

Vækstforståelsen i dansk økonomisk politik

Henrik Christoffersen

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut

SUMMARY: In some phases of the modern history of economic policy efforts to improve the conditions for economic growth have played an outstanding role. The article presents an analysis of the economic growth and of the structural and growth-orientated elements of the economic policy after 1945. On this background it contributes to the encirclement of the growth-orientated problems that will characterize the formulation of the economic policy in the years to come. Especially the article discusses the consequences of the almost onesided concentration of the economic policy on supply factors in the effort to improve the economic growth. The analysis is based upon recent economic-historical works, which form a total picture of the national and international economy up to the period after the changes of 1973-1974.

Indledning

Overvejelserne omkring den økonomiske politik anlægger som hovedregel overvejende et kort tidsperspektiv på økonomien. Det er kendetegnende for, hvor intens denne konjunkturøkonomiske debat nu er, at professor Niels Thygesen i et afskeds-interview i 1985 ved afgang som medlem af Det økonomiske Råds formandskab fremsatte det synspunkt, at rådet for at fastholde sin seriøse position måtte vende sig mod de langsigtede strukturproblemer i økonomien. Konkurrencen med økonomisk interesserede oppositionspolitikere, interesseorganisationer, bankøkonomer, cheføkonomer etc. om gennemslag i opinionen omkring konjunkturpolitiske problemstillinger var blevet for hård, bl.a. som følge af de makroøkonometriske modellers udbredelse. Synspunktet er ikke mindst tankevækkende, fordi rådets sekretariat netop blev etableret som et institut for konjunkturforskning, jf. for eksempel betænkningen om økonomisk samordning fra 1956.

I forskellige faser af den nyere økonomisk-politiske historie har vækstorienterede betragtninger af strukturel karakter spillet en særlig rolle. Det har navnlig været tilfældet ved »vendepunkterne« i udviklingen, hvor behovet for at tilføre økonomien ny udviklingsdynamik har været tilstede og hvor det samtidig har været muligt at øjne nye udviklingsmuligheder.

Vækstforståelsen i dansk økonomisk politik

Henrik Christoffersen

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut

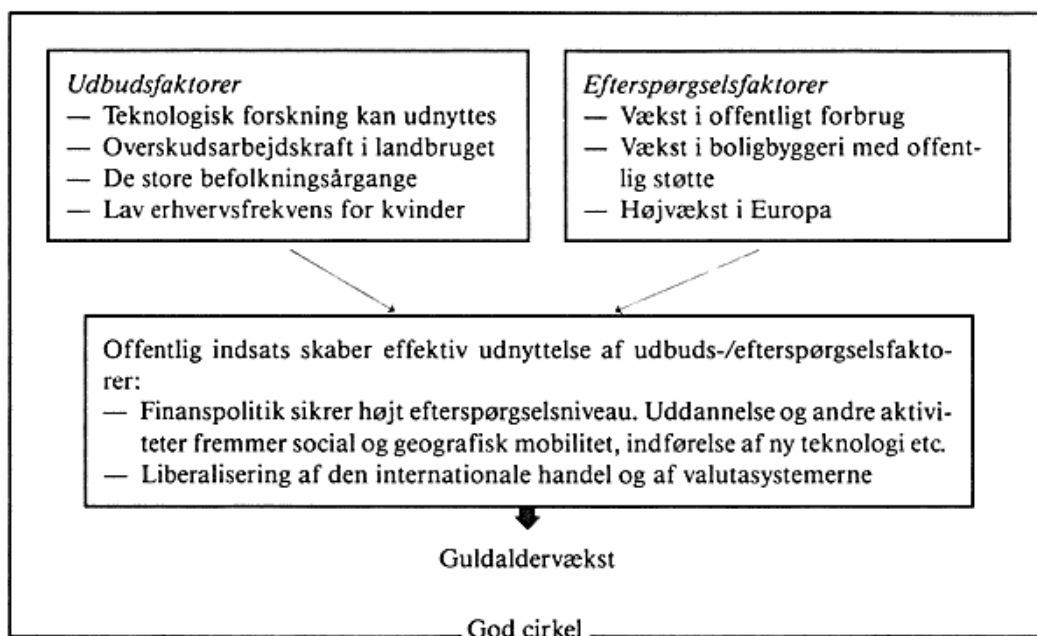
SUMMARY: In some phases of the modern history of economic policy efforts to improve the conditions for economic growth have played an outstanding role. The article presents an analysis of the economic growth and of the structural and growth-orientated elements of the economic policy after 1945. On this background it contributes to the encirclement of the growth-orientated problems that will characterize the formulation of the economic policy in the years to come. Especially the article discusses the consequences of the almost onesided concentration of the economic policy on supply factors in the effort to improve the economic growth. The analysis is based upon recent economic-historical works, which form a total picture of the national and international economy up to the period after the changes of 1973-1974.

Indledning

Overvejelserne omkring den økonomiske politik anlægger som hovedregel overvejende et kort tidsperspektiv på økonomien. Det er kendetegnende for, hvor intens denne konjunkturøkonomiske debat nu er, at professor Niels Thygesen i et afskeds-interview i 1985 ved afgang som medlem af Det økonomiske Råds formandskab fremsatte det synspunkt, at rådet for at fastholde sin seriøse position måtte vende sig mod de langsigtede strukturproblemer i økonomien. Konkurrencen med økonomisk interesserede oppositionspolitikere, interesseorganisationer, bankøkonomer, cheføkonomer etc. om gennemslag i opinionen omkring konjunkturpolitiske problemstillinger var blevet for hård, bl.a. som følge af de makroøkonometriske modellers udbredelse. Synspunktet er ikke mindst tankevækkende, fordi rådets sekretariat netop blev etableret som et institut for konjunkturforskning, jf. for eksempel betænkningen om økonomisk samordning fra 1956.

I forskellige faser af den nyere økonomisk-politiske historie har vækstorienterede betragtninger af strukturel karakter spillet en særlig rolle. Det har navnlig været tilfældet ved »vendepunkterne« i udviklingen, hvor behovet for at tilføre økonomien ny udviklingsdynamik har været tilstede og hvor det samtidig har været muligt at øjne nye udviklingsmuligheder.

Figur 1. Model for guldaldervæksten i Danmark 1957-1973



Det er sigtet med artiklen at give et bidrag til indkredsning af de vækstorienterede problemstillinger, som vil præge formuleringen af den økonomiske politik i den kommende årrække. Udgangspunktet herfor er fremkomsten af nye økonomisk-historiske arbejder, som nu »på afstand« tilvejebringer et samlet overblik over det nationale og internationale vækstforløb og den økonomiske politik frem til efter vendepunktet i 1973-784.

En model for guldaldervæksten

Vækstforløbet i Danmark efter 1945 skiller sig ud fra det europæiske forløb derved, at væksten frem til slutningen af 1950'erne var forholdsvis omkring $2\frac{1}{2}\%$ om året regnet i faste priser. Til gengæld nåede Danmark en stærkere vækst end det europæiske niveau i den gyldne periode frem til midten af 1970'erne med årlige vækstrater på over 5%. Vækstforløbet bliver i det følgende diskuteret ud fra modellen¹ i figur 1, som beskriver afgørende vækstfaktorer på varemarkedets udbuds- og efterspørgsels side og som placerer den økonomiske politik i forhold hertil. Tillige beskrives væsentlige forhold på faktormarkedene: Arbejdsmarkedet og pengemarkedet.

1. Modellen er opstillet efter inspiration fra Boltho 1982 og Maddison 1982.

Det er en kendsgerning, at der på udbudssiden i dansk såvel som europæisk økonomi var forhold, som kunne bidrage til en særlig hurtig vækst efter 2. verdenskrig. For det første fandtes relativt billigere og mere effektiv teknologi i USA, og der kunne derfor hentes hurtige gevinster ved at overføre denne nye teknologi. Ligeledes var der i landbruget i den første efterkrigstid en betydelig mængde arbejdskraft med en meget lav marginal arbejdsproduktivitet. Blot ved at hæve lønnen lidt over eksistensminimum kunne denne arbejdskraft overføres til industrien. Dette kunne altså ske uden at skabe inflation og forringet konkurrenceevne. En sådan arbejdskraftoverførsel til den mere produktive industri kunne give et stort bidrag til den økonomiske vækst. På den anden side er det nødvendigt at fremhæve, at disse vækstbefordrende omstændigheder på udbudssiden også og nok i lige så stort omfang var til stede allerede i mellemkrigstiden. Det taler for, at det ikke har været udbudsfaktorerne, som har været den direkte årsag til den accelererende vækst efter krigen. Det skal dog tilføjes, at der i løbet af 1960'erne begyndte at vise sig konsekvenser af de meget store fødselsårsgange i slutningen af 1940'erne.

Når springet op i økonomisk vækst efter omkring 1950 i europæisk økonomi og efter 1957 i dansk økonomi ikke kan forklares ud fra udbudssiden, ledes eftersøgningen efter en forklaring over på efterspørgselssiden.

Her er det af central betydning, at den offentlige velfærd i højere grad blev et mål for samfundets bestræbelser, hvad der bl.a. hang sammen med de politiske magtforskydninger, som fulgte af lønmodtagersamfundets udvikling. Konsekvensen var, at andelen af nationalproduktet, som anvendes til offentligt forbrug uden om en markedsstyring kom i stærk vækst, hvor den forud for 2. verdenskrig stort set lå fast på et lavt niveau. Boligbyggeriet voksede også meget stærkt enten som subsidieret almennyttigt boligbyggeri eller som privat byggeri begunstiget af skattesystemet.

På efterspørgselssiden kunne internationale forhold også bidrage til at forklare den tiltagende danske økonomiske vækst. Højvæksten i Europa udgjorde et meget gunstigt klima for udbygning af dansk industrieksport.

De latente muligheder på udbudssiden i dansk økonomi blev kun udnyttet i begrænset omfang og de nye efterspørgselmomenter slog kun beskedent igennem inden slutningen af 1950'erne. Landbrugets overvældende dominans og manglen på råstoffer i forening med en meget dårlig bytteforholdssituation holdt Danmark fast i en lavvækstklemme.

Bytteforholdet blev bedret markant efter 1957, hvilket gav plads for en ekspansion i dansk økonomi. De nye dynamiske efterspørgselselementer — væksten i det offentlige forbrug og i boligbyggeriet — fik lov til at slå igennem samtidig med at industriens eksport viste stor fremgang. De særlige muligheder på udbudssiden blev herunder udnyttet i stigende omfang. Der kom for alvor gang i en overførsel af arbejdskraft fra

landbruget til industrien, og investeringsniveauet øgedes som udtryk for en hurtig ibrugtagning af ny teknologi.

Den succesrige udnyttelse af vækstmulighederne beroede i høj grad på den vækstbefordrende udformning af den økonomiske politik.

For det første var det af afgørende betydning, at der blev opbygget en ny international økonomisk orden efter 2. verdenskrig. Der er ingen tvivl om, at der overalt var udbredte ønsker om at undgå en gentagelse af den dybe depression, som hærgede 1930'erne, og som fik det alvorlige omfang og en så lang varighed ikke mindst på grund af omfattende protektionisme i udenrigshandelen og manglen på et velfungerende valutasystem. På den baggrund blev der med Bretton Woods-aftalen udformet et valuta-system, som fungerede stabilt frem til midten af 1960'erne, og tillige fik dannelsen af OEEC stor betydning for afvikling af reguleringerne af udenrigshandelen og for økonomisk samarbejde i øvrigt.

Danmark engagerede sig fra starten i denne internationale økonomiske integration. Hertil kom, at Danmark siden slutningen af 1940'erne har befundet sig i en stadig søgeproces omkring europæiske markedsdannelse. Først forhandlingerne om en nordisk økonomisk union i slutningen af 1940'erne, siden EFTA, NORDEK og EF.

For det andet blev den indenlandske økonomiske politik udviklet, så den i høj grad sigtede mod en kraftig udnyttelse af vækstmulighederne. Den voksende offentlige virksomhed havde ikke alene karakter af at være forbrug. Lige så vel var sigtet at befordre den økonomiske vækst ved at bringe det grundlæggende vækstpotentiel på såvel økonomiens udbudsside som efterspørgselsside til udfoldelse.

Det kommer for det første til at indgå som en naturlig opgave for statsmagten at foretage en styring af den samlede efterspørgsel i den nationale økonomi. Der er her tale om den keynesianske økonomiske betragtningsmådes udfoldelse. Rent faktisk fik efterspørgselsstyringen efter 1960 en sådan udformning, at der til stadighed var et betydeligt efterspørgselspres, som også gav sig udslag i stadigt betalingsbalanceunderskud.

En stor del af de nye offentlige serviceaktiviteter sigtede tillige i sig selv mod at skabe grobund for hurtig vækst. Udbygning af uddannelserne lettede eksempelvis flytningerne fra landbrugserhvervet til byerhvervene og ibrugtagningen af ny teknologi ligesom offentlige børnepasningsordninger gjorde det muligt for kvinderne at søge erhvervsmæssig beskæftigelse. Der er hermed bl.a. et arbejdsmarkedsorienteret element i den økonomiske politik, som er af stor betydning set i et vækstperspektiv.

Hertil kommer, at den økonomiske politik i forhold til pengemarkedet fra slutningen af 1950'erne, hvor de bedre konjunkturer tillod det, blev tilrettelagt ud fra hensynet til at fremme den indenlandske økonomi. Renten blev herunder bevidst søgt holdt nede.

Set som en helhed er der god grund til at kalde det mønster, som prægede den økonomiske vækst fra et stykke ind i 1950'erne og frem til begyndelsen af 1970'erne, for en

»god cirkel«. Udbudsfaktorerne, efterspørgselsfaktorerne og den offentlige regulering i øvrigt spillede effektivt sammen, så resultatet blev en guldalder for højvækst.

Den »gode cirkels« vækstmønster blev brudt i 1973-74, og den økonomiske krise, som ramte hele den vestlige verden, slog nærmere hårdere til i Danmark end i andre dele af OECD-området.

Den her opstillede model for vækstmønstret i velfærdsstatens guldalder kan godt give en forklaring på bruddet i den »gode cirkel«, omend den ikke kan forklare, at bruddet kom til at foregå så pludseligt og brat, som tilfældet var.

På udbudssiden har billedet af Danmark og de øvrige europæiske lande som lande, der i teknologisk henseende er tilbagestående i forhold til et teknologisk førerland, mistet sin gyldighed i 1970'erne. Der findes nu mange steder i Europa industrier, som befinder sig i den forreste teknologiske frontlinje på deres felt, ligesom der findes sådanne industrier i USA og Japan. De er endda også ved at dukke op i en række nyindustrialiserede lande.

De tidligere muligheder for en hurtig forbedring i udnyttelsen af arbejdskraften og for en hurtig udvidelse af arbejdsstyrken er også udtømte. Arbejdskraftoverskuddet i landbruget, der i 1950'erne forholdsvis let kunne overføres til industrien, er nu stort set elimineret, og i dag er flytning af arbejdskraft til nye og mere produktive sektorer i almindelighed forbundet med langt større omkostninger, fordi dagens nye arbejdspladser er teknologisk langt mere avancerede. Udvidelsen af arbejdsstyrken ved inddragelsen af kvinderne er nu stort set også forløbet fuldt ud. Hertil kommer, at den særlige udvidelse af arbejdsstyrken, som fandt sted ved indhentning af fremmedarbejdere, stort set er bragt til ophør dels på grund af den økonomiske stagnation, men også i erkendelse af, at de sociale omkostninger var for store.

På efterspørgselssiden har det indenlandsk været af stor betydning, at væksten i det offentlige forbrug er blevet dæmpet ned i bestræbelserne på at imødegå den sektorielle ubalance i økonomien, men også fordi den stærke vækst i den offentlige virksomhed skabte effektivitetsproblemer i den offentlige sektor og et så stærkt skattetryk, at det i sig selv fik uheldige følger i form af begrænsning i erhvervsincitamentet, tilskyndelse til unddragelse m.v. Ligeledes har det spillet en rolle, at boligbyggeriets omfang er blevet reduceret. Den udenlandske efterspørgsel præges endelig af vækstratens fald.

Lige så væsentligt er det imidlertid nok, at den økonomiske politik, som på mange måder var krumtappen i den gyldne periodes vækstdynamik ved at sammenknytte vækspotentialer på henholdsvis udbuds- og efterspørgselssiden i økonomien, ikke mere kan udfylde denne rolle, men er kommet i alvorlig krise.

Ikke blot bremses væksten i det offentlige forbrug, men det er tillige bestræbelsen at bringe de offentlige budgetter i balance. Denne norm om budgetbalance kan nok ses som et blandt flere tegn på, at den finanspolitiske betragtningsmåde har mistet noget af sin gyldighed.

Virkningerne af den internationale økonomisk-politiske integration, som blev sat i gang efter 1945, er også på mange måder udtømte. I Europa har der vist sig store vanskeligheder med at forny det økonomisk-politiske samarbejde.

Den økonomiske politik og vækstforløbet

Tidens forståelse af udfordringen til den danske økonomiske politik har naturligvis ændret sig sammen med faserne i vækstforløbet. Hovedtrækkene kan måske klartest beskrives ud fra en serie centrale analyser, som på afgørende vis har været lagt til grund for de økonomisk-politiske overvejelser. Beskrivelsen er selvsagt udtryk for en tolkning.

Professorudvalgets betænkning fra 1945 analyserer vilkårene for en genopbygning efter krigen. De kortsigtede balanceproblemer ofres stor opmærksomhed, og overvejelserne gik i retning af, at den økonomisk-politiske afbalancering kan foregå ved hjælp af en videreførelse af reguleringsøkonomien samt en ny finanspolitisk efterspørgselsstyring. Det er imidlertid iøjnefaldende, at strukturelle vækstorienterede overvejelser også spiller en betydelig rolle. I forhold til økonomiens udbudsside koncentrerede overvejelserne sig om mulighederne for produktivitetsfremme gennem anvendelse af ny teknologi, og der blev lagt op til de senere teknologiprogrammer, som i øvrigt blev fremmet af Marshall-bistanden. På efterspørgselsiden var det især mulighederne for at udnytte de internationale markeder, som man arbejdede med. Særlig betydningsfuld var her tilslutningen til det nye internationale valutasystem og til OEEC. Hertil kommer, at den økonomiske politik i forhold til pengemarkedet også blev tilrettelagt med hensyntagen til strukturelle vækstorienterede betragtninger først og fremmest i kraft af den udtrykkelige ambition om at fastholde et lavt renteniveau.

Betænkningen om samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik fra 1956 giver en analyse af det dødvande, som dansk økonomi kom ind i efter omkring 1950 på grund af de dårlige afsætningsmuligheder for landbrugsvarer og en stærk bytteforholdsforringelse. Det er iøjnefaldende, at den fremlagte analyse kun lægger beskeden vægt på vækstbetragtninger i det hele taget, men fokuserer på konjunkturpolitisk styring mod ligevægt på betalingsbalancen i en situation med betydelig arbejdsløshed med ringe mulighed for at finansiere underskud på betalingsbalancen. Hovedproblemstillingen her drejer sig om bedring af samordningen mellem finans- og pengepolitikken samt en mere direkte inddragelse af løndannelsen i den økonomiske politik. Der lægges dog vægt på, at der kan fremkaldes et mere dynamisk vækstforløb gennem en effektiv konjunkturtilpasningspolitik. For det første vil det i denne sammenhæng være gunstigt, at en bedre styring af finanspolitikken fritager pengepolitikken fra at skulle dæmme op for betalingsbalancens pres med rentestigning og investeringsdæmpning til

følge. For det andet fremhæves de gunstige effekter af en konkurrenceevneforbedring ved sikring af en afdæmpet lønudvikling. I hovedsagen må pengepolitikken i denne periode dog siges først og fremmest at være tilrettelagt ud fra eksterne hensyn.

Den korte opsvingsfase fra 1958 til omkring 1961 blev ikke undervejs indkredset i en sammenfattende analyse af de økonomisk-politiske hovedproblemstillinger. Det er måske i øvrigt en af årsagerne til, at konsekvenserne af den fulde kapacitetsudnyttelse fra 1961 blev så uheldige med et spring opad i inflationen og stærk forværring af betalingsbalancen, samtidig med at finanspolitikken uforståeligt blev lempet.

Den økonomiske politik i årene lige efter 1958 var i usædvanlig grad vækstorienteret. I forhold til økonomiens udbudsside blev der taget nye midler i brug for at fremme industrialisering og ibrugtagning af ny teknologi, således eksempelvis egnsudviklingsbistand og forbedrede afskrivningsregler. Fra efterspørgselssiden bidrog det til den hurtigere økonomiske vækst, at det offentlige forbrug for alvor begyndte at vokse ovenpå grundlæggende reformer af skolevæsen og socialt sikringssystem m.v. Tillige kom boligbyggeriet i stærk opgang efter frigivelsen i 1958.

De sider af den økonomiske politik, som knyttede vækstpotentiale på udbuds- og efterspørgselsside sammen, fik stor betydning efter 1958. Efterspørgselsstyringen blev løsnet fra hensynet til at skabe fortsat ligevægt på betalingsbalancen, og der blev lagt vægt på, at en merimport kanaliseret over i stigende investeringer var en hensigtsmæssig strategi i forhold til de særlige danske erhvervsstrukturelle omstillingsproblemer knyttet til den store landbrugssektor. I forhold til udlandet engagerede Danmark sig i en afsøgning af fremtidige markedsmuligheder. EFTA-tilslutningen i 1960 blev umiddelbart fulgt af en optagelsesansøgning i EF. Trods dansk interesse blev der dog på dette tidspunkt ikke nået en tilfredsstillende markedsløsning i og med delingen af det europæiske marked.

Den økonomiske politik i forhold til pengemarkedet blev omlagt i retning af større hensyntagen til understøttelse af økonomisk vækst efter 1958. Det kommer til udtryk i bestræbelserne for at afdæmpe opgangen i renten.

Der skete fortsat gennem 1960'erne en stærk vækst i den offentlige virksomhed, som knytter vækstpotentiale på udbuds- og efterspørgselsside sammen. Ikke mindst er det bemærkelsesværdigt at en voldsom udbygning af daginstitutioner fulgtes af en hurtig opgang i kvindernes erhvervsfrekvens. Udbygningen gennem 1960'erne af den offentlige virksomhed skete i høj grad inden for et fast mønster, som stort set ikke anfægtedes af den økonomiske politik, vel ikke mindst fordi den økonomiske vækst til stadighed var meget betydelig og fordi de løbende betalingsbalanceunderskud tilsyneladende udmærket lod sig finansiere. Der blev ikke i nævneværdigt omfang sat spørgsmålstegn ved den offentlige virksomheds vækstmønster omend der udviklede sig en stigende bekymring for det efterspørgselspres, som bl.a. beroede på den offentlige væksts styrke.

I betænkningen om inflationens årsager fra 1966 præsenteres en central analyse af hovedproblemerne i dansk økonomisk politik, sådan som de tegnede sig efter konjunkturopsvinget i slutningen af 1950'erne, og efter at en fuld kapacitetsudnyttelse blev nået omkring 1961. På dette tidspunkt præget af højvækst bliver der altovervejende lagt vægt på at analysere de kortsigtede konjunkturproblemer i økonomien. Efterspørgselspresset er hovedproblemet i analysen, der dels beskæftiger sig med mulighederne for at dæmpe udviklingen i den offentlige efterspørgsel dels overvejer en bedre generel efterspørgselsstyring og påpeger behovet for indsats over for problemer, som følger af efterspørgselspresset og den stærkere inflation. Det er den offentlige udgiftsvækst, der især påkalder sig opmærksomhed på efterspørgselssiden, og Erik Ib Schmidt får som udvalgsformand lejlighed til for første gang at fremlægge tankerne om en samlet offentlig udgiftsplanlægning som styringsinstrument. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at opmærksomheden omkring den offentlige udgiftsvækst altovervejende berøede på konjunkturpolitiske overvejelser, hvorimod der ikke i nævneværdigt omfang blev opstillet betragtninger om den offentlige virksomheds rolle i økonomiens vækstdynamik. En lang række økonomisk-politiske problemstillinger trækkes frem som aktualiserede som følge af efterspørgselspresset: Kapitalgevinsterne på jord og fast ejendom som omsættes i yderligere efterspørgselsmuligheder, dyrtidsreguleringen som vedligeholder inflationen, landbrugsstøtten som stort set automatisk opreguleres med inflationen, det kommunale refusionssystem som udnyttes af kommunerne til at medfinansiere aktivitetsudvidelser, når indkomstfremgangen giver plads for, at kommunerne kan finansiere deres udgiftsandel m.v.

Koncentrationen omkring de konjunkturrelt orienterede problemer i forbindelse med efterspørgselspresset kendetegner den økonomisk politiske indsats i store dele af den vækstfase, som i den ovenfor opstillede model er beskrevet som guldaldervækstfasen. Med den fulde kapacitetsudnyttelse er det på kortere sigt alene en efterspørgselsstyring, som kan frigøre ressourcer til forøgelse af eksporten og dermed oprette den skæve betalingsbalance. Den stærke økonomiske vækst gjorde det måske mindre nærliggende at overveje en strukturorienteret indsats til imødegåelse af balanceproblemerne på lidt længere sigt gennem yderligere forøgelse af produktionsmulighederne, eksempelvis gennem yderligere udbygning af det industrielle højteknologiske produktionsapparat eller gennem hurtigere overførsel af arbejdskraft fra land til by.

Konsekvenserne af, at det ikke i løbet af 1960'erne lykkedes at løse de beskrevne balanceproblemer, trådte først tydeligt frem på pengemarkedet. Efter flere års tiltagende valutauro blev det fra 1969 igen nødvendigt at lade eksterne hensyn være afgørende for pengepolitikens tilrettelæggelse, og renteniveauet hævedes. De fortsatte balanceproblemer på varemarkedet blev taget op i den økonomisk-politiske analyse, som blev fremlagt i Perspektivplanredegørelse II i 1973. Betalingsbalanceproblemet opfattes på

dette tidspunkt som fastgroet og tilspidset, og hovedsigtet med analyserne er at kortlægge dette balanceproblem og give grundlag for en løsning.

Til forskel fra de analyser, som blev gjort i midten af 1960'erne, blev der i PPII inddraget mere omfattende analyser af vækstmulighederne i den danske økonomi. I forhold til økonomiens udbudsside sættes navnlig ind med undersøgelser af, hvilke forudsætninger hvad angår investeringer m.v., som skal bringes til veje i erhvervene, hvis en tilstrækkelig eksportekspansion skal fremkaldes. På efterspørgselssiden lægges vægt på efterspørgselseffekten i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF, ligesom styringsproblemerne omkring de offentlige udgifter stadigvæk indtager en fremtrædende plads i analyserne på trods af de væsentlige bestræbelser, bl.a. ved kommunalreformen på at afdæmpe udgiftsudviklingen.

Bruddet med guldaldervæksten

Sammenbruddet i det økonomiske system, som ovenfor er blevet karakteriseret ved »den gode cirkels« vækstmønster, førte også til usikkerhed om selve dynamikken i den økonomiske vækst. Den økonomiske politik i årene umiddelbart efter 1973 lader sig nærmest beskrive som en søgeproces frem mod et nyt bæredygtigt mønster.

I den første kriseagtige fase efter 1973 opfattedes sammenbruddet i hovedsagen som en konjunkturkrise, og den økonomiske politik tog udgangspunkt heri. I 1974 strammedes efterspørgselsstyringen betydeligt af hensyn til betalingsbalancen og i 1975 lempedes efterspørgselsstyringen af hensyn til beskæftigelsen og ud fra forventninger om et forestående internationalt konjunkturopsving, for i 1976 at blive ført tilbage til en strammere form igen. Samtidig blev der dog gjort ihærdige forsøg på at intensivere en indkomstpolitik med sigte på at bedre konkurrenceevnen og dermed styrke udbudssiden i økonomien. Der blev imidlertid ikke opnået politisk enighed om en sådan politik, og rent faktisk blev Danmarks konkurrenceevne målt ved lønomkostninger og valutakurs forværret mærkbart i denne fase.

Fra omkring 1977 slog en ny forståelse af dansk økonomis vilkår igennem i den økonomiske politik. Ud fra en opfattelse af, at økonomien mere permanent befandt sig i en ny situation, karakteriseret ved bl.a. en afsvækket international økonomisk vækst og et forværret bytteforhold, blev strukturindholdet i den økonomiske politik stærkere. De udbudsorienterede bestræbelser blev intensiverede, både gennem bedre fungerende indkomstpolitiske initiativer og fra 1979 gennem en devalueringspolitik. Hertil kom særlige omkostningstilpasningsforanstaltninger til de forekomne skift i prisrelationerne. Ikke mindst blev der lagt vægt på foranstaltninger til fremme af tilpasninger til de hævede energipriser: Isoleringstilskud, energiafgifter, fornyelse af bygningskrav etc. Tillige blev stræbt mod foranstaltninger til forskydning af efterspørgslen i inden-

landsk og forholdsvis arbejdsintensiv retning. Denne fases økonomiske politik blev af den socialdemokratiske regering sammenfattet under betegnelsen den tostrengede udgiftspolitik, sådan som det f.eks. beskrives i den første budgetredegørelse, som blev fremlagt i 1979.

Efter 1982 bliver det klarere, at den offentlige virksomhed mister betydning som dynamisk efterspørgselselement. I det hele taget bliver det iøjnefaldende, at de fortsatte mere langsigtede vækstorienterede økonomisk-politiske overvejelser stort set koncentrerer sig om økonomiens udbudsside. Her bliver en intensiveret indkomstpolitik og i forhold til pengemarkedet en lavrentepolitik hovedelementerne i en konkurrenceevnepolitik. Teknologiprogrammer, vækstorienteret uddannelses- og forskningsplanlægning, iværksætterfremme m.v. bliver ligeledes tillagt stor betydning i tidens udbudsorienterede vækstpolitik.

Fremtidsperspektiver

Den her foretagne gennemgang peger på, at dansk økonomisk politik efter 1945 især i bestemte og ikke særlig lange perioder aktivt er blevet præget af bestræbelser på at fremme langsigtede, vækstorienterede målsætninger. Den første genopbygningsfase i slutningen af 1940'erne og tillige opsvingsfasen efter 1957 var sådanne perioder præget af klart vækstorienterede økonomisk politiske initiativer. Disse perioder har netop været »vendepunkter« i udviklingen, hvor behovet for at tilføre økonomien ny udviklingsdynamik var tilstede, og hvor det samtidig var muligt at øjne nye udviklingsmuligheder. De to perioder er i øvrigt de eneste to perioder frem til 1980'erne med større fremgang i investeringskvoten.

Det skal tilføjes, at eksempelvis PPII understreger, hvorledes der efter omkring 1970 på baggrund af de fastgroede balanceproblemer udvikler sig en forståelse for nødvendigheden af en aktiv langsigtet strukturpolitik. På dette tidspunkt slår en planlægningsorienteret tilgang til den økonomiske politik i det hele taget igennem, og herunder udvikles også fremtidsorienterede analyser, som naturligt lægger op til et længere tidsperspektiv i de politiske overvejelser.

For alle de faser i efterkrigstiden, hvor den økonomiske politik har rummet særligt betydende vækstorienterede initiativer gælder det, at der er hæftet opmærksomhed om økonomiens udbudsside. Både i slutningen af 1940'erne, i slutningen af 1950'erne og efter omkring 1977 er der eksempelvis gennemført betydelige teknologifremmeprogrammer, og en række andre foranstaltninger har også været bragt i anvendelse. Pengepolitikken blev tillige frem til omkring 1950 og igen i en årrække fra slutningen af 1950'erne samt efter 1982 tilrettelagt hovedsageligt ud fra hensynet til at befordre indenlandske investeringer. I de seneste år har bestræbelserne for at styrke en vækst-

orienteret økonomisk politik rettet mod økonomiens udbudsside endda været meget betydelige.

I forhold til økonomiens efterspørgselsside har den vækstorienterede økonomiske politik i de samme perioder været skiftende både i form og intensitet. Det er bemærkelsesværdigt, at de økonomisk politiske tiltag i de seneste år kun i ringe omfang har indeholdt strukturorienterede elementer rettet mod økonomiens efterspørgselsside.

Der kan være grund til nærmere at overveje baggrunden for, at de vækstorienterede initiativer i den økonomiske politik nu stort set ensidigt er udbudsorienterede og tillige diskutere mulige fremtidsperspektiver knyttet til dette forhold.

I den indenlandsk rettede økonomiske politik udgik der for alvor en efterspørgselsorienteret vækstdynamik efter omkring 1957, hvor den offentlige efterspørgsel blev sat i vejret, og hvor boligbyggeriet kom i vækst samtidig med, at efterspørgselsstyringen blev løsnet så meget, at betalingsbalancen fik lov at bevæge sig ind i en stadig negativ position. Disse indenlandsk rettede og efterspørgselsorienterede vækstbefordrende tiltag i den økonomiske politik blev afsvækket gennem 1970'erne, og det er ambitionen i den aktuelle økonomiske politik at fastholde eller videreføre denne afsvækkelse.

I forhold til udlandet har bestræbelserne på efterspørgselssiden gået i retning af at søge markedsåbning og markedsamarbejde samt samordning af valutaer m.v.

I slutningen af 1940'erne søgtes forgæves en nordisk løsning, men der opnåedes med OEEC-tilslutningen betydelige resultater i retning af markedsåbning. EFTA-samarbejdet blev fastlagt i slutningen af 1950'erne, og også fra slutningen af 1960'erne blev der med NORDEK- og EF-forhandlingerne gjort en betydelig indsats for at forbedre markedsrelationerne.

Søgeprocessen omkring Danmarks internationale markedsforhold har præget hele efterkrigstiden, og den har til stadighed været vanskelig, både fordi Danmarks styrke i international sammenhæng er ringe, men også fordi der i Danmark hersker betydelig usikkerhed i prioriteringen af, hvilke internationale samarbejdsforhold landet bør stræbe mod. De to forgæves forsøg på at formalisere et nordisk økonomisk samarbejde peger på denne usikkerhed. Situationen er egentlig paradoksal, når Danmarks historie som den nation, der måske mest vidtdrevet er gået ind i en international arbejdsdeling i kraft af landbrugets dominans og specialisering, tages i betragtning. Usikkerheden om Danmarks internationale orientering er imidlertid nærmest taget til i styrke, og omstændighederne omkring tilslutningen til EF i 1972 har nok yderligere blokeret for en fornyelse af bestræbelserne for at tilpasse Danmarks position i international økonomisk sammenhæng til den stedfundne udvikling og til nye muligheder.

Den her opstillede analyse rejser spørgsmålet, hvorvidt det er tilfredsstillende, at de strukturelle og vækstorienterede elementer i den økonomiske politik stort set alene er orienteret mod økonomiens udbudsside men ikke mod efterspørgselssiden.

I lyset af de økonomiske balanceproblemer og effektivitetsproblemer, som er baggrund for afsvækkelsen af den offentlige vækst og af den betalingsbalancetruende efterspørgselsstyring skal her navnlig diskuteres nogle problemstillinger, som knytter sig til afviklingen af engagement vedrørende søgning efter mere tilfredsstillende internationale økonomiske relationer.

Udbudsorienteringen i strukturpolitikken må baseres på en antagelse om, at produkter som er tilstrækkeligt avancerede i teknologisk og anden henseende og som udbydes til en konkurrencedygtig pris, altid vil finde afsætning. Denne antagelse har givetvis en høj grad af gyldighed, men det er spørgsmålet, om gyldigheden vil være den samme i de kommende år. Dette beror bl.a. på, i hvilket omfang vareomsætningen vil komme til at foregå på åbne markeder.

Der er i denne forbindelse bevægelser, som kunne tyde på, at dele af vareomsætningen kapsles inde i aftalte og mere eller mindre lukkede kredsløb. De europæiske ambitioner om samarbejde vedrørende teknologisk udvikling er eksempelvis knyttet til ambitioner om etablering af markeder. Med andre ord søges her efter en ny sammenbinding på internationalt niveau af vækstdynamiske kræfter på udbudssiden og på efterspørgselssiden. Tendenser til indkapsling af varebevægelserne ses også i forholdet til udviklingslandene.

Det er vanskeligt at vurdere betydningen af disse nye strukturer, som er ved at udvikle sig. Der findes givetvis tendenser i retning af, at basale videnskabelige og teknologiske innovationer vanskeligere kan fostres inden for nationale rammer, selv i større europæiske lande og måske endda også vanskeligere i USA og Japan. På den anden side er konsekvenserne heraf for Danmark ikke umiddelbart givne. Den danske økonomiske historie kan give mange holdepunkter for at antage, at dansk erhvervslivs styrke i højere grad kan være at udnytte nye teknologiske muligheder kvalificeret, effektivt og fleksibelt frem for at bidrage væsentligt til selve de grundlæggende teknologiske innovationer. Tilbage står imidlertid alligevel, at dansk produktionsudvikling er stærkt afhængig af på den ene side en meget hurtig adgang til den teknologiske udviklings forreste frontlinje og på den anden side åbne markeder for avancerede produkter.

Den her foretagne diskussion har ikke til hensigt og giver ikke grundlag for at tage definitivt stilling til det rejste spørgsmål om den aktuelle udbudsorientering i de strukturorienterede vækstbestrebelse. Den peger derimod på en stor usikkerhed, som knytter sig til efterspørgselssidens udvikling i kraft af den iøjnefaldende usikkerhed i bestrebelse for at forny og udbygge de internationale markedsrelationer. Ikke mindst i kraft af Danmarks meget dybe involvering i den internationale arbejdsdeling må det vurderes som ganske afgørende, at denne usikkerhed giver anledning til en større opmærksomhed omkring strukturelle udviklingstendenser i den internationale efterspørgsel.

Litteratur

Boltho, Andreas, red. 1982. *The European Economy*. Oxford.

Christoffersen, Henrik. 1984. *Dansk velfærdspolitik efter 1945*. København.

Hansen, Svend Aage. 1984. Efterkrigstidens økonomiske udvikling. Note fra Københavns Universitets økonomiske institut.

Maddison, Angus. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford.

Betænkninger m.v.

Økonomiske efterkrigstidsproblemer. 1945.

Betænkning afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943. 1. del.

Betænkning om samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik. 1956. Betænkning nr. 154.

Betænkning om inflationens årsager. 1966. Betænkning nr. 421.

PPII. Perspektivplan-redegørelse 1972-1987. 1973. København.

BR 79. Budgetredegørelse 1979. Udg. af finansministeriet, budgetdepartementet.

Firkløverregeringens program for genopretning af dansk økonomi. 1982. Udg. af statsministeriet og finansministeriet.