

“Forslag til reformer på boligmarkedet strander ofte på de fordelingsmæssige konsekvenser. Analyserne i kapitlet viser imidlertid klart, at de nuværende gevinster i overvejende grad tilfalder de økonomisk bedst stillede. Det nuværende regelsæt kan derfor ikke forsvares ud fra fordelingsmæssige overvejelser.”

Fra kapitlet “Boligmarkedet - skævt og ineffektivt”,
Dansk Økonomi, forår 2001



Er vi rustet til fremtiden?

Af Jørn Neergaard Larsen¹

De to gange 25-års jubilæum for De Økonomiske Råd markerer samtidig en bemærkelsesværdig udvikling i dansk økonomi og i danske virksomheders konkurrenceevne over for udlandet. De første 25 år må i bakspejlet betegnes som en økonomisk politisk katastrofe, og de efterfølgende 25 år som en – kun delvist vellykket – genopretning. Danske virksomheder står over for kolossale udfordringer i de kommende år.

50 års udbygning af velfærdsstaten

Et hurtigt blik på beskæftigelsesudviklingen illustrerer den forvandling, dansk økonomi har gennemgået siden starten af 1960'erne; hen over perioden er den samlede beskæftigelse øget markant, men beskæftigelsen i den private sektor er faktisk ca. 130.000 personer lavere end i 1962, mens hele stigningen i beskæftigelsen er sket i den offentlige sektor, jf. figur 1.

Denne skævvridning af samfundsøkonomien tog for alvor fart i 1960'erne – forunderligt nok helt parallelt med, at danske virksomheder påbegyndte tilpasningen til stigende international konkurrence og arbejdsdeling og med stigende styrke over tid.

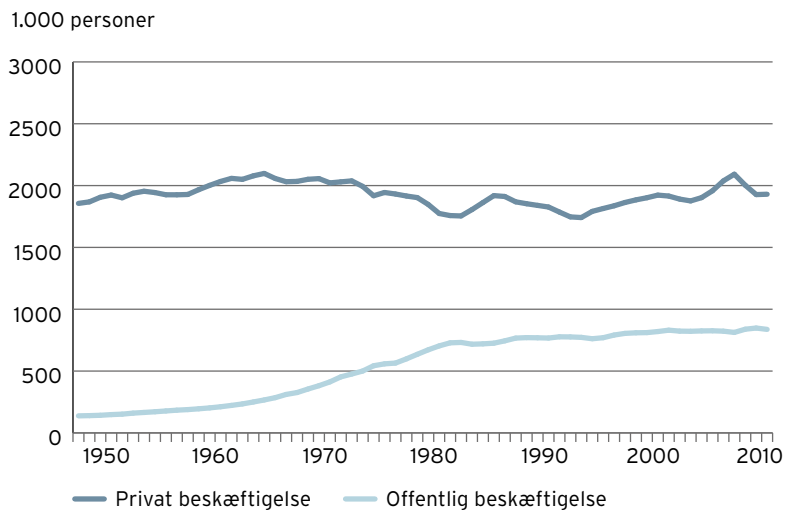
1962-1987: 25 år med solidarisk lønpolitik og tilbagevendende konflikter

De første 25 år i De Økonomiske Råds levetid var præget af højinflations med en årlig lønstigningstakt på i gennemsnit 10,5 pct. I de følgende 25

¹ Administrerende direktør i Dansk Arbejdsgiverforening. Medlem af Det Økonomiske Råd siden 2011.

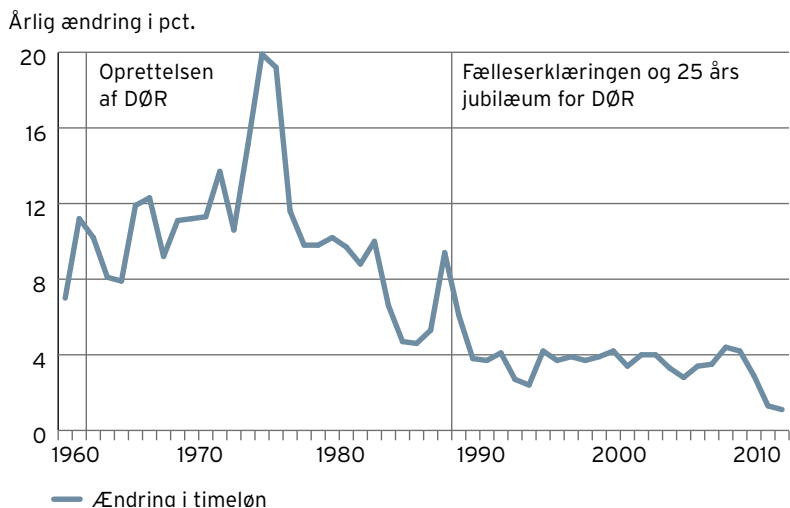


280 *Figur 1. Privat beskæftigelse under pres*



Kilde: Data er baseret på ADAM/Nationalregnskabet, Rockwool Fonden og Danmarks Statistik.

Figur 2. Fra højinflation til lavinflation



Anm.: Timeløn for arbejdere. Kilde: DA

år blev lønstigningstakten mere end halveret til i gennemsnit 3,8 pct. om året. De seneste par år sætter trumf på med årlige lønstigninger på under 2 pct. årligt, jf. figur 2.

Igennem 1960'erne og helt frem til slutningen af 1980'erne var aftaleforhandlingerne på DA/LO-området samtidig præget af tilbagevendende konflikter. I perioden 1961-1986 endte over halvdelen af de 13 overenskomstforhandlinger på DA/LO-området i konflikt - og i mange tilfælde også i regeringsindgreb, jf. Jubilæumskriftets artikel "Vismændene og den danske model".

Langt overvejende var overenskomstforhandlingerne på DA/LO-området i den periode centrale forhandlinger mellem DA og LO, og reelt var lønfastsættelsen på DA/LO-området opbygget i fire lag:

- Dyrtidsregulering
- Centrale forhandlinger
- Decentrale forhandlinger
- Lokal lønfastsættelse på virksomhederne

Dyrtidsreguleringen

Siden 1946 havde der været dyrtidsregulering af lønningerne på det danske arbejdsmarked. Reguleringen var indskrevet i overenskomsterne og i mange overenskomster indebar dyrtidsreguleringen, at alle lønninger blev reguleret med et ens beløb i ører pr. time eller pr. måned. Dyrtidsreguleringen kom således de lavtlønnede relativt mest til gode.

Samtidig udgjorde dyrtidsreguleringen en relativ stor andel af den samlede lønregulering i perioden. I 1960'erne udgjorde dyrtidsreguleringen mellem 15-40 pct. af de samlede lønstigninger, jf. *Arbejdsministeriet, Betænkning om dyrtidsregulering, nr. 72, København 1974*.

Centrale forhandlinger og helhedsløsninger

I hele perioden frem til midten af 1980'erne spillede de centrale forhandlinger en stor rolle. Samtidig blev der ved mange af overenskomstfornyelserne søgt at opnå helhedsløsninger med regeringen. Det skete bl.a. i

1963, hvor det nyoprettede Økonomiske Råd understregede vigtigheden af at holde pris- og lønniveauet i ro – med et forslag om at tilvejebringe en helhedsløsning af indkomstfordeling og finanspolitik med inddragelse af de forestående overenskomstforhandlinger. Det endte med en helhedsløsning, men uden parterne, så løsningen blev gennemført ved lov og indebar bl.a. oprettelsen af ATP.

I 1965 blev forløberen til Trepartsstatistik-udvalget dannet, idet det blev indskrevet i forhandlingsreglerne for DA og LO, at overenskomstforhandlingerne skulle tage samfundsøkonomiske hensyn. Det blev konkretiseret i en bestemmelse, at DA og LO i fællesskab eller hver for sig skulle indhente et økonomisk-statistisk materiale, som skulle ligge til grund for forhandlingerne.

Også Det Økonomiske Råd og regeringen udarbejdede samfundsøkonomiske analyser med skøn for, hvor store lønstigninger, der var plads til ved overenskomstforhandlingerne. Rådgivning, der ikke altid blev fulgt.

Det decentrale led i forhandlingerne var primært en udmøntning af det centrale forhandlingsresultat. Enkelte gange i perioden begyndte forhandlingerne på decentralt niveau, men det var mere undtagelsen end reglen.

Lokal løndannelse

Det centrale forhandlingssystem viser sig også i en central udmøntning af løn. I begyndelsen af 1960'erne var en langt overvejende andel af overenskomsterne normallønsoverenskomster eller minimallønsoverenskomster med en begrænset andel af lønnen fastsat lokalt. For normallønssystemet er såvel lønniveauet som lønspredningen fastsat i selve overenskomsten. Dette indebærer også, at en given satsforhøjelse umiddelbart udmøntes i en tilsvarende forhøjelse for hver enkelt lønmodtager. Så levnes der trods alt bedre plads til lokal løndannelse på minimallønsområdet, som forudsætter lokale forhandlinger om personlige tillæg udover den fastsatte minimalsats.

Allerede ved periodens begyndelse i 1961, blev den første mindstebetalingsoverenskomst introduceret mellem Jernets Arbejdsgivere (DI i dag)



og CO Metal. Der kom dog til at gå 30 år, før mindstebetalingssystemet for alvor vandt indpas.

Mindstebetalingssystemet er i modsætning til de to andre lønsystemer alene bygget op omkring en mindstebetalingssats, hvorunder ingen lønninger kan fastsættes. Dertil kommer en bestemmelse om, at lønfastsættelse foregår på den enkelte virksomhed ved årlige lokale forhandlinger med den enkelte ansatte.

Mindstebetalingssystemet er således ikke en egentlig sats, men en bundgrænse. Det kan ligeledes hævdes, at mindstebetalingssystemet knap er et lønsystem. Virksomheden kan, blot den respekterer den branchevist aftalte bundgrænse, frit vælge sit eget lønsystem tilpasset egne behov og ønsker.

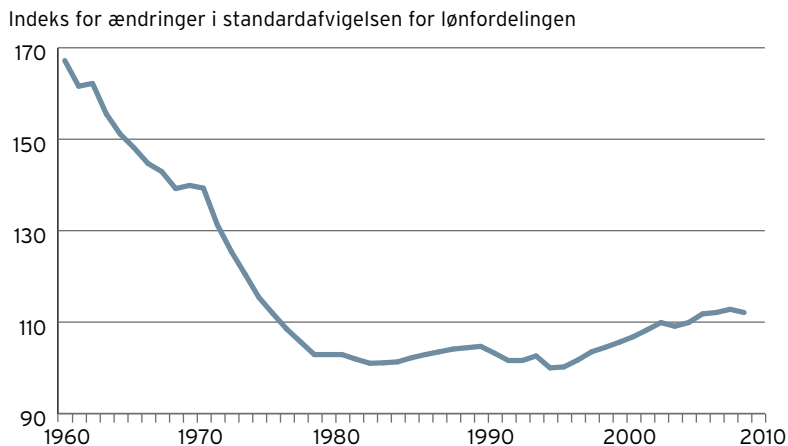
På DA/LO-området er der endvidere såkaldte satsløse overenskomster. Forskellen til mindstebetalingssystemet er, at der ikke er nogen nedre grænse for lønnen i overenskomsten.

Mindre lønspredning

Periodens mange dyrtidsreguleringer med kronebeløb, fagbevægelsens fokus på lavtlønsgrupperne samt dagpengenes stigende kompensationsgrad førte til en kraftig indsnævring af lønspredningen på DA/LO-området. I løbet af bare 25 år blev lønspredningen næsten halveret for arbejdere, jf. figur 3.



284 *Figur 3. Lønspredning på rutsjetur*



Anm.: Lønbegrebet er fortjeneste ekskl. gene pr. time. 1953-1992 DA Arbejderløn, fra 1993 og frem DA StrukturStatistik. Ved beregning af indekssværdierne er standardafvigelseerne logaritmetransformerede for at eliminere effekten fra lønudvikling i perioden.
Kilde: DA.

I 1980'erne blev dyrtidsreguleringen omsider afskaffet – først blev der indefrosset dyrtidsportioner i Lønmodtagernes Dyrtidsfond i slutningen af 1970'erne, og siden under Schlüter-regeringen blev den helt afskaffet.

1987-2012: En ny æra i løndannelsen - individualisering og økonomisk ansvarlighed

I samme år som Det Økonomiske Råd kunne fejre 25 års jubilæum blev kimen lagt til to væsentlige nydannelser i løndannelsen og forhandlingsprocessen.

Decentralisering og individualisering af løndannelsen

I starten af 1980'erne blev de første skridt til en decentralisering af løndannelsen taget. Det var ved overenskomstforhandlingerne i 1981, hvor der udelukkende blev ført decentrale forhandlinger mellem medlemsorganisationerne i DA og de respektive forbund, mens DA's primære rolle var af koordinerende karakter. Imidlertid vendte man ved forhandlingerne i 1983 og 1985 tilbage til centrale forhandlinger. Først i 1987 overgik forhandlingerne for alvor til decentrale forhandlinger.

Decentraliseringen af løndannelsen og afskaffelsen af dyrtidsreguleringen indebar, at løndannelsen fra at være i fire lag blev reduceret til to lag:

- Branchevise forhandlinger
- Lokal lønfastsættelse på virksomhederne

Flere og flere overenskomster blev konverteret fra normallønsoverenskomster til mindstebetalingsoverenskomster eller overenskomster helt uden satser. Ved overenskomstforhandlingerne i 1991 vandt mindstebetalingssystemet terræn til fordel for normallønssystemet, og fra 1995 vandt overenskomster uden satser for alvor frem, jf. tabel 1.

Tabel 1. Lønssystemer på DA/LO-området, andel af ansatte i pct.

	1989	1991	1993	1995	1997	2000	2004	2007	2010
Normalløn	34	19	16	16	16	15	16	17	15
Minimalløn/mindstebetaling	62	77	80	73	67	65	62	57	54
Uden lønsats	4	4	4	11	17	20	22	26	31
Ialt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Normallønssystemet er karakteriseret ved, at overenskomsten indeholder faste lønsatser, der anvendes i hele overenskomstperioden. Der er i de fleste normallønsoverenskomster adgang til at aftale præstationsafhængige lønssystemer. Minimalløns- eller mindstebetalingssystemet opererer med en minimalløns- eller mindstebetalingssats, som den enkeltes løn ikke må ligge under, men hvor den enkeltes løn afhænger af bedømmelsen af indsatsen på virksomheden. Uden lønsats er overenskomster, hvor den enkeltes løn forhandles på virksomheden, og der således ikke er nogen mindstekrav i overenskomsten. Opgørelsen er baseret på overenskomster for knap 90 pct. af de beskæftigede på DA/LO-området.

Kilde: DA.

Genopretning af konkurrenceevne - første gang

Den 8. december 1987 enedes regeringen og arbejdsmarkedets parter (DA, LO, FTF og SALA) om den såkaldte Fælleserklæring, der siden har haft både direkte og symbolsk betydning for det danske arbejdsmarked. Med aftalen kom fokus på jobfest frem for lønfest (løntilbageholdenhed som konkurrenceparameter), det første spadestik til arbejdsmarkedspension til alle overenskomstdækkede lønmodtagere blev taget, og Trepartsstatistikudvalget (til vurdering af omkostningsudviklingen i Danmark og udlandet) blev dannet.

Da forhandlingerne fandt sted ultimo 1987 havde danske virksomheder tabt i størrelsesordenen 10-15 pct. på konkurrenceevnen over den forudgående 10-årig periode.

I tilknytning til trepartsforhandlingerne i 1987 blev virksomhedernes konkurrenceevne væsentligt forbedret ved gennemførelsen af den såkaldte julepakke i december 1987.

Pakken indeholdt en række elementer:

- Lettelse af en række arbejdsgiverafgifter
- Nedsættelse af den arbejdsgiverbetalte sygedagpengeperiode fra fem uger til en uge
- En eksportpakke der indebar en rentebesparelse for eksportvirksomheder på ca. $\frac{3}{4}$ mia. kr.

Samlet set beregner Det Økonomiske Råd gevinsten af de første to elementer til en konkurrenceevneforbedring på ca. 5 pct. – de 4,5 pct. i 1988 og 0,5 pct. i 1989. Dertil kommer, at eksportpakken skønnes at svare til en konkurrenceevneforbedring på 1 pct., jf. Det Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, juni 1988*.



Fleksibilitet og rammeaftaler

På det decentrale forhandlingsniveau har der i hele perioden siden 1987 været en bevægelse i forhold til at slå overenskomster sammen og gøre overenskomsterne mere rammeprægede. De rammeprægede overenskomster indebærer, at på en række centrale bestemmelser kan den enkelte virksomhed sammen med tillidsrepræsentanten lave aftaler, der helt afviger fra overenskomstens standardbestemmelser, og på den måde er tilpasset de lokale forhold. Dermed er det nu lokalniveauet, som er det mest afgørende, idet det er her, den enkelte virksomhed og lønmodtagerne forhandler løn og arbejdstid.

Arbejdstidsbestemmelserne er således blevet langt mere fleksible. Hvor der i 1988 ikke var adgang til at fravige overenskomstens arbejdstidsregler, er der i dag for seks ud af 10 lønmodtagere på DA/LO-området mulighed for at fravige reglerne, og for næsten 20 procents tilfælde kræver det organisationernes godkendelse.

Konkurrenceevnen under pres igen

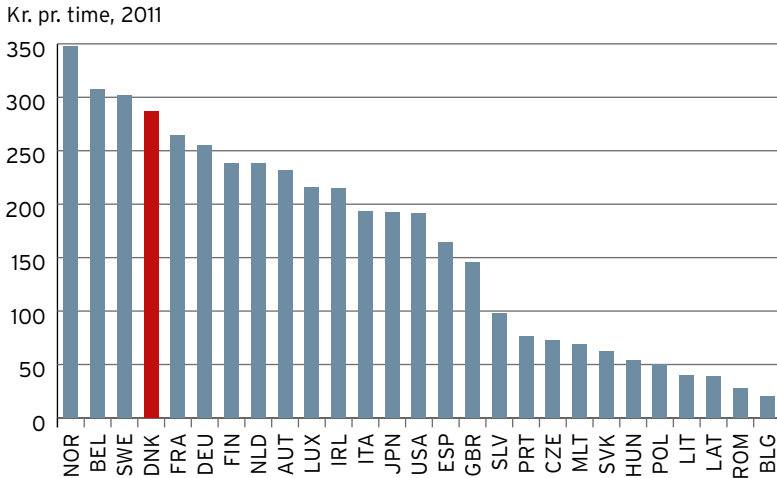
Overenskomstsyste­met i den private sektor har således udviklet sig markant gennem tiden. Den øgede grad af decentralisering har betydet, at lønmodtagerne i højere grad aflønnes efter deres individuelle præstationer. Igennem tiden er der indført forskellige foranstaltninger, som har skullet sikre, at den danske lønudvikling ikke løb fra den internationale lønudvikling.

Det er imidlertid ikke lykkedes, idet det danske lønniveau i dag ligger væsentligt over niveauet også i vores største eksportmarked og nærmeste konkurrentland, Tyskland, jf. figur 4.

Udviklingen vidner om et strukturelt dansk konkurrenceevneproblem. Danske virksomheders lønmæssige konkurrenceevne er gennem en årrække blevet forværret i forhold til udlandet – siden 2000 med i gennemsnit 1 pct.point om året. Problemet kan genfindes bredt inden for alle brancher.



288 *Figur 4. Svært at konkurrere med Tyskland*



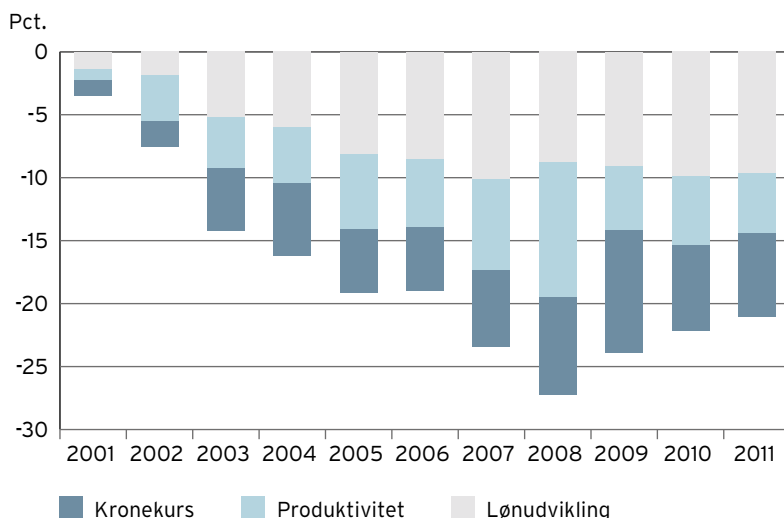
Anm.: Tallene for udlandet er Eurostats niveautal for 2010 fremskrevet med Eurostats labour cost index for 2011. Tal er trukket i national valuta og er omregnet med Nationalbankens valutakurs til danske kroner. For landene USA, Norge og Japan er der anvendt tal fra Bureau of Labour Statistic. Tallet for Danmark er baseret på DA's egen Strukturstatistik
Kilde: Eurostat, Bureau of Labour Statistic, DA, Nationalbanken og egne beregninger.

Indregnes desuden den relativt dårligere udvikling i produktivitet og valutakurs over perioden, fremkommer der en samlet forværring af konkurrenceevnen med 25 pct. frem til finanskrisens udbrud. Efter 5 års genopretning udestår fortsat en manko på 20 pct., jf. figur 5.

Genopretning af konkurrenceevne - anden gang?

Trods 25 års målrettet indsats for at tilpasse overenskomstsystemet og løndannelsen til global markedskonkurrence står Danmark i dag tilbage med et kæmpe konkurrenceevneproblem. 50 års jubilæet for De

Figur 5. Dansk konkurrenceevne under pres



Anm.: Udviklingen i lønkonkurrenceevnen er målt ved de relative enhedslønomkostninger i fremstillingsvirksomhed mellem Danmark og udlandet korrigeret for den effektive kronkurs.

Kilde: OECD, Eurostat, Danmarks Statistik, Reuters EcoWin og Økonomi- og indenrigsministeriet.

Økonomiske Råd bør derfor samtidig markere en overgang til endnu en genopretning af konkurrenceevnen. De Økonomiske Råd vil her kunne spille en væsentlig rolle ved at fastholde den dagsorden gennem analyser og økonomisk politiske forslag, som trækker i samme retning som den nødvendige overenskomstmæssige lønmoderation i de næste mange år. Det fordrer fokus på privat vækst og konkurrenceevne frem for offentlig service, på incitamenter til at arbejde frem for fordelings spørgsmål og på arbejdsudbud frem for offentlig forsørgelse. Det kan blive afgørende for dansk økonomi, om De Økonomiske Råd mestrer den disciplin i årene fremover.