

Opsummering

Forhandlingerne på konferencen har i mine øren afstukket følgende retningslinjer og problemstillinger for den videre udforskning af dansk genopbygningspolitik i årene 1948-52:

For det første bør man se nærmere på hvorledes de politiske strukturer og delingslinjer greb ind i formningen og motivationen af Marshallplanens gennemførelse. Banalt udtrykt, om man først og fremmest var bange for kommunisterne. Mere indviklet og mere realistisk om hvorledes hele den politiske atmosfære, de politiske styrkeforhold og den offentlige opinion kom til at bestemme dels planens iværksættelse, dels den vej man konkret valgte at gå ved gennemførelsen af planen. Vi har lært, at det politiske aspekt var centralt, selvom man troligt må afvise at se planen alene i et koldkrigs perspektiv.

For det andet det økonomiske aspekt, der af professor Kindleberger blev præciseret til spørgsmålet om »dollars did save the world«. Der har været givet forskellige svar. Tydeligst var vel Otto Müller, der svarede klart bekræftende - dollars »did save the day«, om ikke the world. Det var blevet uhyre besværligt hvis man ikke havde haft dem. Men selvfølgelig er det også interessant at se på de alternativer, som forelå til at løse problemerne. Det

ene var om man ved en blanding af austerity eller smalkost og planøkonomi kunne arbejde sig ud af situationen. Den anden mulighed, som Sir Alec Cairncross har strejft, er om en simpel devaluering ikke var det mest bastante og varige svar på ønsket om igen at få balance i verdensøkonomien som ledning til genskabelse af handel og fornyet vækst.

Sagt lidt anderledes havde det måske været lettere at komme igang igen, hvis Europa i 1947 havde set i øjnene, at vi var blevet en hel del fattigere og var rykket et godt stykke ned i verdens økonomiske rangorden. I stedet for at holde på illusionen om status quo ante bellum skulle man have nedskrevet vore valutaer (og reallønnen) så meget, at vi blev konkurrencedygtige på det amerikanske, på vort eget og på alle andre markeder. Cairncross selv hævder, at dette er ren teori, og at denne kurs havde været umulig dengang. Årsagen lå i politiske omstændigheder, men der må vel tilføjes det ræsonnement, at en devaluering, som var tilstrækkelig til at opnå balancen i samhandelen, i 1947 måtte have været så radikal, at den ikke alene havde beskåret reallønnen, men også vækst- og omstillingsevnen - altså forsinket genopbygningsprocessen alvorligt, måske så alvorligt, at de politiske reaktioner havde været uoverskuelige. Modsat 1949.

I forbindelse hermed var der i drøftelserne interesse for at diskutere, hvilke sider der var de vigtigste i Marshallplanen - eller i Marshallplanprocessen, som Erik

Professor ved Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

1b Schmidt med rette har benævnt den. M.h.t. de virkninger denne proces havde for den økonomiske vækst, er der almindelig enighed om at understrege timingen. De fleste synes at mene, at netop et beløb af denne betydelige størrelse og varighed på netop dette tidspunkt fik meget stor virkning.

Men man har også hæftet sig ved planens iværksættelse med den moderate men ganske langsigtede planlægning, der blev gennemført. Tildelingen af de stadig begrænsede beholdninger af dollar og anden hård valuta, udlånene af counterparts-fonden og indsatsen på produktivtetsforbedring gennem lønformer og intern organisation skete jo med en hidtil ukendt målbevidsthed, og det lykkedes for alvor at mobilisere de væsentligste grupper og organisationer i samfundet. Arbejderbevægelsen gjorde en stor og positiv indsats og medvirkede til at der trods smalkosten længe var ordnede forhold på arbejdsmarkedet og at lønstigningerne ikke helt tog pippet fra produktionsfremgangen, sådan som det vel havde været ved at ske i de allerførste efterkrigsår.

Men modsat mange af planerne i 1945 sigtede den styrede vækst- og omstillingsproces under Marshallplanen ikke frem mod selvforsyning. En hovedmålsætning og en hovedvirkning var tværtimod en integration af de vesteuropæiske økonomier og en begyndende åbning af dem udadtil. I høj grad påvirket af amerikanske ønsker og pressioener skete der en tvangsliberalisering af de europæiske landes udenrigshandel, der førte videre frem til de forskellige markedsdannelser i 1960, men allerede forinden havde betinget en meget betydelig udvidelse af arbejdsdelingen mellem landene og en dermed sammenhængende vækst i produktiviteten og moderniseringen.

Det er imidlertid her blevet indvendt,

især af professor Milward, at det meste af dette, og især de positive sider ved integrationen, formentlig var kommet alligevel. Og der kunne jo også fremføres mindre positive sider af planen og dens gennemførelse - sidevirkninger, der delvis var betinget af snævrere egoistiske momenter i den amerikanske politik (via told- og skibsfartsreglerne etc.) eller af samme lands konkrete magtpolitiske hensyn, der bl.a. indebar en isolation fra Østeuropa, delvis af integrationen som sådan. Mest i den sidste kategori falder opgivelsen af suverænitet og mulighederne for at styre og planlægge det enkelte samfunds økonomiske udvikling ud fra dets egne mål og grundvilkår, socialt som økonomisk.

Nogen stor tilslutning har der ikke været til denne tankegang. En økonomisk selvforsyningspolitik baseret på fattigdom var ikke bare lidet attraktiv, men ville ihvertfald for et land af vor størrelse og struktur indebære en overvældende faktisk afhængighed af vore modparter i den samhandel, som nødvendigvis måtte opretholdes. 30'ernes ydmygende og kostbare afhængighed af England og Tyskland stod i frisk afhængighed, så importregulering med bilaterale handelsaftaler blev ikke af ret mange betragtet som et instrument, man kunne have glæde af at beholde, kun som en nødhjælp.

Men måske kunne sagen ses lidt anderledes, hvis man forlængede tidsperspektivet op gennem 50'erne, hvor dansk økonomi en tid lang sad i den klemme, som fremtvang stop-go-politikken: hver gang beskæftigelsen, produktionen og investeringerne nåede et rimeligt niveau, indtrådte en valutamangel, som tvang til opbremsning og nedsættelse af vækstraten, lige indtil man i 1958 fik eengangsforbedringen af bytteforholdet og muligheder for at låne på det internationale marked.

Måske kunne man opstille det spørgsmål, om ikke den hårdhændede opgearning af vor økonomi til udvidet valutaindtjening og samhandel med udlandet i årene 1948-52 til en vis grad indebar den omkostning, at man gik tilbage i et erhvervsspor, man burde forlade: Af valutariske grunde sat-sedes der på genopbygning af en landbrugseksport, hvis udsigter på længere sigt var ganske svage, med det resultat, at man op gennem 50'erne måtte komme i klemme, da det europæiske landbrug ekspanderede kraftigt og med hjælp af protektionistiske støtteforanstaltninger i stigende grad selv dækkede den beskedne stigning i befolkningens fødevareforbrug. Måske havde det været rigtigt, om man i Marshallplanens år havde kunnet vælge en erhvervsudviklingsstrategi, der var mere fremadrettet og mindre behersket af kortsigtede valutaindtjeningsbehov. Modargumentet er selvfølgelig, at en aktiv fremme af dansk industri ved denne tid uundgåeligt for en stor del ville have betydet konservering af lidet levedygtige brancher og virksomheder, mens en satsning på ekspansive sektorer forudsatte både systematisk overførsel af teknologi ude fra, en betydelig import og en ganske rum tid til omstillingen. Men det lader sig dog nok ikke ganske afvise, at det ville have været en fordel, hvis man gennem en anden planlægning havde kunnet sprede valutaindtjeningen mere.

Min egen opfattelse er nok den, at genopbygningen i Marshallplanens regi og periode skete med et held og en fremgang og så få væsentlige skader og fejlgreb, som det ud fra de senere årtiers erfaringer med politisk styring af økonomien på nogen måde kunne forventes. Det er mit indtryk, at deltagerne i denne konference stort set har haft samme opfattelse af Marshallplanen som en temmelig enestående succes.

Afsluttende debat

Industriens rolle

Efter *Niels Thomsens* indlæg blev spørgsmålet om industriens rolle i genopbygningsperioden drøftet.

Anders Ølgård bemærkede, at det først er i den økonomiske oversigt fra 1954, at Det økonomiske Sekretariat klart udtaler, at industrien må være grundlaget for økonomisk vækst fremover. Omkring 1949/50 forestillede man sig ikke, at industrien kunne ekspandere væsentligt hurtigere end det skete. En politik baseret på selvforsyning og planøkonomi havde næppe ført til hurtigere industriudvikling. Heroverfor anførte Jørgen Paldam, at forestillingen om en forcering af industriudviklingen gennem mere bevidst økonomisk planlægning gik meget længere tilbage og fandtes i 1948. Mange var i 1948 klar over, at landbrugets udsigter på lang sigt ikke var så gode. Det blev diskuteret i perioden efter krigen og under Marshallplanen. Det var ikke noget, der blev overset.

Erik Ib Schmidt udtalte, at han så langtidsprogrammet som et udtryk for, at der blev lagt vægt på industriudviklingen i Danmark. Han fortsatte: »Vi betragtede langtidsprogrammet som en industrialiseringsoperation klart udtrykt ved, at landbruget skulle nå 10-15% over førkrigsniveauet mens industrien skulle nå 35% over, og industrieksporten skulle ekspanderes. Det var de synspunkter, vi førte frem i OEEC. Nok var landbruget meget vigtigt for valutaindtjeningen her og nu, men det var ikke landbruget, der kunne

sikre fremtiden - slet ikke beskæftigelsesmæssigt. I øvrigt var den senere ensidige betoning af industrien og industrieksporten for snæver. Tallene viser jo, at den stærkest ekspanderende del af vores økonomi er tjenestefagene med tjenesteydelserne som den stærkest accellererende valutaindtjener. Her har skibsfarten og turismen været vigtige. Hotelbyggeriet blev jo drøftet meget, hvor direktør Hartogsohn fra Nationalbanken var imod at anvende modværdimidlerne til den slags luksus, mens vi andre sagde, at det var i turismen, at valutaindtjeningen lå. Den ensidige betoning af industriens rolle må modificeres.

Kunne vi have udviklet industrien hurtigere? Det mener jeg ikke. Det var en historisk modningsproces, som måtte tage meget lang tid, og selv om vi havde ønsket at ekspandere industrien meget stærkere, så kunne vi ikke med de midler, der var til rådighed. I langtidsprogrammet indgik der mere eller mindre syge prestigeprojekter indenfor industrien. Dem gik amerikanerne højt op i, men det var helt klart ikke den måde, vi kunne lave industripolitik på. Det kunne man i Norge, hvor man havde naturressourcer, som gav grundlag for enorme subsidierede investeringsprojekter.

I Danmark var det en lang proces med vægt på teknisk-videnskabelig forskning. Den begyndte faktisk i 1937 da Akademiet for de tekniske Videnskaber blev grundlagt. Det tog ekstra fart fra 1950'erne med udviklingen af de tekniske ud-

dannelser og af forskningsstyringen inden for den teknisk-videnskabelige forskning. Det var fremadrettet erhvervspolitik og initiativet kom ikke fra undervisningsministeriet, men fra erhvervsfolk og økonomer. Det er den grundlæggende form for erhvervspolitik, som i dag føres videre i en række teknologiske og forskningspolitiske organer. Det er helt klart, at hvis man i 1947 og 1948 havde rejst diskussionen om disse ting, var det ikke blevet opfattet. Det var en lang modningsproces, hvor vi også lærte fra USA og andre store industrilande. Opbygningen af hele vores forskningspotentiel og teknologiske servicepotentiel var en meget langsigtet opgave. Det var tyngdepunktet i en langsigtet økonomiudvikling og samfundsudvikling. Det var ikke noget man sad og lavede en politik for, og så kørte det.

Det skal med i billedet, at vi dengang havde en meget enfoldig vækstmålsætning rettet mod produktion og beskæftigelse. Bevaring af naturressourcer, sikring af rekreative områder, skabelse af godt arbejdsmiljø, forbedring af befolkningens sundhed, kvindernes lige adgang til erhvervslivet, forholdet til den 3. verden - ingen af disse ting eksisterede i vores bevidsthed dengang, som noget man behøvede at tage højde for.

Niels Thomsen spurgte om årsagen til, at erhvervspolitikken i Danmark er baseret på en generel fremme af basisinvesteringer, alene ligger i de få naturressourcer. Var der ikke også politik i dette, og var det ikke forbundet med interesseorganisationernes, Industrirådets, rolle i det politiske system.

Erik Ib Schmidt: »Det er klart, at interesseorganisationernes struktur var bestemt af 1930'ernes erhvervsstruktur og der kom ikke fornyelse fra den side. Der var ikke interesseorganisationer, som kunne repræsentere serviceerhvervene.

Interesseorganisationerne repræsenterer den bestående struktur. Fornyelsen kom fra den akademiske verden, fra ingeniørforeningen osv.«

Birgit Nüchel Thomsen anførte, at samordningsudvalgets betænkning fra 1956, Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik, udtrykkeligt sagde, at der var strukturproblemer i dansk økonomi, og at den industrielle vækst måtte igang. Man kan spørge, om industriekspansionen fra 1958/59 så var et resultat af en selvstændig dansk politik eller, om den blot var udtryk for, at væksten i udlandet trækker dansk industri igang.

Valutakurspolitik

Erik Ib Schmidt kommenterede også spørgsmålet om, hvorvidt devaluering og liberalisering af de internationale kapitalbevægelser kunne ses som alternativ til Marshallplanen og til en politik baseret på selvforsyning og planøkonomi. Han udtalte her, at en sådan politik ville have helt samme effekt som selvforsyningspolitikken. Sammenlignet med den førte politik under Marshallplanen ville begge alternativer føre til meget stærkt nedsat import og stærkt nedsat levestandard. Fordelelingspolitisk ville der dog være en stor forskel mellem de to alternativer, idet profitterne med liberaliseringspolitikken ville ligge på et højere niveau.

Til spørgsmålet om devaluering og valutakurspolitik anførte *Svend Andersen*, at man til dels kunne se de høje vesteuropæiske kurser før devalueringen i 1949 som en bevidst politik fra Vesteuropas side, der via problemet med dollarmangel, skulle presse USA til at forøge den internationale dollarlikviditet.

Internationalt samarbejde

Svend Andersen ønskede, at Marshallplanens betydning for det videre vesteuropæ-

iske samarbejde blev drøftet. Hertil udtalte Erling Kristiansen, at en række forskellige samarbejdsformer og institutioner var under udvikling i Europa allerede i den sidste del af krigen, og at dette samarbejde udviklede sig efter krigen. Det drejede sig først og fremmest om råvarefordeling og transportproblemer, men også - med dannelsen af FN-organisationen Economic Commission for Europe (ECE) i 1947 - om hele det europæiske betalings-system. Man håbede, også fra USA's side, at ECE kunne blive forum for frugtbart samarbejde, også mellem Øst- og Vesteuropa. Denne forestilling forlades hurtigt, og herefter blev et realistisk økonomisk samarbejde opfattet som et samarbejde mellem de vestlige lande. Det var ikke muligt med et praktisk økonomisk politisk samarbejde i ECE. Derfor kom også Marshallplanen og OEEC som en ny udvikling i samarbejdet, men på baggrund af det hidtidige samarbejde. I spørgsmålet om dannelsen af OEEC var der delte meninger om, hvor stor myndighed OEEC skulle have. Storbritannien ønskede ikke nogen stærk organisation, mens Frankrig derimod arbejdede for dette. Man bliver enig om en organisation uden overnational beslutningsmyndighed.

Så var det, at USA i juni 1948 meddelte, at OEEC selv skulle komme med anbefalingen til fordeling af dollars på de enkelte lande, og dermed kommer væsentlige konkrete realøkonomiske problemer ind i OEEC's drøftelser. Det reelle importbehov i dollars blev nøglen til fordelingen. Behovet vurderedes efter nøje undersøgelser i OEEC. Derimod var det første virkeligt alvorlige økonomiske samarbejde i Vesteuropa indledt.

Det er vanskeligt kort at sige, hvad forbindelsen er mellem det senere europæiske samarbejde og Marshallplanen. Det var klart, at Benelux-landene havde mis-

tet deres illusioner under besættelsen, og var rede til at sætte deres økonomiske ressourcer sammen i videst mulig betydning og opfattede et samarbejde med Tyskland som ønskeligt.

England var naturligvis imod tanken om europæisk enhed. Englands første prioritet drejede sig om forholdet til USA og Commonwealth. Først i tredje række kom eventuelt Europa. Forskellige toldunions-tanker var fremme i Europa, og Kul og Stålunionen fra 1952 indeholdt stærke supranationale elementer. Man havde i nogle kredse en forestilling om senere at få sammenkædet de mange forskellige samarbejdsarrangementer. Man søgte således fra mange forskellige sider at opbygge det europæiske samarbejde, og da forhandlingerne om oprettelse af et frihandelsområde bryder sammen i 1958 må Danmark til alvorligt at overveje sin stilling til det vesteuropæiske økonomisk politiske samarbejde.

Internationalisering af industrien

Til spørgsmålet om Marshallplanen bidrog til internationaliseringen af dansk økonomi efter 1945 udtalte *Poul Nyboe Andersen*, at man efter 1. Verdenskrig havde prøvet at lade markedskræfterne køre løbet med tilpasning af valutakurserne osv. Det førte hurtigt til 1930'ernes restriktionspolitik. Når forløbet efter 2. Verdenskrig var anderledes og væsentligt mere tilfredsstillende, har Marshallplanen nok en del af æren for dette, udtalte Poul Nyboe Andersen.

Niels Thomsen påpegede, at det i løbet af 1920'erne var lykkedes for Danmark at udvikle en egentlig industrieksport, men at den blev fuldstændig knust med verdenskrigens udbrud. Så vender man tilbage til forestillingen om selvforsyning på industrivarer, og at hjemmemarkedet skal

bære dansk industri. Den tænkning har vel haft magt over sindene også i slutningen af 1940'erne. Det er ironisk at se, hvordan Industrirådet går hen og virker som en bremse på liberaliseringen, når man i et længere historisk perspektiv kan se, at det netop var liberaliseringen, der sådan set frisatte industrien.

Jørgen Hansen fra Industrirådet kommenterede senere, i et brev til Niels Thomsen, spørgsmålene og udtalte:

»I din opsummering lagde du op til et meget relevant spørgsmål: Havde det været klogere at anvende Marshall-pengene, således at en større andel var gået til direkte industriudviklingsformål frem for at støtte landbruget?

Jeg tror, at det i den forbindelse kunne være interessant at undersøge, om ikke netop den effektivisering af landbruget, som Marshall-pengene var med til at finansiere, til en vis grad var med til at skabe forudsætningerne for den senere industrielle vækst.

For det første betød landbrugets effektivisering jo, at der blev frisat arbejdskraft. Denne arbejdskraft var meget værdifuld for den industrielle ekspansion fra slutningen af 50'erne. Jeg mener, at man kan finde en hel del eksempler på, at netop landbrugsarbejdskraften var afgørende for flere industrivirksomheders udvikling (Danfoss, Grundfoss m.fl.).

For det andet skabte effektiviseringen i landbrugets primærbedrifter og mejeri-og slagterirationaliseringerne grundlag for afsætning af en hel del avancerede industriprodukter.

Derfor tror jeg egentlig, at de penge, der i sin tid blev givet ud af Marshall-midlerne på landbrugets effektivisering, var ganske fornuftigt anvendt også set i et industriudviklingsperspektiv«.

Til spørgsmålet om Industrirådets

modstand mod liberaliseringen i 1950'erne, udtalte Jørgen Hansen videre:

»Jeg er helt enig i, at liberaliseringen både i 50'erne og også den, der foregik inden for rammerne af EFTA-samarbejdet i 60'erne, har været en god spore for dansk industri. Og også en helt relevant forberedelse til det senere EF-samarbejde«.

Jørgen Hansen bemærkede, at Industrirådet i begyndelsen af 70'erne helt afgjort var *for* et udvidet europæisk samarbejde, vel vidende, at dette også medførte en skærpet konkurrencesituation på visse områder, og måske spillede de positive erfaringer fra dereguleringen under Marshallplanperioden en rolle i forbindelse med skiftet i Industrirådets holdning.