DE DANSKE INDKOMSTPOLITISKE ERFARINGER

STEEN LETH JEPPESEN

I gennem adskillige år har man her i landet som i andre udviklede vestlige lande diskuteret tilrettelæggelsen af en såkaldt *indkomstpolitik*. Diskussionen har været ført dels på det praktisk-politiske niveau, hvor der har været gjort forsøg på at finde frem til løsninger i konkrete situationer, dels på det teoretiske plan.

Udgangspunktet for den indkomstpolitiske debat har været den i efterkrigstiden konstaterede vanskelighed ved at opnå en samtidig realisering af de politisk fastsatte målsætninger om *faste valutakurser, fuld beskæftigelse* og *stabile priser*. Blot en tilnærmelse til situationen med fuld beskæftigelse har erfaringsmæssigt ført til ikke uvæsentlige løn- og prisstigninger. Dette har i Danmark været så meget desto mere generende, som vi i så godt som hele efterkrigsperioden har haft tendens til *underskud på betalingsbalancens løbende poster* og frem til slutningen af 1950'erne har haft helt diminutive valutareserver.

Den indkomstpolitiske debat har først for alvor taget fart i 1960'erne. Indtil da prisgav politikerne stort set målsætningen om fuld beskæftigelse, og pris- og lønstigningerne blev følgelig ret moderate. Fra begyndelsen af 1960'erne skiftede imidlertid problemstillingen i dansk økonomisk politik: Fuld beskæftigelse blev nået samtidig med, at relativt kraftige pris- og lønstigninger satte ind, og niveauet for betalingsbalanceunderskuddet forøgedes væsentligt[1]).

Ved indkomstpolitik har man da forstået indgreb, der tager sigte på en reduktion af tendenserne til løn- og prisstigning ved et givet beskæftigelsesniveau. Der er tale om en samlebetegnelse for en lang række forskellige indgreb, der for så vidt ikke har noget systematisk fællestræk, men alene en vis ensartethed i formålet. Der er således tale om foranstaltninger, som tager sigte på fremme af mobiliteten på arbejdsmarkedet (aktiv arbejdsmarkedspolitik), om erhvervsstrukturpolitik, foranstaltninger til fremme af

[1]) Jævnsides hermed var de økonomisk-politiske myndigheders villighed til lånoptagelse i udlandet – allerede fra slutningen af 1950'erne – blevet øget, hvilket havde den for beskæftigelsen gunstige virkning, at de store betalingsbalanceunderskud ikke straks søgtes elimineret gennem en kontraktiv økonomisk politik.

TABEL 1

Procentvis stigning i årsindeks for den gnstl. timefortjeneste for arbejdere

		1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Danmark	P	10	10	2	4	5	9	5	4
	F	11	4	0	1	6	6	3	1
	R	÷1	6	2	3	÷1	3	2	3
Sverige	P	21	18	5	4	8	9	6	6
	F	16	8	2	1	3	4	4	6
	R	4	10	4	3	4	6	2	0
Norge	P[2]	14	11	5	5	6	7	6	5
	F	15	10	2	4	2	4	2	5
	R	÷1	2	3	1	5	3	4	0
UK	P[2][3]	10	7	5	7	8	8	6	3
	F	10	9	3	2	4	5	3	3
	R	0	÷2	3	4	4	3	3	1
Vesttyskland	P[4]	13	6	3	2	6	10	10	7
	F	8	2	÷2	0	3	3	2	2
	R	5	4	6	2	3	7	8	4
Holland	P[5]	8	3	2	16	3	10	11	0
	F	9	1	0	4	3	1	7	2
	R	÷1	2	2	12	0	9	4	÷2
Belgien	P[6]	12	5	÷2	2	3	6	6	2
	F	9	1	0	1	0	3	4	1
	R	3	3	÷1	0	4	3	3	2
Frankrig	P[7]	28	16	3	6	7	8	8	12
	F[8]	18	11	÷1	0	1	2	3	14
	R	8	5	4	6	6	5	4	1
Italien	P[9]	10	5	3	3	6	7	5	4
	F	9	5	2	3	2	3	2	3
	R	1	0	2	0	4	4	3	1
USA	P[10]	8	6	5	1	5	5	5	4
	F[11]	8	2	1	0	0	2	3	3
	R	0	4	4	1	5	4	2	0

P = pengelønstigning. F = stigning i forbrugerpriserne. R = reallønstigning.

Noter:
1) Reallønnen er beregnet ved hjælp af indeks for timefortjenesten og for forbrugerpriserne.
2) Kun mænd.
3) Tal for oktober måned.
4) Før 1960 excl. Saar. Efter 1963 incl. Vestberlin.
5) Tal for oktober måned; dog ikke 1966: april.
6) Kun mænd.
7) Lønsatser.
8) Indtil 1963 kun Paris.
9) Incl. naturalier.
10) Indtil 1959 excl. Hawai og Alaska.
11) Indtil 1964 excl. Hawai og Alaska.

i industri og håndværk, for forbrugerpriserne og for reallønnen[1]) 1951–66

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1950–58	1958–66	1950–66
8	8	12	9	8	9	12	13	59	111	227
2	1	4	8	5	4	6	7	35	42	91
6	6	8	2	3	5	6	5	18	49	76
4	6	8	9	8	9	11	7	106	81	273
1	4	2	5	3	3	5	6	51	33	101
4	2	6	4	5	5	5	1	36	37	86
9	4	8	9	5	6	9	7	77	73	206
3	0	3	5	3	6	4	3	51	29	95
6	4	5	4	3	0	5	4	17	34	57
4	9	6	4	4	8	10	6	70	64	179
1	1	3	4	2	3	5	4	47	25	84
3	8	3	0	2	4	5	2	16	30	51
6	11	10	11	7	8	10	7	74	98	245
2	1	3	3	3	2	3	4	18	22	44
4	11	8	8	4	6	7	4	47	63	139
4	13	14	9	7	15	10	5	64	107	229
2	2	2	3	5	5	6	6	29	33	71
2	11	12	7	3	9	4	0	27	56	98
4	3	4	6	8	11	9	9	39	67	132
1	1	2	2	2	4	4	4	19	21	44
3	2	3	5	6	6	5	4	17	38	61
6	7	7	9	9	7	6	6	126	73	290
6	4	4	5	5	4	3	3	57	36	114
0	4	3	4	4	4	3	3	44	26	82
3	5	7	15	17	11	4	4	51	85	180
0	2	2	4	8	6	5	2	32	32	75
3	3	4	11	8	5	÷1	2	14	41	60
4	3	3	3	3	3	3	4	44	29	85
1	1	2	1	1	1	2	3	20	12	35
3	2	1	2	2	2	1	2	20	15	38

Kilde: »*Yearbook of Labour Statistics*«, (ILO) og »*Statistiske Efterretninger*«.

konkurrencen på varemarkederne samt om påvirkning af løndannelsen. Fælles for disse grupper af indgreb er dog nok, at de tager sigte på en direkte påvirkning af indkomstdannelsen, hvor f. eks. de finanspolitiske midler især er af efterfølgende karakter (påvirkning af de disponible realindkomster). De indkomstpolitiske midler karakteriseres yderligere derved, at de opfattes som sammenhængende – evt. samtidige – indgreb i en foreliggende situation, og de må alene betragtes som et *supplement* til den førte finans- og pengepolitik samt til handels- og valutakurspolitikken.

Det er blevet fremhævet, at definitionen af indkomstpolitik som indgreb ved et givet beskæftigelsesniveau er meningsløs, eftersom indgreb i primærindkomsterne påvirker fordelingen og dermed naturligvis den økonomiske aktivitet[2]). Indvendingen er for så vidt konsekvent, men som bekendt er det meget vanskeligt generelt at definere grupperne af økonomisk-politiske midler; det må følgelig være tilstrækkeligt for almindelig anvendelse af en sådan generel definition at præcisere de pågældende instrumenter samt indgrebenes umiddelbare formål. I så henseende er definitionen vist lige så klar som diverse mulige definitioner af grupperne af penge- og finanspolitiske midler.

Behovet for en indkomstpolitik

I 1960'erne er behovet for en indkomstpolitik her i landet som nævnt blevet understreget af det forhold, at løn- og prisstigningerne har været afgørende kraftigere end i de lande, som det normalt vil være relevant at sammenligne Danmarks økonomi med. Denne udvikling har samtidig – bortset fra 1963 – været ledsaget af betydelige underskud på betalingsbalancens løbende poster.

Af omstående tabel 1 fremgår således, at indekset for arbejdernes timefortjeneste i perioden 1958–66 er vokset med i alt 111 pct., hvilket er mere end i noget andet af de betragtede 10 lande. Dette har da også givet stødet til en stigning i forbrugerpriserne, der ligeledes ligger i toppen, således at reallønstigningen her i landet – på trods af den betydelige vækst i pengelønnen – har været svagere end i Vesttyskland og Holland.

Hele denne udvikling må naturligt ses på baggrund af den noget langsommere stigning i det danske lønniveau i 1950'erne. Også for hele perioden 1950–66 har de danske lønstigninger imidlertid internationalt set været ret betydelige, ligesom det må tages i betragtning, at det danske omkostningsniveau allerede fra førkrigstiden internationalt set var relativt højt, hvilket man ikke for alvor søgte at modvirke ved devalueringen i

[2]) Jfr. således *Karsten Laursen:* »Incomes Policy – the Discussion in Denmark« i »*Probleme der Einkommenspolitik*«, Erich Schneider (red.), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen 1965, p. 167 f.

1949[3]). Det er vanskeligt talmæssigt at konstatere, hvorledes den særlig kraftige lønstigning her i landet hidtil har påvirket de eksporterende og importkonkurrerende erhvervs konkurrenceevne. Men det er vel næppe uforsigtigt at fastslå, at skal kravet om faste vekselkurser og om fuld beskæftigelse realiseres, er det ikke holdbart med en fortsat stigning i det danske lønniveau, som den der for perioden 1958–66 har andraget ca. 9,9 pct. i årligt gennemsnit (for 1967 og 1968 tyder alt på en lønstigning af samme omfang), eftersom produktivitetsstigningen ikke længere er kraftigere her i landet og lønstigningen en del svagere i de lande, vi først og fremmest har grund til at sammenligne os med. Disse synspunkter må yderligere tillægges vægt, når det ligefrem er en målsætning i den økonomiske politik, at 1960'ernes store underskud på betalingsbalancen skal nedbringes. Når dette endvidere skal ske i en situation, hvor forskydninger i erhvervsstrukturen og udenlandsk landbrugsprotektionisme i sig selv medfører forringelse af saldoen på betalingsbalancens løbende poster, er det klart, at der må stilles ekstraordinært store krav til industrieksportens vækst, og at det derfor er af betydning at få omkostningsstigningen reduceret[4]).

For så vidt angår udviklingen fra efteråret 1967, kan man hertil føje, at den ringere kapacitetsudnyttelse i erhvervslivet, kombineret med et meget betydeligt betalingsbalanceunderskud, har gjort det vanskeligere at tilrettelægge den økonomiske politik, end tilfældet ellers har været i 1960'erne, hvor efterspørgselspres og betalingsbalanceunderskud har været det typiske. I sidstnævnte situation virker de finanspolitiske og pengepolitiske indgreb umiddelbart i retning af en bedre opfyldelse af den politiske målsætning gennem reduktion af efterspørgselspresset og nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet. Når der i stedet for er faldende beskæftigelse og arbejdsløshed, kombineret med et stort betalingsbalanceunderskud, fører penge- og finanspolitiske indgreb i hvert fald umiddelbart til, at en af de to målsætninger – eller dem begge – må prisgives. I denne situation bliver det kun nemmere at føre økonomisk politik, såfremt eksportstigningen kan forøges, og væksten i importen dæmpes. Heraf følger igen, at interessen må koncentreres om udviklingen i omkostningsniveauet. Enten må der gøres nye forsøg på at udvikle de såkaldte indkomstpolitiske midler, eller også må man være indstillet på en hyppigere ændring af valutakurserne.

[3]) Jfr. her også vurderingen hos *Jørgen Gelting:* »Indkomstpolitikken«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift,* 1963, 5.–6. hæfte, p. 190 f.

[4]) Vedrørende denne økonomisk-politiske målsætning se f. eks. »*Økonomisk Årsoversigt*«, marts 1966, p. 73 f.

I. UDVIKLINGEN 1962–68

A. DET ØKONOMISKE RAD

1960'ernes indkomstpolitiske debat har i høj grad været præget af den indsats, Det økonomiske Råds *formandskab* har øvet. Det økonomiske Råd oprettedes som bekendt i september 1962. Forslag til oprettelse af en sådan institution blev allerede stillet af formandskabet for det såkaldte samordningsudvalg i 1956[5]).

Det økonomiske Råd er ikke tillagt nogen myndighed i den økonomiske politik. Selve *rådet* består af repræsentanter for de vigtigste interesseorganisationer, nationalbanken og de økonomiske ministerier samt af enkelte økonomisk sagkyndige, foruden af et formandskab bestående af 3 nationaløkonomisk sagkyndige, som ikke må være medlemmer af folketinget.

Tanken med oprettelsen af rådet har været, at man herigennem kunne opnå en bedre »samordning« af de forskellige økonomiske interesser. Man har ment, at det i sig selv kunne få en afspændende indflydelse i den økonomiske debat, om repræsentanter for de vigtigste samfundsgrupper og det offentlige sammen med politisk neutrale økonomiske eksperter regelmæssigt mødtes til drøftelse af den økonomiske situation og de foreliggende produktions- og fordelingsmæssige spørgsmål. Drøftelserne i rådet sker på grundlag af materiale tilvejebragt af formandskabet og rådets sekretariat.

Om motiveringen for oprettelsen af Det økonomiske Råd hedder det i bemærkningerne til lovforslaget fra 10. januar 1962, at »det sidste par års stærke bevægelser i indkomsterne, herunder de indtægtsreguleringer, der skete i foråret i år samt de stedfindende strukturelle ændringer i Danmarks produktions- og afsætningsforhold har gjort tanken om oprettelse af organer, der kan bidrage til belysning af den økonomiske udvikling, af spørgsmål i forbindelse med samfundets økonomiske vækst og af praktiske problemer ved samordningen af forskellige økonomiske interesser, særlig aktuel«[6]).

Af særlig betydning for opstillingen af en samlet indkomstpolitik her i landet har der da siden rådets oprettelse foreligget 6 redegørelser fra dets formandskab til regeringen. Der er tale om redegørelsen til regeringen fra

[5]) Se således: »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«, *rapport fra formandskabet for det af finansministeren den 14. december 1955 i henhold til folketingsbeslutning af 25. november 1955 nedsatte udvalg*, betænkning nr. 154, 1956, p. 21.

[6]) I statsministerens åbningstale i folketinget den 3. oktober 1961 hedder det, at rådet skal oprettes for at »fremme stabiliteten i dansk økonomi«. Selv om lovforslaget på enkelte punkter blev ændret under folketingsbehandlingen, tjener det anførte antagelig meget godt som generel retningslinie for rådets og formandskabets arbejde.

december 1962[7]), fra *februar 1963*[8]), fra *november 1964*[9]), *oktober 1965*[10]), samt om redegørelserne fra *september og december 1966*[11]).

Disse indkomstpolitiske redegørelser har stort set været udformet som oplæg i situationer med forestående eller igangværende overenskomstforhandlinger på det almindelige arbejdsmarked (DA-LO-området). Dette vil på ingen måde sige, at formandskabet har koncentreret sig om løndannelsen for arbejdere i industri og håndværk samt HK-funktionærerne; også andre aspekter af indkomstdannelsen – således især løndannelsen for grupperne af offentligt ansatte – har været berørt, ligesom man, som det vil fremgå nedenfor har søgt at inddrage indkomstudviklingen for de selvstændige erhvervsdrivende i landbruget og byerhvervene. Men tidsmæssigt har formandskabet tilsyneladende ment, at overenskomstsituationerne har været en afgørende termin, dels formentlig på grund af formodningen om disses betydning i sig selv, dels fordi andre indkomstmæssige afgørelser – især for grupper af lønmodtagere og for landbruget – har været nogenlunde sammenfaldende med overenskomstsituationerne, således at der rent faktisk i 1962–63, i 1964–65 og i 1966–67 har været tale om generelle »indkomstforhandlingsrunder«.

Fælles for formandskabets redegørelser har været opstillingen af en såkaldt *samfundsøkonomisk ramme* for de årlige indkomststigninger. Mere eller mindre udtrykkeligt opstilles denne ramme under forudsætning af, at *indkomstfordelingen* mellem hovedgrupperne af indkomsttagere forbliver nogenlunde konstant, således at væksten i lønindkomsterne tænkes begrænset til den på denne baggrund mulige – i. e. ønskelige – procentvise stigning i de samlede pengeindkomster.

Yderligere har formandskabet i de forskellige redegørelser lagt op til beregningen af en fælles *indkomststatistik*, d. v. s. ud over en statistik over arbejdslønnen på det almindelige arbejdsmarked, også en statistik over indkomsterne for funktionærer, selvstændige erhvervsdrivende og offentligt ansatte. Disse bestræbelser har i de allerseneste år ført til offentliggørelsen af nye statistiske serier vedrørende lønninger for funktio-

7) »Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser«, december 1962 (stencileret).

8) Brev til statsministeren, dateret 25. februar 1963, offentliggjort som følgeskrivelse til: »Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955–1962«, februar 1963.

9) »Indkomstramme og indkomststatistik. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en indkomstpolitik i den aktuelle økonomiske situation«, november 1964.

10) »Den økonomiske udvikling i 1965. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på indkomstudviklingen og muligheden for at føre indkomstpolitik«, oktober 1965.

11) Offentliggjort i: »Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. Redegørelser afgivet til regeringen september og december 1966«, december 1966.

nærer i det private erhvervsliv, for statsligt ansatte samt beregning af tilnærmede udtryk for indkomsterne hos grupper af selvstændige erhvervsdrivende. Disse statistiske serier er opstillet af Dansk Arbejdsgiverforening og Danmarks Statistik.

Ved opstillingen af generelle indkomstrammer, som de i formandskabets redegørelser anvendte, kan der i hovedsagen lægges to synspunkter til grund.

Disse to synspunkter hænger sammen med to forskellige muligheder for fortolkningen af målsætningen om *stabile priser*. Når stabile priser ønskes, kan der således være tale om, at det politiske flertal i det hele taget ønsker at undgå – eller i hvert fald i videst muligt omfang har til hensigt at begrænse – de fordelingsmæssige forskydninger, som prisstigninger forårsager. Lægges dette til grund, fås *synspunkt 1*, hvorefter et samlet prisindeks må holdes konstant, og stigningen i pengeindkomsterne følgelig bør holdes inden for rammer, der i hovedsagen bestemmes af den gennemsnitlige produktivitetsstigning. Afgørende for målsætningen om stabile priser kan imidlertid også være, at prisstigningen ikke må svække konkurrenceevnen over for udlandet og dermed stillingen på betalingsbalancen. Lægges sidstnævnte betragtning til grund, fås *synspunkt 2*, hvorefter prisudviklingen bør holdes inden for rammer, der afstikkes af prisudviklingen i udlandet, og under forudsætning af samme produktivitetsfremskridt i Danmark som i udlandet, vil dette blot sige, at stigningen i pengeindkomsterne – og herunder lønningerne – ikke må overstige løn- og indkomststigningen i udlandet[12]).

Det økonomiske Råds formandskab har i sine redegørelser først hældet til synspunkt 1 og senere til synspunkt 2. Som udgangspunkt har de af formandskabet opstillede indkomstrammer hele tiden haft den forventede gennemsnitlige produktivitetsstigning. I redegørelserne fra december 1962 og oktober 1964 er formandskabet blevet stående herved, således at gennemførelse af den foreslåede indkomstpolitik måtte antages at ville medføre stabile priser. I redegørelserne fra september og december 1966 har formandskabet derimod oven i den produktivitetsbestemte løn- og indkomstramme gjort et tillæg for den forventede prisstigning i udlandet, og man har altså herved lagt hovedvægten på synspunkt 2 ovenfor.

Redegørelsen fra december 1962

I redegørelsen fra december 1962 tager formandskabet således sit udgangspunkt i den mulige produktionstilvækst i 1963; det anslås, at produk-

[12]) Ifølge begge synspunkter kan en bytteforholdsforbedring sidestilles med en produktivitetsstigning, medens en forværring af bytteforholdet resulterer i, at den samlede realindkomst stiger mindre end produktiviteten.

tionsstigningen næppe vil kunne andrage mere end 3–4 pct., svarende til op mod 2 milliarder kroner ved det gældende prisniveau.

Som følge af forventet dyrtidsregulering, lønglidning og stigning i statens indkøb af varer og tjenesteydelser når formandskabet til den konklusion, at der på forhånd er lagt beslag på hovedparten af den mulige produktionstilvækst. Yderligere indkomststigninger er der således efter formandskabets opfattelse ikke plads for. Formandskabet giver udtryk for, at det ikke har til opgave at bedømme, hvorledes produktionsstigningen skal fordeles; samtidig anfører man dog, at den økonomiske situation må betragtes som så alvorlig, »at disse fordelingsmæssige hensyn bør træde tilbage for hensynet til at få genoprettet den økonomiske ligevægt«[13]). Ikke desto mindre foreslår formandskabet, at yderligere indkomststigninger bør begrænses til »de justeringer i indkomststrukturen, som ud fra fordelingsmæssige synspunkter anses for absolut nødvendige. Det drejer sig navnlig om forbedringer for de formentlig ikke særlig talstærke grupper blandt de dårligst stillede indkomsttagere, som ikke har fået nogen realindkomstforbedring i 1962«.

Disse to konklusioner kan vel i nogen grad siges at være i modstrid med hinanden, og for så vidt angår de sidstnævnte betragtninger, må det vel konstateres, at formandskabet her bevæger sig uden for den upolitiske ramme for dets virksomhed.

I redegørelsen til statsministeren fra februar 1963 hedder det supplerende til 1962-redegørelsen, at hensynet til betalingsbalancen i den foreliggende situation må være afgørende, og at det store betalingsbalanceunderskud nødvendiggør, at indkomststigninger »indtil videre begrænses til det mindst mulige«.

Redegørelsen fra november 1964

Også i redegørelsen fra november 1964 fastslås det, at produktivitetsstigningen – efter korrektion for ændringer i bytteforholdet over for udlandet – bør være afgørende for udviklingen i pengeindkomsterne. Det

[13]) 1962-redegørelsen ovf. cit., p. 7. Det anses for helt afgørende i redegørelsen at få nedbragt underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, bl. a. ud fra den motivering, at der formentlig højst i 1963 kan optages langtidsfristede lån i udlandet til et provenu af 300–400 mill. kr. Som bekendt lykkedes det i 1963 helt at få afviklet underskuddet på betalingsbalancen ved eksportstigning, reduceret økonomisk vækst og stigende ledighed, men samtidig var der på betalingsbalancens autonome kapitalposter en nettoindtægt på i alt ca. 1,4 mldr. kr., der så godt som udelukkende skyldtes langfristede kapitalindtægter. En af præmisserne for den anbefalede økonomiske politik viste sig således uholdbar. Skønnet over den sandsynlige langfristede kapitalimport er formentlig indhentet efter drøftelse med regeringens økonomiske rådgivere, og fejltagelsen viser altså, hvor vanskeligt det i det hele taget er at skønne over landets lånemuligheder i udlandet; denne konstatering er i hvert fald af interesse, både når man betragter den økonomiske politik, der førtes i 1950'erne, og den der er søgt tilrettelagt i 1968.

hedder således, at man efter formandskabets opfattelse må stile mod at holde den *samlede* indkomststigning inden for sådanne grænser, at interne prisstigninger kan undgås. Herefter opstilles samme indkomstramme som i 1962, nemlig i alt ca. 3 pct., idet det understreges, at denne ramme gælder for de samlede pengeindkomster, og for arbejdslønnens vedkommende således for summen af alle lønkomponenter, d. v. s. overenskomststigning, dyrtidsportioner og lønglidning.

Som en konsekvens af formandskabets opfattelse af de fordelingsmæssige spørgsmål anføres imidlertid, at da de selvstændige erhvervsdrivende i 1964 har opnået en større indkomstfremgang end lønmodtagerne, vil der ved en redressering af denne fordelingsmæssige forskydning være mulighed for en samlet lønstigning på 3 pct. og *herudover* for udløsningen af een dyrtidsportion i medfør af januar-pristallet.

Det erkendes af formandskabet, at en stærkere stigning i pengeindkomsterne end i produktiviteten vil kunne finde sted uden forringelse af konkurrenceevnen, såfremt der sker en tilsvarende udvikling i udlandet. Imidlertid afviser formandskabet selv at anvende dette synspunkt ved opstillingen af lønrammen. Afvisningen sker under henvisning til, at man ikke, når de lønpolitiske dispositioner skal træffes, kan forudse stigningerne i udlandet, ligesom det ikke vil være tilrådeligt at regne med en kraftigere lønstigning i udlandet end svarende til produktivitetsstigningen, eftersom det i de fleste lande er en alment akcepteret målsætning for den økonomiske politik at holde prisniveauet nogenlunde konstant. Endvidere anføres, at prisstigninger i udlandet gennem deres virkning på de danske import- og eksportpriser vil få indflydelse på det danske prisniveau og via pristalsreguleringen på lønningerne. Har man aftalt overenskomstmæssige lønstigninger svarende til de forventede stigninger i udlandet, vil det endelige resultat da med bibeholdelse af pristalsreguleringen blive en væsentlig kraftigere stigning i det danske indkomstniveau og en forringelse af konkurrenceevnen. Omlægningen af den danske erhvervsstruktur nødvendiggør i øvrigt snarest en forbedring af industriens konkurrenceevne, hvilket ligeledes er et argument for noget lavere lønstininger end i udlandet.

I øvrigt må det konstateres, at formandskabets redegørelse fra november 1964 på enkelte punkter er uklar og noget selvmodsigende. Således hedder det[14]), at det vanskeligste problem i indkomstpolitikken er at sikre lønmodtagerne imod, »at en tilbageholdende lønpolitik medfører en så meget desto stærkere indkomststigning for de selvstændige i byerhvervene«. Senere[15]) anføres dog, at indkomstpolitik ikke må føre til en fastfrysning af indkomststrukturen. Andet steds[16]) anføres yderligere, at de tjeneste-

[14]) 1964-redegørelsen, p. 10.
[15]) p. 12.
[16]) p. 6.

mandsansattes lønninger ikke er steget i samme takt som de øvrige samfundsgruppers, og at netop dette forhold i den foreliggende situation kan motivere en justering. Samtidig slås dog fast, at en sådan justerings afsmitningsvirkninger meget vel kan medføre, at mulighederne for at gennemføre »en afbalanceret indkomstpolitik« skades på afgørende måde.

Endelig kan nævnes, at formandskabet i 1964-redegørelsen beskæftiger sig med vægtfordelingen mellem de forskellige former for økonomisk politik – et emne der har været genstand for debat på rådsmøder. Formandskabet tilslutter sig her den opfattelse, at lønpolitikken ikke bør anvendes til at reducere et betalingsbalanceunderskud, medmindre dette underskud da direkte skyldes afsætningsvanskeligheder for eksporten som følge af alt for højt et dansk omkostningsniveau. I almindelighed må et betalingsbalanceunderskud derimod fjernes eller reduceres gennem penge- og finanspolitiske indgreb. I modsætning til 1963-redegørelsen mener formandskabet altså nu ikke, at en »lønpause« vil være betimelig af hensyn til betalingsbalancen (også i 1962 var der tale om en ret kraftig eksportstigning; for industrieksportens vedkommende var stigningen således ca. 13 pct. i forhold til året før. Det er således svært at hævde, at betalingsbalanceunderskuddet i 1962 især måtte ses på baggrund af afsætningsvanskeligheder i udlandet); lønningerne bør stige inden for de produktivitetsmæssigt afstukne rammer, plus hvad den omtalte fordelingsmæssige korrektion måtte rumme mulighed for, og betalingsbalanceunderskuddet bør herefter bekæmpes ved en stramning af finans- og pengepolitikken. Denne kovending skyldes tilsyneladende, at formandskabet som en konsekvens af sin tilgrundliggende fordelingsmæssige filosofi, er blevet bange for, at en »lønpause« vil medføre en forskydning af indkomstfordelingen til ugunst for lønmodtagerne, eftersom uændrede lønninger i en periode med produktivitetsstigning næppe fuldt ud vil give sig udslag i prisfald. Det skal her så blot nævnes, at dette synspunkt jo igen må være i modstrid med den allerede fremførte betragtning om, at indkomstpolitikken ikke bør føre til en fastfrysning af indkomststrukturen.

Som allerede anført er redegørelsen fra november 1964 altså på visse punkter uklar. Ved læsningen får man nemt fornemmelsen af, at det har været væsentligt at få alle synspunkter medtaget, og at de forskellige opfattelser herefter så at sige er lagt oven på hinanden. Resultatet kan næppe siges at være fuldt ud vejledende for organisationerne; de kan hver for sig finde det, de synes bedst om.

Redegørelserne fra 1966

Redegørelsen fra september 1966 bryder med formandskabets hidtidige synspunkter for opstillingen af indkomstrammer. Det anføres nu, at hvor-

vidt man i indkomstpolitikken kun vil stile mod en vækst i pengeindkomsterne i takt med realindkomststigningen, eller om der skal tillades en vis nærmere angiven prisstigning – efter formandskabets opfattelse må bero på en politisk vurdering, således at opstillingen af en pengeindkomstramme betragtes som et politisk anliggende på linie med andre økonomisk-politiske beslutninger. Videre anføres det dog, at »i den politiske vurdering af, hvilken prisudvikling, der skal tilstræbes, må i første række indgå hensynet til konkurrenceevnen over for udlandet«[17]). Ønskes faste valutakurser opretholdt, er der en grænse for, hvor højt det indenlandske prisniveau kan stige, om fuld beskæftigelse skal opretholdes, og omvendt begrænses også den prisstabilitet, det vil være muligt at opnå, idet prisstigninger i udlandet gennem påvirkning af import- og eksportpriserne vil øve indflydelse på det danske pris- og omkostningsniveau.

Formandskabet går herefter ud fra den forudsætning, at produktivitetsgevinsten i 1967 vil komme til at andrage ca. 3 pct., og at prisstigningen i udlandet ligeledes kan anslås til ca. 3 pct., således at en overgrænse på 6 pct. vil eksistere for udviklingen i de samlede pengeindkomster, såfremt konkurrenceevnen ikke skal svækkes. Når der samtidig tages hensyn til de forventede virkninger af den automatiske dyrtidsregulering, den forventede lønglidning samt til filosofien om uændret indkomstfordeling på hovedgrupper af indkomsttagere, bliver der for lønmodtagernes vedkommende 2 pct. tilbage til forhandling i forbindelse med overenskomstfornyelserne på det almindelige arbejdsmarked. For tjenestemændenes vedkommende bliver procenten ca. $3^1/_2$.

Formandskabet henviser[18]) selv til betragtningerne i redegørelsen fra november 1964 om stabile priser, og anfører i den forbindelse, at man i 1964 ikke fandt det tilrådeligt at foruddiskontere fortsatte prisstigninger i udlandet, fordi det var en alment akcepteret målsætning – også andre steder end i Danmark – at prisniveauet skulle holdes stabilt. Åbenbart har formandskabet i 1966 ikke længere tiltro til realiseringen af denne målsætning, idet man altså som nævnt nu lægger 3 pct. oven i den produktivitetsbestemte indkomstramme. Denne begrundelse for omslaget i formandskabets vurdering forekommer så meget desto mærkeligere, som man netop i september-redegørelsen fra 1966 går ud fra, at der på flere vigtige afsætningsmarkeder for dansk industrieksport vil blive ført en temmelig stram økonomisk politik[19]).

I december-redegørelsen fra 1966 går formandskabet faktisk et skridt videre, idet man nu regner med prisstigninger i 1967 på ca. 4 pct., således at den samlede indkomstramme forøges fra 6 til 7 pct. Begrundelsen herfor

[17]) September-1966-redegørelsen, p. 34.
[18]) p. 34.
[19]) pp. 19–20, 35.

er tilsyneladende blot, at det *danske* prisniveau allerede i 1966 er steget kraftigere, end man havde ventet, således at det er blevet sandsynligt, at allerede januar-pristallet vil udløse en dyrtidsportion, ligesom det er sandsynligt med yderligere dyrtidsregulering i efteråret 1967. Herefter er det ifølge formandskabet næppe »realistisk« længere at regne med, at prisstigningen fra 1966 i gennemsnit til 1967 i gennemsnit vil kunne begrænses til 3 pct. I stedet for foreslås som nævnt 4 pct. og altså en samlet ramme på 7 pct.

Sammenfatning

Der er næppe tvivl om, at oprettelsen af Det økonomiske Råd i 1962 har indebåret en gevinst for debatten om indkomstpolitik – og om samfundsøkonomiske spørgsmål i almindelighed – her i landet. Formandskabets indkomstpolitiske redegørelser har i høj grad præget debatten, og på forskellige områder, der også i indkomstpolitisk henseende har haft betydning, har formandskabet udarbejdet specialredegørelser – eller givet stødet til undersøgelser – som næppe i denne periode var blevet gennemført, om Det økonomiske Råd ikke havde eksisteret.

Når dette er sagt, må det imidlertid på grundlag af analysen ovenfor fastslås, at formandskabets vurderinger har været noget svingende. Ved sine 1966-redegørelser bryder formandskabet således med linien fra de tidligere redegørelser fra 1962 og 1964, idet man erstatter den tidligere 0-pct.-ramme (1962) eller 3-pct.-ramme (1964) med en ramme på 6, senere 7 pct. opstillet nærmest i overensstemmelse med synspunkt 2 ovenfor.

Forsøget på at få de to synspunkter til at harmonere, selv når de anvendes i forskellige situationer, virker ikke overbevisende. Der *er* faktisk tale om, at formandskabet har skiftet argumentation. Dette må vel i og for sig også hilses med tilfredshed, eftersom målet om helt stabile priser næppe på blot lidt længere sigt kan gennemføres, såfremt faste valutakurser skal opretholdes, og en vis prisstigning finder sted i udlandet. Man kan naturligvis indskrænke den ønskelige ramme til 3 pct. (eller 0) ud fra den betragtning, at rammen under alle omstændigheder bliver sprængt, men at det måske giver det mindste slutresultat, om man fra starten af har det laveste tal. En sådan argumentationsform har dog næppe været anvendt, og den kan vel heller ikke forsvares, når det drejer sig om økonomisk sagkyndige, som ikke er bundet til at tage taktiske eller organisationspolitiske hensyn.

6-pct.-rammen har som en mere realistisk ramme, der fuldtud tilgodeser de samfundsøkonomiske hensyn bag indkomstpolitikken (jfr. også tabel 1 ovenfor), den fordel, at den levner større forhandlingsmuligheder for organisationerne selv efter fradrag af et minimumsskøn for lønglidningen.

Imidlertid er det dog i det hele uklart, hvorledes formandskabet egentlig vil argumentere frem til den lidt større 7-pct.-ramme, som opstilles i december-redegørelsen fra 1966. Tilsyneladende er argumentet, at det *danske* prisniveau vil stige stærkere end 3 pct., men det kan vel alligevel ikke være tilfældet, thi i så fald gives der jo faktisk ikke rigtig nogen overgrænse for indkomstrammen?

I det hele taget giver sidstnævnte betragtning, såvel som betragtningen om indkomstrammens udvidelse med een dyrtidsportion i 1964-redegørelsen, sammenholdt med de forskellige ovenfor fremhævede modstridende udsagn, det indtryk, at formandskabet nok i for høj grad har ladet sig påvirke af den offentlige mening, og at politiske hensigtsmæssighedssynspunkter måske i nogen grad har sneget sig ind i eksperternes vurdering.

Skal der på længere sigt herske fornøden tillid til formandskabets indkomstpolitiske redegørelser, bør sådanne tilløb nok bremses. Formandskabet er som bekendt en økonomisk sagkyndig instans, hvorfra regering, organisationer og offentlighed kan hente sagkyndig vejledning. I forbindelse med denne vejledning må det erkendes, at det vil være nødvendigt at opstille visse fordelingsmæssige forudsætninger. Disse bør som hidtil klart fremgå, og deres opstilling bør ikke yderligere lede til fortolkninger, der kan misforstås som politisk eller taktisk bestemte.

B. LOVGIVNINGSMAGTEN

På det indkomstpolitiske område har regering og folketing været forholdsvis passive i efterkrigsperioden. Indgreb i overenskomstsituationerne 1956 og 1961 havde alene til formål at bringe igangværende arbejdsstandsninger til ophør. Ved disse indgreb ophøjedes mæglingsforslag fra statens forligsmand (i 1956 forkastet af arbejderne, i 1961 af arbejdsgiverne) til lov, og folketinget gjorde ikke forsøg på at fastsætte bestemmelser om de tilladelige lønstigningers omfang ud fra nogen samfundsøkonomisk målestok.

I 1960'erne har der foreligget tre situationer, hvor lovgivningsmagten har tilkendegivet en indkomstpolitisk holdning, eller hvor der i det mindste fra regerings eller oppositions side er givet udtryk for ønske om at tilkendegive en sådan opfattelse.

Der er for det første tale om den såkaldte *helhedsløsning* fra marts 1963. For det andet om »*VR-planen*« fra oktober 1965, og for det tredie om de forskellige *økonomisk-politiske forhandlinger i vinteren 1967–68*.

Herudover har statsministeren i efteråret 1964 og i efteråret 1966 afholdt møder med repræsentanter for erhvervslivets og arbejdsmarkedets hovedorganisationer samt nationalbanken og Det økonomiske Råds for-

mandskab, hvor den økonomiske situation og rammerne for stigning i pengeindkomsterne har været berørt. Endvidere nedsatte regeringen på initiativ fra partiet Venstre i sommeren 1965 det såkaldte antiinflationsudvalg, som udsendte betænkning i maj 1966[20]). Ingen af disse sidstnævnte bestræbelser synes dog endnu at have sat sig dybere spor i den indkomstpolitiske debat.

Helhedsløsningen

Helhedsløsningen var et oplagt forsøg på lovmæssigt indgreb i en overenskomstsituation. Da statens forligsmand i februar 1963 havde meddelt statsministeren, at der var for betydelig afstand mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, til at mæglingsforslag overhovedet kunne fremsættes, greb regeringen ind med en lovgivning, som forlængede de kollektive overenskomster og indførte midlertidigt prisstop. Samtidig reguleredes de statsligt ansattes lønforhold, og landbrugsstøtten tilrettelagdes, ligesom en finanspolitisk stramning gennemførtes[21]).

Overenskomstloven af 13. marts 1963, der for så vidt var krumtappen i helhedsløsningen, forlængede de kollektive arbejdsoverenskomster for en ny to-årig periode. I første overenskomstår skulle der ydes tillæg til de overenskomstmæssige lønninger for de lavtlønnede inden for en beløbsramme på i alt 60 mill. kr. på DA-LO-området og på 8 mill. kr. til lavtlønnede medlemmer under LO, beskæftiget hos arbejdsgivere organiseret under Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger. For andet overenskomstår var de tilsvarende beløbsrammer henholdsvis 120 mill. kr. og 19 mill. kr., idet der dog ikke her alene tænktes på de lavtlønnede. Selve fordelingen af de omtalte beløbsrammer blev senere foretaget af Overenskomstnævnet af 1939. Endvidere var der i overenskomstloven bestemmelser om opmandsafgørelse i tilfælde af uenighed om de specielle overenskomstspørgsmål, og det bestemtes, at en tillægspensionsordning for arbejdsmarkedet skulle træde i kraft fra 1. marts 1964. Endelig indeholdt loven bestemmelse om fredspligt i den således forlængede overenskomstperiode.

I den få dage senere vedtagne lov om midlertidigt pris- og avancestop hedder det, at der ved prisberegninger kun måtte indkalkuleres lønstigninger svarende til dyrtidsreguleringen pr. 1. marts 1963 samt til de i overenskomstloven tilladte lønstigninger. Stoploven ophævedes i øvrigt i oktober 1963.

---

[20]) »Inflationens årsager«, *betænkning afgivet af det af økonomiministeren den 2. juli 1965 nedsatte udvalg*, betænkning nr. 421, maj 1966.

[21]) Denne stramning skulle modvirke de skattelettelser, der var blevet aftalt ved det såkaldte oms-forlig fra juni 1962.

»VR-planen«

Som resultat af den politiske tilnærmelse mellem partiet Venstre og Det radikale Venstre fra sommeren 1965 fremlagde Det radikale Venstres politiske ordfører, Hilmar Baunsgaard, på begge partiers vegne en række indkomstpolitiske forslag under folketingets åbningsdebat i oktober 1965.

»VR-planen« havde følgende hovedpunkter:

1. Forud for generelle overenskomstforhandlinger skal regeringen fremlægge en vurdering af, hvormeget der realøkonomisk er basis for i samlet indkomstfremgang. Inden opstillingen af denne ramme skal regeringen fra nationalbanken og Det økonomiske Råds formandskab indhente råd og oplysninger, der offentliggøres senest sammen med regeringens egen vurdering.
2. Samtidig med at regeringen således opstiller en indkomstramme, skal den gøre det klart, hvilke midler den agter at foreslå anvendt, såfremt indkomstrammen overskrides.
3. En forbedret og mere aktuel indkomststatistik tilvejebringes.
4. Forud for regeringens forhandlinger med tjenestemandsorganisationerne skal et neutralt organ vurdere udviklingen siden sidste overenskomstsituation såvel på det private arbejdsmarked som på tjenestemandsområdet. Herved tilstræbes en fastholdelse af princippet om, at tjenestemandslønnen følger lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Men samtidig ønsker forslagsstillerne gennem forslaget at komme bort fra de direkte forhandlinger mellem regering og tjenestemandsorganisationer om det antal overenskomstportioner, som er nødvendigt for at opfylde denne målsætning.
5. I tilfælde af, at der ikke på arbejdsmarkedet kan opnås enighed om overenskomstfornyelser, og arbejdsstandsning således truer, skal konflikten – såfremt området anses for livsvigtigt, eller arbejdsstandsningen truer med at tage et sådant omfang, at det medfører »alvorlig belastning af samfundsøkonomien« – henvises til endelig afgørelse ved en voldgiftsdomstol.

»VR-planen« resulterede ikke i nogen ny lovgivning, eller i det hele taget i nogen ændret holdning fra lovgivningsmagtens side i forbindelse med overenskomstsituationen 1966–67. Som det tidligere havde været tilfældet fremlagde statsministeren i efteråret 1966 – i åbningstalen i folketinget samt ved møder med organisationerne – en økonomisk vurdering, der også støttede sig til redegørelser fra formandskabet og nationalbanken. Formandskabets ramme på 6–7 pct. omtaltes heri.

I øvrigt er det med hensyn til »VR-planen« interessant at konstatere,

at de to partier alene forestiller sig direkte indgreb i overenskomstsituationer i tilfælde af forskellige former for truende arbejdskonflikt (jfr. punkt 5 ovenfor). Direkte indgreb med det formål at begrænse lønstigningen kommer ikke på tale.

Den økonomiske politik i vinteren 1967–68

I forbindelse med devalueringen af kronen i november 1967 stillede den daværende regering forslag om, at de dyrtidsregulerede lønmodtagere skulle afstå fra en af de dyrtidsportioner, som forventedes udløst ved januarpristallet. Forslaget var ledsaget af forslag om midlertidigt avancestop og om ekstrabeskatning af ikke-lønindkomst.

Forslagene vandt tilslutning fra LO og andre lønmodtagerorganisationer, medens DA gik imod. Især forslaget om »indefrysning« af en dyrtidsportion gav imidlertid anledning til politiske vanskeligheder og førte til en sprængning af regeringens parlamentariske støtteparti; regeringens forslag blev herefter nedstemt i folketinget med udskrivelse af folketingsvalg til følge.

Efter ny regeringsdannelse var de tidligere borgerlige oppositionspartier kommet i regering. Måske kan man i den politik, som denne regering herefter lagde op til, se en linie tilbage til »VR-planen« fra 1965. I forbindelse med tilrettelæggelsen af de økonomisk-politiske indgreb efter devalueringen samt til afbødning af de økonomiske virkninger af den planlagte stærke vækst i statens udgifter opfordrede regeringen i februar 1968 arbejdsmarkedets hovedorganisationer til indbyrdes forhandlinger, som skulle munde ud i forslag til begrænsning af lønstigningen (herunder evt. udskydelse af den planlagte arbejdstidsforkortelse). Der blev ikke fra regeringens side tilstillet organisationerne konkrete forslag, men bl. a. arbejdsministeren havde samtaler med repræsentanter for organisationerne. Til de indbyrdes forhandlinger fik organisationerne overladt en frist på 14 dage, og det blev betydet dem, at såfremt der ikke opnåedes enighed om en begrænsning af væksten i lønomkostningerne, ville regeringen stille forslag om væsentlige skatte- og afgiftsforhøjelser.

Forhandlingerne førte ikke til noget resultat. Fra DA's side var man nu villig til at anbefale en dæmpning af de forventede og aftalte lønstigninger, men fra LO kom der afslag. Med virkning fra 1. april 1968 gennemførte lovgivningsmagten herefter en forhøjelse af den almindelige omsætningsafgift med $2^1/_2$ pct.

Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at bortset fra helhedsløsningen i 1963 har lovgivningsmagten ikke i den betragtede periode gennemført indkomstpoli-

tiske indgreb, ud over de naturligvis ikke betydningsløse forsøg, der har været gjort på at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet, øge konkurrencen etc. Forskellige tilløb til tilrettelæggelse af en indkomstpolitik – fra 1965 (»VR-planen«), fra november-december 1967 og februar-marts 1968 – må alle betragtes som mislykkede. Måske kan man opfatte det således, at dele af »VR-planen« fra 1965 er søgt realiseret i februar 1968, men i så fald må det altså konstateres, at denne politik ikke har givet praktiske resultater.

Over for de ovenfor omtalte forsøg på opstilling af indkomstrammer og formulering af en indkomstpolitik har regeringen og folketinget i det store og hele forholdt sig passive. Som nævnt har regeringen normalt i forbindelse med påbegyndelsen af overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet sammenkaldt formændene for de vigtigste interesseorganisationer og har over for dem understreget det nødvendige i indkomstmæssigt mådehold. Herudover har der ikke foreligget noget initiativ fra lovgivningsmagten.

C. PÅVIRKNING AF INDKOMSTUDVIKLINGEN

Bortset fra helhedsløsningen har de danske indkomstpolitiske forsøg, som er omtalt ovenfor, alle været udtryk for en såkaldt *frivillig indkomstpolitik*. Gennem møderne i Det økonomiske Råd og statsministerens forskellige drøftelser med organisationerne samt gennem den betydelige indsats, Det økonomiske Råds formandskab har udøvet, har man især gjort forsøg på at påvirke interesseorganisationerne og deres ledere, således at organisationerne mere direkte kunne trækkes ind i den økonomiske politik; da også medlemmerne af i det mindste de forskellige lønmodtagerorganisationer er interesseret i opnåelse af fuld beskæftigelse og økonomisk vækst, har det vel været tanken at få organisationerne – først og fremmest fagbevægelsen og de andre store lønmodtagerorganisationer – til at anerkende en slags »medansvar« for beskæftigelsesniveauet og for arbejdslønnens betydning i så henseende. En succes for denne politik ville med tiden så at sige muliggøre, at interesseorganisationerne kunne bruges som instrumenter i den økonomiske politik.

Det må vel antages, at de forskellige indkomstpolitiske bestræbelser har haft nogen indflydelse på det temmelig udefinerbare begreb, som kan kaldes den offentlige mening og debat. At der i det hele taget eksisterer en sammenhæng mellem arbejdsløn og beskæftigelsesniveau er måske i dag accepteret i en noget højere grad, end tilfældet var for f. eks. blot 10 år siden. Dog må det naturligvis understreges, at den slags konstateringer hviler på

et spinkelt grundlag. Og selv om de skulle være korrekte, er det vel et åbent spørgsmål, hvornår en sådan sanering af den offentlige debat i det hele taget vil sætte sig synlige spor i den økonomiske politik og udvikling.

Indtil videre må det i hvert fald konstateres, at den frivillige indkomstpolitik – hvis man da overhovedet kan tale om en sådan – ikke har sat sig synlige spor. Pengeindkomsterne er vokset langt ud over de rammer, som ved de omtalte lejligheder har været opstillet af Det økonomiske Råds formandskab (og passivt støttet af regeringen). Ser man på udviklingen i et samlet lønindeks (jfr. tabel 1 ovenfor), er der endog tegn på, at lønstigningen i de seneste år har været akcellererende. Alene i 1963, hvor helhedsløsningen og virkningerne af oms-forliget fra juni 1962 gjorde sig gældende, synes indkomstpresset noget dæmpet.

I sin redegørelse fra november 1964 fremhæver Det økonomiske Råds formandskab de i juni 1964 vedtagne *forhandlingsregler* på DA-LO-området som udtryk for, at arbejdsmarkedsorganisationerne har givet tilslutning til det principielle i en indkomstpolitik[22]). Efter formandskabets opfattelse skulle dette kunne aflæses deraf, at arbejdsmarkedsorganisationerne ifølge de nye forhandlingsregler ville drøfte rammebeløb for løsningen af de generelle overenskomstspørgsmål på grundlag af materiale vedrørende den skete og forventede produktivitetsudvikling samt foreliggende officielle redegørelser og oversigter[23]).

Dette blev åbenbart reelt fortolket, som om organisationerne herigennem pålagde sig selv at tage særlige samfundsøkonomiske hensyn ved deres forhandlinger.

I forbindelse med disse forhandlingsregler blev det yderligere påpeget fra forskellig side, at det nu var sikret, at statens forligsmand under alle omstændigheder stillede mæglingsforslag, således at situationen fra februar 1963 ikke ville genopstå. Ved udarbejdelsen af mæglingsforslag skulle bl. a. også de ovenfor omtalte oplysninger lægges til grund[24]).

Det må imidlertid konstateres, at optimismen i forbindelse med arbejdsmarkedets forhandlingsregler fra juni 1964 har savnet ethvert grundlag. Disse forhandlingsregler ændrerede intet af reel betydning ved overenskomstforhandlingerne i 1964–65 og 1966–67. I både 1965–66 og 1967–68 må konstateres meget betydelige lønstigninger, som langt overstiger de opstillede frivillige indkomstrammer. Arbejdsmarkedets forhandlingsregler er så godt som udelukkende en tidsramme, og ved forhandlingsregelaftalen i 1964 tilstræbte hovedorganisationerne ikke i fællesskab nogen ændring af indholdet i traditionelle overenskomstforhandlingssituationer. Om nogen aftale vedrørende mæglingsforslags fremsættelse i enhver situation, hvor

[22]) 1964-redegørelsen, p. 10.
[23]) Jfr. således forhandlingsreglerne af 6. juni 1964, § 5.
[24]) Forhandlingsreglerne, §§ 8, 7.

parterne ikke kunne nå til enighed – endsige om et mæglingsforslag med særligt samfundsøkonomisk sigte – var der slet ikke tale[25]).

Optimismen i 1964 – som også andre end formandskabet delte – viste sig således uberettiget. Overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet fandt og finder stadig sted efter i hovedsagen samme principper, som tilfældet har været i de sidste to menneskealdre. I øvrigt opsagde LO som bekendt de her omtalte forhandlingsregler i 1967.

I formandskabets redegørelse fra september 1966 hedder det endvidere, at »man ved de senere års indkomstforhandlinger (er) kommet ind på at søge tendenserne til indkomstkapløb grupperne imellem afsvækket med henblik på at holde de samlede pengeindkomststigninger inden for rammer, der bedre kan forenes med alment accepterede målsætninger om prisudviklingen«.

Det fremgår ikke klart, hvad meningen er med denne konstatering i formandskabets redegørelse. Tabel 2 nedenfor viser lønstigningen for forskellige grupper af lønmodtagere i årene 1961–66, og noget udtryk for en almindelige afsvækkelse i lønstigningstakten er det ikke muligt at finde.

I forbindelse med overenskomstafslutningerne på det almindelige arbejdsmarked kan det vel på denne baggrund forekomme overraskende,

TABEL 2

Procentvis stigning i indkomsten (i forhold til samme tidsrum året før) for forskellige grupper af lønmodtagere (indeks for april kvartal)

	Arbejdere a)	Statstjenestemænd b)	Civilingeniører c)	HK-funktionærer d)
1961	11	13	17	15
1962	9	6	4	6
1963	9	8	6	5
1964	7	6	5	6
1965	12	20	25	19
1966	10	10	7	13

Kilde: »*Inflationens årsager*«, bilag 9, »*Statistikken*«, april 1966.

a. Faglærte arbejdere i hovedstaden. Ugeløn beregnet på grundlag af den gennemsnitlige timefortjeneste (excl. overtidstillæg).
b. Nettoløn (incl. stedtillæg b) til 3. lønklasse, trin 6 (ufaglærte arbejdere, postbude, toldbetjente).
c. Nettoløn (excl. kvalifikationstillæg) i henhold til overenskomsten mellem staten og Dansk Ingeniørforening, slutløn.
d. Nettoløn i hovedstadsområdet i henhold til overenskomsten mellem staten og HK, assistent, 2. lønklasse, 7. trin.

25) Ved aftalen om forhandlingsreglerne har hovedorganisationerne formentlig anvendt den praksis, at man har fundet frem til formuleringer, hvorom enighed nås, samtidig med at de to aftaleparter lægger hver sin fortolkning i den anvendte formulering. I øvrigt må det vel også anføres, at statens forligsmand handler i henhold til lovgivningen og på ingen måde bindes af hovedorganisationernes forhandlingsregler.

at repræsentanter for regering og opposition ved flere lejligheder har udtrykt deres tilfredshed med, at organisationerne har holdt sig inden for den opstillede lønramme. Således var det f. eks. tilfældet i 1965 og igen i 1967.

Dette må i det mindste forekomme bemærkelsesværdigt, når lønningerne herefter stiger med ca. 10 pct. om året.

En del af forklaringen på dette forløb ligger formentlig i de talmæssige oplysninger, som navnlig DA videregiver til offentligheden umiddelbart efter en overenskomstafslutning. F. eks. for så vidt angår overenskomstfornyelserne i 1965, meddeltes det fra DA, at den samlede forbedring i første overenskomstår ville andrage ca. 113 mill. kr. Såfremt dette tal divideres med lønsummen inden for DA's område på godt 6 mldr. kr., bliver stigningsprocenten på under 2. Der er således basis for at konkludere, at den opstillede ramme holdt, såfremt lønglidningen begrænses til 1 pct. – hvilket dog nok i sig selv måtte betragtes som temmelig usandsynligt – samt at der i 1965 kun udløstes een dyrtidsportion ved januarpristallet (jfr. omtalen af formandskabets redegørelse fra november 1964 ovenfor).

Imidlertid er 113 mill. kr. og den samlede lønsum næppe tal, som det er relevant at sætte sammen i dette regnestykke, der følgelig er meningsløst. Alene i form af generelle overenskomsttillæg udløstes i 1965 en lønstigning svarende gennemsnitlig til 29 øre i timen – herunder beregnet forhøjelse på akkordområderne – således at lønindekset som følge heraf forøgedes med 3,3 pct. Hertil skal imidlertid lægges virkningerne af løsningen af de specielle overenskomstspørgsmål – der ligeledes indgår i den samlede overenskomstfornyelse – og herefter må det anslås, at de nye overenskomster betød en lønstigning på godt 5 pct., hvilket langt overskrider lønrammen, idet der så hertil skal lægges dyrtidsportioner og lønglidning, hvorefter det samlede lønniveau for 1965 i gennemsnit kom til at ligge ca. 12 pct. over gennemsnittet for 1964 (jfr. tabel 1)[26]).

På den givne baggrund er der således grund til at konkludere, at forsøgene på opstillingen af en frivillig indkomstpolitik ikke har sat sig spor i pris- og omkostningsudviklingen; derimod kan en vis virkning konstateres

[26]) Det er således egnet til at vække opmærksomhed, at Arbejdsgiverforeningens formand på foreningens ordinære generalforsamling i maj 1965 i sin mundtlige beretning – hvor i øvrigt aftalen om de nye forhandlingsregler blev betegnet som medførende »skelsættende nydannelser« – fastslog, at det var lykkedes at tilvejebringe og få vedtaget et mæglingsforslag, »hvis direkte konsekvenser for de overenskomstmæssige lønninger på det private arbejdsmarked ikke kan kritiseres ud fra de råd, parterne har modtaget fra sagkyndig og ansvarlig side ...«. Der er tilsyneladende kun to muligheder for en vurdering af denne udtalelse. Enten må der være tale om, at DA's formand bevidst vildleder offentligheden – og sin generalforsamling – eller også er udtalelsen udtryk for, at DA's ledelse ikke har haft nogen fornemmelse af konsekvenserne af det overenskomstforlig, som man selv har anbefalet medlemmerne at indgå.

fra 1963, hvor det imidlertid næppe er muligt tilfredsstillende at udskille, hvad der er forårsaget af helhedsløsningen, og hvad der skyldes den finanspolitiske stramning.

Det er selvsagt vanskeligt at udtale sig om, hvordan det ellers ville være gået med udviklingen i pris- og omkostningsniveauet – såfremt der ikke var blevet opstillet indkomstrammer, holdt møder i Det økonomiske Råd, med statsministeren osv. Man bør nok være varsom med ganske at negligere de langsigtede, pædagogiske effekter af den slags virksomhed, men i det mindste har de ikke været tilstrækkelige til hidtil i fornødent omfang at bremse den kraftige vækst i pengeindkomsterne.

Hertil kan så føjes, at det forsøg på at presse en frivillig indkomstpolitik igennem, som blev gjort af regeringen i februar 1968 (jfr. omtalen ovenfor), heller ikke gav de ønskede resultater.

Som led i diskussionen om statens muligheder for at styre lønudviklingen på det private arbejdsmarked har forslag om, at staten skulle true med skatte- og afgiftsforhøjelser, såfremt bestemte lønrammer blev overskredet i overenskomstsituationer, fra tid til anden været fremsat[27]). De danske erfaringer viser altså – omend de er meget specielle – at et sådant pres på organisationerne (fagbevægelsen), næppe har større udsigt til at ændre udviklingen[28]).

---

[27]) Jfr. eksempelvis overvejelserne hos *Bent Hansen:* »Finanspolitikens ekonomiska teori«, *Statens Offentliga Utredningar,* 1955 : 25, Uppsala 1955, pp. 325–338.

[28]) Det må selvsagt som en speciel – måske delvis forklarende omstændighed – tages i betragtning, at partipolitisk prægede overvejelser eller emotioner kan have gjort sig gældende, eftersom en socialdemokratisk regering som bekendt i december 1967 blev væltet i folketinget på spørgsmålet om »indefrysning« af en dyrtidsportion. Om dette så kan føres videre til en argumentation om, at fagbevægelsen kun frivilligt vil vise lydhørhed over for en generel indkomstpolitik, såfremt Socialdemokratiet er deltager i regeringsmagten, er det ikke på det givne grundlag muligt entydigt at afgøre. Argumenterne hos bl. a. *Bent Hansen* (ovf. cit.) går ud på, at man gennem tilrettelæggelsen af statens finanspolitiske indgreb skal tilse, at den lønstigning, som regeringen ønsker, sammen med den bebudede finanspolitik, netop vil give lønmodtagerne den største økonomiske fordel; vælger organisationerne derimod en lønstigning, som afviger fra den af regeringen ønskede, skal skatter og afgifter fastsættes således, at den økonomiske gevinst for organisationernes medlemmer bliver mindre, og disse forskellige muligheder skal – mere eller mindre specificeret – gøres klar over for organisationerne, før lønforhandlingerne indledes. Fagbevægelsen skulle herefter acceptere den samfundsøkonomisk bestemte lønramme, simpelthen fordi de herigennem maksimerer medlemmernes økonomiske fordele.

Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvorvidt en accept af regeringens henstilling fra februar 1968 kunne have givet fagbevægelsens medlemmer større økonomiske fordele end en afvisning, alene af den grund at regeringens forslag ikke var konkret udformet. Ligeledes kan det måske også have skabt særlige organisationspolitiske og emotionelle vanskeligheder, at der i givet fald ville være blevet tale om indgreb i allerede indgåede arbejdsoverenskomster. I hvert fald kunne det i situationen konstateres, at de opfordringer, LO modtog fra arbejdspladser, lokale og faglige foreninger, næppe overhovedet søgte at afveje de økonomiske fordele, men derimod var monotont afvisende.

II. DEN INDKOMSTPOLITISKE DISKUSSION

Ovenfor er det blevet fastslået, at det danske lønniveau især i 1960'erne er øget en del mere, end tilfældet har været i udlandet, samt at de forskellige opstillede indkomstrammer på trods af alle påstande om det modsatte er blevet sprængt. At den frivillige indkomstpolitik således er brudt sammen, og at også de forsøg, der har været gjort for at lægge pres på arbejdsmarkedsorganisationerne, er blevet en fiasko.

Een ting er imidlertid at konstatere dette. Det er temmelig ligetil. Noget andet og væsentligt sværere er at forklare, hvorfor udviklingen har taget denne retning. Hvorfor er det danske lønniveau steget så kraftigt? Kan vi ud af svarene på spørgsmål af denne art udlede råd og vejledning vedrørende en økonomisk politik, som fremover kan sikre en mere rolig udvikling i det danske omkostningsniveau?

For det første må det i den henseende slås fast, at den samlede virkning på aktivitetsniveauet af penge- og finanspolitikken i væsentlige perioder i 1960'erne har været utilstrækkelig i kontraktiv retning. Dette er således tilfældet i 1960–61 og første halvdel af 1962, i 1964–66 og første halvdel af 1967. Havde der i disse perioder været gennemført større skatteforhøjelser eller udgiftsbesparelser på statsbudgettet, kunne presset på arbejdsmarkedet have været reduceret, og den meget betydelige lønglidning i 1961 og 1964 ville formentlig ikke være indtruffet.

I det hele taget må det vel slås fast, at en forudsætning for, at de såkaldt indkomstpolitiske indgreb overhovedet får noget i retning af de tilsigtede virkninger, må være, at der ikke er noget kraftigt efterspørgselspres i økonomien. I modsat fald har det næppe megen mening at diskutere indkomstpolitik. Og i den henseende har der nok været begået en række forsyndelser i dansk økonomisk politik i 1960'erne.

Imidlertid viser f. eks. de trods alt betydelige lønstigninger i 1963 og de forventede, stort set aftalte stigninger i 1968, at der også er kraftigt opadvirkende kræfter af betydning for det danske lønniveau i år, hvor et efterspørgselspres ikke kan siges at foreligge. I denne situation er den indkomstpolitiske diskussion da af stor interesse. Ligeledes kan det på denne baggrund hævdes, at selvom der i de ovenfor nævnte perioder havde været ført en mere stram finanspolitik, havde dette ikke været en tilstrækkelig garanti for, at det danske lønniveau var steget i det højeste på linie med udviklingen i udlandet.

For det andet må vi da overveje karakteristiske træk ved løndannelsen, herunder især løndannelsen på det almindelige arbejdsmarked. Løndannelsen på arbejdsmarkedet ses ofte beskrevet som et tilfælde af såkaldt bilateralt eller modstående monopol. Betragtningen er, at der på arbejdsmarkedet over for hinanden står to stærke organisationer, fagbevægelsen (i det

følgende kaldet LO) og DA. Hver for sig har de inden for erhvervslivet på et stort område monopol på henholdsvis at sælge og at købe arbejdskraft.

Nu kan man måske nok kritisere denne sammenligning af løndannelsen med konkurrenceformen bilateralt monopol. Bl. a. er det ikke realistisk at antage, at LO sælger og DA køber arbejdskraft. Alligevel kan det ud fra en umiddelbar betragtning se ud, som om mange af betingelserne for det bilaterale monopol er til stede.

Accepteres da denne beskrivelse, ved vi, at prisdannelsen bliver indetermineret, dvs. det kan ikke i en teoretisk model af overenskomstsituationen, opfattet som et bilateralt monopol, angives, hvor høj arbejdslønnen bliver. Man kan angive visse grænser inden for hvilke, lønnen vil blive fastsat, men disse grænser kan godt være ret vide, og nærmere til en løsning kan man ikke komme.

På denne baggrund kan det hævdes, at konjunktursituationen kun er en af flere bestemmende faktorer med hensyn til lønnens højde. Det er altså næppe rimeligt at hævde, at forhandlingerne mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet er bestemt af konjunktursituationen, således at arbejdsgiverne i en situation med vigende beskæftigelse som følge af svigtende konkurrenceevne over for udlandet står stærkt og arbejderne svagt med det resultat, at lønstigningen væsentligt begrænses, medens det modsatte er tilfældet i en situation med fuld beskæftigelse og efterspørgselspres. Løndannelsen er nemlig foruden af konjunktursituationen afhængig af arbejdsmarkedsparternes forhandlingsdygtighed og taktik, den offentlige mening o. lign. Det er altså under de givne forudsætninger på ingen måde sikkert, at enighed på arbejdsmarkedet vil være ensbetydende med lønstigninger af samme omfang, som dem der under fravær af organisationer ville være blevet tilvejebragt af de sædvanlige prisbestemmende faktorer.

Nu kommer hertil, at vi i det foregående implicit har gjort den forudsætning, at LO ønsker store pengelønstigninger, medens DA ønsker meget lave stigninger, evt. konstans eller fald i lønniveauet. Dette er næppe en rimelig karakteristik af i hvert fald DA's målsætning. Her skal postuleres, at det for DA's ledelse er helt afgørende at opnå forlig med LO, direkte eller ved forligsmandens hjælp. Der er naturligvis grænser for, hvor langt ledelsen kan strække sig i retning af et forlig uden at komme i vanskeligheder med sine egne medlemmer. Disse grænser er dog formodentlig ret vide, om den rigtige forhandlingstaktik anvendes, og inden for grænserne er det vigtigste altså simpelthen at nå til enighed. Denne indstilling må formentlig ses på baggrund af en organisationspolitisk opfattelse af, at manglende enighed på arbejdsmarkedet er udtryk for, at hovedorganisationerne ikke magter deres opgave. Endvidere har man – bl. a. fra 1963 – erfaringer for, at overenskomstsituationer, der ender i uenighed, ofte løses ved politiske indgreb hen over hovedet på DA. Sker noget sådant, opstår der dis-

kussion i medlemskredsen om DA's eksistensberettigelse, hvilket er ubehageligt for en ledelse, hvis målsætning først og sidst er organisationens fortsatte eksistens. Nedenfor skal anføres, at hovedorganisationerne næppe for alvor kan føre en politik, som medlemmerne finder går deres interesser imod. Indvendingen her går derimod på, at det ikke i den givne situation er muligt klart at definere, hvad medlemsinteressen går ud på.

Endvidere må det tages i betragtning, at ved overenskomstforhandlingerne om de specielle overenskomstspørgsmål er der adskillige af DA's underorganisationer i typiske hjemmemarkedserhverv, som finder lønstigningernes størrelse forholdsvis underordnet; måske går disse organisationer endog ind for meget betydelige indrømmelser på de specielle krav, fordi de herigennem ønsker opnået et lønniveau, som er konkurrencedygtigt i forhold til uorganiserede virksomheder inden for samme branche. Dette sidste moment er dog naturligvis direkte afledt af en situation med efterspørgselspres.

Imidlertid giver ovenstående alt i alt anledning til den konklusion, at det ikke på nogen måde er givet, at forhandlinger på arbejdsmarkedet vil resultere i en løndannelse, som er sammenfaldende med den løn, der ville fremkomme, såfremt lønniveauet alene var influeret af de sædvanlige prisbestemmende faktorer. Ved løndannelsen kan man i et vist omfang regne med, at den ene part, DA, er sat ud af spillet, og der opstår yderligere af den grund lønstigningstendenser, som ikke er snævert korreleret med beskæftigelses- og profitniveauet.

Nu er det imidlertid en kraftig forenkling at hævde, at organisationerne på arbejdsmarkedet gennem deres forhandlinger fastlægger lønniveauet. Hovedorganisationernes forhandlinger drejer sig først og fremmest om de normallønnede på tidløn. De øvrige arbejdergruppers lønninger fastsættes ved de specielle overenskomstforhandlinger mellem underorganisationerne samt ved lønglidning i øvrigt på den enkelte arbejdsplads. Hovedorganisationernes indflydelse på denne lønfastsættelse er efter alt at dømme begrænset. For så vidt angår fagbevægelsen, har hovedorganisationen ingen større myndighed over for underorgansationerne; på arbejdsgiverside har DA formelt veto-ret, men det vil være meget vanskeligt for denne organisation at gå imod indstillingen i en eller flere af de større underorganisationer.

Den del af arbejdslønnen, der ligger uden for hovedorganisationernes kontrol, er formentlig en voksende funktion af beskæftigelsen, profitten og priserne (dyrtidsreguleringen). Imidlertid er der herudover grund til at antage, at overenskomststigninger til væsentligt de lavtlønnede afleder lønglidning. Lønglidningen kan så igen i næste overenskomstsituation være et argument for særligt store tillæg til de lavtlønnede etc.[29]).

[29]) Jfr. således *Knud Lüttichau:* »Er en stabilisering af lønudviklingen umulig af institutionelle grunde?« i »*Stabiliseringspolitik under fuld beskæftigelse*«, København

Af betydning for vurderingen af organisationernes mulighed for at spille en rolle som led i en frivillig indkomstpolitik er det i høj grad, at deres greb om lønudviklingen, som det vil være fremgået ovenfor, næppe er særlig stærkt. Dette gælder i hvert fald for hovedorganisationernes vedkommende. Nok kan disse, som det har været nævnt, på afgrænsede områder presse arbejdslønnen opad, men det kræver antagelig væsentlig stærkere organisationer, om de skal bruges til at holde lønstigninger tilbage[30]).

Hovedorganisationerne har i dag næppe på nogen side af arbejdsmarkedet væsentlig indflydelse over deres medlemmer – eller blot over betydende medlemsgrupper – såfremt disse finder, at hovedorganisationernes politik går deres interesser imod. Selve spørgsmålet om eksistensen af en sådan interessekonflikt vil vel ofte blive afgjort ud fra en traditionsbestemt opfattelse af lønstrukturen og ønsket om ændringer i indkomstfordelingen, herunder en tro på pengelønsændringers effektivitet i så henseende. Det er nok sandsynligt, at organisationsstrukturen på arbejdsmarkedet har en væsentlig indflydelse på lønudviklingen i både den ene eller den anden retning. Hovedorganisationerne er imidlertid i deres nuværende form antagelig alt for svage til at tjene som et instrument i en frivillig indkomstpolitik.

Konklusionen af disse betragtninger vedrørende løndannelsen bliver, at den stærke stigning i det danske lønniveau, foruden af et pres på arbejdsmarkedet – foranlediget af en utilstrækkelig stram finanspolitik – må ses som et resultat af lønstigninger tilvejebragt af hovedorganisationer, som for visse arbejdergruppers vedkommende er i stand til at presse lønnen i vejret uanset konjunktursituationen; arbejdsgiversiden i denne proces er stort set passiv, således at lønstigningen begrænses af, hvor meget fagbevægelsen tør gennemføre af hensyn til beskæftigelsesniveauet. Som en nedre grænse for lønstigningen til disse grupper skal lægges, hvad ledelsen af LO mener at kunne få accepteret af flertallet af større medlemsorganisationer. Sædvaner og politiske ideer om indkomstfordelingen kommer herved til at spille en stor rolle, der ofte overskygger virkningen af ændringer i konjunktursituationen. Blandt andet som en funktion af de nævnte lønstigninger kommer så for andre arbejdergrupper yderligere lønglidning, der endvidere er bestemt af beskæftigelse og profit. Selve den organisationspolitiske bestemte stigning i overenskomstlønnen får efter dette postulat betydning for lønglidningens højde. Dette er formentlig sammen med

1967, pp. 85–89. Samme: »Lønstruktur og lønstigning«, bilag 11 i »*Inflationens årsager*« ovf. cit.

[30]) Formentlig kan man med en vis ret hævde, at fagbevægelsen hæmmer lønstigningen i en situation med efterspørgselspres, jfr. *Jørgen Gelting*, ovf. cit., p. 195. I forhold hertil er det imidlertid et videregående krav at forlange, at fagbevægelsen bevidst og åbenlyst over for sine medlemmer skal gøre sig til talsmænd for – eller led i en politik, der tilstræber – en afdæmpning af lønstigningen.

eksistensen af efterspørgselspres på faktormarkederne med til at forklare, at der i 1960'erne har været meget væsentlige lønstigninger, selvom liberaliseringen af udenrigshandelen har forøget konkurrencen, reduceret profitmarginen, hvilket ellers skulle øge arbejdsgivernes modstand mod lønstigning og dermed dennes omfang[31]). Som bestemmelsesgrund mod lønstigningen kan man således hævde, at profitten har fået en mere tilbageskudt placering.

Prisdannelsen – markedsmekanismen

Ud over diskussion om nødvendigheden af etableringen af en centralt dirigeret lønpolitik, har diskussionen om indkomstpolitik i det væsentlige drejet sig om indgrebene i prisdannelsen på varemarkederne.

Politisk har det været et krav, at en politik, som forudsatte tilbageholdenhed med lønstigninger hos lønmodtagerorganisationerne, også skulle indeholde elementer, der ville begrænse tendenser til indkomststigning hos de selvstændige erhvervsdrivende; man har med disse krav fra fagbevægelsens side vel navnlig ment at måtte sikre sig imod, at løntilbageholdenhed blot resulterede i så meget desto stærkere en stigning i profitindkomsterne.

Heroverfor er blevet indvendt, at »parallelle« indgreb over for priser og ikke-lønindkomster kan få uheldige bivirkninger. Sådanne indgreb vil hæmme fordelingen af de produktive ressourcer på den mest rationelle måde og hermed give stødet til mindre samlet produktion og økonomisk velfærd.

»Markedsprismekanismen gør det muligt for den enkelte at udøve et frit valg af forbrug og beskæftigelse. Variationerne i priser og afsatte mængder fungerer som signaler, der angiver forbrugernes ønsker og samtidigt tilskynder producenterne til at lede produktionen i overensstemmelse med disse ønsker. Herved fungerer markedsmekanismen som en mere nuanceret metode for forholdstalsvalg eller afstemning end nogen, man har kunnet anvise for politiske afgørelser. Endelig fremgår automatisk af markedsmekanismen en fordeling af indkomsten på grundlag af priserne for varer og produktionsfaktorer. Det er en velkendt kritik af markedsmekanismen, at den er uden central plan eller ledelse. Netop denne påståede mangel er systemets vigtigste fordel, politisk ved at holde begrænsningerne i den enkeltes dispositionsfrihd på et minimum, og økonomisk ved at give systemet et maksimum af tilpasningsevne til ændringer i forbrugernes præferencer og i produktionens fysiske og tekniske grundlag«[32]).

Yderligere hævdes, at indgreb som begrænser profitten, er skadelige for

---

[31]) Jfr. *Gelting*, ovf. cit. p. 196. Det kan vel nu konstateres, at særlig kraftige tendenser til stigning i det danske lønniveau *har* gjort sig gældende, således at også *Gelting* må overveje indgreb i løndannelsen, når det er en politisk målsætning, at faste valutakurser skal bevares.

[32]) *Gelting*, ovf. cit. p. 199. Argumenterne mod indgreb i »markedsmekanismen« gælder for så vidt både indgreb i løndannelsen og i vareprisdannelsen. Dette er da også

lønmodtagerne, eftersom sådanne indgreb allerede på kort sigt formindsker produktionen og hermed øger arbejdsløsheden. Indgreb i profitten forringer endvidere investeringstilbøjeligheden i erhvervslivet, hvorved den økonomiske vækst og beskæftigelsesmulighederne på længere sigt skades. I sig selv vil en tilbageholdende lønpolitik derimod ved at forøge profitten give anledning til stigende produktion og investering og således betyde større beskæftigelse og på længere sigt højere arbejdsløn. Der kan herefter fornuftigvis ikke være tale om, at lønmodtagerne ved indgreb mod profitindkomsterne skal »kompenseres« for en tilbageholdende lønpolitik[33]).

Det er ikke muligt her at gå i detaljer med denne principielle diskussion om indkomstpolitikkens virkninger. Forfatteren skal derfor indskrænke sig til at fremføre visse hovedsynspunkter, der måske på et senere tidspunkt kan uddybes.

Det er ikke klart blevet præciseret af kritikerne, hvad udtrykket »markedsmekanismen« skal dække. Således er det ikke ganske klart, hvorvidt der blot tænkes på den prisdannelse, som fremkommer, såfremt varemarkederne overlades til sig selv, eller om der tænkes på pristeoriens tilfælde med fuldkommen konkurrence. Formentlig er sidstnævnte fortolkning dog den rigtige.

I så fald kan der imidlertid være grund til at understrege, at denne situation fra pristeorien næppe giver en adækvat beskrivelse af virkeligheden. Med god vilje kan vel kun ganske få brancher siges at være præget af fuldkommen konkurrence. Hyppigere er tilfælde med monopol og administrerede priser. Beskrives prisdannelsen ved en række tilfælde, der strækker sig fra fuldkommen konkurrence som det ene yderpunkt til det fuldstændige monopol som det modsatte punkt – så kan man hævde, at det vil være muligt at øge produktionen, såfremt man på alle markeder kan nærme sig en situation med fuldkommen konkurrence. Indsatsen af produktionskræfter vil herefter ved fuld beskæftigelse øges i de brancher, hvor der ikke i udgangssituationen er fuldkommen konkurrence, og formindskes, hvor denne konkurrenceform fra starten hersker. Herved vil den samlede produktion vokse, og monopolgevinsten falde.

Kan en sådan prispolitik tilrettelægges sammen med en centralt dirigeret

---

Geltings standpunkt (ovf. cit. p. 195) – medens *J. Vibe-Pedersen* (i »Lønpolitik eller generel indkomstpolitik«, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1963, p. 169) anfører, at »markedsmekanismen« på lønområdet som en følge af organisationernes eksistens allerede er sat ud af funktion. Også *Jørgen Pedersen* (f. eks. i »The Rationale of »Incomes Policy««, i »*Probleme der Einkommenspolitik*«, ovf. cit. pp. 3–15) har givet udtryk for nødvendigheden af en centralt dirigeret lønpolitik. I en senere artikel synes *Gelting* (*Jørgen Gelting:* »Indkomstpolitikken og prismekanismen«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 3.–4. hefte, 1964, pp. 172–174) imidlertid at være indstillet på, at der er behov for indgreb i løndannelsen som følge af fagbevægelsens udnyttelse af monopolet på arbejdsmarkedet.

[33]) Jfr. således *Vibe-Pedersen*, ovf. cit. p. 166.

lønpolitik, er der ikke nogen baggrund for at hævde, at indkomstpolitikken medfører alvorlige økonomiske skadevirkninger. Det er naturligvis klart, at en politik, der forøger konkurrencen på varemarkederne, også er blevet ført uafhængigt af lønpolitikken. Dette er dog på ingen måde til hinder for, at en sådan politik kan tilrettelægges sammen med lønpolitiske indgreb, hvis denne samtidighed i sig selv fremmer de økonomiske interessegruppers forståelse for den økonomiske politik.

At en formindskelse af profitten i erhvervslivet fører til fald i beskæftigelsen behøver ikke nødvendigvis at være tilfældet. Tror man på markedets hurtige tilpasningsmekanisme som en dækkende økonomisk beskrivelse, må det være muligt ved tilrettelæggelsen af en statslig tilskudspolitik at hindre sådanne virkninger. Et fald i investeringerne vil på lignende måde kunne imødegås, ligesom tilvejebringelsen af nye finansieringskilder, evt. ved det offentliges medvirken, uden skadevirkninger kan mindske afhængigheden af selvfinansiering.

Indgreb af denne art vil formentlig blive kaldt interventionistiske, og man kan hævde, at de ophæver det frie forbrugsvalg m. v. Herimod kan anføres, at det frie forbrugsvalg allerede i dag – bl. a. gennem afgiftspolitikken – er ophævet, og at det i øvrigt er en helt igennem politisk vurdering, om man anser »markedsmekanismens« resultater for ønskelige; giver »markedsmekanismen« som hævdet af *Gelting* en nuanceret metode for afstemning ved valg, så forudsætter dette jo rigtigt nok, at man til enhver tid godtager den måde, hvorpå samme mekanisme inden »afstemningen« fordeler »stemmerne«. Her skal blot fastholdes, at tror man på stor mobilitet og kortsigtet tilpasningsevne i økonomien, kan man også efter indgreb i prisdannelsen nå til de ønskede resultater. Og anses lønstigningens størrelse bl. a. som en voksende funktion af profitten, bliver det da muligt at bremse lønstigningen, uden at beskæftigelsen går ned.

III. KONKLUSION OG FORSLAG

Ovenfor er hovedvægten lagt på en analyse af de danske erfaringer i indkomstpolitikken. De principielle synspunkter har følgelig fået en temmelig summarisk behandling, og et overblik over erfaringerne fra andre lande har måttet udelades, hvilket selvsagt er en væsentlig mangel.

Efter det foreliggende er der imidlertid – som det allerede vil være fremgået – grundlag for at *konkludere, at de danske tilløb til en frivillig indkomstpolitik er slået fejl.* Da indkomstpolitikkens problemstilling ikke desto mindre vedvarende er relevant, bliver det væsentlige herefter, hvorledes man på denne baggrund kan tænke sig en indkomstpolitik udformet her i landet.

Karakteristisk for den hidtidige udvikling i 1960'erne har været:

1. Selv i perioder, hvor penge- og finanspolitikken i betragtning af den politiske målsætning om fuld beskæftigelse og faste valutakurser har været tilstrækkeligt – eller mere end tilstrækkeligt – stram, har lønstigningen ligget i overkanten af det ønskelige.
2. På trods af indsnævring af profitmarginen i erhvervslivet har lønstigningerne i løbet af 1960'erne været nærmest accellererende.
3. Organisationerne har ikke magtet og har ikke ønsket at tilpasse lønstigningen til det samfundsøkonomisk ønskelige, bestemt af hensynet til konkurrenceevnen over for udlandet (ved faste valutakurser).
4. Lovgivningsmagten har som hovedregel – bortset fra 1963 – forholdt sig passiv med hensyn til indkomstpolitikken.
5. Samordningen via Det økonomiske Råd og dets formandskab har således ikke givet tilstrækkelige resultater.

På denne baggrund skal opstilles forskellige *postulater,* ligesom der skal opridses *forslag* til udformning af en evt. fremtidig indkomstpolitik. Det understreges i den forbindelse, at såvel slutninger som forslag selvsagt står for forfatterens egen regning, og at disse betragtninger indeholder en række værdidomme, bl. a. med hensyn til restriktionerne på de anvendelige midler i den økonomiske politik, samt med henblik på indkomstfordelingen.

Det skal herefter postuleres:

1. Organisationerne er *per se* ude af stand til at ændre de tilgrundliggende former for lønfastsættelsen i hvert fald inden for et tidsinterval, der overhovedet har relevans i den økonomiske politik. Dette er tilfældet, uanset om staten ved trusler om finanspoltiske 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.
3. Det vil være en fordel at anvende organisationerne som instrumenter i den økonomiske politik, og således kun gribe ind med restriktive midler, hvor organisationerne ikke kan overtales eller presses til at fungere som sådanne instrumenter. I denne sammenhæng må det være af offentlig interesse at styrke hovedorganisationernes greb om deres medlemmer.

I disse synspunkter ligger *implicite,* at afgørende for formuleringen af en dansk indkomstpolitik er instituteringen af en central lønpolitik. For at muliggøre dette bør man være rede til indgreb i prisdannelsen, der imidler-

tid bør gennemføres således, at de fortrinsvis øger konkurrencen samt begrænser monopolgevinsten.

På denne baggrund foreslås til overvejelse: *En omdannelse af forligsinstitutionen.* Al forhandling om løn og arbejdsvilkår på det almindelige arbejdsmarked bør foregå gennem Statens Forligsinstitution. Denne institution ændres i sin personelle sammensætning og i sin organisation, således at den får til opgave at tilse, at der ved lønfastsættelsen tages samfundsøkonomiske hensyn. Rækkevidden af disse hensyn defineres, såfremt det anses for hensigtsmæssigt af Det økonomiske Råds formandskab, eller af en anden uafhængig instans. Ønskes en sådan instans medvirken ikke, foretages den samfundsøkonomiske fastlåsning af regeringen. Herefter skal alle private overenskomster på arbejdsmarkedet – vedrørende såvel generelle som specielle overenskomstspørgsmål – godkendes af Forligsinstitutionen ud fra den givne samfundsøkonomiske vurdering.

Kan en sådan godkendelse ikke på det foreliggende grundlag meddeles, bør Forligsinstitutionen have adgang til fastsættelsen af særlige vilkår for overenskomstfornyelser ud fra hensynet til den samfundsøkonomiske bestemte indkomstramme og efter forhandling med regeringen. Formentlig må en sådan ændring i lønfastsættelsen medføre bortfald af urafstemningsinstituttet på arbejdsmarkedet.

I sammenhæng hermed bør det yderligere overvejes – evt. ved statsligt initiativ – at søge forhandlingsformen på DA-LO-området ændret. Det skal således foreslås, at det eksisterende lønsystem ændres ved overgang til et såkaldt *bruttolønsystem.* Herved forstås et lønsystem, hvori de centrale overenskomstforhandlinger principielt bestemmer hele lønudviklingen i overenskomstperioden. Er overenskomstperioden to-årig, lader man således lønglidningen i det første overenskomstår gå fra i den overenskomstmæssige lønforbedring i andet overenskomstår. Forhandler organisationerne sig f. eks. til rette om en stigning i arbejdslønnen pr. overenskomstår på 7 pct., og viser statistikken herudover i første år en lønglidning på f. eks. 4 pct., reduceres andet års overenskomststigning til 3 pct. Disse lønberegninger foretages for arbejderne i hver enkelt virksomhed.

Bruttolønsystemet har den fordel, at overenskomstforhandlingerne kommer til at dreje sig om større procentvise forbedringer, hvorved det bliver nemmere for arbejderne at acceptere de nye overenskomster. Yderligere vil det give hovedorganisationerne større kontrol med lønudviklingen, hvilket muliggør en afdæmpning af stigningstakten. Endelig kan bruttolønsystemet forhindre en fortsat forøgelse af de relative lønforskelle, som den der har fundet sted i de senere år[34]), hvilket ud fra et – politisk betonet – hensyn til den såkaldte solidariske lønpolitik kan være ønskeligt.

[34]) For de mandlige arbejderes vedkommende. Se *Lüttichau:* »Lønstruktur og lønstigning«, ovf. cit.

Bruttolønsystemet kan i praksis indrettes på flere forskellige måder. Således kan modregningen i andet overenskomstår som i eksemplet ovenfor dreje sig om hele lønglidningen, eller der kunne f. eks. være tale om to trediedele eller en helt anden andel. Man kan yderligere forhandle sig frem til forskellige totalprocenter for de forskellige hovedgrupper af arbejdere, hvorved det om ønskeligt yderligere bliver muligt at tilgodese hensynet til den solidariske lønpolitik. Endelig kan bruttolønsystemet naturligvis kombineres med specielle overenskomstbestemmelser, som tilsigter at løse de enkelte fags særlige problemer, ligesom det vil være muligt at opretholde det automatiske dyrtidsregulering; i så tilfælde må der dog ske en tilpasning af lønrammen.

Bruttolønsystemet kan formentlig praktiseres såvel i forbindelse med et tidlønssystem som med et akkordlønsystem, selv om det antagelig vil være nemmest at kombinere det med tidløn. I øvrigt kan det måske i den forbindelse overvejes, hvorvidt akkordlønsystemet stadig er hensigtsmæssigt på alle områder, hvor det traditionelt anvendes. I hvert fald sker der utvivlsomt i takt med den stigende mekanisering i industrien en formindskelse af betydningen af selve arbejdstempoet. Herved mister akkordsystemet i nogen grad sin naturlige rolle, og noget tilsvarende sker vel i brancher, hvor kvalitetskrav i voksende grad skydes i forgrunden som følge af skærpet konkurrence.

Tænker man sig en ændring af forligsinstitutionen som ovenfor skitseret, kan det forekomme naturligt, om også *lønfastsættelsen for de offentligt ansatte* sker ved den således ændrede forligsinstitutions mellemkomst. For i højere grad, end tilfældet er for øjeblikket, at fjerne det partipolitiske moment i denne lønfastsættelsesproces, bør det overvejes i det hele taget at lade lønforhandlingerne for de offentligt ansatte foregå med forligsinstitutionen som arbejdsgiverpart; i hvert fald for de statsansattes vedkommende bør forhandlingsresultaters økonomiske konsekvenser imidlertid af statsforfatningsretlige grunde forelægges lovgivningsmagten.

Som led i indkomstpolitikken bør efter forfatterens opfattelse herudover overvejes *skattepolitiske tilpasninger*. Afgørende vil i den forbindelse være, om det er muligt at kombinere tilrettelæggelsen af ændringer i de primære indkomster med de politisk fastsatte påvirkninger af de disponible indkomster. Således vil det f. eks. være tænkeligt at sammenstille en lønforbedring for lavtlønsgrupper med en skattelettelse for de bedrestillede lønmodtagergrupper. Indførelsen af kildeskat fra 1970 vil gøre det nemmere at tilrettelægge en sådan koordinering mellem indkomst- og skattepolitikken, også så vidt angår forholdet mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.