

Hvilken rolle har Keynesiansk teori spillet ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik siden den 2. verdenskrig?

Indledning

Henry Grünbaum

Hvis man er henvist til udelukkende at skulle læse sig til oplysning om den økonomiske politik kan det være svært at se et keynesk indslag i det noget flimrende billede af en udpræget zig-zag-kurs, der kendetegner dansk økonomisk politik gennem næsten hele perioden. Ikke desto mindre har Keynes' teori og ikke mindst det deraf følgende syn på statens rolle i og statens ansvar for at overvinde den i det kapitalistiske system efter Keynes opfattelse iboende tendens til kronisk arbejdsløshed spillet en stor rolle i perioden efter 2. verdenskrig.

Min begrundelse er først og fremmest, at det i praktisk politik blev de keyneske tanker, der kom til at præge den kreds af økonomer og politikere, der havde tilknytning til Socialdemokratiet, og hvoraf nogle var med på et ret tidligt tidspunkt. Viggo Kampmann arbejdede således allerede i slutningen af 30'erne med opstilling af et samlet nationalbudget (som sekretær i Statistisk Departement). Ellen Andersen har i Gelting-bogen omtalt arbejdet i Jørgen Dich's generalsekretariat, hvor Gelting, Kampmann og Nørregaard Rasmussen var med. Jeg vil også nævne den beskæftigelsesbetænkning, der i 1939 kom fra det i 1937 oprettede Arbejderbevægelsens erhvervsråd med Niels Lindberg som chef, hvor J. O. Krag, Paul Gersmann og jeg var med. Den var ikke »keynesk«, men indeholdt dog et konkret udspil til en aktiv statslig politik for øget beskæftigelse. Og under krigen havde vi i 1944-45 i Stockholm et lille dansk team om efterkrigsproblemer, oprettet på initiativ af William Boserup og med Ohlin som protektor, hvorfra der til Danmark illegalt blev sendt en hel del materiale i bearbejdet form, bl.a. et sammendrag af Beveridge-planen. Materialet gik til dem hjemme, der arbejdede med efterkrigsproblemerne, herunder også til LO og Socialdemokratiets efterkrigsudvalg, hvor J. O. Krag

var sekretær. Det kom til at præge Socialdemokratiets efterkrigsprogram »Fremtidens Danmark« i afsnittet om beskæftigelsespolitikken, dog i en blanding med Myrdals »balancerede langtidsbudget«. Det var således en ret stor kreds af personer med godt kendskab til de keyneske tanker, som i praksis fik indflydelse på den økonomiske politik efter krigen. I 1952 kom yderligere, godkendt i Arbejderbevægelsens erhvervsråd, Jørgen Paldams »Planlægning for Velfærd«, som var klart »keynesk«.

Når man skal vurdere Keynes' indflydelse i dansk politik i efterkrigstiden må man efter min opfattelse lægge vægten ikke blot på selve hans økonomiske teori, men i høj grad på *det, han ville med den*. Som alle store økonomer, der afgørende har præget teorien, ville han noget praktisk — politisk. Det var — som hos de andre — et indlæg til løsning af et af tidens store samfundsproblemer. Hans teori åbnede for og *legaliserede* en aktiv statslig indsats imod arbejdsløsheden, som jeg ikke behøver nærmere at redegøre for i denne forsamling. Teorien om den latente overopsparing (tendensen til underforbrug) førte logisk til kravet om foranstaltninger, der kunne *forøge forbrugskvoten*, og det var denne del af teorien, der igen førte til *Beveridge-planen*. Jeg mener, man i høj grad undervurderer Keynes' betydning, hvis man ikke tager denne side med. Der skulle, sagde Keynes-økonomerne, tilstræbes en indkomstfordeling. Det lå da lige for, som Beveridge gjorde det, at sætte ind på de sociale, sundhedsmæssige, boligpolitiske og uddannelsesmæssige områder. Det var ikke længer kun *en dyd* at interessere sig for dette, det var nu en fornuftig og en *nødvendig* økonomisk politik, hvis der skulle opnås fuld beskæftigelse i et privatkapitalistisk system.

Derfor kan man ved en vurdering ikke kun se på den snævre økonomiske politik, idet den indsats, der i perioden op til i dag har medført en enestående udvidelse af den offentlige sektors betydning, den såkaldte velfærdsstat, samtidig har været led i den fuldbeskæftigelsespolitik, som Keynes ville opnå. Det er den aktive side af den keyneske finanspolitik. I hele den lange periode op til 1973 har det været ikke mindst denne side af den økonomiske politik, der har været væsentlig for opnåelsen af den tilstrækkelige »effektive efterspørgsel« og dermed den fulde beskæftigelse. Den keyneske politik, som den kom til udtryk i Beveridge-planen, passede godt ind i den socialdemokratiske linie, men den blev i øvrigt bredt politisk accepteret.

Hvad angår den økonomiske politik på de centrale finans- og pengepolitiske punkter kom der visse modsætninger frem allerede i »professorudvalgets« betænkning om efterkrigsproblemerne. Her kom Jørgen Dich til at stå alene med ønsket om en lavrentepolitik, og skønt udvalgets flertal gik ind for en tilbageføring af kronens kurs til de 22,40 i forhold til pundet, imod de to direktører fra Nationalbanken plus professor Axel Nielsen, blev det Nationalbanken, der fik sin vilje. Man fastholdt kronen på de 19,34.

Udenrigshandelen var efter krigen fortsat under regulering. En anden modsætning i opfattelsen kom da frem, da den socialdemokratiske regering i 1949 ville lempe den

økonomiske politik af hensyn til beskæftigelsen, og i den forbindelse strammede importreguleringen. Det førte til valg og til regeringen Eriksen-Kraft med Thorkil Kristensen som finansminister og en stram finanspolitik. Da Viggo Kampmann kom til som finansminister i 1953, blev den økonomiske politik lempet igen af hensyn til beskæftigelsen. Men han måtte derefter selv stramme i 1954-55 af hensyn til valutabalancen, og fik her støtte af Thorkil Kristensen imod Venstre. Jeg nævner kun dette som karakteristiske eksempler på problemerne i dansk økonomisk politik i 50'erne. Denne såkaldte zig-zag-kurs kom til at præge dansk politik i mange år. Dog lykkedes det flertalsregeringen 1957-60, med Viggo Kampmanns reform af afskrivningsreglerne og en mere aktivitetsstimulerende politik i øvrigt, at få Danmark endeligt ud af 50'ernes arbejdsløshed og med op på internationalt niveau, hvor der havde været fuld beskæftigelse i næsten alle lande siden 1950.

Om 50'ernes politik i »keynesk« belysning må jeg konkluderende sige, at hensynet til beskæftigelsen ikke blev prioriteret højt nok. Det er vist ikke forkert at konstatere, at frygten for inflation og pengeregighed, som havde præget »professorudvalgets« flertal og Nationalbanken, rent faktisk var politisk stærkere end de nye tanker om en keynesk politik for fuld beskæftigelse. Importreguleringen blev utvivlsomt ud fra et keynesk synspunkt lempet alt for hurtigt særlig i betragtning af de meget store omstillingsproblemer, som dansk erhvervsliv stod overfor efter krigen med den stærkt påkrævede omlægning fra landbrug til industri, som krævede betydelige investeringer i industrien og følgelig en kombination af lavrentepolitik og rimelige afsætningsmuligheder på hjemmemarkedet. I den forbindelse må nævnes Viggo Kampmanns kritik af, at Marshall-pengene ikke af Nationalbanken blev tilladt brugt af bankerne som grundlag for en kreditudvidelse til industriinvesteringer, men kun til styrkelse af valutabeholdningen. 50'erne er således karakteriseret ved en for hurtig liberalisering af importen, af den for stramme pengepolitik og af en finanspolitik, der hæmmede industriens opbygning af et større hjemmemarked. Resultatet var en betydelig stigning i arbejdsløsheden helt frem til året 1956. Først da, fra 1957/58, kom den keyneske politik til at slå igennem i praksis.

Jeg skal ikke nærmere gennemgå de forskellige faser i 60'ernes udvikling. Problemet var fortsat betalingsbalancen, med helhedsløsningen i 1963 og det mislykkede forsøg igen i 1967, der førte til VKR-regeringen. Men jeg vil gerne om perioden som helhed sige, at selv om vi i alle årene havde overskud på statsbudgettet under den fulde beskæftigelse, burde vi nok have haft en større offentlig opsparing. Det, jeg derimod vil fremhæve — når det er en keynesk politik, vi skal tale om — er, at det i en politik i overensstemmelse med hans teori er en klar forudsætning, at der er *ligevægt på betalingsbalancen*. Og skulle en væsentlig uligevægt opstå, ønskede han ikke indgreb over for lønningerne. Det problem, mente han langt bedre og lettere klares ved en tilpasning af valutakursen.

Selv om Keynes jo nok undervurderede inflationsproblemet under fuld beskæftigelse, er én ting i hvert fald helt klar, nemlig hans forudsætning om, at man sikrer det tilstrækkelige »valutariske spillerum«, det være sig ved tilpasning af valutakursen eller ved mere direkte regulering af forholdet til udlandet.

Vi er her ved et ret afgørende punkt, netop når man befinder sig i en international økonomi med forpligtelse til frie vare- og kapitalbevægelser, hvor man ikke kan gribe direkte ind over for disse. Der er ikke tvivl om, at vi i nogle år i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne havde en for kraftig løn- og omkostningsstigning, der har medført særlige danske vanskeligheder, og at en mere fornuftig indkomspolitik burde være ført. Men igen set i relation til Keynes: Den politik, der er ført efter at krisen kom, har hverken internationalt eller her i landet været i overensstemmelse med hans teori og slet ikke med hans syn på beskæftigelsen. Det er umiddelbart indlysende, at praktisk taget helt frie internationale vare- og kapitalbevægelser i Keynes' system *forudsætter*, at alle for den vestlige økonomi afgørende lande fører en politik for fuld beskæftigelse. Og det har de netop ikke gjort. Man har som bekendt sat inflationsbekæmpelsen på førstepladsen, bl.a. med den konsekvens, at selv om der passivt er tilladt endog meget store budgetunderskud helt i overensstemmelse med en keynesk tankegang, har man ikke tilladt det dertil svarende fald i *renten* til fremme af investeringerne, således som Keynes jo regner med. I øvrigt regner Keynes derudover med nødvendigheden af særlige offentlige foranstaltninger på investeringsområdet. Keynes mener ikke som mange tror, at det er muligt at styre investeringstakten udelukkende ved hjælp af den effektive efterspørgsel efter forbrugsvarer plus en lav rente. Han taler i den forbindelse (*G. Th.* side 378) om en eventuel socialisering af investeringsfunktionen, som en mulig løsning. Også på dette punkt er han således væsentlig mere »venstreorienteret« end almindeligt antaget.

For Danmarks vedkommende må det desværre siges, at den politik, der har været ført efter 1975 i det store og hele har haft samme karakter som i de førende lande. Trods såkaldte »beskæftigelsesplaner« har den økonomiske politik i realiteten brugt arbejdsløsheden som middel til at klare betalingsbalancen over for udlandet. Som i de øvrige lande har der været ført en nærmest anti-keynesk politik med bl.a. en bevidst højrentepolitik og begrænsning af efterspørgslen, nedgang i industriinvesteringerne, og en nærmest katastrofal nedgang inden for hele bygge- og anlægsområdet, herunder en bevidst begrænsning af de offentlige bygge- og anlægsarbejder i stedet for en fremskyndelse af disse. Alt dette af hensyn til betalingsbalancen, i stedet for omvendt, direkte og hurtigt at sætte ind på dette *kritiske punkt*, hvor Danmark havde særlige problemer ud over, hvad verdenskrisen i øvrigt medførte. For at opnå det fornødne valutariske spillerum, der kunne give plads for en bedre beskæftigelse, burde man — i overensstemmelse med en keynesk politik — allerede i 1976, sammen med indkomspolitikken, som foreslået bl.a. af mig, have tilpasset kronekursen til ligevægtskursen. (Det burde have været

indlysende, at den omstændighed, at man i en lang årrække havde ladet kronen følge med marken op, sammen med de for stærke løn- og omkostningsstigninger i de senere år havde givet Danmark et *særligt* problem). Resultatet var, at Danmark fik en arbejdsløshed, der var større end de fleste andre lande, og væsentlig større end i Sverige. Devalueringen i 1979 rettede sammen med indkomspolitikken op på betalingsbalancen, men kom for sent; den stærke stigning i udlandsgælden der allerede havde fundet sted, har som bekendt medført, at vi, trods balance i de løbende betalinger over for udlandet siden 1980, alligevel på grund af *rentebetalingerne* til udlandet har fået en kumulativ forøgelse af den udenlandske gæld og dermed en ekstra belastning af betalingsbalancen.

Min konklusion for hele perioden efter krigen er, at Keynes' teori har spillet en overordentlig stor rolle både for den økonomiske teori og den økonomiske politik, og at den har haft væsentlig betydning i dansk politik i positiv retning, i særdeleshed som legitimation og løftestang for udviklingen af den moderne velfærdsstat, der har befordret den fulde beskæftigelse i de mange år, indtil verdenskrisen satte ind. Krisen var sikkert kommet alligevel; men meget kunne være modvirket med en mere bevidst keynesk politik. Keynes mente absolut ikke, at kapitalismen er krisefri. Han krævede aktiv handling imod kapitalismens latente krisetendens.

Indledning

Erik Hoffmeyer

Det er en oplevelse at læse Keynes igen efter mange års forløb, og efter at mange spørgsmål er blevet sorteret og en del erkendt som irrelevante.

Gensynet med Keynes efterlader det indtryk, at han næppe er så uklar og ulogisk som ofte påstået.

Jeg skal søge i det følgende at belyse tre spørgsmål:

1. Keynes' model og anvisninger.
2. Relationen til skandinavisk tænkning.
3. Betydning for udformningen af den økonomiske politik.

Det er klart, at det på en så begrænset plads kun er muligt at give en skitseagtig fremstilling.¹

1. Den anførte litteratur og de fremsatte synspunkter har været gennemdrøftet med Lars Rohde, der selv sagt ikke har ansvar for eventuelle fejlurderinger.