

Danske erfaringer med makroøkonomisk planlægning*

Jørgen Rosted

1. Det kan være naturligt at indlede med en kort sammenligning af norske og danske erfaringer. Indledningsvis kan der imidlertid være grund til at advare mod alt for håndfaste sammenligninger af denne karakter. Forskelle i den praksis, der anvendes ved udformningen af den økonomiske politik, er en naturlig følge af forskelle i hele den samfundsmæssige udvikling. Man skal derfor være varsom med at drage for hurtige slutninger, og især skal man være opmærksom på, at erfaringer og praksis fra et land ikke uden videre kan overføres til andre lande. Men når det er sagt, må det være tilladt at hævde, at sådanne landesammenligninger kan være en nyttig inspiration til en bedre forståelse af de økonomiske og politiske problemer og en nyttig inspiration ved udarbejdelse af forslag til ændret praksis.

2. Ved sammenligning af den makroøkonomiske planlægning i Norge og Danmark vil jeg især hæfte mig ved fire forhold.

- 1) Den administrative opbygning og de anvendte procedurer i de organer, der varetager den overordnede økonomiske politik.
- 2) Det anvendte analyseredskab. Det vil i første række sige de anvendte økonomiske modeller.
- 3) Det offentliggjorte beslutningsgrundlag. Det vil sige indholdet af de offentliggjorte planlægningsdokumenter.
- 4) Den øvrige planlægningsproces. I første række dialogen mellem planlæggere og politikere, og hele den proces der fører frem til gennemførelsen af en bestemt økonomisk politik.

De tre første punkter: administrationen, modellerne og planlægningsdokumenterne er så konkrete forhold, at der kan opstilles en sammenligning, der nogenlunde entydigt kan afdække forskellene. Jeg vil ikke gå i detaljer her, men bl. a. på grundlag af det foredrag, som ekspeditionschef Per Schreiner har holdt på denne konference, tør jeg godt konkludere, at en mere systematisk

* Indlæg ved Nationaløkonomisk Forenings planlægningskonference den 3. september 1980.

sammenligning ville pege på langt flere makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i Norge end i Danmark.¹⁾

Men denne konstatering er ikke tilstrækkelig. Der findes eksempler på makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i den vestlige verden, hvor de ydre rammer tyder på ihærdige planlægningsbestræbelser, men hvor den gennemførte politik alligevel har planløshedens karakter. Og omvendt kan der ganske givet tænkes gennemført en planlagt og koordineret økonomisk politik, uden det store ydre apparat.

Så selv om ovenstående eksempler på ingen måde har adresse til Norge, er det i princippet nødvendigt at inddrage det fjerde forhold – selve planlægningsprocessen.

Her stopper de lette sammenligninger imidlertid. For det første er det ganske svært at sætte sig ind i beslutningsprocessen i andre lande, og for det andet er denne proces så mangesidet, at det er svært at drage entydige konklusioner.

Den makroøkonomiske planlægning kan beskrives som en proces af erkendelse og kompromis, med det formål at udvide det politiske mulighedsområde og gennemføre en bestemt økonomisk politik. Lidt mere konkret kan det betyde, at økonomiske vurderinger, konsekvensberegninger af alternative indgreb m. v. udarbejdes i dialog med politikerne og andre deltagere i den økonomiske beslutningsproces, med det formål at finde tilslutning til en bestemt økonomisk strategi.

Målt med denne alen er der næppe tvivl om, at Norge har flere erfaringer og et større omfang af makroøkonomisk planlægning end i hvert fald Danmark, men sikkert også et større omfang end de fleste andre vestlige lande.

3. Efter denne konstatering vil jeg gå over til en omtale af årsagerne til denne forskel. Jeg er ikke i stand til at give en fyldig og økonomisk historisk velunderbygget forklaring, men jeg vil forsøge med nogle elementer til forklaring.

Jeg er ikke stødt på litteratur, hvor disse forskelle underkastes en systematisk behandling, men jeg har set fremstillinger, hvor problemstillingen berøres, og jeg har diskuteret problemet med faglige kolleger.

Her fremhæves ofte to hovedforklaringer. For det første peges på forskelle i den økonomiske struktur. Den norske vandkraft, den større forekomst af andre råvarer og det større behov for udbygning af infrastrukturen er alle elementer, der kan forklare, hvorfor Norge har haft større behov for offentlig planlægning. Som den anden hovedforklaring peges på forskelle i den politiske struktur, idet det mere planlægningsorienterede arbejderparti i Norge har haft større politisk magt end det danske socialdemokrati.

1) Petter Jakob Bjerve: »Trends in Norwegian Planning 1945-1975«, *Artikler nr. 84*. Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1976.

De to forklaringssæt virker rimelige og er måske også hovedforklaringen. Men et vigtigt forhold virker generende. Sammenligner vi med andre lande, kan den samme forklaring ikke bruges. Her skal blot nævnes Holland. Uden at kunne gå ind i en større udredning, skal det hævdes, at også Holland har haft væsentligt flere makroøkonomiske planlægningsbestræbelser end Danmark.

I forklaringen af de hollandske bestræbelser fremhæves normalt, at krigsødelæggelserne i Holland var så omfattende, at en egentlig planlægning var nødvendig. Men det er også blevet fremført, at den politiske struktur i Holland, med mange små partier, har gjort det nødvendigt med et udbygget administrativt apparat for at planlægge og samordne den økonomiske politik.

Endelig er det blevet fremhævet af både nordmænd og hollændere, at udviklingen af den makroøkonomiske planlægning i henholdsvis Norge og Holland må ses i sammenhæng med en tidlig og udbygget forskningsindsats inden for makroøkonomisk planlægning.

Med disse brudstykker til en forklaring, satte jeg mig for at se lidt nærmere på de danske erfaringer. Resultatet fremgår af det papir, der er udsendt til denne konference om udviklingstendenser i den makroøkonomiske planlægning i Danmark.²⁾ Jeg skal ikke her gennemgå papiret, men blot fremhæve nogle arbejdshypoteser, som det ikke helt er lykkedes mig at få verificeret.

4. Efter anden verdenskrig stod hovedparten af de europæiske lande over for et betydeligt genopbygningsproblem. I de vestligt dominerede lande blev genopbygningen tilpasset liberaliseringen af udenrigshandelen og den af den amerikanske regering etablerede Marshall-hjælp. Begge dele stillede krav om en betydelig planlægning af den økonomiske politik, hvilket også skete i Danmark. Venstreregeringen Knud Kristensen opstillede kvantificerede måltal for nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet, og den senere socialdemokratiske Hans Hedtoft regering lod udarbejde egentlige nationalbudgetter, som skulle sammenfatte hele den planlagte økonomiske udvikling.

De første fem år efter krigens afslutning er således præget af makroøkonomiske planlægningsbestræbelser i Danmark som i næsten alle andre lande. Norge og Holland var formentlig blandt de lande, der gik længst i retning af central styring af væsentlige elementer i den økonomiske udvikling. Men Danmark opbyggede rent faktisk et overordnet makroøkonomisk planlægningsapparat, som formentlig var af samme omfang, som f. eks. de svenske bestræbelser.

5. Ved dannelsen af VK-regeringen i 1950 ophørte dette arbejde, og i de næste 25 år helt frem til midten af 1970'erne er der tilsyneladende ikke gjort

2) Jørgen Rosted: *Udviklingstendenser i makro-økonomisk planlægning*. København 1980 (Stencileret).

forsøg på at ændre på denne tilstand. I de samme 25 år udviklede vore nabolande en makroøkonomisk planlægning til det stade, vi kan se i dag. På denne baggrund forekommer den danske udvikling noget vanskelig at forklare.

Udgangspunktet for mit forsøg på at finde en forklaring er dels, at bruddet skete i forbindelse med et politisk magtskifte, dels en fornemmelse af at der i Danmark var en forholdsvis beskeden forskningsmæssig indsats inden for makroøkonomisk planlægning.

Det har ikke været muligt at foretage en grundigere økonomisk-historisk gennemgang af begivenhederne dengang. I stedet er det valgt at gennemgå udvalgte artikler i Nationaløkonomisk Tidsskrift i perioden 1938 til 1960 for at se, om der her kunne ligge oplysninger, som kastede lys over sagen.

Det er imidlertid ikke lykkedes at finde oplysninger, som direkte belyser betydningen af eventuelle ideologiske forskelle. I 1947 blev Viggo Kampmann leder af regeringens nyoprettede organ for økonomisk samordning: Det økonomiske Sekretariat. Ved præsentationen af det første nationalbudget er Viggo Kampmann meget påpasselig med at fremstille nationalbudgettet som en naturlig videreudbygning af den tidligere venstre-regerings bestræbelser på at planlægge den økonomiske politik.

Op på samme måde undgår finansministeren i VK-regeringen, Thorkil Kristensen, at tage direkte stilling til nationalbudgetarbejdet. Han er derimod meget påpasselig med at understrege, at der ikke kan opstilles en plan for den økonomiske politik, fordi de udefra kommende påvirkninger er for store og uforudsigelige, og fordi den økonomiske videnskab ikke rækker til pålidelige kvantificeringer.

Om den anden hypotese, den manglende forskningsmæssige interesse, er der heller ikke mange oplysninger i Nationaløkonomisk Tidsskrift. Faktisk har jeg ikke fundet en eneste artikel, som tyder på en selvstændig dansk forskning i den økonomiske politiks teori eller i teorien om makroøkonomisk planlægning. Derimod er der foredrag og artikler af Joan Robinson, Tinbergen, Lundberg og Frisch om emnerne.

6. Resultatet af denne gennemgang tager jeg som et indicium for, at den danske forskningsindsats har været yderst begrænset. Men det bør fremhæves, at den anvendte fremgangsmåde er angribelig. Der er naturligvis ingen garanti for, at artiklerne i Nationaløkonomisk Tidsskrift giver et dækkende indtryk af forskningsindsatsen blandt danske nationaløkonomer.

Indtil videre vil jeg imidlertid gerne fastholde min arbejdshypotese, nemlig at bruddet i 1950 primært var ideologisk bestemt, og at den manglende forskningsmæssige indsats skabte muligheder for vrangforestillinger, som yderligere skærpede modsætningerne.

Mens f. eks. de andre nordiske lande kom ind i en god cirkel, hvor vekselvirkningen mellem politisk anvendelse og forskningsmæssig indsats forstærkede

den makroøkonomiske planlægning, kom Danmark ind i en ond cirkel, eller måske snarere et tomrum, hvor der stort set ikke skete nogen udvikling før i midten af 70'erne, hvor den ukontrollerede vækst i de offentlige udgifter og de stærkt forværrede udenrigsøkonomiske vilkår stillede sine uomgængelige krav om forøget planlægning.

Naturligvis kan der graves dybere end denne forklaring lægger op til. Således burde årsagerne til de ideologiske forskelle og skiftet i den politiske magt-balance analyseres nærmere. Men dette falder helt uden for mine muligheder.

7. Jeg vil i stedet afslutte med nogle betragtninger over den nuværende danske praksis.

Igennem de sidste fem år har der været adskillige tilløb til udformning af en langsigtet strategi for den økonomiske politik. Senest i forbindelse med de økonomiske forlig i dette efterår har regeringen udarbejdet et »flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram«. I sin ydre form adskiller regeringserklæringen om det flerårige handlingsprogram sig ikke væsentligt fra tilsvarende tidligere erklæringer.³⁾ Men Budgetdepartementet har udarbejdet og offentliggjort en økonomisk vurdering, som i et vist omfang konkretiserer det flerårige handlingsprogram.⁴⁾ Og meget tyder på, at der i forbindelse med udarbejdelsen af strategien har foregået en planlægningsproces, som på flere måder kan side-stilles med det tilsvarende planlægningsarbejde i andre lande.

Men processen er kun lige kommet i gang og næppe heller særlig udbygget. Som eksempler på begyndervanskeligheder og planlægningsprocessens begrænsede karakter vil jeg nævne tre forhold.

For det første har der været nogen forvirring i offentligheden om karakteren af de dokumenter, der er lagt frem. Det er i denne forbindelse fristende at drage en parallel til nationalbudgetperioden, hvor Kjeld Philip i 1949 hævdede, at der efter dansk skik var opretholdt en behagelig tågedannelse, og at ingen vidste, hvad budgettet var. Om det var embedsmændenes eller ministerens.⁵⁾

En tilsvarende situation har vi oplevet i dette forår, hvor især en enkelt avis, Berlingske Tidende, har angrebet embedsmændene for utidig politisering. Men finansministeren har ved to lejligheder i pressen taget det politiske ansvar og yderligere forklaret strategien.

Det er imidlertid min personlige vurdering, at egentlig klarhed på dette punkt forudsætter, at de dokumenter, der indeholder den egentlige præcisering af strategien, må udarbejdes og offentliggøres på regeringens ansvar.

3) »Udbygning af flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram – regeringens erklæring af 7. april 1980«. *Småtryk nr. 13 A*. Budgetdepartementet, april 1980.

4) »Udbygning af flerårigt økonomisk-politisk handlingsprogram – de offentlige finanser og samfundsøkonomien«. *Småtryk nr. 13 B*. Budgetdepartementet, april 1980.

5) K. Philip: »Danmarks nationalbudget for året 1949«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1949, pp. 198-201.

Det andet forhold, som efter min mening viser, at planlægningsprocessen er i sin vorden, er selve indholdet af den økonomisk-politiske strategi. Det forekommer oplagt, at de kommende års energipolitik vil være af afgørende betydning for de samfundsøkonomiske balanceproblemer.

Omvendt vil kravene til energipolitikken være afhængige af den økonomiske udvikling. Vi står således over for et af de klassiske koordinationsproblemer i økonomisk planlægning. En rimelig løsning kræver, at de overordnede retningslinier for energipolitikken og den økonomiske politik findes i en og samme planlægningsproces. En overordnet økonomisk-politisk strategi må derfor indeholde en afvejning mellem energipolitikken og den øvrige økonomiske politik. Når man afstår fra denne afvejning, kan man ikke forvente, at strategien vil blive forstået og accepteret i tilstrækkeligt omfang.

Og hermed er vi ved det tredje punkt, som efter min mening viser, at der er et stykke vej endnu. I den planlægningsproces vi har set herhjemme, har der ikke været bevidste forsøg på at udvikle planlægningen til en proces af erkendelse og kompromis, med det formål at udvide det politiske mulighedsområde. Jeg vil komme med tre konkrete eksempler til illustration af denne påstand.

Eksemplerne skulle gerne illustrere, at den manglende erkendelsesproces har fastholdt nogle politiske blokeringer, som vanskeliggør gennemførelsen af en bestemt økonomisk politik.

Omvendt skulle eksemplerne også illustrere, at en forøget planlægningsproces kunne betyde, at regeringen ændrede strategien, eller at den opnåede større tilslutning til sin politik.

Det indgår i regeringens strategi, at de samlede disponible realindkomster skal falde med et par procent om året for at sikre den nødvendige betalingsbalanceforbedring. Det fremgår endvidere, at en del af denne nedpresning af efterspørgslen må ske gennem skatte- og afgiftsforhøjelser. Dette instrument afvises imidlertid af den borgerlige opposition, som i stedet peger på større offentlige besparelser.

Her står vi over for en af de vigtige politiske blokeringer, hvor forøgede makroøkonomiske planlægningsbestrebelse kunne føre til ny erkendelse og udvidelse af det politiske mulighedsområde.

Det andet konkrete eksempel vedrører også realindkomstnedgangen. Det er ikke overraskende, at fagbevægelsen op til de kommende overenskomster må tage afstand fra en nedgang i realindkomsten. Det er naturligvis en del af fagbevægelsens eksistensgrundlag at kæmpe for bedre vilkår for arbejderklassen. Og det må være helt legitimt, at fagbevægelsen har sine egne økonomisk-politiske målsætninger.

Det synes imidlertid at indgå i den økonomiske debat, at dansk økonomiske balanceproblemer kunne løses uden en nedgang i realindkomsterne, hvis den politiske strategi blev ændret. Det kan ikke udelukkes, at denne opfattelse præger fagbevægelsens krav.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang realindkomstnedgang er en uomgængelig nødvendighed, må kunne belyses gennem en forstærket makroøkonomisk planlægningsproces.

Det tredje og sidste eksempel jeg vil nævne, er væksten i de offentlige udgifter. Ifølge regeringens strategi skal der gennemføres en længere periode med nul-vækst i de offentlige udgifter. I den seneste budgetredegørelse er der en argumentation for nødvendigheden af begrænsninger i den offentlige sektor. Det synes imidlertid klart, at denne argumentation ikke er blevet forstået og accepteret i tilstrækkeligt omfang. Fremstående økonomiske eksperter uden for centraladministrationen har således slået til lyd for, at strategien er forkert på dette punkt. Der er derfor et påtrængende behov for at underbygge argumentationen for denne del af den økonomisk-politiske strategi.

8. Jeg er ikke kommet med konkrete anvisninger på, hvordan den makroøkonomiske planlægningsproces kan videreudbygges. Og det er med god grund. Ethvert yderligere skridt kræver en politisk stillingtagen. Det er derfor absolut nødvendigt, at en udbygning af planlægningsprocessen sker i nært samarbejde med den ansvarlige politiske myndighed, og i sidste ende på dennes ansvar.

Om denne udvikling vil finde sted i de kommende år er naturligvis usikkert. Men jeg tror, det vil ske, eller måske blander jeg tro og håb sammen. Jeg har nemlig også en snigende skepsis, som jeg bedst kan udtrykke ved at citere den forhenværende svenske statsminister, Tage Erlander, som tager afstand fra den typiske danske holdning, at vi blot tilpasser os og ikke vil stå i vejen for udviklingen, og fremhæver det modsatte synspunkt:

»[vi har] følt det afhang af vores fantasi og dygtighed, om det skulle gå frem eller tilbage. Vi skulle finde vejen – og ikke vente på, at andre skulle vise os den.«⁶⁾

6) Interview med Malin Lindgren, Politiken, 10. februar 1980.