

Danske genopbygningsproblemer 1945-1947

Professorudvalgets betænkning (1945) - afsluttet 1. maj 1945 - om økonomiske efterkrigsproblemer pegede på forventede store forskelle på både den internationale og danske økonomiske situation i tiden efter henholdsvis den første og den anden verdenskrig.

Man anførte, at den første tid efter krigens ophør i Europa sandsynligvis ville være præget af stagnation på de fleste af den internationale økonomis områder, og at overgangen fra krigs- til fredsøkonomi ville blive desto mere jævn, jo senere krig i Østen ophørte efter dens afslutning i Europa - bl.a. beroende på en mere langstrakt og gradvis afvikling af krigstidens restriktioner. Også i en rum tid efter krigens afslutning i Østen ventedes mange af restriktionerne bevaret i U.K. og adskillige andre lande. I deres et år tidligere udkomne bog henviste Krag og Gersmann (1944) til modsætningen mellem på den ene side de engelsk-amerikanske hensigts-erklæringer vedrørende frie, internationale handels- og valutaforhold og på den anden side protektionistisk prægede britiske tilkendegivelser.

Vedrørende prisudviklingen henviste Krag og Gersmann bl.a. til de oversøiske landes øgede udbudskapacitet for råvarer og konkurrencen mellem disse og nye syntetiske produkter. Heraf kunne på længere sigt opstå overvejende prisfaldstendenser, der ville foranledige industrilandene til beskyttelsespolitik for deres landbrug og den syntetiske produktion. For retableringsperioden efter overgangsperioden

fra krig til fred konkluderede professorudvalget efter opregning af de forskellige forhold tenderende at fremkalde prisfald, resp. prisstigning, at i løbet af retableringsperioden ville prisstigningstendenserne antagelig få overvægt som følge af højere beskæftigelse og deraf fremkaldte lønstigninger. Om udviklingen på længere sigt fandt man det hverken påkrævet eller muligt at udtale sig udførligt. Som bekendt var det en udbredt opfattelse, at et tilbagefald af den amerikanske økonomi i depression nogle få år efter krigen var sandsynligt. Overensstemmende hermed hedder det i udvalgets betænkning (1945, 16-17): »I U.S.A. foreligger således store muligheder for, at der nogle år efter krigens afslutning vil indtræde en stærk depression, medmindre der fortsat findes udveje for afsætning af den uhyre produktion, som fuld beskæftigelse betyder i U.S.A.. I lande med mere reguleret økonomi skulle der være større muligheder for at bremse den økonomiske aktivitet under retableringsperioden og derved mildne vanskelighederne ved omstillingen til mere normale produktionsforhold«. På linie hermed henviste Thorkil Kristensen - som finansminister i Venstre-regeringen - i Folketinget i januar og november 1946 til risikoen for et internationalt konjunkturfald og dens betydning for valget af finanspolitikens stramningsgrad.

Vedrørende Danmarks økonomiske situation pegede professorudvalgets betænkning (1945) navnlig på dels en lang

række forhold, der vil indebære lavere efterspørgsel efter arbejdskraft, i hovedsagen kun modvirket af rigelige finansieringsmuligheder kombineret med betydelig retableringsefterspørgsel, forventeligt netto resulterende i en stor forøgelse af arbejdsløsheden. Dels pegede man på, at mulighederne for forøgelse af importen ville være relativt langt mindre end efter første verdenskrig på grund af både »vanskelighederne ved at fremskaffe den nødvendige valuta og ved at begrænse dennes anvendelse til køb af bestemte varer, som måske kun vil være til stede i knappe mængder«. Hermed sigtedes til ønskeligheden af fortrinsvis at importere varer af positiv betydning for beskæftigelsen.

Længere rækkende perspektiver behandledes i den foran omtalte bog af Krag og Gersmann (1944) sammenholdt med pjecen »Landbrugets fremtid« (1946) af Carl Petersen & Jørgen Paldam. Landbrugets eksportmuligheder bedømtes her overvejende pessimistisk med henvisning til U.K.s svækkede økonomiske position, øget konkurrence fra dominions og landbrugets relativt højere omkostningsniveau, forudsat opretholdelse af høj beskæftigelse. Krag og Gersmann (1944, 210), forudså derfor, at det måtte blive gennem en industriel ekspansion, at Danmarks beskæftigelses- og udenrigsøkonomiske problemer fandt deres løsning. Ligesom professorudvalget afviste de, at varig bekæmpelse af arbejdsløsheden kunne ske ved omfattende offentlige arbejder.

I »Dansk Pengehistorie« skrev Erik Hoffmeyer (1968, 250): »Den skade, besættelsen havde forvoldt dansk økonomi, var forholdsvis let at overskue. Befolkningen var ikke underernæret, der var ikke lidt store tab blandt ungdommen, uddannelsen var ikke blevet afbrudt og produktionsapparatet var nok slidt noget ned, men ikke afgørende forringet. - Alli-

gevel talte man om økonomisk genopbygning helt frem til begyndelsen af 1950'erne på trods af, at den reale produktion pr. indbygger allerede i 1947-48 var nået op på førkrigniveau«. Dette kan tage sig ud som en noget bagatelliserende fremstilling - jfr. fodnoten sammesteds, der henviser til 1948-nationalbudgettet, hvorefter Danmarks status 1945 var forringet med et beløb svarende til godt halvdelen af samme års nettofaktorindkomst. Men selvsagt var Danmarks menneskelige og materielle tab under krig og besættelse både absolut og relativt små sammenlignet med adskillige andre landes. Det er også rigtigt, at i den økonomiske debat i 1946 og de nærmest følgende år opfattedes genopbygning først og fremmest som opgaven at retablere og forøge kapitalapparatet.

I professorudvalgets betænkning (1945, 19 ff.) opstilles en rækkefølge af mål for efterkrigstidens økonomiske politik, som antages at svare til det overvejende befolkningsflertals ønsker: 1) Opnåelse af høj beskæftigelse eller undgåelse af udbredt og langvarig arbejdsløshed antages at være det dominerende hovedmål. 2) Forhøjelse af levefoden. 3) Redressering af i al fald en del af de forskydninger i den økonomiske fordeling, som var sket under besættelsen. 4) Forholdsvis stabile pris- og lønforhold - dvs. undgåelse af både inflation og deflation. 5) Retablering af friere forhold, dvs. afvikling af restriktioner, idet udvalget dog her tilføjer, at der ikke består udbredt enighed om ønskeligheden af at afskaffe indgreb over for erhvervenes dispositionsfrihed.

Andetsteds i betænkningen kan det tage sig ud som om der med punkt (2) - forhøjelse af levefoden - navnlig er tænkt på reallønnen, og at forhøjelse af reallønnen ved fremme af prisfaldstendenser ses som et middel til at undgå løninflation. Særlig

klart fremtræder dette i mindretalsudtalelsen fra Axel Nielsen og de to repræsentanter for Nationalbanken om valutakurspolitikken.

Det mest bemærkelsesværdige ved den anførte opregning af mål for den økonomiske politik er udeladelsen af forøget investering. Det omtales, at de civile, danske investeringer var relativt lave under besættelsen, og forøgelse af investeringerne anbefales. Men motiveringen herfor er hovedsagelig multiplikatorvirkningen på beskæftigelsen, og i denne henseende sidestilles større investering med større eksport, som imidlertid fremhæves som yderligere gavnlig ved at øge tilgangen af udenlandsk valuta.

Den faktiske udvikling af beskæftigelsen i de tidlige efterkrigsår blev - formentlig overraskende - relativt gunstig. Ifølge de af Peder J. Pedersen (1977) foretagne beregninger var antallet af ledige (i tusinder):

1938:	116
1939:	104
—	
1944:	56
1945:	91
1946-1948:	63

Sidstnævnte antal opfattedes af datiden som indebærende fuld beskæftigelse - og mangel på arbejdskraft inden for nogle områder. (I 1960'erne nåedes dog langt lavere ledighedstal). Formentlig havde man undervurderet den kombinerede effekt af høj efterspørgsel og af udbuddets tilpasningsevne.

Det var først i løbet af 1946, at det blev almindeligt at anse forøgede investeringer for det essentielle element i genopbygningen. Inspirerende hertil var måske en bemærkelsesværdig radiotale, som Thorkil Kristensen holdt i november 1945 som finansminister i den nydannede Venstre-regering. Et år senere i Folketinget anslog

Thorkil Kristensen det ekstra investeringsbehov til 5 á 6 mia. kr., beklagede de begrænsede muligheder for lån i udlandet og anførte, at den ønskelige investeringsforøgelse næppe kunne præsteres alene ved større produktion, hvorfor det var påkrævet at iværksætte en midlertidig begrænsning af forbruget, som var steget stærkt fra 1945 til 1946. Af hensyn til arbejdsproduktivitets udvikling burde dog forbrugsbegrænsningen være moderat, og følgelig kunne den ønskelige forøgelse af investeringerne opnås kun gradvis. Samtidig advaredes mod følgerne af et eventuelt internationalt konjunkturbageslag, som dog initialt via bytteforholdet i udenrigshandelen kunne lette Danmarks økonomiske problemer.

Professorudvalget beskæftigede sig i sin betænkning (1945) udførligt med lønpolitikken. Hovedpunkter var ønskeligheden af 1) en tidlig forhøjelse af reallønnen, 2) fastholdelse af det nominelle lønniveau for at undgå både inflation og deflation samt 3) opretholdelse af et forhold mellem lønninger, priser og valutakurser foreneligt med høj beskæftigelse. Yderligere påpegede man, 4) at ved varigt lavere arbejdsløshed ville højere relativ løn i landbruget være et varigt fænomen, samt 5) at staten måtte have »indseende« med lønudviklingen. Hvad dette sidste punkt indebar, elaborerede betænkningen ikke.

Som det klart nok fremgår af udvalgets betænkning, kunne anbefalingerne (1) og (3) geråde i konflikt, og eftersom udvalget anså høj beskæftigelse for det overordnede mål for den økonomiske politik, måtte mulighederne for særskilt påvirkning af reallønnen i hovedsagen begrænse sig til sådanne supplerende foranstaltninger til den generelle økonomiske politik som diverse tilskudsordninger og opretholdelse af priskontrol kombineret med eventuelt udvidede rationeringer i den første del

af efterkrigstiden. Mere radikalt argumenterede J.S. Dich for at holde renten på et så lavt niveau, at direkte investeringskontrol måtte blive et varigt fænomen.

Såfremt professorudvalget blandt målene for den økonomiske politik havde medtaget et højt investeringsniveau for at retablere og udbygge landets kapitalapparat, ville man formentlig have suppleret omtalen af levestandarden og reallønnen med en nærmere drøftelse af betydningen af forbrugsstigningens tempo for forbrugsmulighederne på længere sigt.

I Folketinget i januar 1946 beklagede Thorkild Kristensen, at man i den økonomiske politik ikke havde fulgt udvalgets anbefalinger vedrørende valutakursfastsættelsen og statens indseende med lønudviklingen. Thorkild Kristensen, der var medlem af formandskabet for det ved lov af september 1940 om arbejdsforhold oprettede arbejds- og forligsnævn, holdt i 1942 i Nationaløkonomisk Forening et foredrag, hvis afgørende konklusion var, at styringen af den generelle lønudvikling - på grund af dens betydning for den samlede økonomiske udvikling og det deraf følgende behov for koordination med den økonomiske politik i øvrigt - ikke kunne overlades til arbejdsmarkedets parter, men burde varetages af regeringen.

Det oprindelige initiativ til 1940-loven udgik fra De samvirkende Fagforbund og Dansk Arbejdsgiverforening - for at forebygge tysk indblanding. På denne baggrund var det lidet overraskende, at de socialdemokratiske medlemmer af samlingsregeringen ønskede lovens umiddelbare ophævelse, og at samme krav indgik i Socialdemokratiets program af august 1945. På den anden side - som samlingsregeringens arbejds- og socialminister Hedtoft Hansen oplyste - ønskede nogle andre

regeringsmedlemmer loven forlænget. Ingen af ønskerne opfyldtes, idet loven bortfaldt ved dens udløb primo november 1945.

Mere bemærkelsesværdigt er det, at Krag og Gersmann (1944) gav principielt tilslutning til Thorkil Kristensens foredrag fra 1942 - en tilslutning, der kun modificeredes ved henvisning til betydningen af regeringens partifarve og til ønskeligheden af modsvarende indgreb over for andre samfundsgrupper.

I maj 1946 fremsatte Bertel Dahlgaard forslag om voldgift i interessekonflikter - dog således, at det efter forslaget var overladt til statsministerens afgørelse, om en konflikt skulle henvises til voldgift. Forslaget skulle således kun tjene til at afværge konflikter; men det gav ikke regeringen indflydelse på lønningerne i de tilfælde, hvor parterne enedes.

Under besættelsen - i januar 1942 - var den danske krone revalueret med ca. 8,2 pct. i forhold til Reichsmark. På grundlag heraf fastsattes i den dansk-engelske betalingsoverenskomst kursrelationen $\text{kr. } 19.34 = 1 \text{ £}$, som atter i forbindelse med middeltakursen mellem U.S.-dollar og sterling $\$ 4.03 = 1 \text{ £}$ dannede grundlag for den til IMF i oktober 1946 anmeldte kronkurs over for U.S.-dollar. Fra engelsk side anbefalede man en lavere kronkurs over for £, selvsagt for at opnå lavere sterlingpriser på landbrugsimporten fra Danmark.

Professorudvalget diskuterede udføreligt valutakursspørgsmålet, flertallet sluttende med den type af on-the-one-hand-and-on-the-other-hand konklusion som engang foranledigede præsident Truman til at spørge, om man ikke kunne skaffe ham en enarmet økonom. I sin førnævnte tale tolkede Thorkil Kristensen dog flertallets konklusion derhen, at man havde anbefalet en lavere kronkurs end den

faktisk valgte. Denne var derimod i overensstemmelse med anbefalingen fra mindretallet S. Hartogsohn, Axel Nielsen og Svend Nielsen (jfr. foran): »Mindretallet lægger ligesom udvalget som helhed afgørende vægt på, at det nuværende lønniveau bevares, og dette kan kun ske, hvis der umiddelbart efter krigen lægges an på at genoprette reallønnen. I den henseende må det efter vor formening komme til at spille en dominerende rolle at have så lave valutakurser som muligt. Det synes derfor naturligt for Danmark umiddelbart efter krigen at følge de i øjeblikket noterede kurser«. (Betænkning 1945, 83). Og således blev det - trods venstrepolitikeres åbenbare ubehag samt samt advarsler i dagspressen fra Carl Iversen og Poul Nyboe Andersen med henblik på følgerne for betalingsbalance og beskæftigelse.

Også i spørgsmålet om omfang og tempo for restriktionernes afvikling var der uenighed i udvalget - jfr. henvisningen foran til Dich's argumentation for lavrentepolitik kombineret med direkte investeringskontrol bl.a. ved vedvarende importrestriktioner. Efter stærkt pres fra erhvervskredse, der henviste til U.K.s forventede ringe leveringsevne (jfr. Ester Boserup, 1947) frigav samlingsregeringen i september 1945 importen fra U.K., resulterende i et for datidens forhold meget betydeligt handelsunderskud i 1946. Da Varedirektoratets leder Erik Lindgren i et nytårsinterview 1947 i Politiken forudsagde, at importrestriktionerne ville blive permanente, fremkom heftige protester og krav om hans afskedigelse.

I et foredrag i marts 1946 i Nationaløkonomisk Forening angav Carl Iversen (1946) som forudsætninger for pris- og importrestriktionernes afvikling »blandt andet« følgende ti: 1) normale tilførsler udefra; 2) ingen international depression; 3) rimelige prisrelationer internationalt

mellem råvarer, landbrugs- og industrivarer; 4) det internationale kapitalmarkeds genopståen; 5) liberaliseret, multilateral international handel; 6) rimelig grad af valutakurspolitisk frihed; 7) inddragning af de ledige penge; 8) indenlandsk harmoni mellem priser og omkostninger; 9) en lønudvikling der tillod opretholdelse af denne harmoni; 10) hvis beskyttelse af indenlandsk produktion ønskedes opretholdt, da toldforhøjelse til afløsning af importkontrollen. En imponerende liste, der må have fået de lyttende grossister til at blegne - og endda inkluderede fortegnelsen, sært nok, ikke finanspolitikken. Ej heller indgik, at afvikling af nogle indenlandske restriktioner, navnlig huslejekontrollen, kunne bidrage til afvikling af pris- og importkontrol, - jfr. det velkendte tema, at restriktioner på ét område kan trække supplerende på andre områder med sig. Det bør tilføjes, at Carl Iversen i den følgende diskussion af den mulige rækkefølge af restriktionernes afvikling var mindre negativ.

For venstregeringen var det selvsagt lidet lysteligt, at den i 1947 som følge af valutapuklen måtte skride til en skærpelse af importbegrænsningen. Socialdemokratiets holdning til restriktionspolitikken var adskilligt mere positiv; men man ønskede en ændring af navnlig importbegrænsningens teknik, der fjernede importtilladelsernes karakter af velerhvervede rettigheder, og importkontrollen ønskedes anvendt som instrument til investeringskontrol. Andre punkter i partiets program af august 1945 var statsovertagelse af jord ved en 3½ pct. skat på jordværdien modsvaret af 60-årige obligationer til jordejerne, samt et ganske omfattende socialiseringsprogram. Det hed sig, at augustprogrammet var udarbejdet af en kreds af yngre socialdemokrater med J.O. Krag som det mest fremtrædende

medlem. Men mange år senere tilkendegav Krag, at han havde været skuffet over programmets gammeldags tilsnit - en oplysning, som finder støtte ved en sammenligning af programmet med fremstillingen i bogen af Krag og Gersmann (1944).

Den her omtalte periode fandt sin afslutning ved indbydelsen den 4. juli 1947 til Danmarks deltagelse i Paris-konferencen om Marshall-hjælpen. Seks dage senere accepteredes indbydelsen, dagen efter et møde mellem de nordiske udenrigsministre, hvis udtalelse efter mødet udmærkede sig ved dens forsigtige formulering, betonende landenes neutralitet i relation til forholdet mellem stormagterne - jfr. tilsvarende udtalelse af statsminister Hedtoft i et spørgeprogram i radioen i slutningen af januar 1948. Forud for udenrigsministrenes møde var gået mundtlige advarsler fra russisk side i de respektive nordiske hovedstæder.

Til forståelse af udviklingen i disse første efterkrigsår er det afgørende, dels at tabene under krig og besættelse var langt mindre end i andre lande, i særdeleshed Holland, og at solidariteten mellem de forskellige samfundsgrupper om genopbygningsopgaven var tilsvarende svagere, dels at der under besættelsen var sket store forskydninger i den økonomiske fordeling, som i det mindste for en stor del udbredt ansås for moralsk uberettigede og forargelige.

Vigtigt var måske også, ikke mindst for udviklingen på længere sigt, jfr. Mancur Olson (1982) - at krigsperioden ikke, således som tilfældet var i nogle andre lande, førte til en radikal ændring af samfundets institutionelle struktur og derfor heller ikke til nogen tilsvarende fornyelse i det politiske liv.

Litteratur

- Som del af større, samlede fremstillinger er perioden 1945-47 behandlet navnlig i: Svend Aage Hansen (1974) Økonomisk vækst i Danmark, bd. II. Svend Aage Hansen & Ingrid Henriksen (1980) Dansk social historie, bd. 7. Velfærdsstaten 1940-78. Dansk pengehistorie (1968), bd. 2. Erik Hoffmeyers afsnit.
- Kaj Kjærsgaard & E. Damsgård Hansen (1983) Dansk økonomisk politik.
- Betænkning (1945) afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943. 1. del: Økonomiske efterkrigsproblemer.
- Boserup, Ester (1947) Dansk importregulering gennem 15 år. Nationaløkonomisk Tidsskrift 85, 37-67.
- Iversen, Carl (1946) Kan restriktionerne afvikles? Nationaløkonomisk Tidsskrift 84, 58-81.
- Krag, J.O. & P. Gersmann (1944) Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer.
- Kristensen, Thorkil (1942) Problemer vedrørende arbejdsmarkedets fremtidige ordning. Nationaløkonomisk Tidsskrift 80, 233-247.
- Olson, Mancur (1982) The Rise and Decline of Nations.
- Pedersen, P.J. (1977) Arbejdsstyrke og beskæftigelse. Socialt Tidsskrift 53, 31-56.
- Petersen, Carl & Jørgen Paldam (1946) Landbrugets Fremtid.
- Rigsdagstidende. Folketingets forhandlinger 1945-47.

Debat

Fhv. nationalbankdirektør *Svend Andersen* indledte debatten af Jørgen Geltings indlæg og kommenterede spørgsmålet om, hvorfor den danske befolkning ikke opfattede afsavn som nødvendige i genopbygningsperioden. Svend Andersen nævnte det forhold, at Danmark var kommet gennem krigen med langt færre ødelæggelser end de fleste øvrige europæiske lande, og at de væsentligste tab, som tabet af halvdelen af handelsflåden og nedslidningen og forringelsen af produktionsapparatet, ikke var synlige. Svend Andersen fortsatte:

»Samtidig stod end ikke klart for de danske økonomer, at England, som var hovedmarkedet for Danmarks vigtigste valutaintjenende erhverv, landbruget, var gået ud af krigen i en meget stærkt forringet økonomisk position. England ville ikke og kunne formentlig heller ikke betale de landbrugsvarerpriser, som man regnede med skulle til for at skabe balance i den danske økonomi. Dette og andre allerede nævnte forhold gjorde, at den danske befolkning stærkt undervurderede den realøkonomiske forringelse i Danmarks situation i 1945 sammenlignet med før krigen«.

Leon Jensen støttede Jørgen Gelting i det synspunkt, at der var en udbredt frygt for lønarbejderne i arbejdsgiverkredse. Industrirådet og Dansk Arbejdsgiverforening så begivenhederne i august 1943 som et forvarsel om omfattende social og politisk uro i overgangsperioden fra krig til fred og anbefalede i februar 1944 på et

industrirådsmøde deres medlemmer at opretholde beskæftigelsen på så højt niveau som muligt uafhængigt af de økonomiske omkostninger, der kunne ligge i den overbeskæftigelse, som det ville indebære. Begrundelsen var faren for uro. Udviklingen forløber anderledes end ventet idet faldet i beskæftigelsen kommer tidligere, nemlig allerede fra nytår 1944/45 fordi Tysklands sammenbrud som økonomisk enhed begynder før det endelige militære sammenbrud. Leverancerne fra Tyskland til Danmark er stærkt nedsat allerede ved nytår 1944/45 og stort set ude af billedet i begyndelsen af 1945. Den virkelige vækst i arbejdsløsheden foregår før maj 1945 og varer kun sommeren over. Derefter stiger beskæftigelsen. Ledigheden nåede ved sit højdepunkt i sommeren 1945 kun halvdelen af det omfang Industrirådet frygtede i oktober 1944.

Ole Karup Pedersen var enig i, at frykten for lønmodtagerne spillede en rolle. Der var tale om, at fagforeningsledelsen både i august 1943 og under folkestrejken i København i sommeren 1944 mistede grebet om medlemmerne. Ole Karup Pedersen fortsatte:

»På den anden side mener jeg, at den sociale fællesoplevelse af fælles ansvar for samfundets økonomi hurtigt blev retableret. Når lønmodtagerne i efterkrigstiden stiller krav om levestandardforbedringer er det næppe udtryk for manglende forståelse for de økonomiske rammer, men for den fortsatte forhandlingsproces om realløn og fordeling og som udtryk

for en politisk opfattelse af hvilken samfundsudvikling, der var ønskelig«.

Jørgen Paldam: »I årene 1945 og 1946 var hele tankegangen, at man stod overfor en politisk radikaliserings i Europa. Erfaringerne fra perioden efter 1. verdenskrig lå bag og der var en forventning om, at udviklingen ville komme ind i et helt nyt spor. Det var på den baggrund »Fremtidens Danmark« blev udskrevet, og det passede til den politiske situation«.