LØNPOLITIK ELLER GENEREL INDKOMSTPOLITIK

J. VIBE-PEDERSEN

1. PROBLEMSTILLINGEN

Baggrunden for den diskussion, der i de seneste år er ført om muligheden for at gennemføre en indkomstpolitik[1]), er den kendsgerning, at det ifølge erfaringerne fra mange lande og over en længere årrække har vist sig vanskeligt at gennemføre og opretholde fuld beskæftigelse, uden at indkomsterne er steget stærkere end produktionen, således at man har fået et stigende prisniveau. Det er med andre ord inflationsproblemet, man på ny søger at finde en løsning på.

Dette problem har i mange lande haft en særlig alvorlig karakter, fordi det har været forbundet med betalingsbalanceproblemer. Her i landet har vi således i 50'erne flere gange stået i den situation, at det ikke har været muligt at opretholde fuld beskæftigelse, fordi stigningen i indkomstniveauet har medført så stor import, at betalingsbalancen har udvist et underskud.

Dette underskud på betalingsbalancen har man imødegået gennem kontraktiv finans-, kredit- og byggepolitik, som har kunnet fjerne underskuddet, fordi der er en direkte samvariation mellem forbrug og investering på den ene side og importen på den anden side. Men begrænsningen af forbrug og investering rammer naturligvis ikke blot importen, men også produktionen her i landet og har derfor samtidig ført til lavere beskæftigelse, lavere levefod og mindre økonomisk fremgang.

Det karakteristiske for den kontraktive politiks virkninger er, at den totale efterspørgsel begrænses og dermed beskæftigelse og samlet indkomst, mens derimod lønniveauet ikke presses nedad. Ganske vist vil den lavere beskæftigelse være medvirkende til at hæmme stigningerne i lønniveauet,

[1]) Denne diskussion har ført til en række indkomstpolitiske tilløb i forskellige lande, jfr. f. eks. OECD Observer No. 2, 15. jan. 1963, som indeholder en kort oversigt herover. OECD har været forum for en række internationale drøftelser af indkomstpolitikkens problematik, jfr. William Fellner, Milton Gilbert, Bent Hansen, Richard Kahn, Friedrich Lutz & Pieter de Wolf: »The Problem of Rising Prices«, OEEC, 1961 og den efterfølgende rapport: »Policies for Price Stability« a Report to the Economic Policy Committee by its Working Party on Costs of Production and Prices, OECD, 1962.

idet såvel lønglidningen som lønstigningerne ved overenskomsterne har en tendens til at blive mindre, når der er arbejdsløshed, end når arbejdsmarkedet er stramt. Imidlertid viser erfaringen, at der også sker lønstigninger i en situation med ret betydelig arbejdsløshed.

Denne politik har således ikke været særlig effektiv til at modvirke inflationen. Som middel mod betalingsbalanceproblemerne har den nok været effektiv, men samtidig meget bekostelig, idet den har medført lavere produktion og dermed mindre velstand, end man kunne have haft, såfremt produktionsmulighederne blev udnyttet fuldt ud. Når denne form for økonomisk politik ikke har medført en mere permanent depression, skyldes det dels, at der også sker fortsatte lønstigninger i udlandet, og dels at der i slutningen af 50'erne skete en meget betydelig forbedring af de internationale forudsætninger for Danmarks udenrigshandel, som på ny muliggjorde en mere ekspansiv økonomisk politik.

Det har gang på gang været fremhævet[2]), at disse alvorlige ulemper ved anvendelsen af kontraktive foranstaltninger over for inflation og betalingsbalanceproblemer kunne undgås, såfremt man kunne og ville kontrollere inflationen direkte, d. v. s. holde stigningen i lønniveauet inden for de grænser, som hensynet til den samtidige opretholdelse af fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen nødvendiggør.

Når en direkte lønpolitik kan sikre denne målsætning uden at medføre arbejdsløshed og produktionstab, beror det på den indlysende sammenhæng, der er imellem lønniveauet og konkurrenceevnen i forholdet til udlandet. En lønpolitik, der skal sikre den nævnte målsætning, kan formuleres derhen, at lønstigningen må holdes inden for sådanne rammer, at eksporterhvervenes og de importkonkurrerende erhvervs konkurrenceevne er tilstrækkelig stor til, at eksporten kan finansiere den store og stigende import, som følger med fuld beskæftigelse. Det er således ikke tilstrækkeligt, at konkurrenceevnen muliggør en opretholdelse af eksporten, men derudover må det være muligt og fordelagtigt for erhvervene at forøge eksporten og den importkonkurrerende produktion i det omfang, den fortsatte stigning i forbrug og investering medfører forøget efterspørgsel efter »importvarer«.

Så længe der stadig foregår lønstigninger i udlandet, vil en sådan lønpolitik som regel indebære, at også lønningerne her i landet kan være stigende, såfremt man vil fastholde uændrede valutakurser. Om lønningerne ifølge dette kriterium skal stige langsommere eller hurtigere end i udlandet, vil afhænge af, hvorvidt produktiviteten her i landet forøges hurtigere eller langsommere end i udlandet, modificeret for specielle ændringer i efterspørgselsforholdene for vore eksportvarer og priserne for de varer, vi

[2]) Her i landet ikke mindst af Jørgen Pedersen.

importerer. Der er derfor ikke tale om et kriterium, der giver den samme lønstigning hvert år.

En sådan målsætning for lønpolitikken forekommer en relevant formulering af målsætningen for en rational indkomstpolitik.

Dette synspunkt afviger i to henseender fra den tankegang, der synes at ligge bag kravet om en generel indkomstpolitik: For det første er der i det foregående alene talt om lønpolitik, mens den generelle indkomstpolitik normalt antages at skulle omfatte alle indkomster eller i hvert fald de vigtigste grupper af erhvervsindkomster. For det andet er den målsætning, der normalt opstilles, ikke begrænset til fuld beskæftigelse og konstante valutakurser, men omfatter også et stabilt prisniveau.

2. LØNPOLITIK ELLER GENEREL INDKOMSTPOLITIK

Baggrunden for kravet om en generel indkomstpolitik i stedet for blot en lønpolitik er den opfattelse, at der ikke er en sådan principiel forskel mellem lønindkomsternes og de selvstændige erhvervsdrivendes indkomster, at det er berettiget at opfatte lønudviklingen som drivkraften i inflationen. Begge former for indkomster må derfor iflg. denne opfattelse tages med i analysen.

På det mere konkrete økonomisk-politiske plan anføres det, at man ikke kan forlange et sådant lønpolitisk mådehold af lønmodtagerne og deres organisationer, med mindre der stilles tilsvarende krav til de erhvervsdrivende om en tilbageholdende prispolitik. Dette er baseret i den opfattelse, at en kontrol med lønfastsættelsen indebærer en risiko for, at lønmodtagerne bliver snydt, idet andre grupper, specielt de erhvervsdrivende, vil kunne forøge deres indkomster på lønmodtagernes bekostning. En mere vidtgående formulering er, at selv hvis lønmodtagerne måske ikke direkte mister noget på grund af lønkontrollen, så bliver de dog forhindret i at tilkæmpe sig en større andel af nationalproduktet gennem en mere aggressiv lønpolitik. Som en konsekvens heraf kræves en eventuel kontrol med lønpolitikken kombineret med en indkomstpolitik for andre grupper, som skal sikre, at disse ikke får fordele af den modererede lønpolitik, eller i den mere vidtgående formulering, at lønmodtagerne gennem indkomstpolitikkens foranstaltninger til nedpresning af priserne får de fordele, de ellers kunne have tilkæmpet sig igennem aggressiv lønpolitik.

Kun gennem en sådan samtidig og koordineret fastlæggelse af indkomsterne for alle større grupper i samfundet kan man ifølge denne opfattelse sikre, at alle parter kan acceptere standsningen af inflationen eller dog nedsættelse af inflationens hastighed.

Disse synspunkter er imidlertid næppe holdbare.

En offentlig kontrol med lønfastsættelsen behøver ikke indebære nogen forskelsbehandling af lønmodtagerne, og der er derfor ikke ud fra ligelighedshensyn basis for at kræve en offentlig lønpolitik udvidet til en generel indkomstpolitik. Årsagen hertil er, at lønmodtagerne ikke gennem en mere aggressiv lønpolitik kan tilkæmpe sig en højere realløn og dermed større del af nationalproduktet, såfremt der skal opretholdes fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen.

Dette følger allerede af, hvad der foran er anført om sammenhængen mellem lønpolitik, betalingsbalance og beskæftigelse. Såfremt lønniveauet presses højere op end til det niveau, som sikrer tilstrækkelig konkurrenceevne til at muliggøre samtidig fastholdelse af valutarisk ligevægt og fuld beskæftigelse, har myndighederne kun to muligheder, såfremt man ikke vil eller kan optage stadig stigende udenlandske lån: enten må man gennemføre en devaluering eller man må på ny fremkalde arbejdsløshed gennem en kontraktiv politik, der kan begrænse importen[3]). Devalueringen kan sikre genoprettelsen af konkurrenceevnen over for udlandet, men vil indebære, at priserne må stige, således at reallønnen alligevel ikke bliver forhøjet på grund af den agggressive lønpolitik. Arbejdsløsheden vil ikke blot være til skade for de erhvervsdrivende og for de lønmodtagere, der bliver arbejdsløse, men for tempoet i hele den økonomiske udvikling og i det lange løb derfor også for andre lønmodtagergrupper.

Selv om der således ikke synes at være noget logisk grundlag for at kræve indkomstpolitisk »kompensation« for at undlade en mere aggressiv lønpolitik, end kriteriet fuld beskæftigelse og betalingsbalanceligevægt giver plads for, udelukker dette naturligvis ikke, at lønmodtagerne vil kræve en nedpresning af priserne ved hjælp af indkomstpolitikken som betingelse for at undlade en mere aggressiv lønpolitik. Såfremt lønmodtagerne mener at kunne opnå en sådan »kompensation«, behøver de måske ikke lade sig hæmme af, at den aggressive lønpolitik, de kræver kompensation for at afholde sig fra, i det korte løb ville skade visse lønmodtagergrupper såvel som andre samfundsgrupper, og i det lange løb dem alle.

Den mest afgørende indvending imod en sådan udformning af en generel indkomstpolitik er derfor, at den næppe kan gennemføres effektivt uden alvorlige økonomiske skadevirkninger.

Et forsøg på som led i en generel indkomstpolitik at ændre indkomstfordelingen til fordel for lønmodtagerne gennem en effektiv nedpresning af priser, avancer og udbytter vil medføre tendenser til forvridning af produk-

[3]) Der er her set bort fra den mulighed, at man kan gennemføre toldforhøjelser eller kvantitative restriktioner m. h. t. udenrigshandelen. Dels er noget sådant næppe gennemførligt, dels vil virkningerne i mange henseender ligne virkningerne af en devaluering, dog naturligvis med forskellige uheldige sidevirkninger.

tionen, ødelægge det økonomiske systems tilpasningsmekanisme og dermed føre til mindre effektivitet og mindre velstand for alle samfundsgrupper[4]).

Prissystemets funktion er først og fremmest at sikre, at der produceres de mængder og kvaliteter af de forskellige varer, som køberne efterspørger, og at de produceres billigst muligt. Men såfremt prissystemet opfylder denne funktion så godt, som det nu lader sig gøre, er prisfastsættelsen naturligvis ikke til rådighed som et instrument, man kan spille på med henblik på at bestemme de erhvervsdrivendes indkomster og dermed indkomstfordelingen.

Betingelsen for, at prissystemet på tilfredsstillende måde kan opfylde denne funktion m. h. t. produktionens indretning, er, at der er tilstrækkelig effektiv konkurrence. Det offentliges kontrol med prisdannelsen må derfor søge at sikre, at prissystemet kan fungere effektivt, gennem foranstaltninger der sigter mod at forøge konkurrencen og hindre urimelig udnyttelse af de mangeartede monopolistiske forhold, som findes på utallige områder baseret på aftaler og afspærring fra udenlandsk konkurrence. Det vil naturligvis altid være vanskeligt at afgøre, om monopolkontrollen er tilstrækkelig effektiv til sammen med liberaliseringen af udenrigshandelen at sikre prissystemets effektive funktion, og der kan derfor være grundlag for meningsforskelle m. h. t. behovet for udvidelse af monopolkontrollens bemyndigelser og administrative apparat. I denne forbindelse er det imidlertid væsentligt at fremhæve, at monopolkontrollen må udformes og gennemføres ud fra hensynet til prisdannelsens effektive funktion. At dette også kan virke i retning af mere ligelig indkomstfordeling, vil forekomme de fleste glædeligt, men man kan ikke anvende monopolkontrollen som led i indkomstfordelingspolitikken ud over det, der opnås som et biprodukt, hvis man ikke vil risikere at gøre alvorlig skade. Generelle love om pris-, avance- og udbyttestop må antages at føre til en delvis lammelse af prissystemets funktion, hvis der da ikke blot er tale om psykologisk vinduespynt uden større reel betydning.

Det kan umiddelbart forekomme mærkværdigt, at der skulle være en

4) I denne forbindelse bør det måske tilføjes, at en nedpresning af de udbetalte udbytter ikke fører til nogen forbedring af lønmodtagernes vilkår, heller ikke på kort sigt, således at man næppe kan finde anden motivering for en sådan politik end den misundelsesfilosofi, som tilsigter at lindre livets kval ved næstens jammer. En motivering, som kan tænkes anført, er ønsket om en forøgelse af selskabernes investeringsmuligheder gennem selvfinansiering. Også dette må føre til tendenser til forvridning, idet det ikke er ønskeligt at hæmme udbetalingen af overskuddet for de erhverv, som ikke skal ekspandere, og derved medvirke til, at virksomhederne anvender overskuddet til unødvendige investeringer. Såfremt overskuddet udbetales som udbytte, vil dog en del deraf blive kanaliseret via kapitalmarkedet til mere rentable områder. Og for de erhverv, som skal ekspandere, vil de forøgede selvfinansieringsmuligheder i mange tilfælde blive mere end opvejet af, at man ikke gennem forøget udbytte kan tiltrække sig kapital.

sådan forskel mellem virkningerne af indgreb over for fastsættelsen af lønniveauet og indgreb i prisfastsættelsen. Denne forskel er imidlertid betinget af, at priserne og de selvstændige erhvervsdrivendes indkomster har en væsentlig anden placering og rolle i det økonomiske systems funktion end lønniveauet og dermed lønmodtagernes indkomster.

Mens lønmodtagernes indkomst er kontraktbestemt, er de erhvervsdrivendes indtægter bestemt som en reststørrelse, forskellen mellem omsætning og omkostninger – og denne restbestemte indtægt er naturligvis af afgørende betydning for de erhvervsdrivendes dispositioner m. h. t. produktionens omfang og indretning og m. h. t. investeringerne.

Da lønmodtagernes indtægt indgår som omkostninger for de erhvervsdrivende, og priserne vil være bestemt af omkostningerne, vil der være en nøje sammenhæng mellem lønniveau og prisniveau, såfremt produktionsomfanget skal opretholdes. Dette er selvindlysende for de tilfælde, hvor der hersker effektiv konkurrence, men også i de mere monopolprægede områder må det antages at gælde, idet man næppe kan forvente, at det procentvise monopolelement i priserne ændres som følge af lønændringer.

Det er i hvert fald vanskeligt at opstille nogen forhåndsformodning for, hvorledes monopolelementerne skulle variere over for lønændringer, såfremt produktionsomfanget og beskæftigelsen skal opretholdes.

Dersom beskæftigelsen skal være uændret, må det derfor antages, at en lønstigning må medføre, at priserne må ligge tilsvarende højere, end de ellers ville have behøvet.

Såfremt priserne imidlertid forhindres i at stige i dette omfang, vil lønstigningen føre til arbejdsløshed. På visse områder vil produktionen gå ned, fordi det ikke er fordelagtigt for virksomhederne at opretholde produktionen i uændret omfang ved de højere omkostninger i forhold til priserne. På en række områder vil samtidig de højere lønninger i forhold til priserne forøge lønmodtagernes efterspørgsel, og der må opstå tendens til forøget import af de pågældende varer. For udprægede hjemmemarkedsvarer kan der opstå sortbørs og rationering i form af længere leveringstider, salg under disken, kødannelser o. l.

For væsentlige dele af erhvervslivet vil en nedpresning af priserne i forhold til omkostningerne dog næppe medføre nogen sådan umiddelbar produktionsnedgang. Da mange virksomheder må antages at producere inden for et interval, hvor grænseomkostningerne er konstante, vil efterspørgslen blive dækket fuldtud på trods af de lavere avancemarginaler, for så vidt produktionen ikke helt må indstilles.

Derimod vil en sådan situation medføre en nedgang i investeringsomfanget, både fordi investeringerne vil forekomme mindre fordelagtige, når priserne holdes nede trods stigende omkostninger, og fordi nedgangen i de

erhvervsdrivendes indtægter vil betyde mindre muligheder for selvfinansiering. Denne investeringsnedgang må på længere sigt medføre de nævnte tendenser til produktionsnedgang og importforøgelse.

Umiddelbart medfører nedgangen i investeringsomfanget et fald i produktion og beskæftigelse i investeringssektoren og afledede produktions- og beskæftigelsesnedgange på andre områder. Såfremt man gennem ekspansiv kredit- og finanspolitik modvirker den således opståede tendens til arbejdsløshed, må virkningen i retning af større import blive forøget, og produktionens og investeringernes sammensætning vil blive forvredet.

Det er ikke relevant i denne forbindelse at indvende, at en sådan lønforhøjelse med samtidig fastfrysning af priserne kan være mulig på grund af effektivitetsstigninger. I så fald er fastfrysningen af priserne overflødig og virkningsløs, fordi priserne altså ikke ville være steget alligevel.

Da en sådan indkomstpolitisk prislovgivning tilmed ikke kan tænkes gennemført som en smidig tilpasning til de skiftende forhold inden for forskellige brancher og vareområder, men nødvendigvis må gennemføres forholdsvis summarisk, vil den også af denne grund medføre forvridninger af produktionsstrukturen og hindre tilpasning af produktionen til efterspørgslen. Disse skadevirkninger vil naturligvis blive desto stærkere, jo længere tid en sådan indkomstpolitik er i kraft, og jo mere omfattende en påvirkning af indkomstfordelingen den tilsigter.

Naturligvis er der fare for tilsvarende tendenser til forvridninger ved en kontrol med lønfastsættelsen, men da lønforhandlingerne i forvejen sker centralt, skulle der være noget større mulighed for, at der kan sættes visse grænser for den samlede stigning i lønniveauet, hvorefter parterne kan fordele denne stigning på en sådan måde, at lønstrukturen bedst muligt svarer til forholdene på arbejdsmarkedet. Faren for, at en kontrol med lønfastsættelsen skal føre til en mindre optimal lønstruktur synes ikke tilnærmelsesvis så alvorlig som den tilsvarende fare for prisområdet. Tildels beror dette synspunkt på den opfattelse, at det nuværende system for lønfastsættelsen allerede har uheldige konsekvenser for lønstrukturen, og at en kontrol med lønfastsættelsen næppe behøver at medføre nogen yderligere skadevirkninger på dette område. Endvidere vil en kontrol med lønfastsættelsen kunne gennemføres på en sådan måde, at der fortsat er et vist spillerum for justeringen af lønstrukturen gennem lønglidning. Dette problem vil ganske kort blive diskuteret i afsnit 5.

Helt bortset fra spørgsmålet om pris- og avancestrukturen, må det yderligere gælde, at der vil være et minimum for selve avance*niveauets* højde, hvis et bestemt produktions- og beskæftigelsesniveau skal opretholdes. Dette minimum vil være proportionalt med lønniveauet og bestemmes af de forventninger om indtjening på den sidste del af produktionen på de forskel-

lige produktionsområder, som vil være en betingelse for, at arbejdskraft, kapital og virksomhedsledertalent vil blive indsat i denne sidste, ofte mere risikable del af produktionen.

Det forekommer derfor en uundgåelig konklusion, at det er lønniveauet, som sætter takten i den almindelige udvikling i niveauet for priser og avancer og dermed for de forskellige former for aktive erhvervsindtægter. Skal beskæftigelsen opretholdes, vil lønstigningerne sætte tempoet i indkomstudviklingen, og priser og selvstændige erhvervsdrivendes indtægter må tilpasses til lønstigningerne.

*

Såfremt man fastholder valutakurserne over for udlandet, vil det for en væsentlig del af priserne gælde, at de er bestemt af priserne i udlandet.

Dermed følger imidlertid, som det allerede foran er anført, at når priserne ikke kan tilpasses til lønniveauet, må lønniveauet tilpasses priserne, på en sådan måde, at der med de givne valutakurser kan opretholdes fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen.

Dermed er også prisniveauet bestemt, idet de priser, som ikke direkte eller indirekte er bestemt af priserne i udlandet, vil afhænge af det således bestemte lønniveau i indlandet.

Dette indebærer, at også fordelingen af de primære indkomster (altså indkomsterne før skatter og offentlige overførsler) vil være bestemt af betingelsen fuld beskæftigelse og betalingsbalanceligevægt ved faste valutakurser.

I en situation, hvor det er påkrævet at opnå en forbedring af betalingsbalancen eller en forøgelse af beskæftigelsen, kan det være en betingelse for en sådan udvikling, at lønpolitikken er tilstrækkelig tilbageholdende, således at eksporterhvervene og de importkonkurrerende erhverv vil have det fornødne incitament til at udvide produktionen, udvikle nye produkter, opdyrke nye markeder, udbygge salgsorganisation etc. Såfremt en sådan udvikling ikke bliver båret frem af gunstige udenlandske konjunkturer, vil den kun finde sted, hvis en tilbageholdende lønpolitik muliggør forøgede avancemarginaler.

Der kan derfor være grund til at advare imod den antagelse, man undertiden ser fremført, at en større viden om indkomstfordelingen vil gøre den påkrævede økonomiske politik lettere gennemførlig. Såfremt f. eks. en forøgelse af beskæftigelsen vil kræve en økonomisk politik, herunder en lønpolitik, som medfører en nedgang i lønmodtagernes andel i det samlede nationalprodukt, vil det i hvert fald næppe være tilfældet.

Ganske vist tyder meget på, at en sådan nødvendig nedgang i lønandelen ofte vil være af beskeden størrelse og ret kort varighed, idet avancemarginalerne bliver presset ned igen, når tilpasningen er sket. Men det vil

nok kræve en betydelig forståelse af de økonomiske sammenhænge, hvis lønmodtagerne og deres organisationer skal kunne acceptere, at en nedgang i deres andel af de samlede indkomster kan være nødvendig i visse situationer.

En bedre statistik over indkomsterne og deres fordeling er ønskelig i sig selv, og såfremt der findes helt overdrevne forestillinger om indkomstfordelingen og dens ændringer, kan en sådan statistik måske også have en politisk-psykologisk betydning, men det er næppe realistisk at tro, at en sådan statistik uden videre vil medvirke til at gøre den økonomiske politik lettere at gennemføre. Den store interesse for lønmodtagernes andel af de primære indkomster er i det hele taget malplaceret, dels fordi denne lønandel næppe har andet end akademisk interesse, og dels fordi den ikke kan være målsætningsparameter, såfremt man samtidig har en målsætning m. h. t. beskæftigelsen.

*

I den indkomstpolitiske diskussion har landbrugsstøtten spillet en væsentlig rolle, og dette spørgsmål skal derfor berøres ganske kort.

Netop på dette område viser svagheden i den generelle indkomstpolitik sig måske særlig klart. Såfremt det fastslås som et princip, at priserne for landbrugsprodukter såvel som den mere kontante støtte til landbruget skal fastsættes ud fra en indkomstpolitisk ligelighedsbetragtning, kan konsekvensen let blive, at landbrugets indtægter søges opretholdt på et sådant niveau og på en sådan måde, at en tilpasning af erhvervet til de tekniske og økonomiske betingelser, specielt m. h. t. afsætningsmulighederne, bliver forhindret eller dog forsinket meget stærkt.

En rationel løsning af landbrugets problemer måtte snarere søges i en landbrugspolitisk end i en indkomstpolitisk helhedsløsning, således at landbrugsstøtten kunne udformes som et midlertidigt led i en politik, der tilsigter en tilpasning af landbrugets struktur til de ændrede betingelser for erhvervet.

*

Resultatet af de foregående betragtninger er, at tankegangen bag kravet om en generel indkomstpolitik må være baseret på en fejlagtig forudsætning om, at man kan gribe ind i prissystemet og i hvert fald inden for ret vide grænser fastsætte forholdet mellem priser og lønninger vilkårligt af hensyn til den ønskede indkomstfordeling, uden at det vil ødelægge det økonomiske systems effektive funktion.

Der synes imidlertid at være en stigende forståelse for, at denne forudsætning ikke er holdbar, og spørgsmålet er da, hvad der bliver tilbage af den generelle indkomstpolitik.

Der kan her være grund til at fremhæve, at selv om det ikke synes muligt at beherske den primære indkomstfordeling gennem indgreb i fastsættelsen af priser, avancer og udbytter uden alvorlige skadevirkninger, er dette ikke ensbetydende med et forsvar for den eksisterende indkomstfordeling. Hvis det politiske flertal ikke kan acceptere den indkomstfordeling, der følger med fuld beskæftigelse, kan man overveje, hvorledes man gennem skatte- og socialpolitiske foranstaltninger kan ændre fordelingen i den ønskede retning. En sådan efterfølgende omfordeling rejser ganske vist også vanskelige problemer, men inden for vide grænser forekommer sådanne indgreb dog fuldt forenelige med et frit økonomisk system med størst mulig dispositionsfrihed for forbrugere og producenter.

Det er naturligvis væsentligt at fastslå denne forskel mellem indgreb i prisdannelsen og dermed i indkomstdannelsen på den ene side og på den anden side efterfølgende omfordelinger af indkomsterne gennem skattepolitikken, socialpolitikken og andre former for offentlige overførsler. Men spørgsmålet er, om man da kan formulere en generel indkomstpolitik således, at en tilbageholdende lønpolitik kombineres med en sådan skatte- og socialpolitik, at lønmodtagerne derved opnår de fordele, de ikke kan opnå gennem aggressiv lønpolitik, såfremt fuld beskæftigelse skal fastholdes.

Ud fra rent økonomiske synspunkter kan man næppe indvende meget mod en sådan formulering[5]), selv om det måske kan forekomme noget urimeligt, at man accepterer en sådan bestikkelsesfilosofi, hvorefter lønmodtagerne (og måske andre grupper) skal bestikkes til at afstå fra en politik, der i det korte løb vil være til skade for visse lønmodtagere, og i det lange løb for alle større grupper i samfundet. Dette er imidlertid klart et politisk synspunkt.

Det er i det hele taget næppe hensigtsmæssigt at diskutere den indkomstpolitiske problemstilling ud fra økonomiske synspunkter uden at gøre opmærksom på, at der også er væsentlige almentpolitiske problemer indblandet.

Såfremt det i fremtiden bliver sådan, at overenskomstforhandlingerne bliver et led i en indkomstpolitisk helhed, hvor en tilbageholdende lønpolitik bliver gjort betinget af en samtidig fastsættelse af landbrugsstøtte og tjenestemandslønninger og pris-, avance- og udbyttereguleringer eller af en samtidig ændring af skatte- og socialpolitikken, må dette indebære en betydelig risiko for, at arbejdsmarkedets konfliktvåben bliver rettet imod

[5]) Det må dog naturligvis bemærkes, at der også vil være grænser for, hvor langt man kan gå ad denne vej, uden at det vil have økonomiske konsekvenser. Det drejer sig her om virkningerne af høje skatter og sociale tilskud på bl. a. arbejdsudbud, opsparing, investeringslyst og tilbøjelighed til at løbe en økonomisk risiko. Disse virkninger er lidet udforskede, hvilket imidlertid ikke berettiger til nogen forhåndsformodning om, at de er af ringe betydning.

regeringen og folketinget i mere eller mindre tilsløret form. I skiftende situationer kan man tænke sig en sådan konflikttrusel fra såvel lønmodtagere som arbejdsgivere eller i form af leveringsstrejke fra landbruget og evt. andre erhverv.

Selv om en sådan udvikling ikke tilsigtes af nogen, vil selve den situation, hvor man skal føre generel indkomstpolitik i folketinget under pres fra en truende konflikt på arbejdsmarkedet, med nødvendighed indebære en sådan tilstand.

Dette er næppe forenligt med principperne for et parlamentarisk demokrati.

*

Konklusionen af denne analyse må blive, at såfremt fuld beskæftigelse og betalingsbalanceligevægt skal opretholdes, vil reallønnen være bestemt uafhængigt af pengelønnen. Accepterer man denne målsætning, er der derfor ikke grundlag for noget lønmodtagerkrav om kompensation til gengæld for accept af en rationel lønpolitik, som kan muliggøre, at denne målsætning kan forenes med konstante valutakurser. Der er intet offer forbundet med en sådan lønpolitik, og der er således ikke grundlag for at kræve en rationel lønpolitik udbygget til en generel indkomstpolitik.

I det omfang en sådan generel indkomstpolitik alligevel søges gennemført i form af indgreb i prissystemet, vil den medføre forvridninger af produktionsstrukturen og ødelæggelse af det økonomiske systems tilpasningsmekanismer. En generel indkomstpolitik i form af en udbygning af den efterfølgende omfordeling af de primære indkomster kan derimod inden for visse grænser tænkes udformet uden tilsvarende alvorlige skadevirkninger, men begge former for indkomstpolitik rejser alvorlige almentpolitiske problemer, såfremt de direkte eller indirekte sammenkædes med overenskomstforhandlingerne.

I realiteten er kravet om en generel indkomstpolitik snarere et krav om kompensation for de kortsigtsfordele, størsteparten af lønmodtagerne kunne opnå på bekostning af den fulde beskæftigelse. Såfremt der uden pres fra truende arbejdskonflikter kan skabes parlamentarisk flertal derfor, kan man derfor forestille sig, at en rationel økonomisk politik, herunder en lønpolitik, der giver grundlag for fuld beskæftigelse ved faste valutakurser, kan gøres mere acceptabel for lønmodtagerne gennem foranstaltninger, der sikrer, at konkurrencen kan fungere mere effektivt[6]). Også m. h. t. skatte-

[6]) Ud over liberalisering af udenrigshandelen kan man måske her i landet pege på ændringer af konkurrencehæmmende lovgivning (næringsloven) og fremme af konkurrencen i byggesektoren, såfremt man ville søge frem til de mere væsentlige muligheder på dette område. Der er allerede i det foregående peget på en tilsvarende mulighed m. h. t. landbrugspolitikken.

og socialpolitikken m. v. kan man vel forestille sig ændringer, der kunne forøge sikkerheden for, at den efterfølgende omfordeling sker efter hensigten.

Om man bør betegne noget sådant som generel indkomstpolitik, kan imidlertid diskuteres. Det vil i hvert fald indebære en væsentlig anden betydning (og andre bibetydninger), end betegnelsen hidtil har haft i den økonomisk-politiske debat.

3. FASTE VALUTAKURSER ELLER STABILE PRISER?

Ved siden af fuld beskæftigelse opstilles som regel den målsætning for indkomstpolitikken (eller lønpolitikken), at man vil søge at undgå inflation, præciseret derhen, at lønniveauet kun må stige i takt med produktivitetsstigningen, således at prisniveauet skulle kunne forblive nogenlunde konstant.

Man kunne med lige så stor berettigelse – og med klarere logisk begrundelse – opstille den målsætning, at lønniveauet skulle holdes konstant, så prisniveauet ville falde i takt med produktivitetsstigningen, hvorved også personer med faste indkomster direkte ville få andel i produktivitetsstigningen.

Men bortset fra disse idealtyper er der ikke meget, der tyder på, at en vis lønstigning er særlig skadelig, selv hvis den går ud over den samtidige stigning i produktiviteten og altså medfører en beskeden prisstigning, f. eks. på et par procent om året. Navnlig hvis en sådan løn- og prisudvikling er jævn og stabil, så man kan indrette sig på dens fortsættelse, synes det økonomiske system at kunne fungere nogenlunde upåvirket af denne langsomme inflation. Der kan være visse retfærdighedsproblemer over for personer, som har indgået lange kontrakter, (livsforsikring, køb af obligationer etc.), navnlig hvis de har indgået disse kontrakter, før inflationsudviklingen kom i gang, idet der vil være en tendens til, at renteniveauet vil blive tilsvarende højere, når den stigende trend i priserne er blevet det normale, således at debitorerne derigennem får kompensation for prisstigningerne. Omvendt vil der være andre grupper, som vil blive ramt, hvis man pludselig standsede denne langsomme inflation, som man har indrettet sig på, og som det økonomiske system er tilpasset til.

Der er noget ulogisk og utilfredsstillende ved, at pengenes værdi hele tiden ændres, og det ville måske være bedst at undgå denne langsomme inflation, men da skadevirkningerne må antages at være meget begrænsede, må man imidlertid være opmærksom på ikke at bekæmpe inflationen med midler, der er værre end sygdommen.

Der er da heller ikke meget, der tyder på, at den målsætning, som er afgørende for den økonomiske politik, er stabile priser, endsige stabilt løn-

niveau. Såfremt man lægger større vægt på at betragte den politik, man faktisk har ført, end på de mange udtalelser om nødvendigheden af stabile priser, er det snarere faste valutakurser, der er den fundamentale målsætning ved siden af målsætningen fuld beskæftigelse. Dette indebærer imidlertid en inflation, der foregår nogenlunde i takt med inflationen i resten af verden.

Man kan næppe give denne målsætning nogen dybere rationel begrundelse, måske kan man snarere opfatte den som en psykologisk sidste skanse, et princip, som skal sætte grænsen for, hvor hurtigt inflationen må komme til at foregå, på samme måde som mange opfatter skattefradragsretten som et politisk-psykologisk værn mod skatteforhøjelser.

Denne opfattelse er måske ikke særlig realistisk. Måske ville frit varierende valutakurser tværtimod gøre det klart for alle, hvor meningsløs en fortsat inflation er, men det kan være frugtbart at gå ud fra faste valutakurser som en politisk realitet. Og det forekommer en mere overkommelig målsætning end stabile priser.

Normalt vil naturligvis målsætningen stabile priser være uforenelig med faste valutakurser. Såfremt man her i landet søger at holde lønstigningerne nede, således at de stort set svarer til produktivitetsstigningen, samtidig med en væsentlig stærkere lønstigning i udlandet, uden at dette samtidig modsvares af tilsvarende stærkere produktivitetsstigning i udlandet, må det forventes, at en sådan dansk lønpolitik vil føre til stadig stigende overskud på betalingsbalancen. Det ville endvidere medføre en tendens til, at lønmodtagerne her i landet bliver dårligere stillet, end de behøvede at blive. Tendensen til stigende priser i samhandelen med udlandet og samtidig konstant omkostningsniveau her i landet vil betyde, at de erhvervsdrivendes indtægter vil udgøre en større del af den samlede nationalindtægt, og overskuddet på betalingsbalancen ville i væsentlig grad opstå på lønmodtagernes bekostning. Da en sådan udvikling ville medføre tendens til stigende beskæftigelse, måtte overskuddet på betalingsbalancen naturligvis modsvares af en samtidig kontraktiv politik, der kunne skabe plads for den større produktion af eksportvarer og importkonkurrerende varer.

Tænker man sig omvendt, at lønstigningerne i udlandet bliver svagere eller produktivitetsstigningerne kraftigere end her i landet[7]), vil selv en dansk lønstigning, som ikke går ud over produktivitetsstigningen, medføre valutariske vanskeligheder.

Såfremt vi ønsker at fastholde valutakurserne, må lønpolitikken derfor indrettes efter landets valutariske situation og ikke efter produktivitetsudviklingen. Som præciseret i indledningen må dette indebære, at lønstigningerne

[7]) Specielle ændringer i vore afsætningsmuligheder eller vore importpriser må i denne forbindelse medregnes ved beregningen af produktivitetsstigningen her i landet.

skal være så beherskede, at konkurrenceevnen ved faste valutakurser er tilstrækkelig til, at eksportindtjeningen kan finansiere den (stigende) import, der svarer til fuld beskæftigelse. Men en mere tilbageholdende lønpolitik (f. eks. svarende til produktivitetsudviklingen i en periode med hastig lønstigning i udlandet), vil på den anden side heller ikke være ønskelig, da det næppe er rimeligt, at vi skal optræde som långiver over for udlandet eller opsamle meget store og stigende valutareserver. Dette ville som nævnt også pålægge navnlig lønmodtagerne en betydelig byrde.

Produktivitetsstigningen respektive ønsket om prisstabilitet er derfor ikke noget anvendeligt kriterium for lønpolitikken, såfremt man ønsker uændrede valutakurser.

4. ER DER BEHOV FOR EN LØNPOLITIK?

Såfremt man accepterer den mindre ambitiøse målsætning: fuld beskæftigelse og faste valutakurser med langtidsligevægt på betalingsbalancen, er det måske ikke i samme grad indlysende, at en offentlig kontrol med lønfastsættelsen skulle være nødvendig, som hvis man opstiller kravet om stabile priser. Det er vel tænkeligt, at lønstigningen også uden direkte offentlige indgreb i lønfastsættelsen bliver så behersket, at denne målsætning kan tilfredsstilles.

I denne forbindelse kan man næppe lægge for stor vægt på erfaringerne fra 1961 og 1962 i betragtning af de specielle omstændigheder, der gjorde sig gældende, navnlig at man undlod i fornødent omfang at gribe ind for at undgå generel overefterspørgsel.

Det er måske heller ikke berettiget at bygge for meget på erfaringerne fra 50'erne. For det første kan man rejse det spørgsmål, om det ikke ville forøge sandsynligheden for et sådant lønpolitisk mådehold, såfremt folketinget betragtede muligheden for en arbejdskonflikt i forbindelse med overenskomstforhandlingerne med noget større sindsro. For det andet kan en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik med forøgelse af mobiliteten og smidiggørelse af uddannelser og faggrænser måske formindske lønglidningen noget. Endvidere kan det næppe udelukkes, at frigørelsen af udenrigshandelen fra restriktioner og told og de dermed følgende ringere muligheder for, at virksomhederne kan overvælte lønforhøjelser på priserne, vil forøge arbejdsgivernes modstand mod lønforhøjelser og måske også gøre det mere indlysende for lønmodtagerne, at for store lønkrav kan føre til arbejdsløshed direkte eller via valutavanskeligheder med efterfølgende indgreb af kontraktiv karakter.

Ikke desto mindre må det være temmelig risikabelt at forlade sig på, at der altid vil være det fornødne lønpolitiske mådehold hos fagforeningerne og den måske lige så fornødne stejlhed hos arbejdsgiverne til at sikre den

nævnte mindre ambitiøse målsætning, selv hvis perioder med generel overefterspørgsel efter arbejdskraft kan undgås.

Ikke mindst i perioder, hvor svagere forøgelse i afsætningsmulighederne for eksporten eller stigende importpriser nødvendiggør en stærkt tilbageholdende lønpolitik, vil der være en alvorlig risiko for, at vi på ny kommer i en situation, hvor det bliver nødvendigt at gennemføre en sådan stramning af kredit-, finans- og byggepolitikken, at arbejdsløshed og dermed følgende produktionstab bliver konsekvensen.

Der kan derfor være grund nok til at overveje, om der kan skabes én eller anden form for kontrol med lønudviklingen.

I denne forbindelse bør det måske fremhæves, at arbejdsløsheden er et så alvorligt onde, at kun hvis alternativet til arbejdsløshed har meget drastiske ulemper, bør man vælge arbejdsløsheden som en udvej.

Ikke mindst de senere års udvikling skulle med al ønskelig tydelighed have vist os, hvilke fordele i form af større forbrugs- og investeringsmuligheder, der følger med en forøgelse af beskæftigelsen også i intervallet over 95 % beskæftigelsesgrad. Det samfundsmæssige spild, som er forbundet med arbejdsløshed, kan ikke måles blot ved den produktion, de arbejdsløse kunne have produceret. Derudover vil bl. a. en række mindre erhvervsdrivende have vanskeligt ved at finde mulighed for at udnytte deres egen arbejdskraft fuldtud på optimal måde, når efterspørgslen er mindre, end hvad der svarer til fuld beskæftigelse. Endvidere vil mulighederne for afvandring fra erhverv, som ikke kan give tilstrækkelige indtjeningsmuligheder, blive forringet, og adskillige potentielle arbejdssøgende vil naturligvis ikke blive registreret i statistikken. Af andre forhold, der medvirker til at forøge det spild af produktionsmuligheder, som selv en beskeden arbejdsløshed indebærer, skal blot nævnes sådanne ting som opretholdelse eller endog nyoprettelse af for mange små eller på anden måde irrationelle virksomheder i visse brancher, tendens til stærkere sæsonsvingninger i udnyttelsen af kapital og arbejdskraft bl. a. i byggefagene, uddannelsesproblemer p. gr. af for få lærepladser, mobilitetsproblemer og arbejdsløshedsøer, modstand på arbejdspladserne mod indførelse af arbejdsbesparende metoder og maskiner. Og ud over produktionstabet må den sociale utryghed for de lønmodtagere, som kan risikere arbejdsløshed, lægges til den stærke belastning af dem, der faktisk bliver arbejdsløse.

Erfaringerne fra de senere år synes da også klart at vise, at de ulemper, der på alle disse områder er forbundet med selv en beskeden arbejdsløshed, ikke på nogen måde kan opvejes af fordele i retning af større personlig effektivitet og påstået bedre disciplin på arbejdspladserne, som en vis arbejdsløshed ofte bliver krediteret for.

Imidlertid vil der naturligvis være en klar tendens til, at de lønmodtagere, som er bedst og sikrest beskæftigede, kan opnå en fordel ved en løn-

politik, der medfører en vis arbejdsløshed. Ganske vist vil denne fordel formentlig på længere sigt blive mere end opvejet af den langsommere økonomiske fremgang, som må antages at blive konsekvensen af den begrænsning af erhvervslivets investeringer, som en kontraktiv politik medfører, næsten uanset hvorledes den udformes.

Der er derfor en klar samfundsmæssig interesse i at undgå en lønpolitik, der nok medfører en midlertidig fordel for størsteparten af lønmodtagerne, men samtidig medfører arbejdsløshed og nedgang i de erhvervsdrivendes indtægter og en nedsættelse af takten i den økonomiske udvikling.

5. LØNPOLITIKKENS UDFORMNING I PRAKSIS

Uanset denne samfundsmæssige interesse i lønudviklingen[8]) kan det næppe uden videre antages, at det offentliges kontrol med lønfastsættelsen på nuværende tidspunkt bør gennemføres i form af oprettelse af et regeringsorgan med lovfæstet myndighed til at fastsætte lønningerne i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og under en ministers parlamentariske ansvar. Måske ville den ideelle løsning af problemet her i landet snarere være, at en direkte offentlig kontrol, i hvert fald i første omgang, helt kunne undgås[9]), derved at arbejdsmarkedets parter frivilligt gik ind i en lønpolitik, der tilsigter at begrænse lønstigningerne til, hvad betalingsbalancen kan bære ved fuld beskæftigelse. Den samfundsmæssige kontrol med en sådan lønpolitik kunne i så tilfælde måske begrænses til, at et uafhængigt organ, f. eks. det økonomiske råds formandsskab, fik til opgave forud for overenskomstforhandlingerne at offentliggøre en analyse af, hvor store lønstigninger der er plads til med denne målsætning.

Selv om der vel er god grund til at nære skepsis m. h. t. mulighederne for at gennemføre en tilstrækkelig pålidelig prognose over den nærmeste tids økonomiske udvikling som grundlag for et sådant skøn, er dette næppe nogen afgørende indvending. Dersom lønstigningerne viser sig at være blevet for høje, må der i den følgende periode vises så meget større tilbageholdenhed, og såfremt der er en vis sikkerhed for, at man vil føre en sådan politik, vil det næppe være særlig vanskeligt at klare sig i mellemtiden med træk på valutareserver og udenlandske lån, som så må redresseres i

[8]) Lønpolitikkens afgørende betydning for den økonomiske politik, specielt for pengeværdien og dermed beskæftigelsen og valutaforholdene, har fået en prægnant formulering i Jørgen Pedersen's forslag om, at LO's formand til enhver tid ex officio skulle være direktør i Nationalbanken.

[9]) Dette synspunkt er baseret på en vurdering af, hvad der kan tænkes politisk muligt, snarere end hvad der ville være logisk og rationelt. Såfremt der kunne skabes fornøden bred tilslutning dertil, ville det ideelle være en ordning af samme principielle karakter som den hollandske. En nærmere redegørelse for det hollandske system falder imidlertid uden for rammerne af denne artikel.

følgende perioder. Skulle spillerummet for lønstigninger blive undervurderet, vil det ligeledes kunne gøres godt igen i den følgende tid[10]).

Derimod vil den konkrete gennemførelse af en sådan politik nok volde meget store vanskeligheder. Den beløbsramme, eller den procentvise stigning i lønniveauet, som der vil være plads for ved overenskomstforhandlingerne, vil naturligvis være desto mindre, jo større lønglidning (og evt. pristalsregulering[11])), der må forventes at ske efter overenskomsternes gennemførelse. Såfremt en vis beløbsramme fordeles på en sådan måde, at lønstrukturen bliver skæv i forhold til markedsbetingede og traditionsbestemte forhold på arbejdsmarkedet, vil tendenserne til retablering af lønmarginalerne kunne medføre en såkaldt løn-løn-spiral og derigennem føre til en væsentlig kraftigere stigning i lønniveauet end forudsat.

Den afgørende vanskelighed ved at gennemføre en rationel lønpolitik er måske derfor den magtposition, som Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund indtager på arbejdsmarkedet, kombineret med en betydelig offentlig sympati for særlige lønforhøjelser til de lavtlønnede.

Såfremt en forbedring af de lavtlønnedes relative lønvilkår skal opnås uden en betydelig arbejdsløshed (som har tendens til at koncentrere sig netop om de lavtlønnede), må dette imidlertid ske igennem foranstaltninger, der kan føre til, at disse former for arbejdskraft i højere grad bliver en mangelvare.De organisationspolitiske problemer, som dette rejser, kan det være vanskeligt for en udenforstående at bedømme, men der er ikke tvivl om, at de vil være meget betydelige.

Dette gælder også for andre problemer m. h. t. lønstrukturen. Der er næppe grundlag for at tro, at der findes nogen genvej på dette område. Der tales undertiden i denne forbindelse om indførelse af nye lønsystemer, baseret på arbejdsvurdering. Såfremt det anses for ønskeligt, at lønstrukturen og dens ændringer bl. a. igennem lønglidning skal fungere effektivt m. h. t. en optimal fordeling af arbejdskraften, må det imidlertid være indlysende, at et forsøg på en lønfastsættelse på grundlag af en arbejdsvurdering ud fra andre kriterier end knaphedsforholdene på arbejdsmarkedet vil kunne føre til lidet ønskværdige resultater.

Selv om en løsning af disse problemer ikke kan tænkes uden om arbejdsmarkedets organisationer, er det vel berettiget at antage, at den samfundsmæssige interesse, der er forbundet med disse strukturproblemer på arbejdsmarkedet, kunne gøres stærkere gældende. Evt. kunne dette ske gennem oprettelse af et nyt organ eller udbygning af et eksisterende, hvor repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og for regeringen bl. a. fik til op-

[10]) Usikkerheden ved prognoser over den fremtidige økonomiske udvikling kunne tale for at overenskomsternes varighed begrænsedes til et år.

[11]) Med den anførte målsætning for lønpolitikken vil det naturligvis ikke være rationelt at opretholde pristalsreguleringen.

gave at søge de problemer løst, som er forbundet med at udfylde det spillerum for lønforhøjelser, der er plads for, på en sådan måde, at ikke blot lønniveauet, men også lønstrukturen fastlægges ud fra samfundsøkonomiske hensyn[12]).

En udvikling i denne retning vil imidlertid kræve en betydelig større offentlig forståelse af de økonomiske sammenhænge, der betinger, at en sådan arbejdsmarkedspolitik ville være i både parternes og det øvrige samfunds interesse.

[12]) Et sådant organ ville træde i stedet for forligsinstitutionen, hvis opgave netop ikke er at søge samfundsøkonomiske hensyn varetaget, men alene at finde basis for et forlig mellem parterne. Der er her forsøgt at finde en tillempning af det hollandske system til danske forhold.