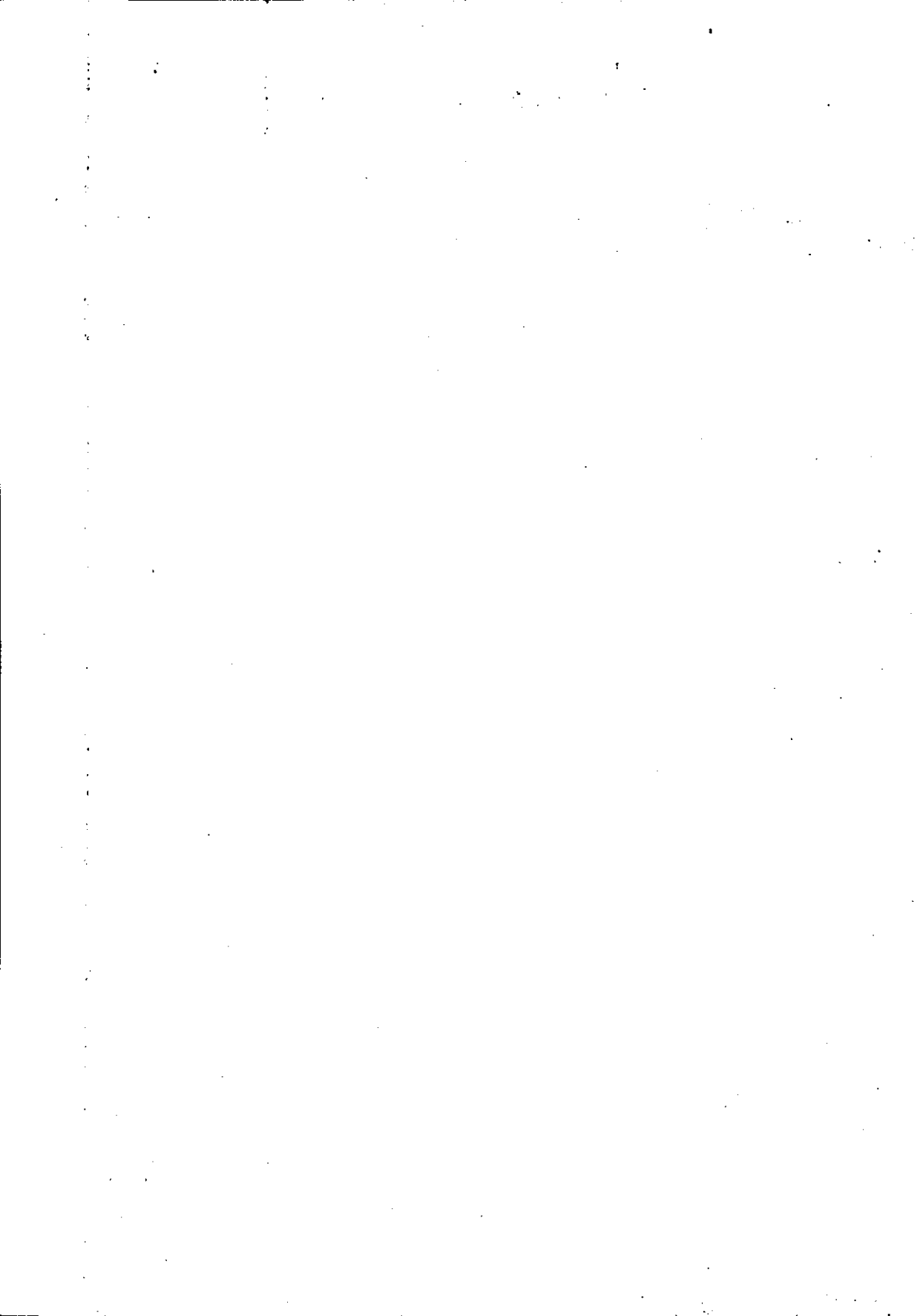


DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

INDKOMSTRAMME OG INDKOMSTSTATISTIK

*En redegørelse til regeringen
med særligt henblik på udformningen
af en indkomspolitik
i den aktuelle økonomiske situation
November 1964*

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN 1964



DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

INDKOMSTRAMME OG INDKOMSTSTATISTIK

*En redegørelse til regeringen
med særligt henblik på udformningen
af en indkomspolitik
i den aktuelle økonomiske situation
November 1964*

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN 1964

Pris 4,00 kr.

Fi 27-3

NORLUNDES BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

Til regeringen.

I de forløbne måneder har der været afholdt en række møder i Det økonomiske Råd med det formål at klarlægge rammerne for de forestående indkomstpoltiske dispositioner samt at opnå en afklaring af betingelserne for en samordning af indkomstpoltikken med finans- og pengepoltikken. Denne møderække har været en fortsættelse af tidligere møder om mulighederne for udformning af en indkomstpoltik.

Efter de stedfundne drøftelser har formandskabet udarbejdet medfølgende redegørelse og har truffet bestemmelse om, at den offentliggøres. Til redegørelsen skal knyttes følgende bemærkninger:

Under rådets behandling af de problemer, der er knyttet til udformningen af en indkomstpoltik, har der været bred tilslutning til det principielle sigte i en sådan poltik. En samordning af de indkomstpoltiske dispositioner er anset for at være et værdifuldt led i en stabiliseringspoltik, der søger at fastholde den fulde beskæftigelse og at fremme den økonomiske vækst.

Der har i rådet endvidere stort set været enighed om vurderingen af visse hovedtræk i den økonomiske udvikling i det sidste år og de problemer, den økonomiske poltik står overfor. Hovedsynspunkterne er sammenfattet i de efterfølgende punkter 1 og 2.

1. Den økonomiske udvikling

Dansk økonomi har i indeværende år været præget af en kraftig vækst efter den stagnation, der var fremherskende i 1963.

I særlig grad har udviklingen været kendetegnet ved en meget stærk *investeringsaktivitet*, såvel hvad angår det offentliges bygge- og anlægsvirksomhed som erhvervsinvesteringer og boligbyggeri. *Forbruget* synes derimod ikke som helhed at være forøget i stærkere takt end produktionen, hvilket bl. a. må tilskrives den fortsat stramme finanspoltik. Også likviditetspoltikken har været tilbageholdende, men dette har ikke kunnet hindre en kraftig udvidelse af kreditten på penge- og kapitalmarkedet, således at investeringerne har kunnet stige i et sådant omfang, at økonomien er bragt ud af balance. Dette viser sig navnlig i et under-skud på betalingsbalancen, der for 1964 anslås til ca. 1.500 mill. kr.

Den stærke økonomiske aktivitet har medført en højere *beskæftigelsesgrad* året igennem end nogensinde tidligere, og dette har på mange områder givet sig udslag i en udtalt knaphed på arbejdskraft. *Lønudviklingen* har på trods heraf været rolig, og lønstigningerne synes at have holdt sig i underkanten af, hvad der har været tilfældet i de fleste vesteuropæiske lande.

Prisudviklingen har været præget af en række udefra kommende prisstigninger, medens de indenlandsk bestemte prisstigninger i særdeleshed for industrivarer har været moderate. *Udviklingen* har dog i det sidste halvår vist tendens til forstærket prisstigning.

De seneste års noget afdæmpede stigning i pengelønningerne må antages at have været en væsentlig forudsætning for, at det er lykkedes at undgå en forringelse af vor *konkurrenceevne* over for udlandet, hvilket igen har bevirket, at vor industrieksport har kunnet fortsætte den ekspansion, der har præget de foregående år.

2. Indkomstfordelingen

Foreliggende oplysninger om indkomstudviklingen tyder på, at der i perioden 1958-63 ikke er sket væsentlige ændringer i fordelingen af de samlede indkomster på henholdsvis lønindkomster og bruttoindkomster for de selvstændige erhvervsdrivende, og lønmodtagerne har således fået del i de ved væksten skabte indkomstforbedringer.

Med den egentlige tjenestemandsgroupe som undtagelse har lønudviklingen endvidere været nogenlunde parallel for de forskellige hovedgrupper af lønmodtagere. Der er således ikke sket kraftige forskydninger i lønstrukturen inden for industri og håndværk, bortset fra en tilnærmelse mellem lønningerne for kvindelige og mandlige arbejdere. For funktionærgrupperne har man ikke kunnet fremlægge et ajourført lønstatistisk materiale; men oplysninger for årene før 1963 tyder på, at der ikke i almindelighed kan foreligge et lignende lønefterslæbsproblem som for tjenestemændene.

De selvstændige i landbruget har gennem en årrække haft en svagere indkomststigning end den øvrige befolkning. De gennemførte støtteforanstaltninger og ganske særlig den betydelige forbedring af prisvilkårene på eksportmarkederne samt den gode høst i år har imidlertid forbedret erhvervets indtjeningsforhold væsentligt.

På baggrund heraf skal formandskabet anføre følgende betragtninger om mulighederne for at genoprette den økonomiske balance og samtidig bevare den fulde beskæftigelse.

Som nævnt er det mest markante træk i den økonomiske udvikling den stærke stigning i investeringerne, hvilket blandt andet er muliggjort ved en betydelig udvidelse af kreditgivning. Selv om der fremover antagelig må regnes med en svagere stigning i lageropbygningen og måske også i de øvrige erhvervsinvesteringer, taler den hidtidige udvikling for, at man søger at tilvejebringe en roligere takt i investerings-

udviklingen. Dette kan gøre det påkrævet at søge frem til nye metoder til begrænsning af kreditudvidelsen, ligesom udviklingen yderligere har aktualiseret spørgsmålet om ud over den eksisterende planlægning af det offentlige byggevirkksomhed at gennemføre en langtidsplanlægning for såvel kommunale som statslige anlægsarbejder. Endvidere kan variation i afskrivningsreglerne komme på tale som middel til stabilisering af investeringsaktiviteten.

Såfremt man ikke ønsker at træffe foranstaltninger til en afdæmpning af investeringsaktiviteten, bliver det efter alt at dømme nødvendigt at gennemføre en væsentlig stramning af skatte- og afgiftspolitikken. Udover dækning for den betydelige stigning i de offentlige udgifter, der allerede forudses, må der da over skattepolitikken ske en yderligere forbrugsbegrænsning.

Efter formandskabets opfattelse vil en uændret forlængelse af de kollektive overenskomster derimod ikke i den øjeblikkelige situation været et egnet og rimeligt middel til at genoprette balancen i økonomien. Det vil næppe være muligt at opnå en frivillig samordning af de indkomstpolitiske afgørelser, hvis en ændring af indkomstfordelingen til ugunst for lønmodtagerne indgår som et væsentligt element i den indkomstpolitik, som ønskes ført.

Som nærmere motiveret i den vedlagte redegørelse bør indkomstpolitikken efter formandskabets opfattelse tage sigte på, at de *samlede* pengeindkomster ikke stiger i stærkere tempo end produktionen. Herved vil vort pris- og omkostningsniveau sandsynligvis komme til at stige langsommere end omverdenens, og vor konkurrenceevne vil forbedres, således at det vil blive lettere at gennemføre den strukturændring i retning af større industrieksport, som må antages at være nødvendig også i fremtiden.

Konsekvensen af denne indkomstpolitiske målsætning må være, at man i den lønramme, der søges udformet mellem Landsorganisationen De samvirkende Fagforbund og Dansk Arbejdsgiverforening, tager hensyn til, at der i løbet af overenskomstperioden erfaringsmæssigt sker lønstigninger udover de aftalte.

Bestræbelserne for udformningen af en lønramme ud fra samfundsøkonomiske hensyn betyder, at organisationerne anerkender deres medansvar for opretholdelse af den fulde beskæftigelse. Der er her tale om et betydningsfuldt nyt indslag i den økonomiske politik. Hvis dette forsøg skal lykkes, må der skabes bred forståelse blandt organisationernes medlemmer for, at det er nødvendigt at gennemføre en sådan politik for at kunne opretholde den fulde beskæftigelse.

Det er i denne forbindelse vigtigt, at der kan gives lønmodtagerne størst mulig sikkerhed for, at en behersket lønstigning ikke medfører en så meget stærkere stigning i virksomhedernes overskud. Under de drøftelser, der har været ført herom i Det økonomiske Råd, har formandskabet givet udtryk for, at et generelt pris- og avancement næppe kan administreres over en længere periode, men at der er andre og bedre metoder til påvirkning af avanceudviklingen. En forbedring af konkurrencens effektivitet kan bl.a. opnås gennem en yderligere liberalisering af udenrigshandelen, ved generelle prisundersøgelser i henhold til prisindseendeloven og ved op-

hævelse af de private og lovmæssige bindinger, der i mange tilfælde hindrer prisfaldstendenser i at slå igennem. Endelig er der peget på, at man ved ændringer i skatte-lovgivningen vil kunne redressere uønskede skævheder i indkomst- og formuefor- delingen.

Der har i rådet været almindelig enighed om, at de tjenestemandsansattes lønning- ger ikke er steget i samme takt som de øvrige samfundsgrupper. Dette kan i den fore- liggende situation motivere en justering. Der må dog advares imod, at denne justering forplanter sig videre til grupper, som er fulgt med i lønstigningerne i de senere år. En sådan videreforsørelse vil betyde, at mulighederne for at gennemføre en afbalan- ceret indkomspolitik skades på afgørende måde.

Det økonomiske Råds drøftelser af landbrugets forhold viser som anført i for- mandskabets redegørelse af maj 1964 om landbrugets strukturproblemer bred enighed om, at strukturændringerne i landbruget presser så stærkt på, at en ændring i land- brugspolitikken er påkrævet. Den senere tids forbedring i landbrugets indtjening skulle gøre det muligt at ændre landbrugsstøtten, så den får klart strukturpolitisk sigte. Man skal i denne forbindelse henvise til de muligheder for en omlægning af landbrugsstøtten, der er omtalt i nævnte redegørelse.

København, november 1964.

Søren Gammelgård

Erik Hoffmeyer

Carl Iversen
Formand

INDKOMSTRAMME OG INDKOMSTSTATISTIK

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. <i>Redegørelse vedrørende udformningen af en indkomspolitik i den aktuelle økonomiske situation</i>	
1. Indledning	9
2. Den generelle baggrund for at føre indkomspolitik og de praktiske muligheder for at gennemføre en sådan politik i Danmark	9
3. Den aktuelle økonomiske situation	12
4. Problemer i forbindelse med samordning af indkomspolitik og finans- og pengepolitik	15
5. Nærmere diskussion af rammen for indkomstforhøjelser	19
II. <i>Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper i de senere år</i>	
1. Indledning	23
2. Bruttofaktorindkomstens udvikling og fordeling	25
3. Udviklingen i lønandel og restindkomst inden for hovederhverv	27
4. Nærmere om lønudviklingen i industri og håndværk	35
5. Tjenestemændenes lønudvikling	39



I. Redegørelse vedrørende udformningen af en indkomstpolitik i den aktuelle økonomiske situation

1. Indledning

Med henblik på de igangværende indkomstforhandlinger har der i efterårsmånederne været holdt en række møder i Det økonomiske Råd til drøftelse af mulighederne for gennemførelse af en samordnet indkomstpolitik for de store grupper i befolkningen og af indkomstpolitikens plads i den samlede stabiliseringspolitik. Efter disse drøftelser har formandskabet udarbejdet nærværende redegørelse.

I redegørelsens afsnit 2 omtales først den generelle baggrund for ønsket om en indkomstpolitisk samordning og de praktiske muligheder for at gennemføre en sådan politik i Danmark. Der gives dernæst i afsnit 3 en kort omtale af den økonomiske udvikling i Danmark i 1964, og med udgangspunkt heri behandles i afsnit 4 spørgsmålet, om det vil være muligt og rimeligt at genskabe ligevægt på betalingsbalancen ved at søge lønninger og andre pengeindkomster stabiliseret på deres nuværende niveau. Herefter fremsættes i afsnit 5 en vurdering af, hvor stor samlet stigning i pengeindkomstniveauet det ud fra visse nærmere præciserede målsætninger vil være forsvarligt at gennemføre i 1965 og 1966.

2. Den generelle baggrund for at føre indkomstpolitik og de praktiske muligheder for at gennemføre en sådan politik i Danmark

Opretholdelse af fuld beskæftigelse er et af den økonomiske politiks hovedmål. Imidlertid har det klart vist sig vanskeligt ved fuld beskæftigelse at undgå kraftige stigninger i lønninger, avancer og priser. Manglende samordning af de indkomstpolitiske dispositioner har alt for ofte ført til så kraftige indkomstforhøjelser, at disse har omsat sig i prisstigninger og underskud på betalingsbalancen med deraf følgende restriktive finans- og pengepolitiske indgreb.

De store grupper i befolkningen har følgelig måttet konstatere, at de ikke gennem en sådan proces har kunnet forøge deres andel af den samlede indkomst, og det endelige resultat er blot blevet, at den samlede velstandsfremgang som følge af den fremtvingne stramning af den økonomiske politik er blevet mindre, end den kunne være blevet ved gennemførelse af mindre vidtgående forhøjelser af pengeindkomsterne.

Det må derfor forekomme nærliggende at overveje, om det er muligt at opstille en ramme, der angiver, hvor stor samlet indkomststigning der vil være forsvarlig, og derefter søge at realisere en stabiliseringspolitik ved at samordne de indkomstpolitiske dispositioner, således at den samlede stigning holdes inden for de opstillede rammer.

Ved den diskussion om indkomstpolitik, der har fundet sted her i landet – som i øvrigt i en række vestlige lande – har der været bred tilslutning til det principielle sigte i en sådan politik, hvilket for arbejdsmarkedets vedkommende har fundet udtryk i de forhandlingsregler vedrørende overenskomstfornyelse, der er aftalt mellem hovedorganisationerne. Det hedder heri:

»Hovedorganisationerne tilvejebringer, i fællesskab eller hver for sig, et økonomisk-statistisk materiale, herunder også et materiale til belysning af den allerede skete og af den forventede produktionsudvikling, samt faglige og branchemæssige oplysninger. Sammen med foreliggende officielle redegørelser og oversigter danner dette materiale grundlag for parternes forhandlinger om fastlæggelse af det økonomiske rammebælt og de generelle krav indpasning heri.«

I et protokollat til aftalen om forhandlingsreglerne anføres:

»Hovedorganisationerne er enige om at virke for, at de samfundsøkonomiske hensyn, som Forhandlingsreglerne tilsigter at tage for det egentlige arbejdsmarked, også bør præge indkomstfastsættelsen for andre samfundsgrupper.«

Protokollatet giver udtryk for, at en tilbageholdende indkomstpolitik ikke bør begrænses til, at der vises tilbageholdenhed i lønpolitikken på det private arbejdsmarked. Der må gives lønmodtagerne sikkerhed for, at indkomststigningen såvel for selvstændige i landbrug og byerhverv som for tjenestemænd m. v. set over længere tidsrum kan holdes inden for nogenlunde samme rammer som dem, der fastlægges for lønstigningen ved forhandlingerne mellem Landsorganisationen og Arbejdsgiverforeningen. Om dette forhold må der ligeledes siges at være almindelig enighed.

For så vidt angår tjenestemændene og andre offentligt ansatte, kan det offentlige under selve lønforhandlingerne gøre de indkomstpolitiske synspunkter gældende. For landbrugets vedkommende kan staten tage variationer i landbrugsstøttens omfang og udformning i anvendelse som led i en samordnet indkomstpolitik, der skal holde den samlede indkomststigning inden for bestemte rammer.

Det problem i indkomstpolitikken, der er vanskeligst at løse, er utvivlsomt at sikre lønmodtagerne imod, at en tilbageholdende lønpolitik medfører en så meget stærkere indkomststigning for de selvstændige i byerhvervene. Det er her ikke muligt at opstille en bestemt ramme for indkomststigningerne, da indkomsterne for de selvstændige erhvervsdrivende både afhænger af de opnåede priser, de afsatte mængder og af produktionsomkostningernes størrelse, der igen i væsentlig grad afhænger af den enkelte virksomheds effektivitet. I en indkomstpolitik for de selvstændige i byerhvervene må der derfor benyttes andre midler end for de foran nævnte grupper.

Som det vigtigste af disse midler må nævnes effektivisering af priskonkurrencen. Det skal i denne forbindelse anføres, at den omfattende liberalisering af udenrigshandelen, der har fundet sted siden slutningen af halvtredserne, har medført en

væsentlig effektivisering af konkurrencen, i særdeleshed inden for industrien. Op-
hævelsen af en række på private aftaler m.v. beroende konkurrencebegrænsninger –
herunder de bindende bruttopriser i detailhandelen – har ligeledes ført til en mere
virksom konkurrence. Endvidere skal der peges på, at fremkomsten af nye butikks-
typer har været medvirkende til effektivisering og skærpet konkurrence i detail-
handelen – en udvikling, der må ventes forstærket med den bebudede revision af
næringslovgivningen. Endelig vil de foreslåede ændringer i licitationssystemet være
af betydning i denne henseende.

På områder, hvor der af særlige årsager ikke kan skabes forudsætninger for en
virksom priskonkurrence, må der fortsat være priskontrol i henhold til monopol-
loven. Derimod kan en generel pris- og avanceregulering ikke anbefales som et egnet
led i en indkomstpolitik for ikke-lønindkomster. En omfattende statslig regulering af
priser og avancer vil kunne få skadelige virkninger ved at gøre prisstrukturen mindre
bevægelig og er tillige forbundet med uoverstigelige administrative vanskeligheder.

Med lov om indseende med priser er der imidlertid givet monopoltilsynet mulighed
for omfattende undersøgelser af prisdannelsen også uden for de områder, der falder
ind under lov om monopoler og konkurrencebegrænsninger. Indseendeloven, der
blev udbygget i foråret 1963, må betegnes som et smidigt instrument for en aktiv
prispolitik, eftersom undersøgelser af prisdannelsen og offentliggørelse af resulta-
terne, bl.a. med sigte på at øge konkurrencens effektivitet, ikke er forbundet med de
ulemper, som knytter sig til en omfattende direkte prisregulering.

Endvidere kan man i indkomstpolitikken betjene sig af en indkomststatistik, der
foruden at belyse udviklingen i pengeindkomsterne for de forskellige grupper af løn-
modtagere giver oplysning om en eventuel forskydning mellem lønindkomster og
selvstændiges indkomster. Med støtte i en sådan statistik skulle det være muligt at
korrigere opståede skævheder ved senere lønfastsættelser. Vanskelighederne ved at
udarbejde en tilfredsstillende indkomststatistik er dog meget betydelige, specielt for
så vidt angår selvstændige i byerhvervene. Blandt de muligheder, der på længere sigt
foreligger for en forbedring af indkomststatistikken, kan nævnes en udvidet regn-
skabspligt for aktieselskaber, gennemførelse af branchevise regnskabsanalyser med
organisationernes bistand samt forbedret udnyttelse af oplysningerne i selvangivel-
serne.

Endelig skal nævnes, at det til syvende og sidst må være afgørende, hvorledes de
disponible indkomster, d.v.s. indkomsterne efter betaling af skat, udvikler sig. Det
må i denne forbindelse erindres, at den »primære« indkomstfordeling i nogen grad
korrigeres gennem den progressive indkomstbeskatning, formueskatten og beskat-
ningen af kapitalgevinster, samtidig med at arveafgiften betyder en korrektion af
formuefordelingen. Hertil kommer endelig de korrektioner, der sker gennem den
sociale lovgivning.

Såfremt der fremkommer uønskede forskydninger i fordelingen af de disponible
indkomster og formuerne, kan disse forskydninger korrigeres ved ændringer f.eks. i
indkomstbeskatningen og i reglerne for beskatning af kapitalgevinster m.v.

Afsluttende skal fremhæves, at en indkomstpolitik ikke bør føre til en fastfrysning af indkomststrukturen, således at de enkelte grupper af befolkningen til enhver tid i nøjagtigt samme grad skal have andel i den fortsatte velstandsudvikling. Af hensyn til væksttempoet er det vigtigt, at vor økonomi bevarer og forøger evnen til at kunne tilpasse sig til skiftende vilkår, og dette forudsætter, at ekspanderende faggrupper og erhverv skal kunne tiltrække arbejdskraft og kapital fra områder, som stagnerer eller går tilbage. For at dette kan ske, er det imidlertid nødvendigt, at man ikke hindrer forskydninger i lønninger og andre indkomster til fordel for de ekspanderende områder. På den anden side må der lægges vægt på at undgå så store og springvise forskydninger i indkomsternes fordeling mellem de forskellige samfundsgrupper, at der opstår stærke sociale spændinger. Det nævnte grundsynspunkt udelukker derfor ikke, at der gennemføres støtteforanstaltninger til fordel for grupper, der rammes af en stærkt afvigende indkomstudvikling, således som det i de senere år har været tilfældet med landbruget. En sådan støtte bør dog være midlertidig og tilrettelægges på en sådan måde, at strukturtilpasningen til de nye forhold ikke forsinkes, jfr. i denne forbindelse formandskabets redegørelse af maj 1964 om landbrugets strukturproblemer.

3. Den aktuelle økonomiske situation

Efter en kortvarig afsvækkelse af den indenlandske konjunktur i 1963 har den økonomiske udvikling i 1964 på snart sagt alle felter været karakteriseret ved en videreførelse af den stærke ekspansion, der satte ind i 1958/59, og man må efter alt at dømme regne med en fortsat høj aktivitet i 1965. Udviklingen er udførligt belyst i Det økonomiske Sekretariats oktober-oversigt. Her skal kun i hovedtræk redegøres for udviklingen med udgangspunkt i nedenstående oversigt over ændringerne i samlet efterspørgsel, produktion og import.

De i oversigten anførte 1964-tal er skønsmæssigt anslået af Det økonomiske Råds sekretariat. Det er sandsynligt, at der vil fremkomme afvigelser, bl. a. med hensyn til

Mængdestigning i procent i forhold til foregående år

	1960	1961	1962	1963	1964*
Bruttonationalprodukt	6,5	5,5	5,0	1,6	6- 7
Indenlandsk efterspørgsel i alt**	7,1	5,4	7,8	- 2,3	9-10
Heraf: Privat forbrug	4,8	6,9	6,6	0,1	6- 7
Offentligt forbrug	4,8	7,1	7,1	5,6	6- 7
Faste bruttoinvesteringer .	8,0	9,2	7,3	- 2,3	11-12
Eksport af varer og tjenester	8,3	4,3	5,4	11,2	7- 8
Import af varer og tjenester	9,8	4,2	13,3	- 0,2	17-19

* Tallene anslået af Det økonomiske Råds sekretariat.

** Forbrug, investering og lagerdannelse.

sammensætningen af den samlede efterspørgsel, når tallene for 1964 til sin tid kan beregnes. Derimod er det ikke sandsynligt, at de endelige tal vil ændre ved det billede af uligevægt mellem den samlede efterspørgselsstigning og produktionsstigning, som tabellen viser for indeværende år.

De mest fremtrædende træk i oversigten er nedgangen i den indenlandske efterspørgsel i 1963 – bl. a. som følge af stramningen af den økonomiske politik – og den fornyede kraftige stigning i 1964.

Faldet i den indenlandske efterspørgsel i 1963 bevirkede en reduktion af importbehovet, og med den fortsatte og forstærkede vækst i eksporten opnåedes der ligevægt på betalingsbalancen i 1963. Afdæmpningen af efterspørgselen havde imidlertid samtidig til følge, at produktionsstigningen blev meget lille i 1963.

I 1964 er billedet vendt, og selv om oversigtens tal for indeværende år som nævnt må tages med forbehold, er der ikke tvivl om, at hovedtendensen – en væsentlig stærkere efterspørgselsstigning end i de øvrige, i tabellen medtagne udprægede højkonjunkturår – er rigtig. Samtlige foreliggende oplysninger peger endvidere i retning af en betydelig kraftigere vækst i investeringerne end i forbruget. Væksten i den samlede efterspørgsel har trukket en stærk produktionsstigning og en endnu mere udtalt importstigning med sig. På baggrund af den øgede indenlandske efterspørgsel er det bemærkelsesværdigt, at eksporten fortsat har kunnet udvise en meget betydelig stigning.

Den anslåede produktionsstigning i 1964 må ses på baggrund af, at der med den stagnerende produktion i 1963 har været særlige muligheder for en relativt kraftigere vækst i indeværende år. Produktionsmulighederne er imidlertid nu udnyttet i en sådan grad, at det vil være urealistisk at antage, at man også i 1965 vil kunne nå op på en stigningstakt af denne størrelsesorden.

Når den samlede indenlandske efterspørgsel stiger stærkere end produktionen, må dette medføre en forringelse af betalingsbalancen og tendenser til prisstigning. Efter den stedfundne liberalisering af importen er risikoen for, at et efterspørgselspres vil give sig udslag i generelle prisstigninger, mindre end tidligere. På den anden side er følgen af et efterspørgselspres i en mere åben økonomi, at importforøgelsen bliver mere udtalt.

Prisudviklingen i de senere år er belyst i omstående oversigt, der viser den procentvise stigning i løbet af de i tabellen anførte perioder.

Som det fremgår af oversigten, har prisstigningerne i løbet af 1964 været kraftigere end i 1963 og med en accellererende tendens. Den stærkere prisstigning er imidlertid især forårsaget af udviklingen i de internationalt bestemte priser (fødevarer, fast brændsel m.v.) og i stigninger inden for serviceerhvervene, hvorimod priserne for danske industrivarer hidtil har været ret stabile.

Reguleringspristallet for januar 1965 vil føre til dyrtidsregulering for arbejdere, tjenestemænd, pensionister m.v., men formentlig vil stigningen holde sig inden for

Prisudviklingen 1960-1964

Stigning i pct.	Engrospristallet	Forbrugerprisindeks	Reguleringspristallet
Jan. 1960–jan. 1961	-1,0	1,0	0,7**
Jan. 1961–jan. 1962	2,0	6,9	4,1**
Jan. 1962–jan. 1963	4,8	8,5	7,1**
Jan. 1963–jan. 1964	0,9	1,7	2,8
Apr. 1963–apr. 1964.....	1,8	2,0	2,6
Juli 1963–juli 1964.....	2,8	4,0	4,2
Okt. 1963–okt. 1964.....	2,8*		4,5

* Sept. 1963–sept. 1964.

** Det lønregulerende pristal.

det interval, som svarer til én dyrtidsportion. Bl.a. på grund af den årlige regulering af pristallets boligpost må det dog forudses, at man vil nærme sig grænsen for udløsning af endnu en dyrtidsportion.

Lønudviklingen i de senere år er gjort til genstand for udførlig omtale i den i hovedafsnit II givne redegørelse for hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper. Det fremgår heraf, at lønstigningen har været af samme størrelse i 1963 og 1964 og mindre end i 1961 og 1962. Dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af, at ekspansionen i 1964 har været stærkere end i de nævnte år og mangelen på arbejdskraft formentlig mere udtalt end på noget tidligere tidspunkt. Som følge af den roligere prisudvikling har den svagere stigning i pengelønnen ikke ført til afsvækket reallønfremgang i forhold til tidligere år.

Efterspørgselsstigningen i 1964 har således ikke indtil nu ført til nogen stærk pris- og lønglidning. Derimod er importen steget så kraftigt, at der på trods af en fortsat betydelig eksportfremgang er opstået et underskud på betalingsbalancen af samme størrelse som i 1962: ca. halvanden milliard kr. Det synes kun muligt at forklare en mindre del af dette underskud ved ekstraordinær lageropbygning. Optagelse af offentlige og private lån i udlandet og en forøgelse af den kortfristede private varegæld til udlandet har bevirket, at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster ikke har givet sig udslag i fald i valutabeholdningen.

Årsagerne til uligevægten må som nævnt ovenfor i første række findes i en stærk forøgelse af investeringerne, medens forbrugsstigningen næppe i væsentlig grad overstiger væksten i produktionen. I modsætning til, hvad der har været tilfældet i tidligere situationer med betalingsbalanceuligevægt – særlig i 1961/62 – kan det nuværende underskud efter det foran anførte ikke tilskrives kraftige, generelle indkomstfremstød og en deraf følgende stærkere forhøjelse af omkostningsniveauet i Danmark end i andre lande. Den fortsatte fremgang for industrieksporten må tages som ud-

tryk for, at danske virksomheders konkurrenceevne ikke som helhed er blevet forringet. Den stærkt forcerede investeringsaktivitet er bl. a. muliggjort ved en kraftig forøgelse af långivningen fra banker og sparekasser og af realkreditinstitutternes obligationsudstedelse. Kreditudvidelsen har fundet sted på trods af en fortsat stram likviditetspolitik.

4. Problemer i forbindelse med samordning af indkomspolitik og finans- og pengepolitik

Ved vurderingen af hvor stor stigning i de samlede pengeindkomster, det vil være forsvarligt at gennemføre i de kommende år, bliver det et vigtigt spørgsmål, i hvilken grad man skal søge den eksisterende uligevægt i økonomien modvirket ved en stærk tilbageholdenhed i indkomstudviklingen eller ved en stramning af finans- og pengepolitikken.

Dette spørgsmål om arbejdsdeling mellem forskellige former for økonomisk politik har været et af de centrale emner under Det økonomiske Råds drøftelser af rammerne for den kommende tids indkomspolitiske dispositioner. Medens der fra alle sider i rådet er givet tilslutning til, at man i almindelighed bør tilstræbe en forbedring af erhvervenes konkurrenceevne over for udlandet, har der gjort sig to hovedopfattelser gældende med hensyn til, hvilke konsekvenser den øjeblikkelige betalingsbalanceuligevægt bør have for udformningen af en indkomspolitik. Efter den ene opfattelse bør man af hensyn til denne uligevægt tilråde en uændret forlængelse af de kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet og forsøge at standse stigningen i andre pengeindkomster. Efter den anden opfattelse, som deles af formandskabet, kan rammerne for fremtidige indkomststigninger fastlægges ud fra den forventede fremtidige produktionsudvikling, idet man kun mener at kunne tilråde en lønpause m. m. til imødegåelse af betalingsbalanceuligevægt i situationer, hvor eksporten møder vanskeligheder, fordi vort omkostningsniveau er for højt, og hvor der følgelig ikke er tilstrækkelig indtjening i erhvervene til at gennemføre en udbygning og modernisering af produktionsapparatet.

Som nævnt i afsnit 3 kan den nuværende betalingsbalanceuligevægt ikke siges at være en følge af en sådan udvikling. Det må endvidere tages i betragtning, at stigningerne i pengeindkomsterne ikke over en bred front kan holdes lavere end det, som produktivitetstigning og bytteforholdsudvikling muliggør, med mindre der sker et udbredt prisfald. På de områder, hvor priserne her i landet er bestemt udefra, må et sådant prisfald under den herskende internationale konjunktur anses for usandsynligt. Her ville en lønpause derfor føre til, at en forøget andel af de fremtidige produktivitetstigninger tilfalder virksomhederne som overskud. Med hensyn til de rent indenlandsk bestemte priser vil der måske være en vis mulighed for, at lønstabilitet kunne føre til prisnedsættelser i takt med produktivitetstigningen, således at forholdet mellem lønninger og restindkomster inden for disse områder blev nogenlunde uændret. I samme omfang, et sådant prisfald kunne fremkaldes, ville det

imidlertid modvirke den afdæmpning af forbrugsstigningen, som tilstræbes af hensyn til genskabelse af ligevægten på betalingsbalancen.

En indkomspolitik, hvorved lønniveauet søges fastholdt, synes kun at kunne virke efter sin hensigt, hvis man accepterer den heraf følgende indkomstforskydning i retning af større overskud i virksomhederne. Da de selvstændige erfaringsmæssigt opsparer en større del af deres indkomster end lønmodtagerne, ville en sådan omfordeling kunne bidrage til en forøgelse af den samlede opsparing. Det er imidlertid næppe rimeligt at antage, at man kan opnå lønmodtagerorganisationernes frivillige medvirken til en indkomspolitik, hvori en sådan omfordeling af indkomsterne indgår som et væsentligt element. Hertil kommer, at en stigning i virksomhedernes overskud vil kunne fremkalde en forøgelse af investeringerne, og det kan tænkes, at den samlede efterspørgsel herved forøges med et større beløb end det, hvormed forbruget nedsættes. Trods større opsparingstilbøjelighed blandt selvstændige end blandt lønmodtagerne er det derfor ikke sikkert, at balance i økonomien kan genskabes ved en lønpolitik som den beskrevne.

Ud fra disse synspunkter og på baggrund af analysen i afsnit 3 af årsagerne til den nuværende uligevægt på betalingsbalancen er det formandskabets opfattelse, at det i de kommende år vil være forsvarligt at gennemføre stigninger i lønninger og andre pengeindkomster, svarende til den forventede udvikling i produktivitet og bytteforhold, d.v.s. udviklingen i im- og eksportpriserne. Særlig for Danmark, hvis årlige salg til og køb fra udlandet andrager godt en fjerdedel af produktionens samlede værdi, vil mulighederne for en forhøjet aflønning af produktionsressourcerne være ret stærkt påvirket af bytteforholdets udvikling. En forbedring i bytteforholdet kan sidestilles med en produktivetsforbedring, medens en forringelse af bytteforholdet har til følge, at den samlede realindkomst stiger mindre end produktiviteten. Det er produktiviteten i denne udvidede betydning, der er afgørende for realindkomstudviklingen, og det er følgelig dette udvidede produktivetsbegreb, der anvendes i det følgende.

Såfremt lønninger og andre pengeindkomster kun forhøjes i takt med den gennemsnitlige produktivetsstigning for alle erhverv under ét, kan pris- og omkostningsniveauet, i den udstrækning det er bestemt af indenlandske faktorer, holdes stabilt, medens en stærkere stigning i pengeindkomsterne vil medføre et stigende prisniveau.

Udviklingen i pengeindkomster og produktivitet er således bestemmende for det danske omkostningsniveau og dermed for danske virksomheders konkurrenceevne.

En stærkere stigning i pengeindkomsterne end i produktiviteten vil dog kunne finde sted uden forringelse af konkurrenceevnen, hvis der, som det hidtil har været tilfældet, sker en tilsvarende udvikling i udlandet.

Det er derfor ud fra et konkurrenceevnesynspunkt blevet gjort gældende, at det eneste kriterium for lønstigningen – forudsat at produktivetsudviklingen her i landet og i udlandet forløber nogenlunde parallelt – må være, at lønstigningen ligger på linie med stigningen i de lande, Danmark skal konkurrere med i eksporten og på det danske marked.

Rent bortset fra, at man ikke, når de lønpolitiske dispositioner skal træffes, kan forudse stigningerne i udlandet, forekommer det ikke tilrådeligt at foruddiskontere en kraftigere lønstigning i udlandet end svarende til produktivitetsstigningen, da det i de fleste lande er en alment accepteret målsætning for den økonomiske politik at holde prisniveauet nogenlunde stabilt. Dette kan kun opnås, hvis man holder stigningen i det nominelle indkomstniveau inden for de af produktivitetsstigningen angivne grænser.

Det må endvidere erindres, at lønstigninger i udlandet, der rækker ud over produktivitetsstigningen, gennem påvirkning af vore import- og eksportpriser direkte vil øve indflydelse på det danske prisniveau. Sådanne prisstigninger vil, bl.a. i kraft af pristalsreguleringen, føre til lønforhøjelser og dermed få mere omfattende virkninger på det danske pris- og omkostningsniveau. Hvis man imidlertid har anlagt den retningslinje for lønfastsættelsen, at der på forhånd aftales overenskomstmæssige lønstigninger svarende til forventede stigninger i udlandet, vil det endelige resultat med bibeholdelse af pristalsreguleringen blive en væsentlig kraftigere stigning i indkomstniveauet og en forringelse af konkurrenceevnen.

Dette ville gøre det vanskeligere at gennemføre de ændringer i den danske økonomiske struktur, som er påkrævede bl.a. i betragtning af de hindringer, landbrugs-eksporten møder. Strukturændringerne indebærer en udbygning af dansk industri og har til forudsætning, at en væsentlig forøgelse af industrieksporten kan finde sted. Dette må tilsige, at man søger at forbedre industriens konkurrenceevne.

I afsnit 5 er foretaget en nærmere vurdering af, hvilken produktivitetsstigning man kan regne med i de kommende år, og hvorledes bytteforholdet kan forventes at ville udvikle sig. På baggrund af denne vurdering finder formandskabet det forsvarligt at regne med en indkomstramme på ca. 3 pct. pr. år. I en årrække har der været en væsentlig stærkere stigning i pengeindkomstniveauet. Lykkes det fremover at begrænse indkomststigningerne til de nævnte ca. 3 pct., vil der være skabt bedre forudsætninger for prisstabilitet og for opretholdelse af fuld beskæftigelse og fortsættelse af den økonomiske vækst, idet finans- og pengepolitiske indgreb til neutralisering af for stærke indkomststigninger da vil kunne undgås.

På den anden side fremgår det af det anførte, at der ved opstillingen af en indkomstramme ud fra de her nævnte kriterier ikke er taget hensyn til den øjeblikkelige økonomiske uligevægt. Dette indebærer ikke, at formandskabet anser det for upåkrævet at anvende en del af den fremtidige produktionsstigning til genskabelse af ligevægt på betalingsbalancen. Den omstændighed, at det nuværende betalingsbalanceunderskud har rod i en stærkt forceret investeringsaktivitet må imidlertid efter formandskabets opfattelse medføre, at underskuddet bør imødegås med finans- og pengepolitiske foranstaltninger. Dette vil indebære, at der ved skatte- og afgiftsforhøjelser må lægges beslag på en del af den primære stigning i pengeindkomsterne. For så vidt kunne det forekomme nærliggende at begrænse stigningen i de samlede pengeindkomster så meget, at man kunne undgå skatteforhøjelser og yderligere stramning af penge-

politikken til begrænsning af efterspørgslen. En sådan fremgangsmåde ville imidlertid i hovedsagen virke som en særbeskatning af lønmodtagere. Det er desuden tvivlsomt, om dette ville kunne genskabe ligevægt på betalingsbalancen.

Det har endvidere været anført, at indkomspolitikken burde tages i anvendelse som middel til at tilvejebringe den afdæmpning af forbrugsstigningen, der er nødvendig, når der ønskes en stærk stigning i private og offentlige investeringer, boligbyggeri og offentligt forbrug. Ud fra samme synspunkter som anført ovenfor mener formandskabet ikke at kunne tilslutte sig denne opfattelse.

Denne vurdering af indkomspolitikens opgaver er ikke udtryk for en stillingtagen til, om forbrugsstigninger bør have prioritet frem for stigninger i offentlige investeringer, erhvervsinvesteringer, boligbyggeri m. m. Tilstræbes imidlertid en særlig vækst på disse områder, må den afdæmpning af stigningen i det private forbrug, der er nødvendig som modstykke hertil, efter formandskabets opfattelse tilvejebringes ved en forøgelse af beskatningen. Dog vil behovet for større beskatning mindskes i det omfang, der fremkommer en forøgelse af den private opsparing som følge af den stabilisering af prisniveauet, der vil blive resultatet af en heldigt gennemført indkomspolitik.

Man kan sammenfatte det her udtrykte syn på indkomspolitikens muligheder og plads i en samlet stabiliseringspolitik i, at indkomspolitikken ved at holde stigningen i pengeindkomstniveauet inden for bestemte rammer kan bidrage til, at prisniveauet holdes nogenlunde stabilt, eller at konkurrenceevnen over for udlandet i hvert fald ikke forringes. Den opgave at afpasse den samlede efterspørgsel efter produktionsmulighederne tilfalder derimod fortsat finans- og pengepolitikken. Det er dog klart, at der bl. a. i situationer, hvor der forud er sket for kraftige generelle indkomstfremstød, og hvor konkurrenceevnen over for udlandet derfor er blevet forringet, bliver tale om et mere kompliceret samspil mellem indkomspolitik og finans- og pengepolitik. I den aktuelle situation må indkomspolitikken imidlertid først og fremmest betragtes som et supplement til den øvrige økonomiske politik med den opgave at forhindre, at der ved for stærke stigninger i pengeindkomstniveauet lægges yderligere opgaver over på finans- og pengepolitikken. Finans- og pengepolitikken har i forvejen betydelige problemer at løse i forbindelse med opretholdelse af økonomisk ligevægt, herunder balance i forhold til udlandet.

Det skal i denne forbindelse understreges, at enhver forhøjelse af pengeindkomsterne, der rækker ud over produktivitetstigningen, vil betyde en forringelse af konkurrenceevnen, medmindre den kan ses som en tilpasning til en tilsvarende udvikling i udlandet. De finans- og pengepolitiske indgreb, som en sådan udvikling vil nødvendiggøre, kan ikke i første omgang fjerne virkningerne af det forhøjede omkostningsniveau. Derimod kan den samlede efterspørgsel formindskes så meget, at der fremkaldes arbejdsløshed og nedsat vækst.

5. Nærmere diskussion af rammen for indkomstforhøjelser

I hovedafsnit II om hovedtendenser i indkomstudviklingen er omtalt, at der fra 1953 til 1963 har været en real stigning i bruttonationalproduktet (bruttofaktorindkomsten) på ca. 42 %, svarende til en gennemsnitlig stigning på knap 4 % pr. år. I samme tidsrum er det samlede antal beskæftigede i kraft af væksten i arbejdsstyrken og det betydelige fald i ledighedsprocenten forøget med 12-14 %. Den fra 1958 gennemførte arbejdstidsforkortelse bevirker dog, at antal præsterede arbejdstimer ikke er øget tilsvarende. Socialforskningsinstituttet har under forudsætning af uændret arbejdstid for arbejdsgivere og funktionærer opgjort, at arbejdstidsnedsættelsen svarer til en samlet reduktion af »arbejds mængden« inden for samtlige erhverv på ca. 2½ %*. Med forbehold for den betydelige usikkerhed, der knytter sig til opgørelsen af såvel nationalprodukt som arbejds mængde, kan den gennemsnitlige produktivetsstigning i den betragtede periode herefter anslås til op imod 3 % pr. år.

Den økonomiske vækst i Danmark i 1950'erne er nærmere analyseret i et særligt afsnit af Økonomisk Årsoversigt 1962. Her skal nævnes, at den gennemsnitlige produktivetsstigning dækker over betydelige variationer fra år til år, med særlig store stigninger i de perioder, som har været præget af en generel økonomisk ekspansion: 1953-54 og 1958-62. I de år, hvor man bl.a. for at nedbringe et underskud på betalingsbalancen har måttet gennemføre restriktive finans- og pengepolitiske indgreb, har det ikke været muligt at opretholde en tilfredsstillende produktivetsudvikling. Dette gælder årene 1951-52, 1955-56 og 1963. Som helhed gælder, at den årlige produktivetsstigning har været større siden 1958 end i årene forud. Forholdet illustrerer betydningen af at undgå så kraftige indkomstfremstød, at dette tvinger til en restriktiv finanspolitik.

Som følge af en forskellig produktivitet og produktivetsfremgang inden for de forskellige erhverv påvirkes den gennemsnitlige produktivetsstigning endvidere af den strukturforskydning, der finder sted mellem erhvervene. Da produktiviteten er større i industrien end i landbruget, og da industrien endvidere er blandt de erhverv, som har de største produktivetsstigninger, skulle en fortsat industrialiseringsproces for så vidt føre til en gradvis stigning i væksttempoet. Dette modvirkes imidlertid af, at væksten i beskæftigelse især sker inden for erhverv med begrænsede muligheder for produktivetsstigning (serviceerhverv, liberale erhverv m.v.).

Ved vurderingen af mulighederne for fremtidige produktivetsstigninger må man derfor ikke hæfte sig ensidigt ved produktivetsudviklingen inden for industrien. Endvidere må tages i betragtning, at den stærke vækst i produktionen i 1964 har sin særlige baggrund i, at der har kunnet inddrages ledig produktionskapacitet og opnås en mere effektiv udnyttelse af arbejdskraften. Med den fulde udnyttelse af produktionsmulighederne er disse specielle forudsætninger ikke længere til stede. Der vil fremover kun være mulighed for produktivetsstigninger som følge af forbedret ud-

* 45-timers ugens indførelse 1958-60, Socialforskningsinstituttets Publikationer nr. 4, 1960, side 38.

dannelse af arbejdskraften, bedre tilrettelæggelse af produktionen, udbygning af kapitalapparatet og strukturforskydninger mellem erhvervene.

Selv om et skøn over den fremtidige stigning af indlysende grunde må blive meget usikkert, vil det næppe være forsvarligt at regne med en stærkere stigning end de ca. 3 %, der er opnået i gennemsnit for årene 1953-63. Man finder i øvrigt samme gennemsnitlige stigning for årene 1960-63, d. v. s. årene efter at den fulde beskæftigelse var realiseret. I årene 1960-62 lå stigningen omkring 4 %, men i 1963 kun på godt én procent. Denne svagere stigning må som nævnt ses i forbindelse med den stramme økonomiske politik, der blev fremtvunget af den for stærke ekspansion i 1961 og 1962.

Man står nu på ny overfor at måtte foretage en stramning af den økonomiske politik, og man kan på baggrund af de nævnte erfaringer ikke se bort fra, at dette kan føre til mindre vækst i produktionen i 1965 end den, der ellers havde været mulig. Dette taler for, at man i hvert fald i det første år af en ny aftaleperiode holder indkomststigningen i underkanten af de nævnte tre procent.

I samme retning virker, at man må regne med muligheden af en vis forringelse af bytteforholdet over for udlandet. Der er således fortsat prisstigningstendenser for visse råvarer, særlig metaller, men det spiller navnlig en rolle, at man i 1965 må regne med, at en voksende andel af flæskeproduktionen må søges afsat til de lavere priser, der gælder på de sekundære eksportmarkeder og på markedet for konserver. Endelig kan man formentlig ikke se bort fra, at den stabiliseringspolitik, der er iværksat i en række lande, kan have en pristrykkende virkning over for industrieksporten.

Et særligt forhold, der bør tages i betragtning ved indkomstforhandlingerne, er, at produktivitetstigningerne er et resultat af en kontinuerlig udvikling, hvilket gør det ønskeligt, at de indkomstforhøjelser inden for en aftaleperiode, man enes om under forhandlingerne, ikke iværksættes på én gang, men finder sted etapevis. Herved kan man i nogen grad undgå, at stærke spring i lønomsætningerne resulterer i prisforhøjelser, som det senere, når den til lønforhøjelsen svarende produktivitetstigning er realiseret, kan vise sig vanskeligt at få redresseret. Det nævnte princip blev anvendt ved den i 1958 aftalte arbejdstidsforkortelse og ved aftrapningen af lønforhøjelserne ifølge helhedsløsningen.

Som nævnt i afsnit 3 må det anses for sikkert, at januar-pristallet 1965 vil udløse én dyrtidsportion, og det må antages, at der ved blot en beskedent yderligere prisstigning i løbet af 1965 vil udløses endnu en dyrtidsportion. Dette rejser spørgsmålet, om pristalsreguleringen af lønningerne begrænser mulighederne for lønforhøjelser i forbindelse med fornyelsen af overenskomsterne i foråret 1965.

Som anført er det formandskabets opfattelse, at man må stille mod at holde den samlede indkomststigning inden for sådanne grænser, at interne prisstigninger kan undgås. Dette forudsætter som nævnt, at stigningen i indkomstniveauet begrænses til ca. 3 pct. pr. år og i 1965 holdes i underkanten af 3 pct. Såfremt nogle gruppers indkomster skal kunne forhøjes med mere end de nævnte ca. 3 pct., må andre grup-

pers indkomststigning ud fra denne målsætning kunne holdes tilsvarende lavere. Om pristalsreguleringen af lønningerne kan gennemføres sideløbende med andre lønstigninger, vil således afhænge af, om en samlet lønforhøjelse, der rækker ud over en lønramme på 3 pct., kan finde sted, uden at den giver anledning til en almindelig prisstigning.

Det er selvsagt vanskeligt at vurdere, om dette er muligt i den foreliggende situation, idet det bl. a. må bero på udviklingen i lønninger og restindkomster i indeværende år, og herom foreligger der på nuværende tidspunkt ikke et tilstrækkeligt omfattende materiale. Som nærmere omtalt i redegørelsen for hovedtendenser i indkomstudviklingen er det dog sandsynligt, at restindkomsterne i 1964 som følge af den højere aktivitet er steget mere end lønindkomsterne, hvorfor der skulle være mulighed for en dyrtidsregulering, omfattende én portion, uden at der finder en forhøjelse sted af de samlede pengeindkomster. Det må ganske vist antages, at priserne på nogle områder vil stige som følge af lønforhøjelserne, men på andre områder vil de kunne holdes uændrede og nogle steder måske vise vigende tendens, således at gennemsnittet måske kan ventes at blive nogenlunde upåvirket.

Såfremt arbejdslønnen i udlandet fortsat skulle vise tendens til stærkere stigning end svarende til produktivitetsfremgangen, vil en tilsvarende udvikling kunne finde sted her i landet uden forringelse af konkurrenceevnen, jfr. omtalen heraf side 16. Konsekvensen heraf vil samtidig være en generel prisstigning.

Der er ikke med disse synspunkter givet udtryk for nogen generel stillingtagen til den automatiske pristalsregulering, hvis princip ikke har været taget op til drøftelse i Det økonomiske Råd. De anførte synspunkter er alene udtryk for en konkret vurdering på den nuværende baggrund af, om det vil være muligt, at det indenlandske bestemte prisniveau vil kunne holdes nogenlunde stabilt i 1965, såfremt der gennemføres en dyrtidsregulering på én portion, og der derudover gennemføres en *samlet* lønstigning på op mod 3 pct.

Det skal endelig fremhæves, at de i det foregående anførte betragtninger om rammen for indkomstforhøjelser vedrører den samlede forhøjelse af pengeindkomsterne. Opstilling af en samlet indkomstramme må imidlertid ikke forstås som en anbefaling af en procentvis ensartet regulering af de nuværende indkomster, ligesom det heller ikke kan være hensigtsmæssigt at genskabe en i et tidligere år bestående indkomststruktur. På den anden side har der været udbredt enighed om, at et af de vanskeligste problemer i en afbalanceret økonomisk politik, der kræver tilbageholdenhed for alle samfundsgrupper, netop er at sikre grupperne mod, at selve deres accept af en indkomspolitik fører til store forskydninger i indkomststrukturen, herunder at sikre lønmodtagerne imod, at en tilbageholdende lønpolitik medfører en så meget stærkere indkomststigning for de selvstændige.

Det er derfor af betydning, at der under Det økonomiske Råds drøftelser af det indkomststatistiske materiale, som er fremlagt i det følgende hovedafsnit, har kunnet konstateres vidtgående enighed om, at der ikke i de seneste år er sket væsentlige

ændringer i løn- og indkomststrukturen. Blandt de større befolkningsgrupper er det kun tjenestemændene, der i de seneste år har haft en sådan indkomstudvikling, at der heri kan ligge en begrundelse for at foretage særlige justeringer ved de forestående indkomspolitiske dispositioner. På det private arbejdsmarked er der, således som det har været tilsigtet, sket en noget kraftigere lønstigning for kvindelige end for mandlige arbejdere; men herudover er der ikke sket nævneværdige ændringer i lønstrukturen. Landbrugernes bruttoindkomster har i løbet af 1963 og 1964 udviklet sig gunstigere, end det har været tilfældet i en årrække.

II. Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper i de senere år

1. Indledning

Inden omtalen af det materiale, der foreligger til belysning af hovedtendenserne i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper i de seneste år, skal man kort resumere resultaterne af Det økonomiske Råds drøftelser af, hvilken betydning der kan tillægges en sådan indkomststatistik, ligesom forskellige princip- og metode-spørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af en indkomststatistik skal omtales.

Der har under rådets drøftelser været almindelig forståelse for, at en indkomststatistik ikke bør anvendes til at sikre, at hver enkelt gruppe i samfundet får nøjagtig samme indkomststigning som andre grupper. Hvis man forsøgte noget sådant, ville man låse indkomststrukturen fast til skade for tilpasningsevnen i økonomien og dermed for den økonomiske fremgang. Økonomisk fremgang sker for en væsentlig del ved, at kapital og arbejdskraft trækkes over til områder, hvor ændringer i efterspørgselsforhold og produktionsteknik m. v. giver mulighed for en forhøjet aflønning. Det er en vigtig funktion ved prismekanismen, at den bidrager til at dirigere arbejdskraft og kapital derhen, hvor den finder den mest lønnende anvendelse. For dansk økonomi, der er så afhængig af udenrigshandelen, er det særlig vigtigt at bevare denne funktion, så der hurtigt kan ske tilpasning til ændrede vilkår i udenrigshandelen.

På den anden side har der været udbredt enighed om, at et af de vanskeligste problemer i en afbalanceret økonomisk politik, der kræver tilbageholdenhed for alle samfundsgrupper, netop er at sikre lønmodtagerne imod, at en tilbageholdende lønpolitik medfører en så meget stærkere indkomststigning for de selvstændige. I denne forbindelse kan en talmæssig redegørelse for, hvorledes indkomsterne har udviklet sig for store befolkningsgrupper, have den funktion at belyse, om der er fremkommet sådanne forskydninger, som der derefter eventuelt kan være grund til ved senere lønfastsættelser eller på anden måde at tage hensyn til.

Indkomststatistikken kan desuden anvendes til at belyse, om udviklingen i bestemte erhverv – f. eks. landbruget – er så ugunstig, at der kan være anledning til at mildne tilpasningsprocessen ved særlige foranstaltninger i en overgangsperiode.

Opstilling af en indkomststatistik med disse formål er en forholdsvis ny foreteelse, og en tilfredsstillende belysning af de forskellige gruppers indkomstudvikling kræver indsamling og bearbejdning af nyt og vanskeligt tilgængeligt talmateriale. Der er

allerede gjort visse fremskridt på dette område, men der er endnu langt igen, inden et tilfredsstillende materiale forefindes. Der er her tale om en udbygning af primærstatistikken, som ikke vil kunne foretages af Det økonomiske Råds sekretariat.

Det skal nævnes, at redegørelsen tager sigte på at belyse indkomstudviklingen siden 1958. Der ligger ikke heri en anerkendelse af 1958 som et slags basisår, i hvilket løn- og indkomstrelationerne stillede sig således, at man med rimelighed i indkomspolitikken kan sigte efter reetablering af indkomststrukturen i dette år. Det må imidlertid i alle tilfælde findes at være af interesse at belyse de forskydninger, der har fundet sted, siden ekspansionen satte ind, og samtidig er det nu muligt med 1958 som udgangspunkt at få en undersøgelsesperiode af rimelig længde.

Hvad metodespørgsmålene angår, kan der være grund til at fremhæve, at man for virksomhedernes vedkommende fortsat arbejder med et bruttooverskudsbegreb, som viser, hvad der bliver til rest af produktionsværdien, når udgifter til råvarer, andre materialer og løn til arbejdere og funktionærer er afholdt. Denne restsum skal foruden aflønning af de selvstændiges egen arbejdsindsats dække vedligeholdelsesudgifter samt afskrivning af den faste realkapital i takt med den gradvise nedslidning, forrentning af den samlede kapital samt de skatter, der er pålagt produktionsapparatet (ejendomsskatter).

Der har været fremsat ønske om, at man i stedet skulle anvende et nettooverskuds- begreb, således at restsummen blev rensat for afskrivning, udgifter til reparation og vedligeholdelse samt ejendomsskatter og tilregnet arbejds løn til indehavere. Af flere grunde er man imidlertid blevet stående ved bruttooverskudsbegrebet.

Når beløbene opgøres brutto, kommer man ud over den vanskelighed, at der er en vid margen for beregning af afskrivningernes størrelse og dermed en flydende grænse mellem omkostninger og overskud. Bevægelserne i bruttooverskud giver derfor et sikrere billede af udviklingen i indtjeningsforholdene end bevægelserne i et beregnet nettooverskud.

Nettooverskudsberegningerne har dernæst især interesse med henblik på beregning af den forrentning, den investerede kapital afkaster. Man støder imidlertid på betydelige vanskeligheder, allerede når det gælder om at opgøre den kapital, der er investeret i den enkelte virksomhed, og disse vanskeligheder forstørres kraftigt op, når man vil opgøre kapitalen for en branche eller et helt erhverv. Hertil kommer, at selv om disse problemer forudsattes løst, ville det være vanskeligt at fortolke resultaterne af sådanne beregninger. Generelle stigninger eller fald i kapitalens afkast kan udløse ændringer i investeringsomfanget, men sammenhængen mellem forrentning og investeringsomfang er ikke så éntydig, at man kan drage slutninger om investeringerne ud fra en given udvikling i forrentningen. I stedet må der foretages selvstændige undersøgelser af ændringer i investeringsomfanget. Ligeledes kan der være grund til at tage en undersøgelse op i tilfælde af, at bruttooverskuddet udvikler sig meget ngunstigt inden for et enkelt erhverv, jfr. drøftelserne i Det økonomiske Råd om landbrugets forhold.

Det bør tilføjes, at også en vurdering af lønudviklingen kan frembyde problemer. Det må således tages i betragtning, at stigning i den gennemsnitlige timefortjeneste bl. a. er et resultat af øgede akkordpræstationer og mere effektiv arbejdsindsats i øvrigt, og det kan tillige spille en rolle, at fag med høje lønninger ekspanderer kraftigere end fag med lave lønninger. Når man statistisk måler lønglidning som forskellen mellem udviklingen i faktisk timefortjeneste og udvikling i aftalemæssigt fastsatte lønninger + dyrtidstillæg, overvurderer man følgelig let den egentlige lønglidning.

For funktionærer og tjenestemænd spiller aldersfordelingen en rolle for de opnåede gennemsnitslønninger, da lønnen normalt er stigende med alderen. Forskydninger i aldersfordelingen påvirker således løntallene. Denne fejlkilde kan undgås ved at sammenligne udviklingen i aftale- eller lovmæssigt fastsatte lønsatser for funktionærer og tjenestemænd med udviklingen i faktiske time- eller ugefortjenester for arbejdere. Ved sådanne sammenligninger tages der imidlertid ikke hensyn til, at lønglidning for funktionærer og tjenestemænd ofte består i fremskyndet avancement. Dette forhold må nødvendigvis tages i betragtning ved vurderingen af de forskellige lønmodtagergrupper indkomstudvikling.

2. Bruttofaktorindkomstens udvikling og fordeling

Til belysning af de kraftige ændringer i den danske erhvervsstruktur, som stadig foregår, gives nedenfor en oversigt over udviklingen i det samlede produktionsresultat og dets fordeling mellem erhvervene. Til forskel fra de senere oversigter har man her belyst udviklingen fra 1953 til 1963.

Den samlede bruttofaktorindkomst (i årets priser) er, som det fremgår af tabel 1, vokset fra 26,5 milliarder kr. i 1953 til 53,9 milliarder kr. i 1963.

Bruttofaktorindkomsten er det beløb, der er til rådighed til aflønning af dem, der inden for de enkelte erhverv har medvirket i produktionen – lønmodtagere såvel som selvstændige – og til forrentning, afskrivning, reparation og vedligeholdelse af kapitalapparatet samt endvidere til betaling af ejendomsskat. Det skal understreges, at op-

Tabel 1. Bruttofaktorindkomsten inden for hovederhverv 1953 og 1963

	1953 mill. kr.	1963 mill. kr.	pct.-vis stigning	procentvis fordeling	
				1953	1963
Landbrug	5.023	5.680	13	18,9	10,5
Industri	4.719	10.884	131	17,8	20,2
Håndværk, bygge- og anlægsvirks.	4.296	9.180	114	16,2	17,0
Handel m. v.	4.907	9.856	101	18,5	18,3
Transport.....	2.383	5.221	119	9,0	9,7
Øvrige erhverv*	5.208	13.035	150	19,6	24,3
I alt.....	26.536	53.856	103	100,0	100,0

* Herunder gartneri, fiskeri m.v. samt offentlige ydelser, liberale erhverv og boligbenyttelse.

gørelser af bruttofaktorindkomsten såvel som den øvrige nationalindkomststatistik, hvis formål er at samle forskellige statistiske oplysninger til et helhedsbillede, i ret vid udstrækning må baseres på skøn. Tallene må dog bedømmes som tilstrækkeligt sikre til at belyse de vigtigste ændringer i erhvervsstrukturen.

Som det ses, er der betydelige forskelle i den procentvise stigning i de enkelte erhvervs bruttofaktorindkomst. Bag denne udvikling ligger en væsentlig forskydning i erhvervenes størrelse, målt ved omfanget af de anvendte produktionsressourcer – arbejdskraft såvel som materielle produktionsmidler. Disse forskydninger er bl.a. fremkommet som en reaktion på en forskellig udvikling i efterspørgsel, produktionsteknik m.v. i de forskellige erhverv og dermed på forskelle i indtjeningsvilkårene. Tabellen er derfor en illustration af betydningen af de i indledningen fremhævede synspunkter vedrørende prismekanismens funktioner.

En væsentlig del af væksten i bruttofaktorindkomsten skyldes prisstigninger og er således af nominel karakter. En opgørelse af bruttofaktorindkomsten, hvorved prisstigningerne elimineres, giver et udtryk for faktorindkomstens reale stigning. En sådan opgørelse foretages af Det statistiske Departement ved omregning af indkomster i årets priser til indkomster i 1955-priser. Fra 1953 til 1963 er den reale stigning på dette grundlag opgjort til ca. 42 pct., svarende til en gennemsnitlig stigningsrate på knap 4 pct. Da den samlede arbejdsstyrke er vokset, bliver stigningen pr. aktiv deltager i produktionsprocessen noget mindre.

Man kan herefter stille det spørgsmål, om den samlede velstandsstigning er tilfaldet arbejdskraft og kapital i lige grad. Et indtryk heraf kan man få ved at se på, hvorledes den samlede bruttofaktorindkomst igennem årene har fordelt sig på lønsum og bruttoindkomst til de selvstændige (restindkomst). Som det ses af tabel 2, forløb stigningen inden for disse to hovedgrupper nogenlunde parallelt i 1950'erne, medens lønsummens andel af den samlede bruttofaktorindkomst har været stigende i de seneste år.

Tabel 2. Lønindkomsternes andel af bruttofaktorindkomsten 1953–1963

	Bruttofaktorindkomst milliarder kr.	Heraf lønindkomster milliarder kr.	Lønandel pct.
1953	26,5	12,1	45,7
1954	27,6	13,0	47,0
1955	28,7	13,5	47,0
1956	30,6	14,3	46,5
1957	32,7	15,2	46,5
1958	34,0	16,0	47,2
1959	37,5	17,6	46,9
1960	40,5	19,1	47,1
1961	45,4	21,9	48,4
1962	50,6	24,9	49,2
1963	53,9	26,9	50,0

Stigningen i lønandelen må bl.a. ses på baggrund af, at forskellen mellem bruttofaktorindkomst og lønsum – den såkaldte restindkomst – ikke er noget rent udtryk for det bruttoløb, der tilfalder kapitalfaktoren, men også indeholder aflønning af de selvstændiges egen arbejdsindsats. Den forskydning, der finder sted i retning af færre selvstændige og flere lønmodtagere, medfører, at den til aflønningen af de selvstændiges arbejdsindsats svarende del af restindkomsterne formindskes gennem tiden samtidig med, at lønsummen vokser som følge af denne forskydning. Der kan videre være grund til at nævne, at tallene bl.a. påvirkes af den med væksten i de offentlige ydelser følgende stigning i det offentlige lønudgifter. Tages der hensyn til disse forhold, kan der ikke af tallene for lønsummens andel af bruttofaktorindkomsten udledes nogen udtalt tendens til ændret fordeling af produktionsresultatet mellem arbejdskraft og kapital.

Fra år til år vil der være konjunkturmæssigt betingede variationer i lønandelen som følge af, at restindkomsterne svinger stærkere under konjunkturforløbet end lønindkomsterne. Afsvækkelsen af konjunkturopgangen i 1963 har været medvirkende til, at lønandelen er vokset i dette år. Med den bedre udnyttelse af produktionsapparatet i 1964 og den indtrufne stigning i landbrugets indtægter er der omvendt mulighed for, at lønkvoten i 1964 påvirkes i modsat retning.

3. Udviklingen i lønandel og restindkomst inden for hovederhverv

I tabel 3 er vist den procentvise årlige stigning i bruttofaktorindkomst, lønindkomster og restindkomst inden for hovederhverv i perioden 1958-63.

Til oversigten skal først bemærkes, at man ikke ud fra forskellig stigning i løn og restindkomst og dermed følgende ændringer i lønkvoten inden for de forskellige erhverv kan drage slutninger med hensyn til aflønningen pr. faktorenhed af henholdsvis arbejdskraft og kapital. Således er den omstændighed, at lønandelen er faldende i landbruget, ikke udtryk for, at landbrugets medhjælp i de senere år ikke er fulgt med i velstandsudviklingen, men udelukkende et resultat af den stærke nedgang i landbrugets medhjælpsstyrke og den i forbindelse hermed stedfindende mekanisering. På tilsvarende måde vil udviklingen over en årrække i lønandelen inden for industrien være påvirket af, om de særligt kapitalintensive industrigrene ekspanderer mere eller mindre end den øvrige del af industrien. Ved sammenligninger inden for industrien fra ét år til det efterfølgende vil det dog i almindelighed være forsvarligt at se bort fra virkningerne af sådanne forskydninger.

Hvad angår sammenligning af bruttofaktorindkomsternes udvikling inden for de forskellige hovederhverv, må ligeledes erindres, at stigningsprocenterne er det samlede resultat af forskydninger såvel i indtjeningsvilkår som i erhvervenes indbyrdes størrelse. Fra indkomststatistisk synspunkt er oversigten i tabel 3 imidlertid bl.a. af interesse ved at vise afsvækkede indtjeningsvilkår i 1963 for industri, håndværk,

Tabel 3. Procentvis stigning i de enkelte hovederhvervs bruttofaktoriindkomst, lønsummer og restsummer 1958-63

		Procentvis årlig stigning		Samlet stigning i pct. 1958-63
		1958-62	1962-63	
Landbrug	Bruttofaktoriindkomst	3,5	4,7	20,1
	Løn	0	-3,4	-3,3
	Restindkomst	4,6	7,0	27,8
Industri	Bruttofaktoriindkomst	13,0	3,4	68,7
	Løn	12,8	7,3	73,7
	Restindkomst	13,4	-2,5	61,2
Håndværk, bygge- og anlægsvirksomhed	Bruttofaktoriindkomst	13,2	4,3	71,1
	Løn	13,5	5,0	73,9
	Restindkomst	12,9	3,6	68,5
Handel m. v.	Bruttofaktoriindkomst	10,3	4,7	54,9
	Løn	11,5	*	*
	Restindkomst	9,4	*	*
Transport	Bruttofaktoriindkomst	8,5	10,2	52,8
	Løn	9,8	*	*
	Restindkomst	7,3	*	*
Øvrige erhverv	Bruttofaktoriindkomst	11,3	11,3	70,6
	Løn	12,8	11,9	81,4
	Restindkomst	9,3	10,4	57,5
I alt	Bruttofaktoriindkomst	10,5	6,4	58,6
	Løn	11,6	8,1	67,8
	Restindkomst	9,4	4,7	50,3

* Der foreligger endnu ikke specificerede tal for disse grupper for 1963.

bygge- og anlægsvirksomhed samt handel. Landbruget og transporterhvervet har som de eneste erhverv haft en stærkere stigning i bruttofaktoriindkomst i 1963 end i de foregående år. Dette må dog for landbrugets vedkommende ses på baggrund af, at landbrugets stigningsprocenter i de foregående år var væsentligt mindre end de andre erhvervs. Udviklingen i industri og landbrug diskuteres nærmere i det følgende, medens det ikke er muligt at foretage en nærmere analyse af udviklingen i indtjeningsforhold for håndværk, handel, transport m. v.

Industrien

På basis af den industrielle produktionsstatistik for årene 1958-62 og en af Statistisk Departement foretagen foreløbig opgørelse for 1963 har man udarbejdet tabel 4, der viser, hvorledes lønudgift og restsum har udviklet sig inden for industrien.*

Tabel 4. Hovedtal til belysning af industriens indtjeningsforhold m.v. 1958-1963

	Værditilvækst		Lønudgift		Restsum		Antal arbejdstimer	
	mill. kr.	indeks	mill. kr.	indeks	mill. kr.	indeks	mill.	indeks
1958 ...	6.990	100	3.947	100	3.043	100	718	100
1959 ...	7.982	114	4.423	112	3.559	117	753	105
1960 ...	8.881	127	4.951	125	3.930	129	788	110
1961 ...	9.765	140	5.543	140	4.222	140	790	110
1962 ...	11.148	159	6.276	159	4.872	160	815	114
1963 ...	11.534	165	6.737	171	4.797	158	805	112

Oversigten giver oplysninger år for år om den samlede værditilvækst i industrien, d.v.s. værdien af produktionen minus værdien af udefra indkøbte råvarer og halvfabrikata m.v., samt om værditilvækstens fordeling på henholdsvis lønudgift til arbejdere og funktionærer og restsum, som er lig med industriens bruttooverskud. Endelig er medtaget oplysninger om det årlige antal udførte arbejdstimer i industrien. De foreliggende oplysninger herom vedrører direkte kun de egentlige industrielle arbejdere, men for at få et samlet udtryk for arbejdsindsatsen har man i Det økonomiske Råds sekretariat foretaget en omregning, så tallet også dækker funktionærer og indehavere. I betragtning af det gode statistiske grundlag, der for årene 1958-62 foreligger for en sådan omregning, må usikkerhedsmomentet herved forekomme ringe. For 1963 er arbejdstimetallet derimod ret usikkert. Det er baseret på andre kilder end den nævnte foreløbige opgørelse af værditilvækst og lønudgift for 1963.

Fra 1962 til 1963 steg industriens værditilvækst med 3,5 pct. Da den samlede lønudgift samtidig steg med 7,3 pct., gik restsummen tilbage med 1,5 pct.**

I tabel 5 er foretaget en beregning af værditilvækst, lønudgift og restsum i kr. pr. arbejdstime. Ved denne beregning fås et for ændringer i arbejdstimetallet korrigeret udtryk for bevægelserne i lønudgiften og tillige en beskrivelse af fordelingen, der er

* Opgørelsen for 1963 omfatter 2/3 af industrivirksomhederne med tilsammen ca. 85 % af industriens samlede produktionsværdi. Som følge af denne høje dækningsprocent og en bedre udvælgelse må resultaterne af den foreløbige opgørelse for 1963 anses for væsentlig sikrere end resultaterne af den ekspresopgørelse for 1962, der til brug for redegørelsen af februar 1963 blev foretaget på basis af oplysninger fra omkring 250 industrivirksomheder, udvalgt af Industrirådet og formandskabet for Det økonomiske Råd.

**Den endelige opgørelse af industriens værditilvækst for 1962 lå knap 3 pct. over beregningsresultatet ifølge stikprøveundersøgelsen fra februar 1963, en forskel der så godt som udelukkende faldt på beløbet for industriens restsum.

praktisk hensigtsmæssig, idet der, når de indkomstpolitiske dispositioner skal træffes, stilles spørgsmål om, hvorledes en times produktionsresultat fordeles mellem de ansatte og virksomhederne. Forholdet mellem løn- og restsum påvirkes selvsagt ikke af, om begge størrelser divideres med antal arbejdstimer.

Tabel 5. Værditilvækst, lønudgift og restsum i kr. pr. arbejdstime

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Værditilvækst, kr. pr. arbejds- time	9,74	10,60	11,27	12,36	13,68	14,33
Heraf: lønudgift kr.	5,50	5,87	6,28	7,02	7,70	8,37
restsum kr.	4,24	4,73	4,99	5,34	5,98	5,96

På dette grundlag kan man beregne følgende stigningsprocenter:

Tabel 6. Stigning i værditilvækst, lønudgift og restsum pr. arbejdstime

	Procentvis stigning pr. år			Samlet stigning i pct. 1958-63
	1958-60	1960-62	1962-63	
Værditilvækst	8	10	5	47
Lønudgift	7	11	9	52
Restsum	8	9	0	41

Medens der som nævnt fra 1962 til 1963 har været et fald i de absolutte restsummer på 1,5 pct., viser de her foretagne beregninger en stagnation i restsummen pr. arbejdstime. Forskellen skyldes tilbagegang i antal arbejdstimer.

Uanset den usikkerhed, der knytter sig til tallene, er hovedtendensen tydelig. Arbejdslønnen i industrien har i 1963 vist en stigning, der vel er afdæmpet i forhold til de nærmest foregående år, men dog er stærkere end i årene 1958-60. Virksomhedernes bruttooverskud har derimod ifølge produktionsstatistikken været stagne-
rende, og når henses til, at væksten i kapitalapparatet kræver voksende afskrivninger, reparation og vedligeholdelse, samt at restsummen ligeledes skal dække indirekte personaleomkostninger, reklameomkostninger m.v., der på længere sigt ligeledes er voksende, må man ud fra produktionsstatistikken komme til den opfattelse, at der fra 1962 til 1963 er sket et fald i industriens nettooverskud. Dette må tilskrives ringere kapacitetsudnyttelse i 1963 i forbindelse med stigende international konkurrence. Med den stærke konjunkturopgang i 1964 er det sandsynligt, at restindkomster og nettooverskud for industrien som helhed i dette år vil vise en stærkere stigning end lønudgiften.

I det foranstående har man betragtet industrien som en helhed. Udviklingen i restsummer inden for de enkelte hoved-industrigrupper er vist i tabel 7. Som det ses, dækker bevægelserne i industriens samlede driftsresultater over meget betydelige variationer inden for hovedgrupperne. De mest fremtrædende træk i udviklingen fra 1958 til 1962 er de kraftige stigninger for sten-, ler- og glasindustrien, træindustrien samt »anden industri« og den betydelige tilbagegang for transportmiddelindustrien (skibsværfterne). Denne tilbagegang er fortsat i 1963, hvor endvidere næringsmiddelindustrien, kemisk industri, sten-, ler- og glasindustri samt jern- og metalindustrien har haft faldende indtjening. For de øvrige grupper er de foregående års fremgang afsvækket væsentligt i 1963.

Tabel 7. Procentvis stigning i restsummer inden for hovedindustrigrupper

	Procentvis stigning pr. år			Samlet stigning i pct. 1958-63
	1958-60	1960-62	1962-63	
Næringsmiddelindustri	9,2	10,6	- 1,5	43,5
Tekstilindustri	10,5	9,8	1,2	49,0
Fodtøjs- og beklædningsindustri ...	12,8	14,5	0,9	68,3
Træ- og møbelindustri	26,5	11,4	6,8	112,4
Papir- og grafisk industri	14,4	10,7	5,3	69,0
Kemisk industri	13,4	17,0	- 3,2	70,2
Sten-, ler- og glasindustri	16,2	15,9	- 4,9	72,2
Jern- og metalindustri	17,4	12,8	- 3,7	69,0
Transportmiddelindustri	16,2	-15,0	-15,7	-17,6
Anden industri	20,6	14,1	3,9	96,7
Hele industrien	14,7	11,4	- 1,5	60,5

Sammenfattende skal anføres, at de produktionsstatistiske opgørelser viser en markant afsvækkelse af industriens driftsresultater i 1963, hvorimod lønudgiften såvel pr. time som totalt fortsat er steget.

Landbruget

I tabel 8 er givet en oversigt over bruttofaktoriindkomst, lønudgift og restsum i landbruget år for år siden 1958.

Tallene for landbrugets bruttofaktoriindkomst, der bl.a. er påvirket af udviklingen i salgspriser og i priser på indkøbte foderstoffer m.v. samt af variationer i høst-udbyttet, viser en svagere stigning end bruttofaktoriindkomsten i andre erhverv. Dette er udtryk for, at landbrugerhvervet er i relativ tilbagegang.

Sammenholdes bruttofaktoriindkomsten med udviklingen i landbrugets samlede arbejdsstyrke, hvorved man får et for afvandringen korrigeret mål for indkomst-

Tabel 8. Bruttofaktorindkomst, lønudgift og restsum i landbruget 1958-1963

	Bruttofaktorindkomst*		Lønudgift		Restsum	
	mill. kr.	indeks 1958 = 100	mill. kr.	indeks 1958 = 100	mill. kr.	indeks 1958 = 100
1958	4.729	100	1.174	100	3.555	100
1959	4.978	105	1.169	100	3.809	107
1960	5.084	108	1.096	93	3.988	112
1961	5.277	112	1.171	100	4.106	115
1962	5.424	115	1.175	100	4.249	120
1963	5.680	120	1.135	97	4.545	128

* I bruttofaktorindkomsten er medregnet værdien af støtteforanstaltningerne til landbruget med følgende undtagelser: tilskud til afsætningsfremmende foranstaltninger; den del af hjemmemarkedsafgiften for flæsk, der finder anvendelse til tilsvarende formål; tilskuddet til mejerirationalisering og endelig den del af ejendomsskattelettelse, der består i tilskud til regulering af den landbrugsejendommene påhvilende amtskommunale grundskyld.

udviklingen, finder man imidlertid, at stigningen ligger lidt over gennemsnittet for andre erhverv. Dette skyldes, at der sideløbende med afvandringen har fundet en forøgelse sted af kapitalindsatsen, hvorigennem det har været muligt at opretholde en stort set uændret landbrugsproduktion.

Som det ses af tabel 8, har landbrugets samlede udgift til fremmed arbejdskraft i det store og hele været uforandret gennem de senere år. Dette er det samlede resultat af en stigning i landbrugsmedhjælpernes lønninger, der procentvis har været noget stærkere end for arbejdere i byerhvervene, og nedgangen i medhjælperantallet.

På grundlag af det af Landøkonomisk Driftsbureau offentliggjorte regnskabsmateriale er der i tabel 9 givet følgende, mere detaljerede belysning af udviklingen i landbrugets indtjeningsforhold ved en opdeling af bruttofaktorindkomsten.

Tabel 9

kr. pr. ha.	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
Bruttofaktorindkomst	1651	1617	1713	1647	1854
Ejendomsskatter	108	109	110	105	104
Vedligeholdelse af bygninger og inventar	171	174	180	187	185
Bruttoest til aflønning af arbejdskraft samt til forrentning og afskrivning af kapital	1372	1334	1423	1355	1565

Tilregnes der landbrugsfamilierne arbejds løn for disses egen arbejdsindsats og driftsledelse på linie med aflønningen af den fremmede medhjælp, bliver tallene for lønsum og residualbeløbene til forrentning og afskrivning som vist i tabel 9 a:

Tabel 9a

kr. pr. ha	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
Bruttorest (jfr. tabel 9)	1372	1334	1423	1355	1565
Løn til fremmed medhjælp og til familien	970	972	1022	1104	1163
Residual I til forrentning og afskrivning	402	362	401	251	402

Disse tal viser, at der ikke fra 1958/59 til 1962/63 fandt nogen stigning sted i det restbeløb pr. ha, der er til rådighed til dækning af forrentning og afskrivning. Tværtimod viser driftsåret 1959-60 et noget lavere restbeløb, og i driftsåret 1961/62 fremkom et meget kraftigt fald i restbeløbet. Set på baggrund af, at landbrugskapitalen i det omhandlede tidsrum er øget meget betydeligt, giver tallene en illustration af det betydelige tilpasningsproblem, landbruget er stillet overfor.

I de beregnede residualbeløb til forrentning og afskrivning af landbrugskapitalen indgår såvel den del af kontantstøtten, der udbetales direkte til landmændene, som provenuet af hjemmemarkedsordningerne.

Den over hjemmemarkedsordninger for animalske produkter tilvejebragte indtægtsforbedring for landbruget var til og med driftsåret 1959/60 af ringe betydning, idet der alene var tale om sikring af en mindstepris for smør. Fra januar 1961 etableredes en omfattende, frivillig hjemmemarkedsordning for mejeribruget med udgangspunkt i et væsentligt højere prisgrundlag end den tidligere fastsatte mindstepris. De ved lov etablerede hjemmemarkedsordninger for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkrækød og æg trådte i kraft 1. oktober 1962. Forinden var ved en lov fra juni 1961 gennemført en speciel flæskeafgiftsordning, som fortsat består, men ikke har haft direkte virkning for landbrugernes indtjening, idet provenuet heraf ikke tilbageføres til landbruget ved afregningstillæg.

Provenuet af hjemmemarkedsordningerne for de animalske produkter kan opgøres til

for høståret 1960/61: ca. 75 mill. kr.

for høståret 1961/62: ca. 225 mill. kr.

for høståret 1962/63: ca. 350 mill. kr.

for høståret 1963/64: ca. 240 mill. kr.

Når provenuet viser væsentlig tilbagegang fra 1962/63 til 1963/64, er dette en følge af den kraftige forbedring af eksportpriserne, idet hjemmemarkedsordningerne er således indrettet, at pristillægget på hjemmemarkedet varierer omvendt med eksportpriserne. Landbruget er følgelig bedre stillet, jo lavere provenuet af hjemmemarkedsordningerne er.

Udskilles kontantstøtten og hjemmemarkedsordningernes provenu*, fås den i tabel 9 b viste udvikling i de forannævnte residualbeløb til forrentning og afskrivning.

Tabel 9b

kr. pr. ha.	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
Residual I (jfr. tabel 9a)	402	362	401	251	402
Kontantstøtte . . . . .	.	.	.	109	118
Hjemmemarkedsordninger . . . . .	.	.	24	72	114
Residual I eksklusive støtte	402	362	377	70	170

Som det ses, har rentabiliteten i afgørende grad været påvirket af de trufne støtteforanstaltninger og prisordninger. Uden disse ordninger ville der i 1961/62 og 1962/63 som følge af de lave eksportpriser, der var gældende frem til foråret 1963, være sket en meget kraftig tilbagegang i det anførte restbeløb.

I Landøkonomisk Driftsbureaus analyse af indtjeningsforholdene foretages en særskilt opgørelse af den af familien opnåede arbejdsfortjeneste ved det fra det samlede beløb til aflønning af arbejdskraft og kapitalindsatsen at trække løn til fremmed medhjælp, afskrivning og en forrentning på 5 pct. af investeret kapital. Udviklingen i familiens arbejdsfortjeneste fremgår af tabel 9c.

Tabel 9c

kr. pr. ha.	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
Bruttoest (jfr. tabel 9)	1372	1334	1423	1355	1565
Fremmed medhjælp	381	353	353	347	335
Afskrivning	160	174	187	197	210
5 pct. forrentning	263	277	291	305	319
Residual II familiens arbejdsfortj.	568	530	592	506	701
Residual II i pct. af beregnet løn til familien på linie med fremmed medhjælp	96,4 ⁰ / ₁₀₀	85,6 ⁰ / ₁₀₀	88,5 ⁰ / ₁₀₀	66,8 ⁰ / ₁₀₀	84,7 ⁰ / ₁₀₀

* Brødkornordningerne er ikke medtaget. De anførte beløb er beregnet som totalprovenuet af hjemmemarkedsordningerne for mejeriprodukter, okse- og kalvekød, flæsk (med undtagelse af den specielle flæskeafgiftsordning fra juni 1961) fjerkræ og æg, divideret med samlet landbrugsareal. For de brug, der indgår i det af Landøkonomisk Driftsbureau benyttede regnskabsmateriale, må det antages, at provenuet pr. ha ligger noget højere, idet disse brugs produktion af animalske landbrugsprodukter er noget større pr. ha end gennemsnittet.

Mejeribrugets hjemmemarkedsordning er medtaget, selv om denne ikke som de øvrige ordninger hviler på særlig lov, men er gennemført ved aftale inden for mejeribruget, idet virkningen af denne ordning ganske kan sidestilles med de øvrige hjemmemarkedsordninger.

I høståret 1963/64, for hvilket man endnu ikke har kunnet anføre tal i foranstående tabeller, har landbrugets indtjeningsforhold i kraft af stærkt forbedrede eksportpriser stillet sig væsentligt gunstigere end i de foregående år. Dette er som allerede anført kommet til udtryk derved, at den gennem hjemmemarkedsordningerne opnåede merpris har været en del mindre end i året forud.

Landbrugets bruttofaktorindkomst for høståret 1963/64 er af Det statistiske Departement opgjort til knap 6 milliarder kr. I forhold til det forudgående driftsår betegner dette en stigning på 7,5 pct. Fremgangen er i det væsentlige et resultat af en forøgelse af værdien af den animalske produktion med ca. 870 mill. kr. og en samtidig stigning på 380 mill. kr. i udgiften til foderstoffer m.v.

På det foreliggende grundlag kan stigningen i det beløb, der er til rådighed til forrentning og afskrivning af kapitalen (residual I i tabel 9a) skønsmæssigt anslås til 30-35 pct. Hvis man benytter familiens arbejdsfortjeneste som udtryk for driftsresultatet (residual II i tabel 9c), vil der formentlig blive tale om en forbedring på 25-30 pct. Det må dog bemærkes, at det kun med grov tilnærmelse er muligt at anslå indtægtsforbedringen for de brug, der indgår i Det landøkonomiske Driftsbureaus regnskabsmateriale, ud fra stigningen i den samlede bruttofaktorindkomst i landbruget. At dømme efter de fra landboforeningerne fremkomne meddelelser om regnskabsresultaterne inden for hovedlandsdele ligger de lige anførte stigningsprocenter dog snarest i underkant.

4. Nærmere om lønudviklingen i industri og håndværk

I dette afsnit gives dels en redegørelse for lønniveauets udvikling, dels en beskrivelse i hovedtræk af udviklingen i lønstrukturen siden 1958. Afsnittet omhandler alene lønudviklingen for faglærte og ikke-faglærte mandlige arbejdere samt kvindelige arbejdere, idet der ikke findes tilstrækkelige oplysninger om udviklingen i funktionær-lønninger.

Udviklingen i lønniveauet

Tabel 10 viser for årene 1958-63 stigningen i gennemsnitlig timefortjeneste (årgennemsnit) for arbejdere beskæftiget hos medlemmer af Dansk Arbejdsgiverforening samt stigningen i gennemsnitlig timefortjeneste fra april kvartal 1963 til april kvartal 1964. I tabellens sidste tre kolonner er vist den samlede procentvise stigning fra april kvartal 1958 til april kvartal 1964.

Det skal nævnes, at lønbevægelserne for april kvartal, bortset fra forskydninger som følge af dyrtidsregulering, erfaringsmæssigt ret nøje svarer til de bevægelser, som gennemsnitsfortjenesterne for hele året udviser.

Som det fremgår af tabellen, andrager stigningen i den gennemsnitlige timefortjeneste i den betragtede periode 62,5 pct. for samtlige de af Arbejdsgiverforeningens lønstatistik omfattede arbejdere under eet, med den laveste stigning – 60 pct. – for ikke-faglærte mandlige arbejdere, og den højeste stigning – 70 pct. – for kvindelige

*Tabel 10. Stigning i gennemsnitlig timefortjeneste for hovedgrupper af industriarbejdere siden 1958**

	Procentvis stigning pr. år:												Procentvis lønstigning fra april kvartal 1963 til april kvartal 1964			Samlet stigning i procent ..april kvartal 1964		
	1958-60			1960-62			1962-63			Hoved-stad	Provisns	Hele landet	Hoved-stad	Provisns	Hele landet	Hoved-stad	Provisns	Hele landet
Faglærte	8,5	8,1	8,0	11,0	11,4	11,0	7,9	8,0	7,9	7,5	7,5	8,2	7,8	66,0	66,4	64,8		
Ikke-faglærte...	7,3	6,4	6,6	11,7	11,3	11,3	6,8	7,5	7,2	7,2	7,4	7,1	62,9	60,6	60,0			
Mænd i alt	7,8	6,8	7,0	11,3	11,2	11,0	7,4	7,9	7,5	7,4	7,6	7,1	63,9	61,9	60,9			
Kvinder	7,1	6,3	6,7	12,1	11,4	11,4	10,2	11,0	10,6	9,2	9,0	8,9	73,2	69,5	69,8			
Samtlige.....	7,8	6,8	6,8	11,7	11,2	11,2	7,9	8,1	8,1	7,9	7,9	7,5	66,6	62,9	62,5			

* Tallene er beregnet på grundlag af den gennemsnitlige timefortjeneste for såvel akkord- som tidlønssarbejde, inklusive tillæg af forskellig art, såsom feriepenge, søgnehelligdagsbetaling, skifteholdstillæg m. m., men eksklusive overtidstillæg.

arbejdere. Det bør anføres, at den stedfundne stigning i timefortjenesten ikke alene er et resultat af en forhøjelse af timelønninger og akkordsatser, men også skyldes øgede arbejdspræstationer ved akkordarbejde og andre former for præstationslønninger. Som følge af den siden 1958 gennemførte arbejdstidsforkortelse er stigningen i den gennemsnitlige årsløn 5-6 pct. mindre end stigningen i timefortjenesten. For samtlige arbejdere under eet kan stigningen i gennemsnitlig årsløn beregnes til ca. 54 pct.

Den procentvise lønstigning har været omtrent den samme i hvert af årene 1963 og 1964 og en del mindre end i de nærmest foregående år. Da samtidig prisstigningen i de to seneste år har været væsentlig lavere end i de foregående år, er den svagere stigning i det nominelle lønniveau ikke ensbetydende med afsvækket reallønstigning.

Et supplerende lønstatistisk materiale har man i den statistik, som udarbejdes af Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund. I tabell 11 er vist hovedresultaterne af denne statistik for april kvartal i hvert af årene 1958, 1960 og 1962-64.

Tabell 11. Udviklingen i gennemsnitlig timefortjeneste for medlemmer af Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund

	Gennemsnitlig timefortjeneste for hele landet kr.	Procentvis stigning pr. år
April kvartal 1958	5,79	7,0
April kvartal 1960	6,63	9,9
April kvartal 1962	8,00	8,9
April kvartal 1963	8,71	6,3
April kvartal 1964	9,26	
Stigning i procent i hele perioden		59,9

For tidligere år svarer lønudviklingen ifølge Smede- og Maskinarbejderforbundets statistik i det store og hele til den gennemsnitlige lønstigning for de af Arbejdsgiverforeningens statistik omfattede områder. I den her betragtede periode har dette ikke helt været tilfældet, idet stigningen i jern- og metalindustrien ligger lidt under stigningen for arbejdsmarkedet i øvrigt.

Udviklingen i lønstrukturen

Som nævnt har lønstigningen i de seneste år været stærkest for kvinder, hvilket dels beror på, at dyrtidsreguleringen giver større procentvise stigninger til kvindelige end til mandlige arbejdere, dels skyldes, at en betydelig del af stigningerne ifølge helhedsløsningen gik til kvindelige arbejdere.

Mandlige, ikke-faglærte arbejdere er den gruppe, der har haft den mindste lønstigning. Denne forskel i lønudviklingen for faglærte og ikke-faglærte hidrører i det

væsentlige fra årene 1958-60, jfr. tabel 10. Siden 1961 har det været karakteristisk, at lønudviklingen for ikke-faglærte er forløbet omtrent parallelt med udviklingen for de faglærte, et forhold som formentlig bl.a. hænger sammen med den øgede anvendelse af ikke-faglærte i byggeriet.

Det er med henblik på lønstrukturen endvidere af interesse at belyse udviklingen i timefortjeneste for henholdsvis normallønnede arbejdere, hvis aflønningsforhold hovedsageligt fastlægges ved overenskomsterne, og minimallønnede, hvis aflønning ikke i samme grad er fastlagt ved de generelle overenskomster. En sådan belysning er givet i tabel 12, der bygger på oplysninger fra Arbejdsgiverforeningen om den gennemsnitlige timefortjeneste eksklusive andre tillæg end dyrtidstillæg i april kvartal for hvert af årene 1958-1963* i henholdsvis provinsen og hovedstaden. For at belyse virkningerne af overenskomstfornyelsen i 1961 er lønudviklingen fra 1960 til 1962 illustreret ved tal både for perioden april kvartal 1960-april kvartal 1961 og for april kvartal 1961-april kvartal 1962.

Tabel 12. Stigning i den gennemsnitlige timefortjeneste for henholdsvis normallønnede og minimallønnede 1958-1963. (Hele landet - april kvartal)

	Procentvis stigning pr. år:				Samlet stigning i pct. 1958-63
	1958-60	1960-61	1961-62	1962-63	
Normallønnede:					
Faglærte	10	13	11	7	62
Ikke-faglærte	7	16	8	7	53
Kvinder	7	15	9	12	58
Samtlige	7	15	8	8	55
Minimallønnede:					
Faglærte	8	10	10	8	54
Ikke-faglærte	7	9	11	9	50
Kvinder	7	11	10	13	59
Samtlige	8	10	11	9	53

Overenskomstfornyelsen i 1961 gav de normallønnede lønstigninger, som ikke umiddelbart blev fulgt op af tilsvarende stigninger for de minimallønnede. Denne udvikling redresseredes i nogen grad i de følgende år, men det er dog bemærkelsesværdigt, at de normallønnede mandlige arbejdere, når perioden 1958-1963 betragtes under ét,

* Tabellen har på tidspunktet for udarbejdelsen af nærværende redegørelse ikke kunnet føres frem til april kvartal 1964. Senere modtagne oplysninger vedrørende april kvartal 1964 viser, at forholdet mellem lønudviklingen for henholdsvis normallønnede og minimallønnede ikke er ændret fra 1963 til 1964.

har haft noget stærkere lønstigninger end de minimallønnede. Faglærte på normalløn er den af alle grupper, som har haft den stærkeste lønstigning. Der er imidlertid her tale om en ret lille gruppe, i hvilken murersvende på akkordløn (provinsen) indgår med betydelig vægt.

Det skal endelig nævnes, at akkordlønningerne fra 1958 til 1963 med kun én undtagelse (normallønnede kvinder i provinsen) viser større stigning end tidlønningerne. Stigningerne i akkordlønningerne varierer fra 52 til 67 pct., medens stigningerne i tidlønningerne ligger mellem 48 og 60 pct.

Helhedsindtrykket af udviklingen i lønstrukturen i den beskrevne periode bliver herefter det, at man er kommet nærmere til realisering af et ligelønsprincip for den kvindelige arbejdskraft, at lønudviklingen for faglærte og ikke-faglærte er forløbet omtrent parallelt siden 1961, og at der tilsyneladende ikke i samme omfang som ved tidligere overenskomstsituationer foreligger problemer med hensyn til lønmæssigt efterslæb for normallønnede.

5. Tjenestemændenes lønudvikling

Til belysning af statstjenestemændenes lønudvikling skal først nævnes, at der siden lønnings- og pensionslovens ikrafttræden den 1. april 1958 er sket følgende procentvise forhøjelser af de i lønningsloven fastsatte lønsatser (grundløn + alderstillæg). Som følge af ændringen af overenskomstillæggene for lavtlønnede i foråret 1963 er oversigtens nederste del dog kun gældende for grundlønninger + alderstillæg på 11.900 kr. og derover, jfr. nedenfor. Bortset herfra har satsreguleringen været procentvis ensartet for samtlige statstjenestemænd.

1. april 1959	2 dyrtidsportioner	= 2,40 pct.
1. april 1960	1 dyrtidsportion	= 1,20 pct.
1. april 1961	40 overenskomstportioner + 1 dyrtidsportion	= 15,32 pct.
1. april 1962	2 dyrtidsportioner	= 3,84 pct.
1. oktober 1962	1 dyrtidsportion	= 1,92 pct.
1. april 1963	2 dyrtidsportioner	= 3,84 pct.
1. oktober 1963	1 særlig dyrtidsportion*	= 1,29 pct.
1. april 1964	8 overenskomstportioner + 1 dyrtidsportion	= 6,78 pct.
	Tilsammen	<u>36,59 pct.</u>

* Ydet i forbindelse med overgang til ny pristalsregulering.

I overensstemmelse hermed arbejdes der i de af Fællesrådet for Danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer offentliggjorte kvartaloversigter over lønudviklingen med et lønindeks på 136,59 for april kvartal 1964 (april kvartal 1958 = 100). Imidlertid er der ud over de foran anførte reguleringer gennemført følgende forhøjelser, som må tages i betragtning ved bedømmelsen af den samlede stigning i lønsatserne.

Med virkning fra 1. april 1962 indførtes en særlig feriegodtgørelse på én procent af den normerede årlige nettoløn, hvorved forstås den for vedkommende tjenestemand pr. 1. april gældende grundløn med alderstillæg, eventuelt personligt pensionsgivende tillæg, dyrtidstillæg og overenskomstillæg med fradrag af pensionsbidrag. Målt i forhold til grundløn + alderstillæg pr. 1. april 1958 bliver der således tale om et noget større løntillæg end én procent.

Ligeledes fra 1. april 1962 gennemførtes en væsentlig forhøjelse af satserne for stedtillæg (varierende fra godt 40 pct. til ca. 80 pct.), ligesom der indførtes stedtillæg i kommuner, hvor dette hidtil ikke havde været ydet. Som følge af denne forhøjelse har stigningen i bruttoløn incl. stedtillæg været noget større end i løn excl. stedtillæg som vist ovenfor. Forskellen andrager en halv procent for højere lønnede tjenestemænd og ca. 3 procent for de lavest lønnede med en yderligere variation inden for geografiske områder.

Ved helhedsløsningen gennemførtes endelig pr. 1. april 1963 en lønforbedring for de lavest lønnede tjenestemænd i form af en forhøjelse af overenskomstillægsportionerne for tjenestemænd med en grundløn + alderstillæg under 11.900 kr. årlig.* Dette medførte en forøgelse af den samlede udgift til statstjenestemandslønninger på ca. én procent. Omsat til et indeks for samtlige tjenestemænd med april 1958 = 100 ville dette – ligesom feriegodtgørelsen – bevirke en stigning på noget over én procent. For de tjenestemandsgupper, som fik del i lavtlønstillægget, betød ordningen en lønforhøjelse på 3-4 pct. Den omstændighed, at lavtlønstillægget gennemførtes som en forhøjelse af overenskomstportionerne, bevirker endvidere, at reguleringen pr. 1. april 1964 for de pågældende grupper har været noget større end de i oversigten anførte 6,78 pct. af 1958-lønnen.

Den rene satsstigning fra april 1958 til april 1964 kan herefter opgøres til 38-39 procent for højere lønnede tjenestemandss vedkommende og 43-45 procent for de lavestlønnede. Af flere grunde udgør satsstigningen imidlertid ikke noget fyldestgørende sammenligningsgrundlag med lønstigningerne på det private arbejdsmarked.

Først skal bemærkes, at der ved sammenligningen må tages hensyn til den gennemførte forkortelse af arbejdstiden, hvilket kan ske enten ved at beregne et til tjenestemændenes arbejdstidsforkortelse svarende tillæg til satsstigningen eller – som gjort af F. T. F. – ved omregning af arbejdernes timefortjenester til ugeførtjenester.

Dernæst må erindres, at man gennem satsstigningen ikke får udtryk for lønstig-

* Denne udformning af lavtlønstillægget indebærer for den enkelte tjenestemand, der har fået lavtlønstillæg, at dette senere modregnes i alderstillægget i det omfang, dette bringer grundløn + alderstillæg op på 11.900 kr. og derover.

ninger som følge af opnormeringer eller fremskyndet oprykning til højere lønningsklasser samt lønforhøjelser ved ydelse af særlige tillæg.

Ad disse veje sker der i perioder mellem de generelle lønreformer for tjenestemænd en tilpasning af lønstrukturen og en gennemsnitlig lønforhøjelse ud over satsstigningen, der i nogen grad kan sidestilles med virkningerne af lønglidning på det private arbejdsmarked.

I formandskabets redegørelse af februar 1963 søgte man at få et udtryk for tjenestemændenes lønbevægelse, der i højere grad end satsstigningen var sammenligneligt med de lønstatistiske oplysninger for det private arbejdsmarked, ved at beregne den årlige gennemsnitsløn pr. statstjenestemand. Det blev fremhævet i redegørelsen, at der også til en beregning af denne karakter knyttede sig en række mangler og usikkerhedsmomenter. Disse betænkeligheder er på ny blevet stærkt understreget under forhandlinger, man med henblik på udarbejdelsen af nærværende redegørelse har haft lejlighed til at føre med såvel finansministeriet som F. T. F. Betænkelighederne knytter sig især til, at gennemsnitslønnen er stærkt påvirket af forskydninger i tjenestemændenes alderfordeling, bl. a. som en følge af, at der i stigende omfang sker overenskomstansættelse af det yngre personale, at lønforhøjelsen i 1958 i praksis straktes over nogle år, hvilket tilslører den reelle lønstigning i forhold til det i 1958 tilsigtede lønniveau, og endelig at der i årenes løb er sket betydelige ændringer af formel regnskabsmæssig karakter i lønudgifternes kontering.

Som følge af de nævnte forhold har man ikke ment direkte at kunne videreføre beregningen af den gennemsnitlige årsløn for statstjenestemænd, men har anmodet finansministeriet om – ud fra en nærmere analyse dels af statsregnskabets tal for 1958/59 og 1963/64, dels af særskilte oplysninger for udvalgte styrelser, jfr. det følgende – at udarbejde en oversigt over lønudviklingen, der så vidt muligt var rensset for de nævnte og andre fejkilder.

En sådan detaljeret analyse har kun kunnet foretages for statsbanernes, post- og telegrafvæsenets samt politiets vedkommende. Disse tre styrelser har imidlertid tilsammen ca. tre femtedele af det samlede antal tjenestemænd og må ifølge finansministeriet anses for at være repræsentative for statstjenesten som helhed.

I tabel 13 er på basis af de fra finansministeriet modtagne oplysninger vist stigningen i den gennemsnitlige lønningsudgift pr. tjenestemand inden for hver af de tre styrelser fra 1958/59 til 1963/64, og det er dernæst vist, hvorledes denne stigning fremkommer.

Som det fremgår af tabellen, er en forholdsvis betydelig del af stigningen i lønningsudgiften – ganske særlig for politiets vedkommende – forklaret ved omposteringer, d. v. s. rent formelle ændringer i bogføringen. Af den reelle stigning i lønomkostningerne pr. tjenestemand, som fremgår af oversigtens nederste linie, er den overvejende del forklaret ved de forannævnte forhold: dyrtids- og overenskomstillæg, forhøjelse af stedtillæg og den særlige feriegodtgørelse. Tilbage bliver en stigning på

Tabel 13. Ændringer i den gennemsnitlige lønningsudgift 1958/59–1963/64
for henholdsvis Statsbanerne, Post- og Telegrafvæsenet og Politiet

	Statsbanerne		Post- og Telegrafvæsenet		Politiet	
	kr.	pct.	kr.	pct.	kr.	pct.
Stigning i gennemsnitlig løn- udgift ifl. statsregnskabets lønningskonti	6.501	45,6	5.658	42,3	9.161	58,0
Heraf:						
Dyrtids- og overenskomst- portioner	4.139	29,0	3.945	29,5	4.424	28,0
Forhøjelse af stedtillæg ...	343	2,4	328	2,5	315	2,0
Særlig feriegodtgørelse ...	168	1,2	161	1,2	193	1,2
Omposteringer	868	6,1	768	5,7	3.865	24,5
Reststigning	983	6,9	456	3,4	364	2,3
Stigning ekskl. omposteringer	5.633	39,5	4.890	36,6	5.296	33,5

6,9 pct. for statsbanerne, 3,4 pct. for post- og telegrafvæsenet og 2,3 pct. for politiet. Denne reststigning kan opdeles i tre bestanddele:

- a) »strækning« af lønreformen i 1958,
- b) lønforbedringer i henhold til de årlige normeringslove,
- c) ændringer i det tjenestemandsansatte personales sammensætning.

ad a: For at begrænse de umiddelbare udgiftsforøgende virkninger af lønreformen i 1958 valgte man i stedet for en så meget større øjeblikkelig lønfremgang at foretage en udbygning af alderstillægsordningen, hvorved det blev muligt for tjenestemænd, der havde opnået slutløn efter tjenestemandsløven af 1946, at opnå yderligere alderstillæg inden for den lønningsklasse, hvortil deres stilling henførtes ved 1958-loven. Denne ændring overflødiggjorde samtidig i væsentligt omfang den indtil 1958 gældende normeringspraksis, efter hvilken man gennem en ret vidtgående normering af advancementsstillinger supplerede den dagældende alderstillægsordning.

Det kan for de tre styrelser opgøres, at denne adgang til opnåelse af yderligere alderstillæg for tjenestemænd, der var på slutløn efter 1946-loven, har indebåret en gennemsnitlig lønfremgang, der i 1963/64 udgjorde 1-1½ pct. af den gennemsnitlige løn i 1958/59.

ad b: På de årlige normeringslove oprettes og nedlægges tjenestemandstillinger i takt med de ændringer, der indtræffer i statstjenesten som følge af f.eks. nye opgaver, der af lovgivningen pålægges administrationen, tekniske fremskridt og rationalisering, ligesom der i begrænset omfang sker advancementsbetonede oprykninger til højere lønningsklasse.

Den nøjagtige værdi pr. tjenestemand af disse lønforbedringer lader sig ikke opgøre, men kan for de tre omhandlede styrelser efter gennemgang af normeringslovene 1959/60-1963/64 anslås til at være af samme størrelsesorden som de under (a) nævnte ekstraordinære alderstillæg, d. v. s. 1-1½ pct. af lønnen i 1958/59.

ad c: For de tre styrelser – som for statstjenesten i øvrigt – har vanskeligheder med at rekruttere og fastholde det yngre personale på tjenstemandsbasis bevirket, at man ved nyansættelser i stigende omfang er gået over til ansættelse på kontraktvilkår. Dette har medført en forøgelse af gennemsnitsalderen og dermed af gennemsnitslønnen for det tjenstemandsansatte personale, som ikke kan anses for en reel lønstigning.

Der er tilvejebragt en række oplysninger til belysning af denne forskydning i aldersfordelingen. Det er imidlertid ikke muligt at belyse, hvor stor en del af reststigningen der kan henføres til denne årsag.

Resultatet af den foretagne analyse af tjenstemændenes lønudvikling inden for de omhandlede styrelser er således, at lønstigningen i den her betragtede periode stort set har svaret til satsstigningen, idet faktiske lønforbedringer herudover skønnes at ligge inden for de 1-1½ pct. af lønnen i 1958/59, som i alt er ydet ved normeringslovene for 1959/60-1963/64. Opnormeringer, der har karakter af rent lønavancement, har ifølge de modtagne oplysninger kun fundet sted i stærkt begrænset omfang.

Med hensyn til det samlede statsregnskab har en tilsvarende analyse ikke været mulig. Man har fra finansministeriet modtaget en oversigt over den gennemsnitlige tjenstemandsløn i hver enkelt styrelse henholdsvis i 1958/59 og 1963/64. Denne oversigt viser en gennemsnitlig stigning på 48 pct., som for de enkelte ministerier og styrelser varierer fra 36 til 67 pct. Finansministeriet skønner, at omkring en fjerdedel af den af regnskaberne fremgående stigning i lønningsudgiften (de 48 pct., der i øvrigt svarer nøje til stigningen for de forannævnte tre styrelser under ét) skyldes formelle ændringer i bogføringen.

De lønninger, som indgår i det foran nævnte talmateriale, er de faste lønninger inklusive pensionsbidrag, funktionshonorarer, bestillingstillæg m.v. Formiddags-honorarer, andre honorarer for særlig virksomhed uden for den pågældende tjenstemands egentlige tjeneste samt de i lønningsloven omhandlede særlige ydelser (befordringsgodtgørelse, time- og dagpenge under tjensterejser og ved udstationering, overarbejdspenge, godtgørelse for mistede fridage og for delt tjeneste, søn- og helligdagsbetaling, natpenge samt en række specielle ydelser) er ikke medregnet. Det kan med hensyn til honorarer oplyses, at disse fra 1958/59 til 1963/64 er forøget med 46-48 pct., hvoraf 10-12 pct. var en direkte følge af lønreformen i 1958. Honorarerne andrager i alt godt 2 pct. af de samlede lønningsudgifter. Af de særlige ydelser er befordringsgodtgørelse, time- og dagpenge samt flyttegodtgørelse fastsat således, at de alene har til formål at kompensere tjenstemændene for faktisk afholdte udgifter. I

de øvrige ydelser er der ud over forhøjelser svarende til den almindelige pristals- og reallønsregulering gennemført reguleringer, som har betydet en yderligere forbedring af disse ydelser. Det skønnes imidlertid ikke muligt at beregne størrelsesordenen af denne forbedring. For så vidt angår overarbejdsbetaling, bemærkes, at kun tjenestemænd, for hvem der er fastsat en højeste tjenestetid, d.v.s. tjenestemænd i 1.-15. lønningsklasse, har adgang til at oppebære overarbejdspenge.

Sammenfatning vedrørende tjenestemændenes lønudvikling

Efter den foretagne gennemgang af det materiale, der har været til rådighed til belysning af tjenestemændenes lønudvikling, synes man at kunne konkludere, at lønforbedringer som følge af opnormering, fremskyndet oprykning til højere lønningsklasse i øvrigt samt ydelse af honorarer m. v. for tjenestemændene som helhed i den betragtede periode kun har været af underordnet betydning, og at følgelig udviklingen i lønsatserne i denne periode giver et for tjenestemændene som helhed nogenlunde korrekt billede af lønudviklingen.

Af de oplysninger, der er givet om satsstigningen, fremgår, at denne i tidsrummet april kvartal 1958-april kvartal 1964 for de lavestlønnede andrager 43-45 pct. og for højere lønnede tjenestemænd 38-39 pct. Den omstændighed, at arbejdstidsforkortelsen for tjenestemænd direkte kun vedrører tjenestemænd i 1.-15. lønningsklasse, der er de eneste, for hvem der er fastsat en højeste arbejdstid, må antages at bevirke en yderligere uddybning af denne forskel i lønbevægelsen. Til sammenligning med de nævnte tal for lønstigningen tjener, at den gennemsnitlige årsløn på det private arbejdsmarked som nævnt side 37 i samme tidsrum er steget ca. 54 pct.

Ved en sammenligning med indtægtsudviklingen for andre grupper må den relative forringelse af tjenestemændenes (herunder de pensionerede tjenestemænds) pensionsvilkår, der er sket ved lovene om folkepension og arbejdsmarkedets tillægspension, tages i betragtning. Spørgsmålet om lønmæssig eller anden kompensation herfor til tjenestemændene er imidlertid genstand for behandling i et særligt udvalg, hvorfor man i denne redegørelse har set bort fra dette spørgsmål.

Det skal nævnes, at betænkningen fra lønningskommissionen af 1954, der lå til grund for lønreformen i 1958, indeholder de nedenfor anførte bemærkninger vedrørende regulering af de af kommissionen foreslåede lønninger. Forinden er det i betænkningen omtalt, at kommissionen har overvejet en reguleringsordning på helt automatisk grundlag, omfattende såvel dyrtidsregulering som ændringer i reallønnen. Kommissionen anså det imidlertid kun for muligt at gennemføre en automatisk virkende dyrtidsregulering, medens spørgsmålet om ændringer i reallønnen henvistes til forhandlinger mellem finansministeren og tjenestemandorganisationerne. Herom hedder det i betænkningen:

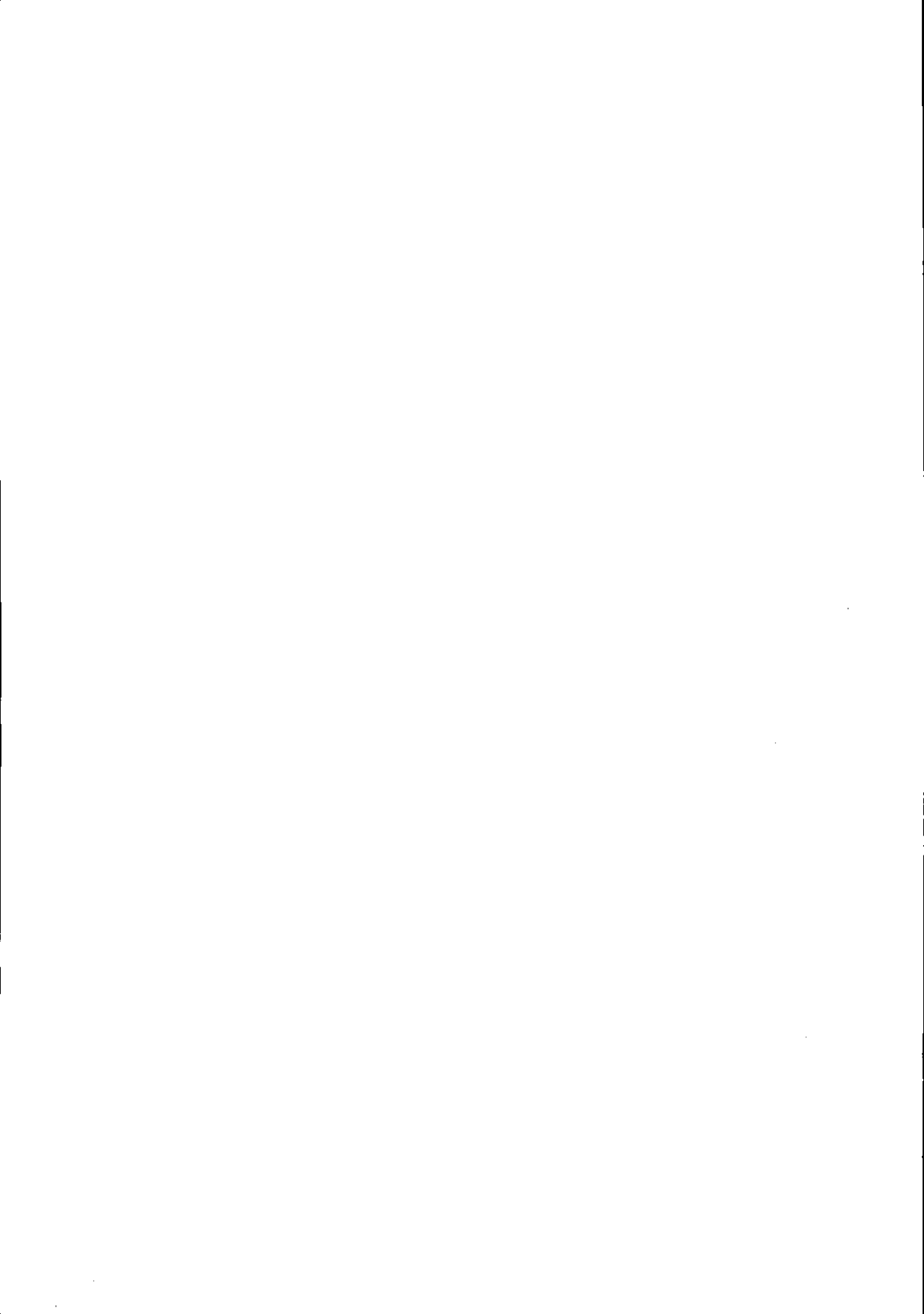
»Kommissionen anser det ikke for muligt at gennemføre en automatisk virkende reallønsregulering, men finder, at denne – ved forhøjelse eller nedsættelse af bruttolønnen ved den nye tjenestemandsløvs ikrafttræden gennem ydelse eller fradrag af en eller flere portioner af et overenskomstillæg – bør ske med finansiell hjemmel efter

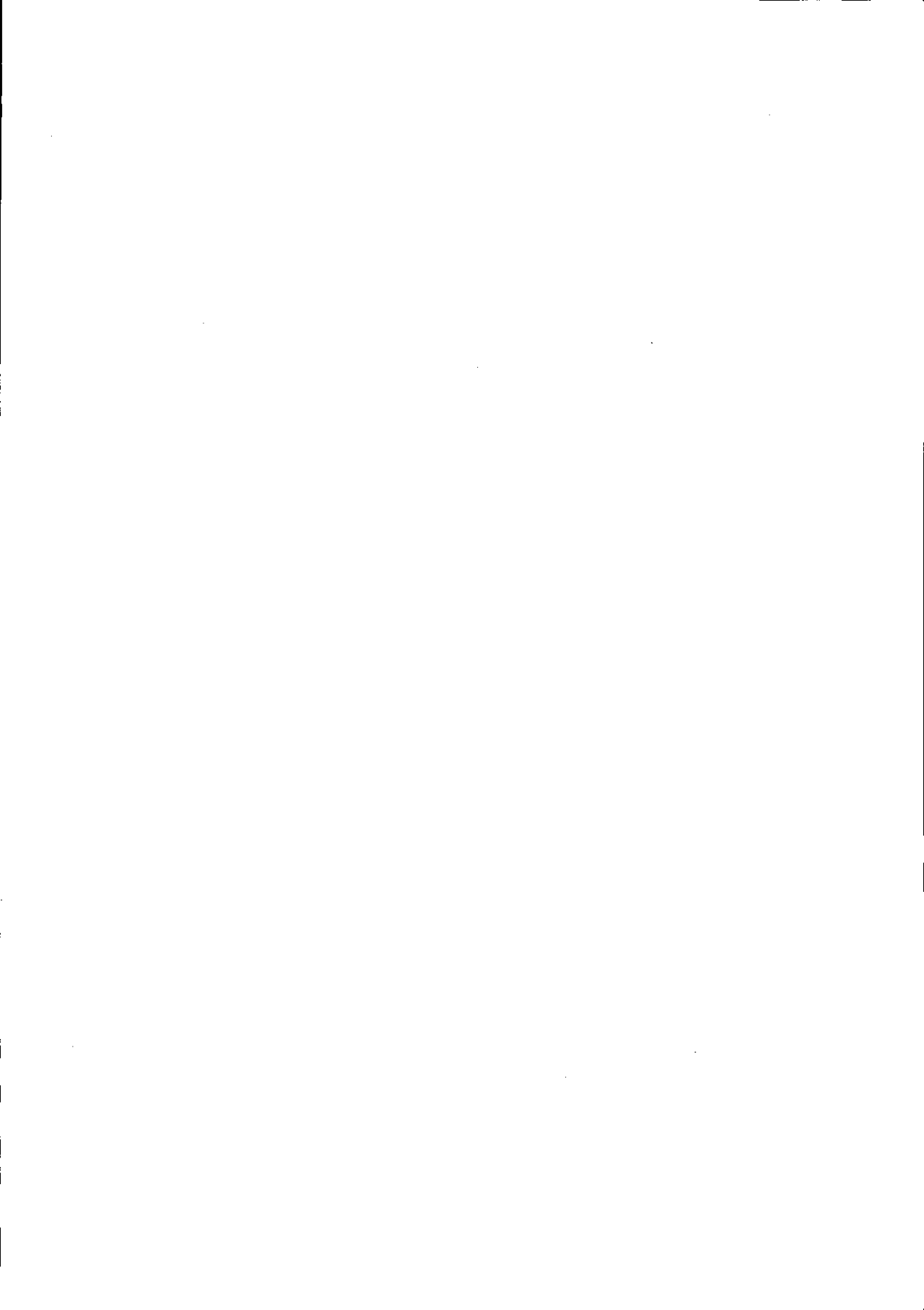
forhandling mellem finansministeren og tjenestemændenes centralorganisationer om det antal portioner overenskomstillæg, hvormed bruttolønnen eventuelt bør ændres. Der vil herunder kunne tages hensyn til lønudviklingen på det private arbejdsmarked, indkomstudviklingen i den øvrige del af samfundet, eventuelle ændringer i folkepensionsbidragets størrelse og andre forhold, som skønnes relevante ved fastsættelsen af tjenestemandslønningerne. Ved sådanne forhandlinger vil et eventuelt »velstandstal« kunne være vejledende, men kommissionen har for sit vedkommende ikke ment at kunne fremkomme med positive forslag til udregning af et praktisk anvendeligt »velstandstal«.

Som det fremgår heraf, har det ved gennemførelsen af lønréformen i 1958 været forudsat, at der ved lønreguleringen for tjenestemænd skulle tages hensyn til en række andre forhold end lønudviklingen inden for de af Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik omfattede områder. Ud over de af lønningskommissionen nævnte forhold kan der formentlig være grund til at pege på dels hensynet til en generel økonomisk samordning, dels hensynet til sikring af den nødvendige tilgang til statstjenesten.

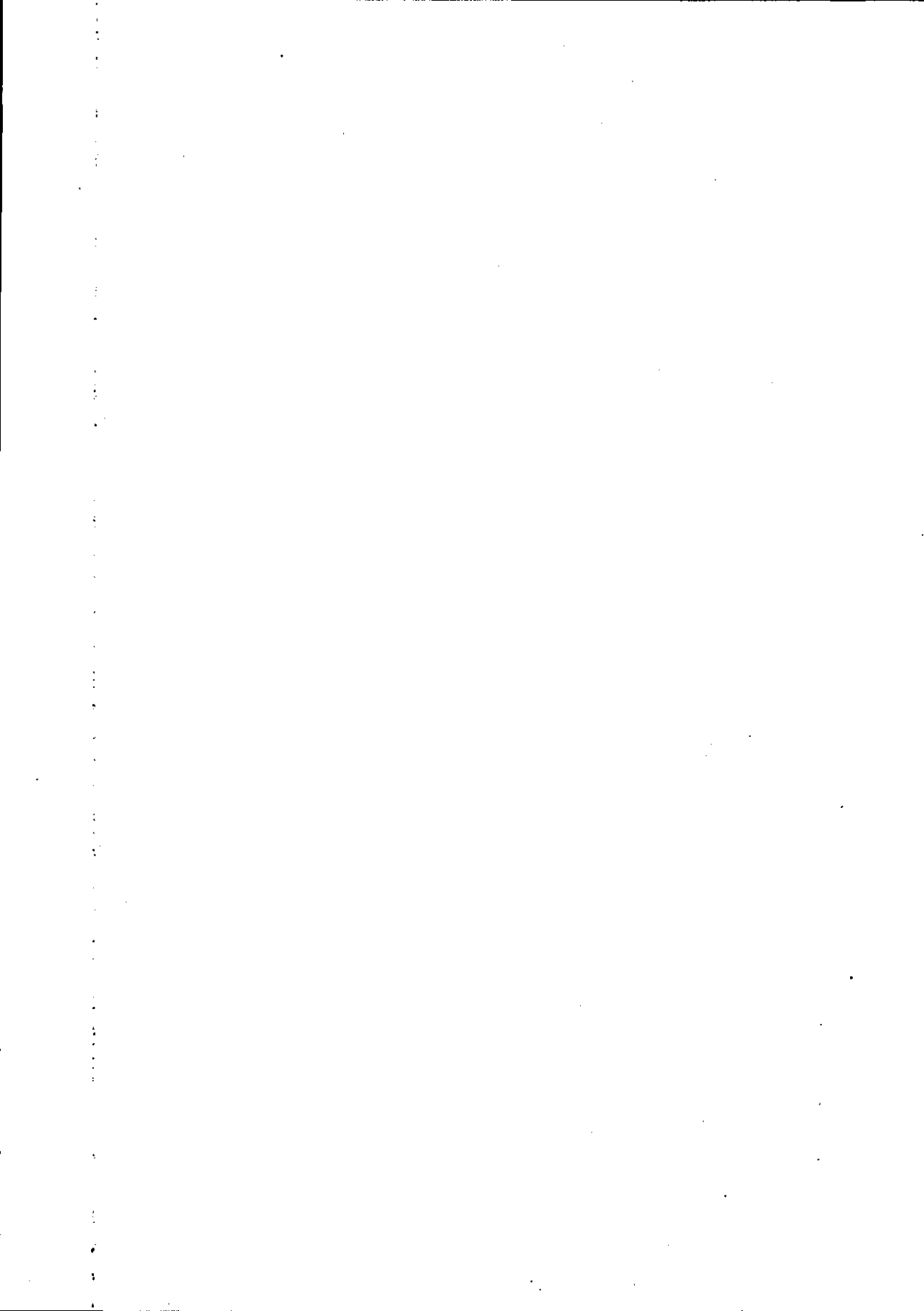
Hvad dette sidste forhold angår, er det i redegørelsen fra finansministeriet fremhævet, at staten i stigende omfang har mødt vanskeligheder med at rekruttere og fastholde tjenestemandspersonalet. De heraf følgende problemer med hensyn til udførelsen af de offentlige funktioner, undervisning m. v. har dog i væsentlig grad kunnet imødegås ved antagelse af overenskomstlønnet personale. I modsætning til, hvad der gælder for det tjenestemandsansatte personale, synes staten at være lønfører på en række felter inden for det kontraktansatte personales område.

Hvor ansættelse i en stilling kan finde sted både som tjenestemand og som kontraktansat (eksempelvis sygeplejersker i 5. lønningsklasse, kontorphonale i 2.-9. lønningsklasse og akademisk uddannet personale i 19.-24. lønningsklasse), har de pågældende ved overgang til kontraktansættelse kunnet opnå lønforbedringer, der for de yngre alderstrin vurderes som værende væsentlig større end den samtidige forringelse af pensionsvilkårene. Denne valgmulighed står dog kun åben for et begrænset antal tjenestemænd og kan formentlig hverken for disse eller, hvis ansættelse på tjenestemandsbasis fortsat ønskes benyttet, for staten være et alternativ til en forbedring af tjenestemandslønnen.









Pris 4,00 kr.

Fi 27-3

NORLUNDES BOGTRYKKERI, KØBENHAVN