46,4	–0,5
1962	46,5	0,1
1963	46,6	0,1
1964	45,8	–0,8
1965	46,8	1,0
1966	47,4	0,6
1967	47,5	0,1
1968	47,9	0,4
1969	47,6	–0,3
1970	48,0	0,4

Kilde: S.E. 1972, nr. 79, tabel 10, s. 1496, løbenr. 11.

Den umiddelbare forskel til trediverne er, at der tilsyneladende ikke går et fald i lønkvoten forud for de betydende indkomstpolitiske initiativer. Snarere ser det ud til, at helhedsløsningen forringede lønmodtagernes stilling. Denne forringelse kan dog også tages som udtryk for, at »boom-år« begunstiger rest-

11. Efter overenskomstforhandlingernes sammenbrud den 29. februar 1968 tilkendegav Dansk Arbejdsgiverforening, at de »kun kan bidrage til den påkrævede stabilisering af landets økonomi ved i størst mulig udstrækning at bringe lønglidningen til ophør«. S. Leth Jeppesen (1973, II), s. 178, efter »Arbejdsgiveren« 1968, nr. 6.

indkomstmodtagerne mere end lønmodtagerne [12]. Forringelsen er dog særlig markant i 1964.

4.2 Materialet peger efter forfatterens mening ikke umiddelbart på nye konklusioner udover de, som tidligere artikler om emnet har præsenteret.

Det ser ud til, at de indkomstpolitiske overvejelser indtil videre ikke har haft større indflydelse på den indkomstmæssige udvikling. De lovgivningsmæssige indgreb (bortset fra arbejdsgiverkompensationen i 1970), som blev gennemført (1963) eller planlagt (1967), er blevet til under socialdemokratiske regeringer. Det økonomiske Råd er gledet i baggrunden efter 1966, medens regeringen har taget initiativet. Socialdemokratiet synes dog at være tilbageholdende med permanent anvendelse af indkomstpolitikken, ligesom også fagbevægelsen har stillet sig skeptisk [13].

Det må herudover konstateres, at den frivillige indkomstpolitik, som Det økonomiske Råd har lagt op til, ikke har givet mærkbare virkninger. Ligeledes er de forsøg, regeringen har gjort for at lægge pres på arbejdsmarkedets parter, i det store og hele faldet på gulvet [14].

5. Betingelserne for en indkomstpolitik

5.1 Efter ovenstående korte gennemgang af tredivernes og tressernes udvikling i indkomstpolitisk sammenhæng kan vi vende os mod denne artikels andet formål, nemlig at finde de faktorer, der betinger gennemførelsen af en succesrig indkomstpolitik. Trediverne havde faldende realløn, tresserne stigende. Trediverne havde arbejdsløshed, tresserne fuld beskæftigelse. Styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter har været forskelligt, hvorfor en sammenligning af de to perioder må kunne give frugtbare resultater.

De faktorer, der kan tænkes at influere på udfaldet af indkomstpolitiske indgreb, er indbyrdes afhængige, men kan passende opdeles i politiske, organisationsmæssige og økonomiske faktorer.

Tabel 1.1 giver ikke direkte oplysninger om de politiske faktorer, men hverken i trediverne eller tresserne er der blevet gennemført generelle indgreb i løndannelsen, uden at Socialdemokratiet sad i regering. Indgreb overfor priser og avancer er tilsyneladende ikke underkastet dette bånd.

Til gengæld kan tabel 1.1 anvendes, når det gælder de organisationsmæssige faktorer. Et blik på tabellen vil vise, at der hverken i trediverne eller tresserne er blevet gennemført generelle indgreb i løndannelsen, uden at fagbevægelsen var *for*. Noget tilsvarende gælder ikke for arbejdsgivernes organisationer; adskillige omfattende indgreb både overfor lønninger, priser og avancer er blevet

12. Jf. tabel 4.1 årene 1961, 1964 og 1969.
13. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 22–23.
14. S. A. Hansen (1973), s. 225.

gennemført imod arbejdsgivernes ønsker. I de to perioder findes kun to eksempler på, at både fagforbundene og arbejdsgiverne samtidig har billiget indgreb, nemlig 1934.1 og 1970.2. Begge initiativer har imidlertid været opfordringer til tilbageholdende lønpolitik. Man kan endda hævde, at 1970.2 har været mere eller mindre negligeret [15].

For at afklare de økonomiske faktorer må det ovenfor anførte talmateriale suppleres med et par tabeller. Lønkvotens ændringer i forbindelse med indkomstpolitiske indgreb er tidligere blevet kommenteret [16]. Hvad prisbevægelserne angår [17], synes kun indgrebene i 1963 og 1967–68 at efterfølge stærkt stigende priser.

Tabel 5.1 Arbejdsløsheden i trediverne og tresserne

År	Arbejdsløshedsprocent[1])	År	Arbejdsløshedsprocent[2])
1930	14	1960	4,2
1931	18	1961	3,3
1932	32	1962	3,0
1933	29	1963	4,2
1934	22	1964	2,4
1935	20	1965	2,0
1936	19	1966	2,3
1937	22	1967	2,7
1938	21	1968	5,0
1939	18	1969	3,9

Kilde: 1. E. Olsen (1961), s. 239, tabel III.
2. Statistisk Tiårsoversigt 1970, s. 59.

Tabel 5.1 tyder ikke på, at specielle ændringer i arbejdsløshedsprocenten er gået forud for arbejdsmarkedsindgrebene – måske bortset fra i 1967 [18]. Imidlertid er det nok for tredivernes vedkommende sløret af, at arbejdsløshedsprocenten hele tiden lå over det politisk akceptable. Alligevel ser det ud til, at fagbevægelsen prioriterer beskæftigelsen højere end lønsatserne. Hvis fagbevægelsen derfor kan overbevises om, at et indgreb vil have en tilstrækkelig stor positiv beskæftigelsesvirkning, vil den sandsynligvis billige det.

Udviklingen på betalingsbalancen synes at spille en rolle, men med modsat fortegn i trediverne og tresserne.

15. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 123.
16. Jf. sidste afsnit af punkt 4.1 samt tabellerne 3.1 og 4.1.
17. Jf. figurerne 3.1 og 4.1.
18. Det er blevet anført, at den stigning i arbejdsløsheden, man observerede i 1967, begrænsede tilbøjeligheden til en finanspolitisk stramning, og derfor motiverede de indkomstpolitiske foranstaltninger. S. Leth Jeppesen (1973, II), s. 159.

Tabel 5.2 Udviklingen på betalingsbalancen i trediverne og tresserne

År	Underskud på vare- og tjenestebalancen[1])	År	Underskud på betalingsbalancens løbende poster[2])
	mill. kr.		mill. kr.
1930	47	1960	494
1931	92	1961	817
1932	–18	1962	1.719
1933	0	1963	–75
1934	65	1964	1.452
1935	–71	1965	1.333
1936	–5	1966	1.521
1937	–110	1967	2.099
1938	–111	1968	1.860
1939	–88	1969	3.122

Kilde: 1. Bjerke & Ussing (1958), s. 153, tabel VI.
2. S.E. 1972, nr. 79, s. 1500, løbenr. 8.

Tabel 5.2 viser, at de betydende indgreb i trediverne synes at følge efter forbedringer af vare- og tjenestebalancen, medens de indkomstpolitiske initiativer i tresserne ser ud til at efterfølge tendenser til stigende betalingsbalanceunderskud. En forklaring på dette er den modsatte udvikling i indenlandsk efterspørgsel og betalingsbalanceunderskud. Bealingsbalancens udvikling op til indgrebene i trediverne kan således tolkes som udtryk for indenlandske stagnationstendenser, medens det voksende betalingsbalanceunderskud før tressernes indgreb *kan* tolkes som indikator for en forringelse af konkurrenceevnen [19], selvom hovedårsagen formentlig skal søges i et forstærket indenlandsk efterspørgselspres.

Tabel 5.2 viser derfor ikke en modstrid men er tværtimod en bekræftelse på, at indkomstpolitikkens mål i trediverne i første række var beskæftigelsen og i tresserne i første række betalingsbalancen under fastholdt fuld beskæftigelse.

5.2 Analysen ovenfor vil med fordel kunne suppleres med nogle kildecitater, førend konklusionen drages.

Erik Ib Schmidt (1971) konkluderer direkte om mulighederne for at føre indkomstpolitik. Han mener, at indkomstpolitikken er det område af den økonomiske politik, hvor man mest udpræget kommer op mod organiserede og artikulerede interesser. Det er derfor fundamentalt, at der ikke kan føres indkomstpolitik, uden at det sker efter forhandling med og i forståelse med de store lønmodtagerorganisationer. Disse må inddrages i beslutningsprocessen ikke blot med hensyn til lønpolitikken, men med den samlede stabiliseringspolitik, som indkomstpolitikken blot er et led i. Han skriver videre, at styringen

19. Jf. punkt 1.2.

ikke kan overlades til organisationerne alene, da det er deres opgave at varetage medlemmernes interesser og ikke samfundsøkonomiske hensyn [20].

Om situationen i trediverne skriver Erling Olsen (1961), at fagforeningerne følte sig bundet af hensynet til den politiske arbejderbevægelse og dermed den socialdemokratiske regering, samt at de troede på beskæftigelsesvirkningerne af en tilbageholdende lønpolitik [21]. Dette suppleres af Svend Aage Hansen (1973): »Hvad der gjaldt valutaordningen kom ... også til at gælde de mange andre »ordninger«, der i disse år blev truffet. De blev kontrolleret af talstærke nævn og råd, hvori organisationernes folk sad tæt ... også for politikerne var det en fordel, at organisationerne således fik og tog et medansvar«. Organisationerne affandt sig med statsmagtens øgede autoritet gennem den medindflydelse, de vandt [22].

Steen Leth Jeppesen (1968) konkluderer: »1. Organisationerne er *per se* ude af stand til at ændre de tilgrundliggende former for lønfastsættelsen ... Dette er tilfældet, uanset om staten ved trusler om finanspolitiske indgreb søger at presse organisationerne til en bestemt stillingtagen. 2. En forudsætning for begrænsning af stigningen i det danske løn- og omkostningsniveau ved fuld beskæftigelse er lovgivningsmagtens aktive deltagelse i udformningen af en indkomstpolitik. Dette nødvendiggør, dels at lovgivningsmagten på dette område tager initiativet, dels at man om fornødent griber ind direkte i løndannelsen ...« [23].

Analysens resultater ligger på linie med Erik Ib Schmidts konklusion. Erling Olsens udsagn holder fortsat i tresserne, og dette er vel en væsentlig årsag til, at de store indgreb kun har været mulige med Socialdemokratiet i regering. Stiller man det skarpt op, kan Svend Aage Hansens synspunkt begrænses til lønmodtagerorganisationerne; arbejdsgivernes organisationer spiller tilsyneladende en mindre rolle. Endelig kan Steen Leth Jeppesens resultat ikke afvises, men analysen peger på, at fagbevægelsen skal overbevises om indgrebenes beskæftigelsesforbedrende virkning.

6. Konklusion

Som afslutning på nærværende artikel bringes nedenfor en opsummering af de resultater analysen har givet samt et forsøg på at formulere disse resultater i »policy-konklusioner«. Ved læsningen af nedenstående må man erindre sig, at konklusionerne alene drages på grundlag af det behandlede materiale, og at dette materiale for tredivernes vedkommende er udvalgt af forfatteren. Som bekendt er samfundsvidenskabernes konklusioner ikke uafhængige af tid og sted,

20. E. I. Schmidt (1971), s. 224.
21. E. Olsen (1961), s. 221.
22. S. A. Hansen (1973), s. 49.
23. S. Leth Jeppesen (1968), s. 168.

og det kan derfor tænkes, at den senere tids nye politiske mønstre vil åbne andre muligheder for indkomstpolitik end de nedenfor skitserede.

Alt i alt må det konstateres, at indkomstpolitikken i det store og hele har været uden effekt. Specielt den frivillige indkomstpolitik har været virkningsløs. Denne konklusion er imidlertid ikke et bevis for, at indkomstpolitiske indgreb ad lovgivningens vej i sig selv er ineffektive, snarere kan forklaringen være, at de indkomstpolitiske initiativer på vejen fra forslag til lov er blevet modereret for kraftigt. Ved dette synspunkt adskiller denne artikel sig ikke fra andre artikler om emnet. Hovedformålet har da heller ikke været at nå frem til nye konklusioner om indgrebenes virkninger men at undersøge, hvorfor nogle initiativer *ikke* blev gennemført.

Det ser ud til, at fagbevægelsens holdning er nøglefaktoren, uanset om der er fuld beskæftigelse eller ej. I det behandlede materiale spiller arbejdsgiversidens stillingtagen tilsyneladende en mindre rolle.

På denne baggrund er det fristende at drage den konklusion, at indkomstpolitiske indgreb overfor lønningerne ikke kan gennemføres i Folketinget uden om Socialdemokratiet, da dette parti og fagbevægelsen stadig må siges at være tæt sammenknyttede.

At Socialdemokratiet deltager i et indkomstpolitisk forlig, er dog formentlig ikke tilstrækkeligt. Fagforbundenes stilling synes at være afhængig af, om de er overbeviste om, at et indkomstpolitisk indgreb vil forøge beskæftigelsen (eller hindre et uakceptabelt fald deri). Forløbet i trediverne og tresserne understøtter nemlig efter forfatterens mening den konklusion, at fagbevægelsen i kritiske situationer prioriterer beskæftigelsen højere end lønstigninger. Man må derfor forvente, at omfattende indkomstpolitiske initiativer kun kan gennemføres i situationer, hvor det er åbenbart, at beskæftigelsen er truet.

Det er et velkendt problem, at hvis en gruppe viser tilbageholdenhed i krav om indkomststigninger, forringes den pågældende gruppes relative stilling, medmindre alle andre indkomstmodtagere udviser en tilsvarende tilbageholdenhed, hvorimod prisstigninger alt andet lige rammer *alle* indkomstmodtagere ens. Fagbevægelsen søger at sikre, at lønmodtagernes relative stilling ikke bliver forringet. Konsekvensen er, at fagbevægelsen i sin stillingtagen må lægge vægt på, dels at indkomstpolitik skal omfatte hele indkomstdannelsen – altså både lønninger, priser, avancer, udbytter og renteindtægter, dels at den øvrige stabiliseringspolitik – herunder specielt finanspolitikken – inddrages.

En nærliggende konklusion af ovenstående betragtninger er, at arbejdsmarkedets parter må være med helt fra starten af en indkomstpolitiks tilrettelæggelse, idet de på denne måde kan have tillid til en sådan politiks virkninger. I hvert fald peger tredivernes erfaringer på, at dette letter organisationernes accept, og synspunktet understøttes også af erfaringerne fra Holland, hvor man i en årrække førte en ret omfattende indkomstpolitik.

Litteraturfortegnelse

Betegnelse	Forfatter og titel:
Bjerke & Ussing (1958):	Kjeld Bjerke & Niels Ussing, *Studier over Danmarks nationalprodukt 1870–1950,* København 1958.
S. A. Hansen (1973):	Svend Aage Hansen, *Økonomisk Vækst i Danmark 1914–1970, Forelæsningsnoter,* København 1973.
S. Leth Jeppesen (1968):	Steen Leth Jeppesen, *De danske indkomstpolitiske erfaringer,* Økonomi og Politik, nr. 2, 1968.
S. Leth Jeppesen (1973, I):	Steen Leth Jeppesen, *Indkomstpolitik,* København 1973.
S. Leth Jeppesen (1973, II):	Steen Leth Jeppesen, *Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967–68,* Økonomi og Politik, nr. 2, 1973.
L. Meyer (1960):	Leo Meyer, *Belysning af indkomstfordelingen,* bilag 1 til Erik Hoffmeyer, *Stabile priser og fuld beskæftigelse,* København 1960.
E. Olsen (1961):	Erling Olsen, *Danmarks Økonomiske Historie siden 1750,* København 1961.
K. Philip (1939):	Kjeld Philip, *Den danske Kriselovgivning 1931–38,* København 1939.
E. I. Schmidt (1971):	Erik Ib Schmidt, *Dansk Økonomisk Politik,* København 1971.
A. f. R.:	*Aarbog for Rigsdagssamlingen 1930/31–1938/39.*

Bilag C. Kvartalsvis leveomkostningsindeks, nominel- og realtimeløn i industri og håndværk 1929–37

	Nominalløn		Leveomkostninger		Realløn
År/kvt.	øre pr. time	indeks, året 1929=100	indeks, året 1914=100	indeks, året 1929=100	indeks, året 1929=100
1929.1	127	98	173	100	98
2	129	100	174	101	99
3	130	101	173	100	101
4	131	101	172	99	102
1930.1	129	100	170	98	102
2	131	101	167	97	104
3	132	102	165	95	107
4	135	104	162	94	111
1931.1	131	101	159	92	110
2	131	101	157	91	111
3	131	101	154	89	113
4	133	103	154	89	116
1932.1	130	101	154	89	113
2	130	101	155	90	112
3	130	101	154	89	113
4	132	102	156	90	113
1933.1	129	100	155	90	111
2	130	101	157	91	111
3	130	101	160	92	110
4	133	103	162	94	110
1934.1	131	101	162	94	107
2	131	101	165	95	106
3	132	102	166	96	106
4	133	103	168	97	106
1935.1	131	101	169	98	103
2	132	102	170	98	104
3	133	103	173	100	103
4	134	104	172	99	105
1936.1	134	104	173	100	104
2	133	103	173	100	103
3	135	104	174	101	103
4	137	106	174	101	105
1937.1	135	104	175	101	103
2	137	106	178	103	103
3	137	106	180	104	102
4	137	106	183	106	100

Kilder: Timelønnen i industri og håndværk: K. Philip (1939), s. 254.
Indeks for leveomkostninger: S. Å. (1939), tabel 125.

Bilag D. Kvartalsvis forbrugerprisindeks, gennemsnitlig timeløn excl. overtidstillæg samt realløn i industri og håndværk 1960–70

År/kvt.	Nominalløn øre pr. time	Nominalløn indeks, året 1960=100	Forbrugerpriser[2]) indeks, juli 1957=100	Forbrugerpriser[2]) indeks, året 1960=100	Realløn indeks, året 1960=100
1960.1	582	96	102,7	100	96
2	621	102	102,5	100	102
3	604	99	102,8	100	99
4	622	102	103,4	101	101
1961.1	629	103	103,7	101	102
2	697	115	105,4	102	113
3	688	113	107,5	105	108
4	715	118	109,0	106	111
1962.1	718	118	110,9	108	109
2	761	125	113,1	110	114
3	750	123	113,9	111	111
4	778	128	119,1	116	110
1963.1	777	128	120,4	117	109
2	825	136	122,2	119	114
3	810	133	120,9	118	113
4	834	137	121,4	118	116
1964.1	848	139	122,4	119	117
2	887	146	124,7	121	121
3	881	145	125,7	122	119
4	908	149	127,4	124	120
1965.1	923	152	102,1	128	119
2	993	163	104,1	130	125
3	990	163	107,1	134	122
4	1035	170	108,4	136	125
1966.1	1046	172	110,4	138	125
2	1119	184	112,7	141	130
3	1109	182	113,4	142	128
4	1149	189	115,1	144	131
1967.1	1167	192	116,6	146	132
2	1218	200	118,2	148	135
3	1211	199	126,1	158	126
4	1244	205	127,6	160	128
1968.1	1274	210	128,7	161	130
2	1345	221	132,5	166	133
3	1375	226	132,9	166	136
4	1416	233	133,4	167	140
1969.1	1431	235	134,1	168	140
2	1494	246	135,6	170	145
3	1513	249	137,0	171	146
4	1561[1])	257	139,3	174	148
1970.1	1591[1])	262	141,2	177	148
2	1645	271	143,4	179	151
3	1689	278	147,4	184	151
4	1786	294	149,4	187	157

Kilder: Gennemsnitlig timeløn excl. overtidstillæg: Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik. Forbrugerprisindeks: Statistisk Årbog.

1. Korrigeret med 24 øre for forskydninger i udbetalingerne som følge af kildeskattens indførelse.
2. Indtil 1965 vægtår 1957, derefter vægtår 1964. Serierne er forbundet ved året 1964 med gamle vægte og er ikke korrigeret for skift af vægtår. Indtil 1967 baseret på oplysninger fra januar, april, juli og oktober, derefter 3 måneders gennemsnit.