



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

HENRIK CHRISTOFFERSEN

DANSK VELFÆRDESPOLITIK

Efter 1945



HENRIK CHRISTOFFERSEN

DANSK
VELFÆRDSPOLITIK
EFTER
1945



NYT NORDISK FORLAG

ARNOLD BUSCK

1984

Dansk Velfærdspolitik efter 1945

© Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck A/S 1984

Sat med Linotype Times og
trykt hos J. Jørgensen & Co.

ISBN 87-17-05258-0

Omslag: Tom Krøjer

Tegninger: Arne Gaarn Bak

Indhold

	SIDE
INDLEDNING	7
KAPITEL I IDEEN OM VELFÆRDSSTATEN	11
Bruddet i 1930'erne	11
Nogle økonomiske grundproblemer	14
Det politiske styre og velfærdsforanstaltningernes vækst	20
KAPITEL II DEN OFFENTLIGE VIRKSOMHEDS OMFANG ...	24
KAPITEL III DEN OFFENTLIGE VELFÆRDSVIRKSOMHED ...	30
Forøgelse og fordeling af velfærd	30
Erhvervspolitikken	31
Landbruget	33
Industri og håndværk	36
Byggesektoren	40
Socialpolitikken	49
Tryghedssystemet	50
De sociale institutioner	58
Uddannelserne	65
Arbejdsmarkedspolitikken	74
KAPITEL IV ADMINISTRATIONSAPPARATET	78
Velfærd kræver administration	78
Udbygningen af administrationsapparatets organisation	80
Det moderne administrationsapparats oprindelse ...	80
Udbygningen af statsadministrationens organisation	82
Kommunalreformen	89
Nye styringsmetoder	94
Den offentlige planlægning	94
Statens styring af kommunerne	105

KAPITEL V	ØKONOMISK POLITIK 1945-1950	114
	Indledning	114
	Erhvervenes situation	116
	De offentlige finanser	118
	Pengeforholdene	121
	Inflation og indkomstfordeling	124
	Udenrigshandel og betalingsbalance	126
KAPITEL VI	ØKONOMISK POLITIK 1950-1957	129
	Indledning	129
	Erhvervenes situation	132
	De offentlige finanser	135
	Pengeforholdene	137
	Inflation og indkomstfordeling	139
	Udenrigshandel og betalingsbalance	143
KAPITEL VII	ØKONOMISK POLITIK 1957-1961	145
	Indledning	145
	Erhvervenes situation	148
	De offentlige finanser	150
	Pengeforholdene	152
	Inflation og indkomstfordeling	154
	Udenrigshandel og betalingsbalance	158
KAPITEL VIII	ØKONOMISK POLITIK 1961-1973	160
	Indledning	160
	Erhvervenes situation	162
	De offentlige finanser	165
	Pengeforholdene	176
	Inflation og indkomstfordeling	179
	Udenrigshandel og betalingsbalance	184
KAPITEL IX	ØKONOMISK POLITIK EFTER 1973	188
	Indledning	188
	Erhvervenes situation	194
	De offentlige finanser	198
	Pengeforholdene	208
	Inflation og indkomstfordeling	211
	Udenrigshandel og betalingsbalance	219
	LITTERATUR	223
	REGISTER	228

Indledning

Det ville være fristende at kalde en bog om den offentlige sektor i Danmark, som den har udviklet sig gennem tiden siden 1945, for »Velfærdsstatsepoken i Danmark«. Den samfundsudvikling, der i høj grad har været præget af og beroet på udbygning af offentlige velfærdsaktiviteter, er nu på mange måder blevet brudt.

Ved periodens indgang spirede en tro på, at det er muligt at opbygge et økonomisk vækstsamfund, hvor staten sikrer beskæftigelse og social tryghed til alle og hertil en ligelig fordeling af goderne. Og dominerende politiske kræfter har siden sat ind på at virkeliggøre en sådan velfærdsstat. Fra slutningen af 1950'erne, hvor den økonomiske fremgang blev stærkere og mere stabil, kom udbygningen af offentlige velfærdsaktiviteter til at foregå så hurtigt, at den offentlige virksomhed i løbet af ganske få år fuldstændigt ændrede karakter. Langt flere sider af tilværelsen for den almindelige dansker blev forbundet med de offentlige velfærdsforanstaltninger.

De nye offentlige velfærdsforanstaltninger bredte velfærd ud til større befolkningsgrupper. Folkepensionen blev en ret for alle og videregående skoleuddannelser, børnehaver og alderdomshjem blev naturlige og realistiske tilbud. Den almindelige sundhedstilstand blev også bedre takket være sygehusudbygningen og sundhedsforanstaltningerne. I det hele taget lykkedes det for generationen, der var vokset op med 1930'ernes depression og verdenskrigens nød, at føre samfundsudviklingen ind i anderledes trygge baner, og årtiet, der tog sin begyndelse med det økonomiske opsving i 1958, var på mange måder præget af en usædvanlig optimisme. Det blev en udbredt opfattelse, at større viden og fornuft sikrede, at indkomstfremgangen og den fulde beskæftigelse kunne fastholdes til stadighed. Det kunne kun gå fremad.

Optimismen rettede sig i høj grad mod de nye offentlige velfærdsaktiviteter så meget mere som det med megen ret kunne hævdes, at disse aktiviteter også i sig selv begunstigede videre økonomisk udvikling. Uddannelserne gjorde ungdommen i stand til at klare kravene i den nye industri og de sociale institutioner frigjorde kvinderne, der også fandt deres plads i produktionen.

For mange kom de ekspanderende offentlige serviceaktiviteter måske næ-

sten til at stå som målet i sig selv. På en og samme tid blev velfærden forøget og fordelt mere retfærdigt. Den stadige udbygning af aktiviteterne understregede også, at det hele tiden gik fremad mod et bedre samfund.

Under de ideale velfærdssamfundsideaers overflade af en fælles stræben mod lighed i økonomisk og social forstand rustede alle befolknings- og erhvervsgrupperinger sig til en skærpet kamp om at sikre sig større andel af kagen. Interesseorganisationerne voksede stærkt og opnåede en ganske afgørende indflydelse i det politiske system. Men også den tiltagende interesseorganisering blev faktisk nærmest et mål i sig selv ikke mindst for socialdemokratiet og fagbevægelsen, der var toneangivende i formuleringen af velfærdsstatsideerne. Svækkelsen af den centrale politiske ledelse blev i øvrigt ydermere understreget af, at det kun i enkelte perioder lod sig gøre at danne flertalsregeringer.

Det skal ses i lyset af disse politiske vilkår, at der faktisk ikke på noget tidspunkt efter 1945 har været virkeliggjort en rimelig økonomisk balance i det danske samfund. Frem til slutningen af 1950'erne var arbejdsløsheden betydelig, og derefter skiftede situationen meget hurtigt, så inflation og stadig gældssætning til udlandet blev de faste vilkår. Efter 1973 kom arbejdsløsheden til igen.

Allerede da fremgangen i indkomster og forbrugsmuligheder var på sit højeste fra midten af 1960'erne, blev der formuleret væsentlige indvendinger mod velfærdssamfundsideaerne. I 1968 blev der for første gang siden 1953 dannet en regering uden socialdemokratisk deltagelse og der var endda tale om en flertalsregering. De borgerlige politiske partier i regeringen fandt her tiden inde til at bremse udviklingen af offentlige velfærdsaktiviteter og mente i det hele taget, at skatterne havde nået bristepunktet. Der skulle være større plads til privat initiativ og privat forbrugsvalg, hvorved den økonomiske fremgang og velstanden kunne styrkes. Regeringen kunne eller ville imidlertid ikke effektuere dens erklærede hensigter, men tværtimod fandt der i denne regeringstid den kraftigste offentlige udgiftsvækst og den største skattestigning sted overheadet. Oven på denne oplevelse fandt mere end hver tiende vælger anledning til at give deres stemme til det nyoprettede fremskridtsparti.

I slutningen af 1960'erne blev der fra en anden side mere grundlæggende sat spørgsmålstegn ved, om hurtig økonomisk vækst er en rigtig og nødvendig forudsætning for en god samfundsudvikling. Ungdomsoprøret og det nye politiske venstre pegede på, at velfærdssamfundsudviklingen på mange måder indebar opløsning af værdifulde traditionelle sociale strukturer uden at der umiddelbart blev sat nye menneskeværdige sociale former i stedet. Prisen for at opnå velfærdsfremgangen var effektivisering og specialisering med fremmedgørelse til følge. Nogle fandt denne pris for høj. Det måtte da først og fremmest gælde om at finde nogle nye sociale former, det være sig storfamili-

er, produktionskollektiver, studenterledede læreanstalter og mange andre. Hele samfundet måtte omformes for at muliggøre dette. Kun hermed kunne der genskabes en mening, der ligger ud over velfærdssamfundets gøren produktion og forbrug til en mening i sig selv.

Heller ikke denne bevægelse slog for alvor velfærdssamfundet omkuld. Årsagen hertil optog en god del af den intellektuelle debat gennem et årti samtidigt med at ungdomsoprørerne gled ind i positioner i de offentlige velfærdsinstitutioner.

Hvad de ideologiske modstrømninger til de dominerende velfærdssamfundsideer ikke formåede under 1960'ernes økonomiske højkonjunktur, ser det nu ud til, at konjunkturafdæmpningen i sig selv forårsager. Der vokser en stadig større tvivl om den offentlige sektors rolle frem, og der bliver i stadig mindre grad fæstnet optimisme til ideerne om, at nye offentlige velfærdsaktiviteter kan skabe grundlaget for videre fremgang i samfundet.

Det hænger sammen med, at det blev åbenbart, at velfærdsstaten ikke uafviseligt skaffede alle dens borgere en god tilværelse. Massearbejdsledigheden lod sig ikke bekæmpe. Samtidig ledte konjunkturafdæmpningen og en fortsættelse af velfærdsaktiviteternes ekspansion omkring 1980 til noget nær et økonomisk sammenbrud både i henseende til den udenlandske gældsætning og den statslige indenlandske gældsætning.

Velfærdsstatens fremskridtstro, der havde retfærdiggjort ophobningen af en stadig større udlandsgæld og fra midten af 1970'erne også en stadig større statsgæld, kunne heller ikke holde længere. Hvor der tidligere havde været en ubekymretthed for gældsætningen, fordi fremtiden ville blive bedre end nutiden og derfor muliggøre en afvikling af gælden, så begynder gælden at fremkalde både bekymring og pessimisme over for mulighederne for at opnå en bedre økonomisk balance.

Det er nok stadig fuldt så grundfæstet en holdning, at en hurtig økonomisk vækst er nødvendig, men opfattelsen er ikke mere så entydigt kædet sammen med tro på nytten af offentlige foranstaltninger. Skiftet bliver formuleret af den centrum-højre-regering, der i 1982 erstattede en socialdemokratisk regering. Den placerede tydeligt den private erhvervsforetagsomhed i rollen som lokomotivet, der skal trække samfundsudviklingen frem. Det var netop kernen i velfærdssamfundsideerne, at den offentlige virksomhed indtager denne rolle.

Socialdemokratiet erkendte i oppositionssituationen også, at der i en lang årrække frem stort set måtte gælde et stop for udvidelse af den offentlige virksomhed overhovedet, omend partiet fortsat kunne se muligheden for at tilføre samfundet ny dynamik via reformering af den offentlige virksomhed.

Enkelt sagt stod måske i begyndelsen af 1980'erne spørgsmålet, hvorvidt velfærdsstatsmodellen skulle afvikles, eller om den kan fornyes.

Ideen om velfærdsstaten

Bruddet i 1930'erne

For Danmarks vedkommende kan man med god ret føre velfærdsstatens historie tilbage til begyndelsen af 1930'erne. I 1929 afløste en socialdemokratisk-radikal regering Madsen-Mygdals ultraliberale venstre-regering, og den nye koalition ledet af statsminister Thorvald Stauning sad på regeringsmagten ubrudt frem til 1940. Det faldt derfor i dens lod at føre landet gennem den dybe økonomiske krise, som prægede hele den vestlige verden tiåret igennem. Krisepolitikken brød på afgørende måde med den statslige ikke-indblandingsfilosofi, der havde tegnet tiden forud. Staten erkendte nu et mere omfattende og aktivt ansvar for de enkelte borgeres velfærd. De offentlige udgifters andel af det samlede nationalprodukt begyndte at vokse.

Det kan nok være på sin plads med nogle betragtninger om statsmagtens samfundsmæssige rolle for at præcisere velfærdsstatsudviklingen nærmere. I det liberalistisk-kapitalistiske samfund, som var fuldt udviklet omkring midten af 1800-årene efter etableringen af sådanne samfundsstrukturer som jurnigrundloven i 1849 og næringsfrihedsloven i 1857, var statens rolle indskrænket til det minimale. Der var tale om opretholdelse af institutioner som militær, politi og retsvæsen samt om begrænsede ydelser som elementær skoleundervisning og veje.

Det er imidlertid væsentligt at bemærke, at liberalismens teori om statens begrænsede opgaver er udsprunget af overvejelser over, hvordan staten bedst kunne fremme den almindelige velstand for borgerne. Dette var noget nyt i forhold til det enevældige feudalsamfund forud for folkestyret, hvor staten og dens rigdom og magt symboliseret ved kongens rigdom og magt betragtedes som et formål i sig selv. Faktisk får staten efter den liberalistiske ide ud over at beskytte borgernes liv, sikkerhed og ejendom intet andet formål end netop at fremme borgernes velstand som den kan måles ved pengeindkomstens størrelse.

Velfærdsstaten kan siges at bygge på det samme grundsynspunkt som den li-

beralistiske teori, at staten har til opgave at fremme alle borgernes velstand. For velfærdsstatens økonomer var det imidlertid ikke som for de liberalistiske økonomer en ren selvfølge at sikre den størst mulige økonomiske velfærd for borgerne, og begrebet økonomisk velfærd havde heller ikke mere et klart og umiddelbart let fatteligt indhold. I modsætning til tidligere går betragtningerne ud på, at staten gennem sine positive foranstaltninger kan bidrage til at forøge velstanden. Tillige er det almindeligt at antage, at den samlede velfærd også afhænger af andre forhold end de rent økonomiske, såsom politisk styreform, retssikkerhed, kulturelle forhold o.s.v.

De fundamentale retlige forudsætninger og økonomiske principper i velfærdsstaten er også de samme som i den rent liberalistiske stat. Privat ejendomsret til produktionsmidlerne er noget fundamentalt, selv om den ikke bliver anset som en forudsætning på samme måde som i den liberalistiske stat, hvor den – moralsk – blev betragtet som en af de grundlæggende frihedsrettigheder. Nu anses den private ejendomsret nærmere som en hensigtsmæssig vækstforudsætning. Lige som i det liberalistiske samfund forudsættes det i velfærdsstaten, at et økonomisk marked og borgernes frie forbrugsvalg sørger for at fordele resultatet af produktionen. Varer og tjenesteydelser omsættes efter et omkostningsprincip, hvor prisen svarer til produktionsomkostningerne under forudsætning af, at der findes en sådan grad af bevægelighed og delighed hos produktionsfaktorerne, at der ikke opstår monopol.

Under visse forenkledte forudsætninger kan liberalismen opstille en teori, der viser, at de liberalistiske økonomiske kræfter fører til en ligevægtstilstand, hvor der opnås et optimalt udbytte af de forhåndenværende knappe ressourcer og herunder også nås fuld beskæftigelse. Kræfterne sikrer dog ikke nogen lighed i indkomstfordelingen eller bare en udvikling i retning af større lighed. Når den danske stat i begyndelsen af 1930'erne tydeligt fik udvidet sin rolle hænger det sammen med en voksende erkendelse af det traditionelle liberalistiske tankesæts utilstrækkelighed, som ikke mindst arbejdsløsheden måtte fremkalde. Virkeligheden opførte sig ikke som beskrevet i de liberalistiske teoretiske lærebøger. Der var også kræfter, som bidrog til at formindske produktionen eller nytten heraf. Og disse kræfter kunne vel at mærke ikke forklares ud fra den liberalistiske økonomiske teori. Her er de kræfter, der fører til konjunkturbevægelser og til monopoldannelser helt væsentlige, hvortil kommer den ulige indkomstfordeling.

Krisepolitikens udformning kan tages som udtryk for, at det klarere var blevet statsmagtens funktion at udjævne konjunkturbevægelser eller i det mindste at mobilisere en afbødende og ophjælpende indsats i en situation med særligt svage konjunkturer. Ligeledes tager statsmagten i 1930'erne de første egentlige skridt til regulering i forhold til monopoldannelser, og også indkomsternes fordeling bliver genstand for øget statslig opmærksomhed. I 1933 griber folketinget for første gang ind i overenskomstforhandlinger på det private

arbejdsmarked gennem lovgivningen og forlænger gældende overenskomster mod arbejdsgivernes ønske.

Antydninger af rolleskift for statsmagten i samme retning som i Danmark viste sig i faktisk alle vestlige, demokratiske lande i 1930'erne. I samklang hermed udvikledes efterhånden et teoretisk-økonomisk fundament for statslig økonomisk intervention. Finanspolitikken bliver et af velfærdsstatens centrale supplementer eller korrektiver til den liberalistiske økonomiske teori. Englænderen John Maynard Keynes' legendariske værk *A General Theory* udkom i 1936, og også i USA og Sverige fremkom i disse år banebrydende teoretiske bidrag.

Den øgede erkendelse af, at de liberalistiske økonomiske kræfter må suppleres og justeres med statslige reguleringer, produktion af offentlige goder m.v., kommer i Danmark samtidig med nogle forskydninger i de politiske magtforhold. Nogle af hovedkonturerne af 1930'ernes krisepolitik blev fastlagt i det såkaldte Kanslergadeforlig i 1933, hvor der for første gang viste sig mulighed for dannelse af en handledygtig politisk koalition mellem de politiske partier, der repræsenterede de store brede befolkningsgrupper. Forligspartierne var socialdemokratiet, venstre og radikale venstre. Selve forliget kan opfattes som en handel, hvor hvert af partierne sikrede deres tilsluttede befolkningsgrupper særlige goder finansieret af offentlige midler eller på anden måde finansieret ved offentlige indgreb i økonomien. Socialdemokratiet sikrede arbejderne opretholdelse af pengelønningerne ved lovmæssig forlængelse af gældende overenskomster imod arbejdsgivernes krav om betydelige lønreduktioner. Tillige styrkedes sociallovgivningen gennem en socialreform. Radikale og venstre sikrede husmænd og landmænd større eksportindtjening ved devaluering, ligesom kriseramte selvstændige på landet opnåede støtte- og henstandsmuligheder.

De ændrede politiske magtforhold kom også til udtryk derved, at rigsdagens på grundlag af privilegier sammensatte landsting ved et valg i 1936 fik en sådan sammensætning, at der her såvel som i folketinget kunne skabes flertal for en grundlovsreform hvori indgik en afskaffelse af landstinget, så rigsdagen alene kom til at bestå af et folketing sammensat ud fra princippet om lige og almindelig valgret. Grundlovsreformen blev gennemført i 1953.

Hermed blev vejen til afgørende politisk indflydelse banet for den brede befolkning, hvilket dog ikke kom til udtryk i udviklingen af et totalt dominerende »folkeparti«. Intet politisk parti har i nyere tid haft flertal alene. Med undtagelse af enkelte perioder har socialdemokratiet været regeringsbærende siden 1929, enten alene eller sammen med partier som radikale venstre, venstre og retsforbundet. Partiet har iøvrigt måttet støtte sig på mere eller mindre faste koalitioner i folketinget. Maksimalt har partiet opnået en stemmeandel ved valg til folketinget på omkring 40 pct. Dansk politik i velfærdsstaten har

altså til stadighed været karakteriseret af et samarbejde mellem flere partier, der som udgangspunkt repræsenterede forskellige meget betydende befolkningsgrupper. Det er derfor ikke overraskende, at udviklingen af de offentlige reguleringer og ydelser bl.a. kan ses som et resultat af fortsatte handler, hvor de bestemmende partier har sikret deres vælgergrupper offentlige goder mod at andre partier indrømmes offentlige goder til deres vælgergrupper.

Det politiske systems struktur i det hele taget er blevet omformet under denne udvikling. Af særlig betydning har det været, at der er udviklet et net af ressourcestærke og stadig mere indflydelsesrige interesseorganisationer, der hver især søger at påvirke udfaldet af de politiske beslutningsprocesser til fordel for netop deres medlemsgrupper. De konstitutionelle politiske organer har ikke mere en ophøjet position og en selvstændig, ubetinget magt til at tilrettelægge den offentlige virksomhed. Dispositionerne bliver til i et i virkeligheden uoverskueligt samspil mellem forskellige magtfaktorer.

Liberalismen kunne opstille en teori med en simpel ligevægtskonstruktion og en økonomisk optimering. Det samme lader sig ikke gøre i velfærdsstaten. Som det er fremgået, findes der adskillige økonomiske begrundelser for mange forskellige slags offentlige aktiviteter, men på den anden side er det alt for forenklet at gå ud fra, at den offentlige ekspansion er styret af en ophøjet magt, der alene har ladet sig lede af bestræbelsen på at nå en økonomisk optimering for hele samfundet. Det er karakteristisk, at studiet af de politiske processer er blevet en vigtig samfundsvidenskabelig disciplin i velfærdsstaten.

Nogle økonomiske grundproblemer

I princippet kan man naturligvis godt i overensstemmelse med tankegangen foran tage stilling til velfærdssamfundet ud fra en økonomisk vurdering.

Her må det især dreje sig om, hvorvidt statens velfærdsøkonomiske foranstaltninger formindsker nogle af den klassiske liberalismes tre centrale skavanker: konjunkturbevægelser, monopoler og ulige indkomstfordeling. Det er tillige et afgørende spørgsmål, hvorvidt velfærdsstaten i sig selv indeholder produktions- eller nyttereducerende virkninger, der sluger dele af de eventuelle fordele. Når velfærdsstaten betragtes som et samfund med statslige korrektioner til et ellers liberalistisk fungerende samfund, kommer en afgørende prøve i sidste ende også til at bestå deri, om velfærdsforanstaltningerne, i tilfælde hvor de liberalistiske grundforudsætninger om fri produktion og frit forbrugsvalg ikke fuldt er til stede, bidrager til at ophæve virkningerne af disse manglende forudsætninger. Herved vil jo samfundsnytten af en given produktion blive forøget.

Der er udviklet omfattende teoridannelser til behandling af velfærdsstatens økonomiske problemer, og teoriudviklingen har karakteristisk nok fulgt vel-

færdsforanstaltningernes vækst. I velfærdsstatens indledende fase blev der lagt stor vægt på at udvikle de nye teorier om finanspolitik og på anden måde udbygge et teoretisk fundament for offentlige indgreb over for utilfredsstillende egenskaber ved markedsøkonomien. Tillige blev udviklet teorier om offentlig indsats på forskellige felter. Socialpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken fik en central betydning.

Efter at mere omfattende velfærdsforanstaltninger er opbygget, har man set, at de teoretiske bestræbelser i højere grad er blevet rettet mod utilfredsstillende egenskaber ved offentlig virksomhed, herunder ved de politiske beslutningssystemer. Det teoretiske arbejde har her taget fat på en række forskellige problemstillinger, hvor nogle vigtige teoridannelser behandler emner som central planlægning, offentlig budgetlægning, offentlige investeringer og politiske magtstrukturer. Mere generelt arbejdes også på at udvikle en økonomisk teori om politik – public choice.

Det falder uden for denne bogs rammer at behandle teoriudviklingen nærmere. Et par principielle problemstillinger, der udspringer i velfærdsteoriene og særligt karakteriserer velfærdsstaten, bliver dog omtalt nærmere nedenfor. Det drejer sig om lighedsbestræbelserne og de statslige indgreb i det frie forbrugvalg.

Argumenter, der moralsk begrunder økonomisk ulighed, har haft vanskeligt ved at vinde tilslutning i velfærdsstaten, og det har været statsmagtens opgave at sikre en udvikling i retning af større lighed. Det har lettet lighedsbestræbelserne, at en betydelig økonomisk vækst gav plads til en økonomisk udligning samtidig med at alle fik mere.

Siden begyndelsen af 1970'erne har der dog vist sig en ny polarisering i lighedsdebatten, hvilket ikke alene hænger sammen med det økonomiske tilbageslag. Der er tillige blevet formuleret en egentlig afstandtagen fra ideen om lighed realiseret gennem offentlige velfærdsforanstaltninger. Fremskridtspartiet, der blev repræsenteret i folketinget i 1973 og siden har haft en stadig og ikke ubetydelig tilslutning, er kommet til at stå som eksponent for protesten. Det er her opfattelsen, at de offentlige velfærdsforanstaltninger for realisering af lighed er blevet så omfattende og i sig selv rummer så stor ineffektivitet, at de indebærer velfærdstab for alle. Da selv de dårligst stillede vil blive bedre stillet uden lighedsforanstaltningerne, bør disse afskaffes.

Under alle omstændigheder kan det imidlertid slås fast, at lighedsideen har indgået som en væsentlig begrundelse for hovedparten af den offentlige virksomhed, som er udviklet i velfærdsstaten.

De offentlige velfærdsforanstaltninger til udligning af indkomsterne, sådan som de er blevet udformet i Danmark, kan i nogen grad opfattes som et supplement til det traditionelle liberalistiske system. Nemlig i det omfang en offentlig foranstaltet udligning finder sted uden at berøre det liberale samfunds

ligevægtsstræbende kræfter. Gennemførelsen af f.eks. en progressiv indkomstbeskatning eller tilskud, der ikke påvirker grænseproduktionsomkostningerne eller det frie forbrugsvalg, kan således siges at være offentlige foranstaltninger i overensstemmelse med det liberalistiske samfunds teori suppleret med teorien om den større nytte af en ligeligere indkomstfordeling.

Hvis den almindelige opsparingskvote er stigende med stigende indkomster vil en indkomstudligning indebære, at den private opsparing alt andet lige reduceres. Velfærdsstaten søger at løse dette problem ved muligheden for en offentlig opsparing via finanspolitikken. Mens den liberalistiske teori postulerer, at der – i det mindste på langt sigt – vil indfinde sig en samfundsøkonomisk balancesituation, påtager velfærdsstaten sig ansvaret for gennem positive reguleringer at sikre en samfundsøkonomisk balance nået. Det må bemærkes, at en offentlig opsparing godt kan gennemføres uden at ødelægge det liberalistiske samfunds ligevægtsstræbende kræfter.

Velfærdsstatens reguleringer af fordelingen og af andre samfundsøkonomiske størrelser bryder dog på mange punkter med forudsætningerne for den liberalistiske teori. Især må det påkalde sig interesse, at det offentlige i stort omfang griber ind i det frie forbrugsvalg ved at stille konkrete ydelser til rådighed gratis eller mod et begrænset vederlag eller ved direkte at regulere forbruget.

Den liberalistiske teori bygger på den antagelse, at folk får mest ud af deres penge, når de selv disponerer over dem. Afvigelser fra det frie forbrugsvalg indebærer totalt set et nyttetab. Dette uanset om afvigelse sker med hensyn til indkomstens fordeling på et bestemt tidspunkt eller om der er tale om en ændret fordeling af indkomstens anvendelse over tiden. Velfærdsstaten derimod finder adskillige områder, hvor et frit forbrugsvalg fører til uønskede situationer, så der er anledning til at indsætte offentlige velfærdsforanstaltninger for at påvirke forbrugets sammensætning. Her er eksempelvis tale om:

- tilskudsordninger og helt eller delvist gratis tjenesteydelser eller materielle goder, enten direkte og individuelt til personer eller gennem offentlige institutioner. Her kan være tale om sundhedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger som hospitaler og plejehjem; undervisningsforanstaltninger som skoler; og subsidiering af huslejen i nyere almennyttige boliger.
- billiggørelse af frivillige forsikringer som arbejdsløshedsforsikring og livsforsikring.
- bistand til personer med manglende erhvervsevne eller erhvervsmulighed f.eks. folke- og invalidepensionister og arbejdsløse.
- nedsættelse af erhvervslivets produktionsomkostninger gennem forskellige tilskudsordninger og overtagelse af opgaver, hvis løsninger er en forudsætning for, at produktionen kan foregå.

Endelig må naturligvis nævnes de begrænsninger af forbrugsvalget, der finder sted med f.eks. moralsk begrundelse. Disse begrænsninger kendetegner imidlertid ikke specielt velfærdsstaten.

Den liberalistiske teori udsiger under en række ideale forudsætninger, at indgreb i forbrugsvalget formindsker den samlede nytte. Begrundelsen for de offentlige reguleringer ligger da også i meget høj grad i, at disse ideale forudsætninger ikke er opfyldt.

Offentligt gennemførte udligninger af de enkelte borgeres indkomster gennem tiden, så årsindkomsten bliver af samme størrelse gennem hele livsforløbet, fører til nyttetab ifølge liberalistisk teori – den enkelte må selv lånefinansiere sin uddannelse og forsikre sig til alderdommen. Imidlertid gør vore dages stadigt ændrede samfundsmæssige vilkår det vanskeligt at tilrettelægge sin egen horisontale indkomstfordeling på en rimelig måde. Hvordan f.eks. forsikre sin alderdom, når stigningen i realindkomstniveauet og prisniveauet ikke sikkert kan vurderes? Skønnes indkomststigningerne for lavt ved etablering af en aldersforsikring vil den pågældende person derved have sikret sig en lavere pension end hvis den pågældende i sin ungdom havde haft kendskab til den faktiske udvikling, og den pågældendes økonomiske muligheder vil være reducerede i forhold til de erhvervsaktive. Det centrale her er, at stigende realindkomster automatisk indebærer forskelle over livsforløbet mellem ældre og yngre årgange, og at dette forhold for den enkelte person kommer til udtryk, når den pågældende ophører med at være erhvervsaktiv. Disse indkomstforskelle, der opstår i et dynamisk samfund, kan den enkelte ikke tage fuldt højde for fordi fremtidens realindkomststigninger er ukendte (og i velfærdssamfundet har været særdeles store), og de kan af det offentlige alene kompenseres ved en korrigerende indtægtsfordeling.

Nogle offentlige subsidier vedrører områder, hvor spørgsmålet om forbrugsteoriens rigtighed eller urigtighed ud fra en nutidig betragtning næppe forekommer relevant. Det gælder især ydelser til mennesker, der ikke er i stand til ved produktiv indsats at skaffe sig en indtægt, som de har ret til at disponere over. Både børn og handicappede støttes således af en indtægtsudligning, der – i det mindste for børnenes vedkommende – også er en fordeling over den enkelte persons livsforløb.

Den liberalistiske teori forestiller sig, at alle mennesker handler efter samme mønster – handler økonomisk rationelt. I mange situationer holder dette dog ikke stik.

Hvis påvirkningen gennem reklame eller på anden måde leder forbruget i en bestemt retning er forudsætningen for et rationelt individualistisk forbrugsvalg ikke nødvendigvis til stede. I øvrigt forekommer også en offentlig påvirkning af befolkningen med henblik på at ændre forbrugssammensætningen. Lægen påvirker patienten til at købe en bestemt medicin, bibliotekerne påvirker bogforbruget o.s.v.

I nogle situationer kan man rimeligt antage, at mennesker ikke har den fornødne viden til at afgøre, hvad der tjener deres egne interesser bedst. Helbreds- og revalideringsforanstaltninger bygger f.eks. herpå, idet man i stedet for at udbetale et beløb til fri benyttelse tilbyder de skaderamte en helbredelse, omskoling eller uddannelse.

Ifølge liberalismens teori handler mennesker ikke blot i et givet øjeblik men også over tiden rationelt i deres valg mellem goder. Hvis mennesker imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang gør sig fremtidens behov klart, vil deres indkomst blive anvendt således, at de bliver dårligere stillet f.eks. på deres gamle dage end gennem en mere rationel langsigtet disposition. Den samlede sum af tilfredshed, de får af deres indtægt livet igennem, vil da blive mindre.

Der er for alle mennesker en vis risiko for, at sygdom, ulykker eller lignende gør det umuligt at gennemføre de dispositioner, som den pågældende har truffet. Rationel handlen forudsætter, at denne risiko vurderes neutralt og at man ikke f.eks. regner med konsekvent at høre til de heldige, der aldrig rammes. Mange mennesker har imidlertid ikke kendskab til den objektive risiko. Når det offentlige derfor gennemfører sikringsordninger i tilfælde af sygdom og ulykker vil man med denne afvigelse fra det frie forbrugsvalg bidrage til en forøgelse af den samlede nyttevirkning af en given indtægt.

Alle disse omstændigheder gør, at det frie forbrugsvalgs gyldighedsområder er blevet stadig indskrænket. Dette har altså givet sig udslag i, at en stadig større andel af nationalproduktet har passeret gennem de offentlige kasser.

Begrundelserne for de offentlige reguleringer og herunder begrænsninger af det frie forbrugsvalg er i princippet to. Dels en økonomisk rationel og dels en moralsk. I et vist omfang kan man argumentere for, at offentlig regulering vil øge velfærden hos nogle (eventuelt alle) uden at give velfærdstab for andre. Atter andre reguleringer kan kun begrundes moralsk i retfærdighedsbetragtninger og hensynet til medmennesker. Der har meget tydeligt i velfærdsstaten været en tendens til, at lovgiverne har stræbt efter at finde fundering for nye offentlige reformer i en økonomisk rationalitet. Argumentet om, at det simpelthen kan betale sig at gennemføre en reform, har altid vist sig nok så slagkraftigt som den almindelige menneskekærlighed.

At offentlige foranstaltninger rummer en velfærd af værdi i sig selv hævet over økonomiske argumenter skulle nok fremhæves, men det skete gennem særlige foranstaltninger med dette specielle formål for øje. Kulturpolitikken blev hermed et selvstændigt politikområde, og socialdemokratiet oprettede da også netop et kulturministerium i 1961. Offentlig kulturpolitik skulle symbolisere, at samfundet er godt og en ekspansion på dette felt skulle dokumentere, at det til stadighed bliver endnu bedre. Kultur skulle være et endemål: »Når det materielle ikke mere bliver det ene fornødne, er der gode muligheder for, at det kulturelle og etiske får en større plads i tilværelsen. Politik vil da i sti-

gende grad gå over fra at være en debat om økonomi til at blive en kulturdebat, og de økonomiske spørgsmål vil blive trængt i baggrunden til fordel for pædagogiske, psykologiske og alment kulturelle. Undervisningsministeriet og kulturministeriet vil blive mere betydningsfulde ministerier end finans- og økonomiministeriet« (Ivar Nørgaard i: Velfærdsteori og velfærdsstat, København 1962).

Den økonomiske rationalitets dominans kommer eksempelvis frem i velfærdssamfundets reformering af hele den sociale lovgivning. Gennem 1960'erne blev der gennemført omfattende undersøgelser på socialforskningsinstituttet og i socialreformkommissionen som oplæg til 1970'ernes bistandslov m.v., og et hovedargument herfra var netop, at det kunne betale sig at intensivere den offentlige socialpolitiske indsats. Hvis en vellykket revalidering eksempelvis kunne overflødiggøre udbetaling af invalidepension i 10 eller 20 år, så måtte det være økonomisk rationelt at ofre endog meget store beløb i revalideringsindsatsen. Det blev stort set taget for givet, at den revaliderede efterfølgende kunne skaffe sig beskæftigelse, for den fulde beskæftigelse var mere eller mindre en selvfølge.

Hvad der er økonomisk rationelt varierer imidlertid fra tid til anden. Rent faktisk kom den økonomiske stagnation og arbejdsløsheden i løbet af 1970'erne til at betyde afgørende skift i, hvad der kunne opfattes som økonomisk rationelt. Det illustrerer eksemplet fra socialpolitikken tydeligt. Det ophørte stort set at være økonomisk rationelt at gennemføre offentlige revalideringsforanstaltninger. Selv om sådanne foranstaltninger også blev givet en mere ideal, moralsk begrundelse viser det sig, at deres berettigelse ikke længere står uanfægtet efter at det i sin tid dominerende argument er faldet bort.

Med firkløverregeringens tiltræden i 1982 blev en ny økonomisk rationalitet formuleret. De private erhvervs udviklingsmuligheder skal styrkes som led i en opretning af de generelle balanceproblemer i dansk økonomi. Herved skal der skabes et grundlag for velfærdsfremgang for alle. Den offentlige virksomhed skal begrænses gennem effektivisering og nyvurdering af foranstaltningernes nytte.

For socialdemokratiet, der i velfærdsstaten blev identificeret med udbygningen af de offentlige foranstaltninger, blev det problematisk at tage stilling til skiftene i den økonomiske rationalitet, efter at rationaliteten havde været anbragt så centralt i partiets reformbestræbelser. Noget peger i retning af, at partiet vil placere moralske argumenter i det tomrum, der er opstået, således at der fortsat kan gives en fuldgyldig begrundelse af den offentlige virksomhed, som er blevet opbygget gennem velfærdsstaten og først og fremmest gennem den fulde beskæftigelses og højvækstens epoke. Den forhenværende socialdemokratiske boligminister og nationaløkonomiprofessor Erling Olsen tegner denne vurdering: »De skandinaviske socialdemokratier har ikke blot været interesseorganisationer, der gennem de politiske institutioner har skul-

let varetage deres medlemmers økonomiske interesser. De har også, og ikke mindst, været folkebevægelser, der søgte at virkeliggøre nogle af kristendommens grundlæggende principper, selv om mange af deres aktive medlemmer var ateister«. Erling Olsen erkender dog, at der har udviklet sig et tvingende behov for en større selvdisciplin i den økonomiske politik, men »allermest afgørende for, om man kan skabe den fornødne selvdisciplin er, om folk kan se en mening i den politik, der føres. Her må udgangspunktet være, at vor politik nok er økonomisk, men at økonomien først og fremmest er et middel, der skal bruges til at frigøre mennesket og sætte det i stand til at tilegne sig en række værdier, som ikke kan måles i penge«. (Fra Økonomi og Politik 1983, nr. 1).

Det politiske styre og velfærdsforanstaltningernes vækst

Det skulle være muligt i teorien for velfærdsstaten at tilrettelægge offentlige velfærdsforanstaltninger, der ud fra en nyttebetragtning netop sikrer en optimal anvendelse af resultatet af økonomisk vækst i samfundet. Det er imidlertid meget tvivlsomt, om de politiske processer, der er afgørende for den offentlige virksomhed, foregår på en sådan måde, at man kan forvente en optimering.

I debatten om de politiske processers betydning for beslutningerne har navnlig to temaer været dominerende. Det ene drejer sig om den anfægtelse af de konstitutionelle politiske organers suverænit, som sker med fremvæksten af interesseorganisationerne og græsrodsbevægelserne m.v. Det andet drejer sig om de egeninteresser og den egendynamik, som opstår i en offentlig administration og i offentlige institutioner af betydelig omfang.

Udviklingen af et privat organisationsliv herunder organisationsdannelsen på arbejdsmarkedet har været meget stærk efter omkring 1960 og der er blevet koncentreret betydelige ressourcer i disse organisationer.

Opbygningen af stærke masseorganisationer har været et vigtigt led i kampen for at skaffe nye befolkningsgrupper repræsentation i det politiske liv. Det er blevet stadig mere betydningsfuldt at sikre sin egen samfundsgruppe en slagkraftig interessevaretagelse i velfærdsstaten. I det liberalistiske samfund påtog staten sig praktisk taget ingen opgaver, og det var derfor nytteløst for interessegrupper at formulere krav om flere statslige ydelser til netop denne gruppe. I velfærdsstaten derimod varetager staten direkte fordelingen af en meget betydelig del af samfundets samlede ressourcer, og det må da gælde for alle grupper at formulere deres interesser og lægge vægt bag kravene.

For det enkelte menneske kan det synes vanskeligt at komme til orde og få varetaget sine interesser, hvis man ikke er medlem af en eller flere ressourcestærke organisationer, og for erhvervsvirksomhederne har det forekommet

nødvendigt at udbygge organisationer over for de stadig mere omfattende offentlige aktiviteter og over for arbejdstagernes organisering. Dette træk ved det moderne massesamfund har fået nogle statskundskabsforskere til at tale om organisationsamfundet.

På de fleste områder af offentlig politik foregår udformningen og iværksættelsen af nye aktiviteter nu i nøje samvirke med de organisationer, hvis medlemmer direkte berøres. Statens virksomhed er endog blevet koblet så tæt sammen med organisationsvirksomheden i samfundet, at staten vanskeligt ville kunne fungere uden også at virke gennem eller ved hjælp af det organisationsnetværk, der omspænder samfundet. Det hænger sammen med, at det for forvaltningen ofte vil være fordelagtigt eller nødvendigt at drage nytte af organisationernes sagkundskab i betragtning af den offentlige reguleringens stadig mere detailagtigt indgribende karakter. Inddragelsen af organisationerne kan ligeledes for staten have en legitimerende betydning og gøre en beslutning acceptabel for organisationens medlemmer og befolkningen i almindelighed.

De tættere forbindelser mellem statslige politiske og administrative myndigheder og interesseorganisationerne har vidtgående konsekvenser for det politiske systems virkemåde. Den fagopdeling, der stadig stærkere finder sted i såvel folketingets som centraladministrationens arbejde, får nemlig tilføjet en ny dimension med den efterhånden meget slagkraftige interessevaretagelse. Nogle forskere beskriver det politiske system, der har udviklet sig, som en samling segmenter eller beslutningsarenaer. Segmenterne kan være organiseret omkring en bestemt erhvervs politik som f.eks. landbrugspolitik, eller omkring funktioner som sygehusvæsen og uddannelse. Segmentet består af folketingspolitikere fra det relevante sektorudvalg, repræsentanter fra de berørte organisationer, det pågældende sektorministerium, interesserede forskere inden for området, repræsentanter for massemedierne med området som interesse o.s.v. Selv om alle deltagerne i et segment måske ikke er fuldstændig enige, vil de måske nok i stort omfang dele grundlæggende værdier og have opfattelser, der falder mere sammen med de andre deltageres end med opfattelserne hos repræsentanter for andre segmenter. I et vist omfang kan man altså nok se de politiske brydninger som brydninger mellem forskellige segmenter i samfundet. Samarbejds- og konfliktlinierne går ikke entydigt mellem staten og interesseorganisationerne men også gennem de forskellige statslige institutioner.

Sådanne overvejelser peger i retning af, at det organisatorisk pluralistiske velfærdssamfund kan have tendens til i lange perioder at blive et selvopretholdende, stabilt samfund men med ulighed i fordeling af indflydelse, ressourcer og andre værdier. I et sådant stabilt samfund kan meget vigtige spørgsmål henstå uløste, fordi enhver løsning hvorom der ikke hersker enighed, vil blive umuliggjort. Det offentlige politik indenfor de enkelte sektorer vil ikke blive

et resultat af samlede overordnede vurderinger af det samfundsmæssigt optimale men derimod af organiserede interessegruppers magtspil. Politikerlede samt utilfredshed og desillusion – måske over for en demokratisk samfundsform i det hele taget – kan blive en konsekvens af denne situation.

På den anden side har der naturligt nok udviklet sig et modspil til magtens og særinteressernes udfoldelse. Allerede omkring 1960 blev der i ministerielle betænkninger og andre analyser klart peget på nødvendigheden af initiativer til styrkelse af muligheden for at træffe helhedsorienterede beslutninger. Problemstillingen bringes for første gang frem i 1956 i betænkningen om samordningsproblemer i Danmarks økonomiske politik, hvor der anlægges følgende analyse:

»Skal samarbejdet mellem de organer, der har størst indflydelse på den økonomiske politik, kunne siges at foregå tilfredsstillende, må betingelsen være, at disse organer uanset forskelle i interesser og synspunkter kan bringes til at bøje sig for en fælles rangforordning inden for komplekset af økonomisk-politiske målsætninger. Endvidere må de enkelte organers anvendelse af midler til virkeliggørelse af målene være således samordnet, at midlerne er forenelige såvel indbyrdes som med den fælles målsætning« (betænkningen, side 19).

Analysen fører i betænkningen frem til konklusionen, at der er behov for at sikre, at der findes en viden om og forståelse af de økonomiske sammenhænge. Ligeledes må der være mulighed for en tilstrækkelig tæt kontakt mellem de handlende organer. På baggrund af betænkningen etableres i 1962 Det økonomiske Råd med et analysesekretariat.

Udbygningen af samfundsplanlægningen fra omkring 1970 og den stadig større indsats for at tilvejebringe informationer om samfundsanliggender har også virket i retning af at skabe større klarhed og sammenhæng, hvilket nok kan bidrage til, at der kan danne sig fælles, nationale eller almene interesser.

De strukturelle tilpasninger i det danske politiske system, der blev gennemført sammen med kommunalreformen i 1970, har styrket de lokale politiske enheders selvstændighed i forhold til de overordnede politiske organer. Denne udvikling kan måske ligeledes føre til større overskuelighed inden for de enkelte kommuner. Omvendt er der dog også en mulighed for, at den mindre centrale kontrol kan føre til forskelle mellem kommunerne.

Omkring midten af 1970'erne blev igen et nyt element bragt ind i bestræbelserne for gennem udredning og oplysning at skabe grundlag for fælles beslutninger om mere afgørende samfundsanliggender. En lang række udvalg og kommissioner blev nedsat med opgaven bredt at redegøre for de vanskeligere stillede befolkningsgruppers levevilkår. Her kan nævnes børnekommission, ungdomskommission, ældrekommision, ligestillingsråd, landsbykommission, lavindkomstkommission m.v. Levevilkårsudredningerne blev igangsat på

socialdemokratisk initiativ, og det var hensigten at få skabt et grundlag for samlede beslutninger om velfærdens fordeling.

Ingen af forsøgene på inden for velfærdsapparatets rammer at etablere et stærkere modspil til magtens og særinteressernes udfoldelse fik større gennemslagskraft. Til gengæld udviklede der sig bevægelser, der i høj grad var kritiske over for selve velfærdspolitikken og det dermed forbundne offentlige produktions- og administrationsapparat.

Det kritiske søgelys blev for alvor rettet mod de egeninteresser, der udgår fra den offentlige administration og fra de offentlige institutioner, da nationaløkonomiprofessor Jørgen S. Dich i 1973 udgav bogen *Den herskende Klasse*, der på rekordtid rundede et oplag på 100.000 eksemplarer. Dich pegede på, at de offentligt ansatte inden for den sociale sektor, den videregående uddannelse, sundhedsvæsenet m.v. er nutidens herskende klasse som tidligere først godsejerne, dernæst bønderne og arbejdsgiverne. Den nye herskende classes magt er ikke baseret på besiddelse, men på deres evne til at skabe en forpligtende social ideologi, der har sit udspring i en humanistisk kultur, flugten fra det legemlige arbejde og angsten for sygdom og død. Den udformes i en perfektionisme og i en samfundskritik, der varetager klassens interesser i høje lønninger, begrænset arbejdsindsats og i en voldsom ekspansion af den offentlige sektor. Dich fandt, at den offentlige ekspansion på talrige områder overskred den grænse, hvor omkostningerne bliver større end den samfundsmæssige nytte og hvor der derfor indtræder både en social forringelse og en økonomisk udbytning af den øvrige del af befolkningen.

Dichs bog fremkom samme år som Mogens Glistrups fremskridtsparti for første gang blev indvalgt i folketinget, og selv om Dichs intentioner på mange måder var andre, kom hans argumentation uden tvivl til at indgå i den modbevægelse mod den offentlige ekspansion, som begyndte at vokse sig stærkere. Velfærdsstatens udvikling havde gjort spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse centralt, og det tiltog sig vel stadig større betydning fordi offentlig vækst, der nærmest har vist sig at være selve kendetegnet for velfærdsstaten, også tilsyneladende kan bære kimen til denne samfundsforms undergang i sig.

Privatisering, som blev ført frem af firkloverregeringen i 1982, skulle blive en kontant ny strategi til at bryde systemet af magt og særinteresser omkring den offentlige velfærdsvirksomhed, som hindrede en effektiv og retfærdig anvendelse af samfundets goder. Frem for at forbedre og effektivisere de politiske processer blev de liberale økonomiske mekanismer tillagt større betydning.

Den offentlige virksomheds omfang

Der foreligger kun begrænsede talmæssige beskrivelser af udviklingen i de offentlige aktiviteter over et så langt tidsrum som tilbage fra afslutningen af 2. verdenskrig. Statistikken inden for dette område har tidligere været sparsom, hvilket afspejler, at der har været begrænset interesse for at se de offentlige finanser i en samfundsøkonomisk sammenhæng og for nærmere at studere de enkelte offentlige aktiviteter. Man skal f.eks. helt frem til omkring 1973 før der blev skabt mulighed for blot oversigtligt at sammenstille et samlet offentligt budget omfattende såvel statslige og kommunale som selvejende institutioner. Inden dette tidspunkt blev der også kun samlet ganske få oplysninger om beskæftigelsen i den offentlige sektor, og ligeledes var det først med etableringen af sektorplanlægningen efter 1970, at der blev skabt oversigt over, hvad der nærmere foregår inden for de enkelte offentlige aktivitetsområder.

Mangelen på generelle informationer kan føres tilbage til den liberalistiske statsopfattelse, hvor staten ikke er tillagt aktivt udførende funktioner i samfundet, og hvor der derfor hovedsagelig er behov for en legal kontrol med alle offentlige enkelt-dispositioner og for en detaljeret regnskabskontrol men ikke for et informationsgrundlag til tilrettelægning af mere omfattende reguleringer af borgernes velfærd. Når fyldigere oplysninger ikke for alvor kommer frem før 1970 hænger det sammen med, at udbygningen af de offentlige aktiviteter og velfærdssamfundets udstrækning af det offentlige ansvar for den enkeltes velfærd først rigtigt tager fart fra midten af 1960'erne efter at en hurtig økonomisk vækst i samfundet var blevet en realitet. Herefter erkendes hurtigt behovet for oplysninger om den offentlige virksomhed, og der bliver sat mange forskellige bestræbelser igang for at dække dette behov.

Nogle hovedtal findes dog også for ældre perioder. I nationalregnskabet gives der en oversigt over nationalproduktets anvendelse, og det samlede offentlige ressourceforbrug kan opgøres ad denne vej. I slutningen af 1940'erne anvendtes omkring 10 pct. af bruttonationalproduktet af det offentlige og andelen gik kun svagt i vejret i 1950'erne til 12 pct. ved udgangen af årtiet. Herefter går det offentliges andel af forbruget til gengæld hurtigt i vejret, og specielt tiåret fra 1965 til 1975 er offentlige vækstår med en stigning i andelen af bruttonationalproduktet fra 14 til 25 pct.

Tabel II.1.

Bruttonationalproduktets anvendelse. 1947-1982

Mia. kr.	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Privat konsum	12,1	12,7	13,7	15,8	16,8	17,3	18,1	19,4	20,3
Kollektivt konsum	1,9	2,0	2,1	2,2	2,6	3,0	3,2	3,5	3,7
Faste bruttoinvesteringer	3,2	3,7	4,3	5,0	5,7	6,2	6,6	7,0	7,0
Lagerforøgelse	0,4	0,8	0,4	0,9	0,1	-0,0	0,5	0,4	-0,0
Overskud på vare- og tjenestebalance	-0,4	-0,3	-0,2	-0,7	-0,2	0,2	0,2	-0,4	0,3
Bruttonationalprodukt	17,3	18,8	20,2	23,1	25,1	26,7	28,6	29,9	31,3

Mia. kr.	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Privat konsum	21,5	22,0	23,1	25,0	26,9	29,9	33,7	35,5	39,9
Kollektivt konsum	4,0	4,2	4,5	4,9	5,2	6,3	7,4	8,0	9,2
Faste bruttoinvesteringer	7,5	8,2	8,7	10,2	11,3	13,1	15,0	15,3	18,8
Lagerforøgelse	0,5	0,7	-0,2	0,9	1,4	0,7	1,2	-0,1	0,9
Overskud på vare- og tjenestebalance	-0,0	0,4	0,9	0,2	-0,4	-0,6	-1,5	0,3	-1,1
Bruttonationalprodukt	33,4	35,5	37,1	41,1	44,4	49,4	55,7	59,2	67,7

Mia. kr.	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Privat konsum	43,7	46,0	50,8	55,5	61,7	68,1	73,2	80,4	94,2
Kollektivt konsum	10,8	13,2	15,1	17,6	20,3	23,7	27,9	32,1	36,8
Faste bruttoinvesteringer	20,9	18,6	20,5	22,1	26,4	29,3	31,8	37,0	42,8
Lagerforøgelse	1,5	0,6	0,0	0,5	1,3	1,1	0,8	0,3	2,3
Overskud på vare- og tjenestebalance	-0,9	-1,2	-1,7	-1,3	-2,3	-3,6	-2,4	0,9	-3,3
Bruttonationalprodukt	76,1	77,2	84,8	94,4	107,3	118,6	131,1	150,7	172,9

Tabel II.1. fortsat

Mia. kr.	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ¹⁾	1981 ¹⁾	1982 ¹⁾
Privat konsum	105,2	119,9	142,1	158,9	174,9	195,8	210,5	233,0	262,3
Kollektivt konsum	45,3	53,2	60,5	66,8	76,2	86,8	100,1	114,7	131,6
Faste brutto- investeringer	46,5	45,6	57,7	61,7	67,5	72,5	69,8	66,0	76,2
Lagerforøgelse	2,4	-0,4	2,6	2,2	-0,5	1,6	-1,5	-1,1	-0,1
Overskud på vare- og tjenestebalance	-5,7	-0,9	-11,7	-10,2	-6,7	-9,8	-4,1	2,3	-0,2
Bruttonational- produkt	-5,7	-2,0	251,2	279,3	311,4	346,9	374,7	414,8	469,8

Kilde: Danmarks Statistiks nationalregnskabsopgørelse. Nationalregnskabssystemet er i den beskrevne periode ændret efter 1965, og tallene for perioden til og med 1965 kan ikke umiddelbart sammenlignes med de efterfølgende tal. Se herom i Danmarks Statistik: Nationalregnskabsstatistik 1966-1981. København 1983.

1) Foreløbig opgørelse.

Tabel II.2.

De offentlige drifts- og anlægsudgifter 1938/39-1969/70.

Staten

	1938/39		1950/51		1958/59		1965/66		1969/70	
	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.
Sociale udgifter	252	36	960	37	2.207	39	5.721	39	11.365	43
<i>Heraf:</i>										
<i>Pensioner m.v.</i>	93	14	403	15	1.082	19	2.793	19	5.174	19
<i>Sygeforsikring og sundhedsvæsen</i>	72	10	248	10	583	10	1.683	11	3.514	13
<i>Andet incl. arbejds- løshedsforsikring</i>	87	12	309	12	542	10	1.245	9	2.677	10
Undervisning m.v.	94	13	279	11	721	13	2.417	16	4.389	16
<i>Heraf:</i>										
<i>Folkeskolen, real- og gymnasieskoler</i>	67	9	181	7	449	8	1.212	8	1.962	7
<i>Andre udgifter</i>	27	4	98	4	272	5	1.205	8	2.427	9
Andre civile driftsudgifter incl. statsvirksomheder	191	27	717	28	1.121	20	2.893	20	5.503	21
Samlede civile driftsudgifter	537	76	1.956	75	4.049	71	11.031	75	21.257	80
Anlægsudgifter	104	15	294	11	653	12	1.718	12	2.850	11
Forsvar	63	9	349	14	965	17	1.912	13	2.529	9
Samlede udgifter	704	100	2.599	100	5.667	100	14.661	100	26.636	100

Kommunerne

	1938/39		1950/51		1958/59		1965/66		1969/70	
	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.	mill.kr.	pct.
Administration	29	5	100	5	230	8	563	8	1.067	8
Sociale formål, netto	178	28	438	24	660	24	998	15	2.048	15
Undervisningsvæsen, netto	} 83	} 13	} 204	} 11	354	13	930	14	1.657	12
Biblioteksvæsen, museer m.v.					33	1	83	1	193	1
Medicinalvæsen					54	8	216	12	277	10
Vejvæsen	93	15	197	11	132	5	324	5	785	6
Øvrige driftsudgifter	103	16	342	19	470	17	962	14	2.145	16
Driftsudgifter ialt	540	84	1.497	82	2.156	78	4.544	67	9.030	67
Anlægsudgifter	100	16	323	18	602	22	2.259	33	4.352	33
Ialt	640	100	1.820	100	2.758	100	6.803	100	13.382	100

Staten og kommunerne ialt

Udgifter i pct. af bruttonationalproduktet	17,0	19,1	22,7	28,2	37,3
Samlet beskatning i pct. af bruttonationalproduktet	13,6	18,8	23,6	28,2	35,9

Kilde: Danmarks Statistik.

Det er kun totalomfanget af det direkte ressourceforbrug i den offentlige sektor, der fremgår af nationalregnskabet. De offentlige udgifter, som de fremgår af statens, de sociale fondes og kassers, amtskommunernes og kommunernes regnskaber, omfatter ud over et egentligt ressourceforbrug i form af køb af varer og tjenester også overførsler som pensioner og understøttelse. Omkring 1950 gik ca. 19 pct. af bruttonationalproduktet gennem de offentlige kasser og andelen voksede gennem 1950'erne til 24 pct. for at udgøre ca. 28 pct. i 1965. Tiåret fra 1965 til 1975 opviser herefter en kulmination, hvor de offentlige udgifter når op på 49 pct. af bruttonationalproduktet.

Alene disse meget generelle og abstrakte talstørrelser klarlægger flere afgørende omstændigheder omkring den offentlige sektors udvikling i velfærdssamfundet. Gennem hele perioden har udgifterne til varer og tjenester og til overførsler stort set svaret til hinanden i omfang. Det er faktisk noget temmelig karakteristisk set i international sammenhæng, og det hænger sammen med, at sociale sikringsordninger som pensioner og arbejdsløshedssikring i overvejende grad er tilrettelagt som offentlige aktiviteter. I de fleste andre vesteuropæiske lande bliver lagt større vægt på private sikringsordninger og herunder

Tabel II.3.

De offentlige udgifter 1970/71-1982

Mia. kr.

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Generelle offentlige tjenester	4,5	5,2	5,9	7,1	8,2	9,8
Forsvar	3,0	3,3	3,4	3,7	4,7	5,4
Uddannelse og forskning	8,4	9,9	11,4	12,6	15,4	17,6
Sundhedsvæsen	6,4	7,5	8,4	9,3	11,8	13,2
Sociale foranstaltninger	16,5	19,3	22,5	25,7	32,7	39,4
Boligforhold m.v.	1,4	1,5	1,8	2,4	3,7	3,7
Rekreative og kulturelle tjenester m.v.	1,8	1,9	2,2	2,4	2,9	3,4
Erhvervsøkonomiske foranstaltninger	6,4	6,8	6,9	9,4	12,0	11,6
Andre formål, herunder udgifter i forbindelse med offentlig låntagning	1,9	2,0	2,1	3,1	3,6	4,0
Ialt	50,3	57,3	64,7	75,5	95,0	108,1
Udgifter i pct. af bruttonationalprodukt	42,4	43,7	42,9	43,7	49,1	50,0
Samlet beskatning i pct. af bruttonationalprodukt	40,5	43,6	43,0	42,5	44,3	41,4

ordninger aftalt mellem parterne på arbejdsmarkedet. I det særlige danske overførselssystem ligger med andre ord også en særlig forklaring på det danske offentlige udgiftsforløb og en begrundelse for nogle af problemerne i den økonomiske politik.

Både af denne årsag og givetvis også af andre har det offentlige udgiftsforløb i Danmark været noget nær enestående på flere måder.

Den offentlige udgiftsudvikling i Danmark er særlig bemærkelsesværdig derved, at de omfattende offentlige aktiviteter er opbygget inden for en ganske kort årrække. Deres omfang var beskedent omkring 1950, og de udvikledes kun i moderat tempo gennem 1950'erne, hvor den økonomiske vækst i Danmark både var svag og svingende. Fra 1960 blev udbygningen intensivret, men det var især i årene fra 1965 til omkring 1975, at udviklingen havde fart, og her betød igen treårsperioden fra 1969 til 1972 et veritabelt spring. Velfærdsstaten med offentlig sikring af tryghed og lighed har altså ingen lang tradition bag sig.

Den økonomiske vækst i det øvrige Vesteuropa i 1950'erne var betydelig og opbygningen af offentlige velfærdsforanstaltninger har da også strakt sig over en længere årrække i vore nabolande og foregået roligere.

Der er ingen tvivl om, at velfærdsudbygningen i Danmark har været forbun-

1976	1977	1978	1979	1980 ¹⁾	1981 ¹⁾	1982 ¹⁾	Pct. vis fordeling	
							1970/71	1982 ¹⁾
10,9	12,8	14,4	17,1	18,5	21,0	25,2	8,9	8,8
5,9	6,4	7,1	7,5	9,4	10,8	12,2	6,0	4,3
19,0	20,9	23,4	26,6	30,2	34,6	38,7	16,7	13,5
14,6	15,5	17,4	19,4	21,6	24,0	27,5	12,7	9,6
43,9	50,7	60,2	69,4	79,6	92,7	105,5	32,8	36,8
4,2	4,7	5,0	5,7	5,8	6,6	7,5	2,8	2,6
3,9	4,4	5,1	5,9	6,4	7,0	7,7	3,6	2,7
14,1	16,0	18,4	20,4	23,4	25,9	31,4	12,7	10,9
4,9	6,9	8,6	14,4	17,5	24,4	31,0	3,8	10,8
21,4	138,2	159,5	186,5	212,4	247,0	286,7	100,0	100,0
48,3	49,5	51,2	53,8	56,7	59,5	61,0		
41,7	42,0	43,5	44,6	45,5	44,7	44,2		

1) Foreløbige tal
Kilde: Statistisk
Tiårsoversigt.

det med nogle særlige problemer i kraft af den bemærkelsesværdige udbygningshastighed. Styringssystemerne i den offentlige sektor blev tydeligt overbelastede, og det er ganske karakteristisk, at følelsen af mangel på mulighed for at overskue den offentlige virksomhed og de udgiftsskabende kræfter var ganske stærk ikke mindst i slutningen af 1960'erne, hvor udbygningshastigheden nåede sit højeste. Det var på dette tidspunkt udarbejdelsen af de såkaldte perspektivplanredegørelser blev igangsat med det hovedformål simpelthen at få beskrevet helheden i den offentlige virksomhed og få opstillet et grundlag for overvejelser om en sikrere styring.

Rent praktisk har det også været problematisk med den kraftige udbygningstakt. Der har eksempelvis ikke været tilstrækkelig lejlighed til at udnytte indhøstede erfaringer og der har i høj grad måttet opereres med standardløsninger frem for mere nuancerede løsninger. I et vist omfang har institutionerne måttet bemandes med mangelfuldt uddannet personale etc.

Udgiftsudviklingen synes altså godt at kunne understrege paradokset i kapitel I, at velfærdsstatens offentlige reguleringer på den ene side er blevet begrundet ved en stræben efter en samfundsform, som forener økonomisk rationalitet med nogle absolutte og almindeligvis tilstræbelsesværdige livskvaliteter men på den anden side ikke er blevet til i et beslutningssystem, der sandsynliggør, at de trufne beslutninger leder i retning af den ønskede samfundsform.

Den offentlige velfærdsvirksomhed

Forøgelse og fordeling af velfærd

Velfærdsstaten har i stigende omfang fået til opgave at arbejde for en forøgelse af velfærden i samfundet. Tillige er det offentlige blevet dybere engageret i spørgsmålet om velfærdens fordeling mellem borgerne. Den almindelige økonomisk-politiske indsats er blevet forstærket, men derudover har det offentlige udbygget et væld af mere eller mindre frivillige tilbud til borgerne og til virksomhederne netop af hensyn til velfærden.

Tilbuddene har forskellig form. Der stilles økonomiske midler til rådighed for virksomheder med sigte på erhvervsfremme og for befolkningsgrupper som led i socialpolitikken. Der stilles også offentlige institutioner til rådighed for virksomheder og for borgerne. På nogle områder lægges restriktioner på virksomheder eller borgere af hensyn til den samlede velfærd. Det gælder eksempelvis restriktionerne på virksomheder af hensyn til den velfærd, der ligger i arbejdsmiljø og ydre miljø. Ligeledes driver det offentlige forskellige produktionsvirksomheder inden for energiforsyning, transport, kommunikation m.v., hvor man ønsker at sikre samfundet fordelene ved et naturligt monopol.

Kritikere af velfærdsstaten ser de offentlige tilbud alene som en fordeling af rigdom, der skabes i andre sektorer – i landbrug og industri. Velfærdsstatsideen opfatter imidlertid tilbuddene som en kilde til samtidig forøgelse og fordeling af rigdommen eller velfærden.

De to momenter – forøgelsen og fordelingen – skal da ideelt rummes i det samme tilbud. Det strider mod velfærdsstatsideen at gennemføre foranstaltninger, der øger den samlede rigdom men samtidig fordeler rigdommen mere ujævnt. Hermed kan de offentlige tilbud altså ikke opdeles i tilbud til virksomhederne med produktionsvækst som sigte og tilbud til borgerne med lighed i velfærd som sigte. Velfærdsstatens tilbud til virksomhederne sigter også mod lighed i velfærd og tilbuddene til borgerne mod en forøgelse af det samlede produktionsresultat.

I praksis er det oftest uhyre vanskeligt at opgøre, hvorvidt tilbuddene faktisk lever op til idealet. Folkebiblioteker skal som eksempel tjene til fremme af produktionen gennem højnelse af det almindelige videnniveau og samtidig ud-

jævne adgangen til boglige værdier, men i praksis er der tale om, at den samlede befolkning i kraft af skattebetaling finansierer et bogforbrug, der fortrinsvis ligger hos den velstående del af befolkningen, der har den største bogefterspørgsel. På den anden side sker der måske over tiden en vis udbredelse af bogbenyttelsen.

Uanset om tilbuddene reelt lever op til velfærdsstatsidealet eller ej foruddiskonterer de anvendelsen af en efterhånden betydelig del af de ressourcer, der er til rådighed i samfundet. Samfundets og altså summen af borgernes ressourcer er i stigende omfang blevet udelukket fra at blive anvendt til formål, der øger den enkelte initiativtagers rigdom og dermed i første omgang også øger den økonomiske ulighed. Ligesådan begrænses formål, der ud fra en samfundsøkonomisk vurdering forekommer slet og ret unyttige.

Dette kapitel omhandler velfærdsvirksomheden i bred forstand og trækker nogle hovedlinier op på betydende aktivitetsområder. Vægten er lagt på de offentlige velfærdstilbud direkte til borgerne – socialpolitikken – men de tilbud, der i første omgang rettes til virksomhederne – erhvervspolitikken – tages også op, idet der dog især ses på de dele af erhvervspolitikken, der naturligt indgår i en velfærdssammenhæng.

Erhvervspolitikken

Erhvervspolitikken er velfærdsstatens mere eller mindre frivillige tilbud, der i første omgang er rettet til virksomhederne. Det er dog naturligvis hensynet til borgernes velfærd, der i sidste ende er motiveringen for erhvervspolitikken såvel som for socialpolitikken, og sondringen er da til en vis grad arbitrær. Nogle erhvervspolitiske foranstaltninger – ikke mindst hovedparten af de byggepolitiske foranstaltninger – retter sig nok mod en erhvervssektor, men overvejelser om velfærdsvirkningerne ikke blot i form af den generelle beskæftigelseseffekt i den pågældende erhvervssektor men også i form af forskellige befolkningsgruppers nytte af det producerede har været afgørende for den politiske stillingtagen til foranstaltningerne. Der er valgt at behandle byggepolitikken sammen med boligpolitikken i dette afsnit, og hovedvægten i afsnittet lægges herpå i kraft af den meget tætte sammenhæng til velfærdsovervejelserne. Erhvervspolitikken i forhold til de øvrige erhvervssektorer behandles derimod mere oversigtligt.

Set i international sammenhæng har den erhvervspolitiske udvikling på flere punkter været bemærkelsesværdig, ligesom Danmarks erhvervsmaessige forudsætninger og erhvervsstruktur er ganske særegne.

Danmark har traditionelt været stærkt domineret af landbrugserhvervet. Da dette erhverv overalt i den vestlige verden har befundet sig i en kriseagtig situation siden begyndelsen af 1950'erne har landbrugspolitikken været domi-

neret af spørgsmålet om balancen mellem erhvervsstøtte og afvikling. Siden slutningen af 1950'erne har der fungeret meget betydelige støtteordninger, efter 1972 delvis i EF-regi.

Danmark har kun få råstoffer og kun i beskedent omfang tung basisindustri men i stedet fremstillingererhverv domineret af håndværk og mindre industri samt en ganske betydende servicesektor. Der har hermed aldrig været et anerkendt grundlag for industrinationaliseringer og statsintervention sådan som det kan ses i en række vesteuropæiske lande som eksempelvis Norge, England og Frankrig. Dansk erhvervs politik i forhold til industri, håndværk og service har til stadighed anerkendt konkurrencen mellem mange virksomheder og har været mere generel og først og fremmest stimulerende hvad angår effektivisering, indførelse af ny teknologi, produktudvikling og eksport.

Boligforbruget har fået høj prioritet i velfærdssamfundet, og boligproduktionen er fremmet af skattesubsidiering af ejerboliger og direkte tilskud til almennyttigt boligbyggeri.

Umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig var det genopbygning og modernisering af produktionsapparatet, der blev betraget som de erhvervspolitiske hovedproblemer og gav anledning til en række forskellige erhvervspolitiske initiativer støttet af den amerikanske Marshall-bistand. Moderniseringsproblemet blev understreget af konkurrencen, der fulgte med den internationale handels liberalisering, som kom i gang fra slutningen af 1940'erne.

Efter midten af 1950'erne har erhvervs politikken været præget af de erhvervs mæssige omstillingsproblemer, som hænger sammen med at landbrugets evne til at tilvejebringe den fornødne valutaindtjening blev svindende. Da der viste sig nye internationale ekspansionsmuligheder for industrien i slutningen af 1950'erne, blev dette da også fulgt op af en række nye erhvervs politiske initiativer, der skulle støtte udnyttelsen af eksportmulighederne.

Vurderet ved betalingsbalancens udvikling må det konstateres, at en omstilling langt fra er blevet gennemført i et tilfredsstillende omfang. Efter midten af 1950'erne foregik en betydelig afvandring fra landbruget, men efter begyndelsen af 1960'erne kanaliseredes arbejdskraften først og fremmest til den ekspanderende offentlige servicevirksomhed. Samtidig blev de efter 1960 tiltagende betalingsbalanceunderskud begrundet med de særlige erhvervsstrukturelle problemer og betraget som investeringer, der utvivlsomt ville give et rigeligt afkast, når nye erhvervssektorer var blevet bygget op ved hjælp af udlånslånene.

Det lykkedes at udskyde løsningen af de erhvervsstrukturelle problemer som de kom til udtryk i betalingsbalanceunderskuddene gennem flere årtier i kraft af rigelige muligheder for at finansiere underskuddene. Arbejdsløsheden fra midten af 1970'erne gav anledning til nye erhvervs politiske initiativer med sigte på beskæftigelsesfremme, energibesparelser m.v., men samtidig betød

den økonomiske krise både at presset på betalingsbalancen blev forstærket og at det blev vanskeligere at se, hvorledes det skulle kunne lykkes at forrente og afdrage de stigende gældsbyrder. Det er spørgsmålet, om den økonomiske nødvendighed efter 1980 fremfor tilstedeværelsen af særlige økonomiske muligheder efter 1960 kan føre til en erhvervsstruktur, der er forenelig med ligevægt på betalingsbalancen.

Landbruget

Landbruget har traditionelt været præget af en stærkt liberalistisk grundindstilling. Det er da også karakteristisk, at Danmark hurtigt efter 2. verdenskrig vendte tilbage til fri prisfastsættelse på så godt som samtlige landbrugsvarer. De danske landbrugsorganisationer fastholdt, at priserne på hjemmemarkedet skulle følge eksportnoteringerne, og dette princip blev i hovedsagen fulgt til udgangen af 1950'erne uden hensyn til de udsving i de selvstændige landbrugeres indtjening, det medførte.

Frem til 1953 havde landbruget en temmelig gunstig udvikling i produktion og afsætning, men i 1953 skete der et afgørende skift. Produktivitetsfremgangen fortsatte, men landbrugseksporten mødte nu store vanskeligheder, og prisudviklingen for landbrugsvarer blev stadig mere ugunstig.

Med de forringede vilkår for landbruget blev indstillingen til det liberalistiske princip en anden. Da der i 1957 påny indtrådte en kraftig forringelse af landbrugets afsætningspriser, stod det klart, at man nu måtte vælge: skulle man lade tilpasningen gå sin gang indtil afvandringen af produktionsfaktorer havde bragt produktionen ned på den mængde, der kunne afsættes til rimelige priser? Dette ville i givet fald betyde en særdeles voldsom reduktion af landbrugserhvervet. Eller skulle man søge at bremse tilpasningen ved hjælp af en direkte og indirekte subsidiering af landbruget?

Fra landbrugets side blev fremført, at medmindre der blev gennemført offentlige støtteordninger, ville en hurtig tilpasning give sociale, arbejdsmarkedsmæssige og menneskelige omkostninger, hvortil kom indirekte virkninger for de erhverv, der var afhængige af opretholdelsen af en rimelig stor landbrugsproduktion. Endvidere bedømtes landbrugets fremtidige afsætningsmuligheder på det vesteuropæiske marked relativt optimistisk især på baggrund af forventninger om en snarlig tilslutning til EF. Ud fra denne bedømmelse fandt man det rimeligt, at hele samfundet støttede opretholdelsen af landbrugets produktions- og konkurrenceevne i perioden indtil disse forbedrede afsætningsvilkår forelå.

Fleere forskellige indvendinger blev rettet mod tanken om statsstøtte til landbrugserhvervet. Ud fra liberalistisk tankegang blev det hævdet, at samfundets produktionsfaktorer ikke bør hindres i at bevæge sig derhen, hvor de kan opnå den bedste aflønning. Det blev tillige frygtet, at indgrebet mod til-

pasningen ville føre så store udgifter med sig, at der ville blive tale om en betydelig statsfinansiel belastning i en situation, hvor beskatningsniveauet i forvejen blev opfattet som værende meget højt. Endelig blev der rejst tvivl om afsætningsmulighederne i Vesteuropa efter en dansk indtræden i EF, idet der også i EF-landenes landbrug foregik produktivitetsforbedringer, således at der herfra kunne forventes et øget udbud af landbrugsprodukter i de kommende år.

Resultatet af overvejelserne blev et afgørende brud med den liberalistiske tradition i 1958, hvor opbygningen af støtteordninger blev påbegyndt. Hjemmemarkedet blev også lukket for udenlandske landbrugsprodukter. I løbet af 1960'erne blev støtteordningerne herefter udbygget kraftigt, dels i form af prisregulerende foranstaltninger dels ved egentlige statstilskud. Landbrugsstøtteordningerne nåede i slutningen af 1960'erne op på over 1 mia. kr. eller omkring 1/3 af erhvervets nettofaktorindkomst. Tillige blev den meget restriktive politik hvad angår ejendomssammenlægninger løst op dels af hensyn til muligheden for at anvende effektiv teknik dels for at øge indtjeningsmulighederne for de enkelte landmænd.

Trods den massive subsidiering og også på trods af en meget hurtig produktivitsfremgang i landbruget især på grund af mekanisering blev landbrugssektoren præget af stagnation eller tilbagegang efter begyndelsen af 1950'erne. I 1952 var landbrugets andel af den samlede bruttofaktorindkomst den samme som i 1930, nemlig 19 pct. Andelen faldt til 7 pct. i 1970. Produktionen og eksporten målt i mængder ophørte næsten med at ekspandere efter midten af 1950'erne og antallet af beskæftigede ved landbruget herunder også antallet af selvstændige blev reduceret kraftigt.

Ved Danmarks indtræden i EF ophørte den beløbsmæssigt væsentligste del af landbrugstilskudsordningerne, således alle kontanttilskud, reducere af ejendomsskatter m.v. De prisregulerende foranstaltninger er erstattet af EF's fælles landbrugsordninger.

EF-tilslutningen førte umiddelbart til øget indtjening for landbrugene, hvad der i øvrigt var et af de væsentligste argumenter for tilslutningen. Det fik som konsekvens, at investeringerne i landbruget blev sat i vejret, men de forbedrede indtjeningsmuligheder blev også kapitaliseret i ejendomspriserne. Hermed var grunden lagt til en ny krise for landbrugserhvervet. For EF's medlemslande under et har der til stadighed været et produktionsoverskud i landbruget, som opkøbes og afsættes til lave priser på andre markeder. Det har derfor været et hovedsigte for fællesskabets landbrugspolitik at dæmpe produktionsudviklingen, og dette søges opnået ved en lavere stigningstakt for afregningspriserne til landbrugere end inflationstakten i øvrigt. Danske landbrugere har derfor siden 1972 oplevet en tiltagende økonomisk klemme.

Klemmen blev hårdest for landbrugere, der etablerede sig efter 1972 og som

ydermere investerede i udbygning af brugets produktionsanlæg. Den stigende rente forstærkede yderligere klemmen. I slutningen af 1970'erne viste der sig egentlige krisetendenser i form af f.eks. en drastisk stigning i antallet af tvangsauktioner. Afsætningsprisernes svage udvikling og de høje renteomkostninger gjorde det vanskeligt for mange landmænd at klare rente- og afdragsbetalinger, og det lod sig ikke længere gøre at kompensere en manglende indtjening med yderligere lånoptagelse fordi landbrugets ejendomspriser efter stærke stigninger umiddelbart efter 1972 begyndte at falde betydeligt. Prisfaldet blev ydermere forstærket derved, at det i 1973 blev påbudt købere af landbrugsejendomme at tage bopæl på ejendommen og at der i 1978 blev stillet krav til købere om en landbrugsuddannelse, hvorved efterspørgslen efter ejendomme blev begrænset.

Det var vanskeligt for de siddende regeringer at sætte ind over for den tiltagende landbrugskrise. Socialdemokratiet og de store borgerlige partier havde netop sat al deres kraft ind på at sikre den danske EF-tilslutning trods dyb skepsis i befolkningen, og hovedargumentet havde været udsigten til en løsning af landbrugets problemer. Tanken om nye landbrugsstøtteordninger efter kun kort tids medlemskab virkede håbløs på den baggrund.

Med den tiltagende arbejdsløshed og det stærkere pres på betalingsbalancen blev grundlaget for de landbrugspolitiske overvejelser imidlertid ændret efter midten af 1970'erne. Fra landbrugets side blev gjort opmærksom på, at der var betydelige beskæftigelsesmuligheder i landbrugssektoren, også fordi landbrugets produktion holder gang i andre betydende sektorer, der leverer rå- og hjælpestoffer, maskiner m.v. og forarbejder landbrugsprodukter. Tillige ville støtte til en udvidelse af landbrugsproduktionen øge valutaindtjeningen. Efterhånden som krisetendenser i landbruget kom tydeligere frem ikke mindst gennem tvangsauktionerne, antog landbrugsorganisationernes argumentation en direkte truende karakter.

Argumentationen for at genoptage en national landbrugsstøtte ved siden af EF's landbrugsstøtte vandt stadig større tilslutning politisk, og fra slutningen af 1970'erne blev igangsat flere betydende støtteordninger. Her var især tale om lovgivning om gældssanering og nedbringelse af renteudgifter samt en negativ indkomstskat. Hertil kommer en såkaldt K-låneordning, der indebærer statsgaranti for kursrisikoen ved udlandslån. Den samlede danske støtte til landbruget i 1981 er blevet opgjort til godt 18.000 kr. pr. ejendom, hvilket er en tredobling opgjort i faste priser siden 1974 (Gunnar Viby Mogensen: Landbrug og øvrige primære erhverv. København 1983). Landbrugets organisationer betragter imidlertid langt fra erhvervets problemer for løst med de etablerede støtteordninger.

Debatten om landbrugets forhold byggede i øvrigt stort set uanfægtet på den antagelse, at strukturen i landbruget hvilende på familiebrugene skulle opretholdes, ikke mindst fordi erhvervet selv lagde stor vægt herpå.

Industri og håndværk

Da mørke udsigter for landbrugets eksportmuligheder fra begyndelsen af 1950'erne gjorde det klart, at det næppe ville være muligt at øge landbrugets valutaindtjening nævneværdigt fremover, og at der derfor ikke ville være grundlag for at fastholde arbejdsstyrken i landbruget, blev det samtidig klart, at der i byerhvervene måtte tilvejebringes øgede beskæftigelsesmuligheder og at der især var behov for en stærk udvidelse af industrieksporten.

Fra 1930'ernes krise havde de erhvervspolitiske foranstaltninger hovedsageligt været defensive med det formål at imødegå virkningerne af omfattende internationale handelsrestriktioner.

Efter 2. verdenskrig har der navnlig i to afgørende faser været gennemført offensive erhvervspolitiske nydannelser i forhold til fremstillingserhvervene med sigte på fornyelse samt fremgang i produktion og eksport. Første gang var årene umiddelbart efter krigen, hvor sigtet var produktivitetsfremme og indførelse af den nye teknologi, der allerede var til stede i udlandet, som led i genopbygningsarbejdet. Anden gang var lige før og efter 1960, hvor der viste sig mulighed for ekspansion af industrieksporten samtidig med at landbrugets afsætningsmuligheder i udlandet blev svagere. En række erhvervspolitiske foranstaltninger skulle da fremme omstillingen mellem erhvervene.

Efter begyndelsen af 1960'erne, hvor den fulde beskæftigelse blev nået, blev den nok mest snærende restriktion for fremstillingserhvervenes videre ekspansion muligheden for tilgang af arbejdskraft. Derimod havde afsætningsmarkederne, herunder eksportmarkederne, stor styrke. Det blev herefter i høj grad op til efterspørgselsstyringen at skaffe plads til ekspansion i industrien, håndværket og serviceerhvervene, og en egentlig selvstændig erhvervs politik faldt ikke mere så nærliggende, men mange af de bestående erhvervsstimulerende foranstaltninger blev dog til stadighed videreudviklet.

Da det økonomiske tilbageslag satte ind i 1973, blev situationen ligesom i 1950'erne præget af, at der vanskeligt kunne øjnes rimelige målsætninger for nye erhvervspolitiske tiltag på grund af den overalt svage efterspørgsel. Fornyelsen af erhvervs politikken i den senere del af 1970'erne har da også navnlig taget sigte på beskæftigelsesfremme, energibesparelser m.v. og altså igen haft et defensivt præg. Der har tillige fortsat været lagt stor vægt på den generelle økonomiske politik og en forbedring af konkurrenceevnen for derigennem at øge eksportafsætningen.

Den første industripolitiske bølge satte i gang med Danmarks tilslutning i 1948 til Marshall-programmet, der var et europæisk ophjælpsprogram gennemført med bistand fra USA. Det lå som en hovedbegrundelse for hele dette europæiske projekt, at det skulle danne baggrund for et øget økonomisk samvirke mellem landene.

Vægten blev fortrinsvis lagt på bestræbelser for at højne produktiviteten,

og starten på dette produktivitetsarbejde blev gjort med nedsættelsen af handelsministeriets produktivitetsudvalg i 1949. Der blev blandt andet igangsat en støtteordning til uddannelse af industri- og arbejdskonsulenter samt en oplysningsfond, der forestod mangeartede oplysningsaktiviteter. Baggrunden for Marshall-programmets produktivitetsfremmende foranstaltninger skal dog ikke søges specielt i de danske erhvervsmæssige strukturproblemer. Når Marshall-programmet generelt havde det hovedsigte at højne produktiviteten i de vesteuropæiske landes erhvervsliv skyldtes det især, at USA siden slutningen af 1930'erne havde gjort så store produktivitetsfremskridt i forhold til de vesteuropæiske lande, at disse ikke kunne klare sig i konkurrencen. Dette forhold hindrede balance i handelssamkvemet med USA og hermed, at der kunne åbnes for konvertering af de vesteuropæiske valutaer til guld eller dollars.

Rationaliseringsprogrammet blev fulgt op med en udbygning af specielle finansieringsmuligheder for industri og håndværk i 1950. Fremskaffelse af kapital til gennemførelse af omstillings- og rationaliseringsprocesser har været støttet af staten siden 1939 gennem lovgivningen om lån til håndværk og mindre industri, men støtteordningen blev væsentligt udvidet i 1950 og derefter flere gange siden. Siden 1922 har der været ydet offentlig støtte til eksportkreditordninger og med loven om foranstaltninger til fremme af danske erhvervsinteresser i 1950 skete en udvidelse af støtteområdet, og de afsatte beløb forhøjedes, hvilket også skete flere gange i de følgende år.

Efter omkring 1950 blev genopbygnings- og produktivetsproblemstillingen nedtonet. En betydelig bytteforholdsforringelse havde da bragt betalingsbalanceproblemet i søgelyset og trods en arbejdsløshed på op mod 10 pct. af den registrerede arbejdsstyrke blev der generelt ført en stram efterspørgselspolitik, der dog kun netop kunne opretholde balancen i udenrigshandelen. Det var klart i denne periode, at nøglen til industriel ekspansion lå i en ændring af de vilkår, der nødvendiggjorde den stramme efterspørgselsstyring. Nye erhvervspolitiske initiativer faldt derfor ikke for.

Disse vilkår blev ændret omkring 1957-58 hvor en bytteforholdsforbedring særligt begunstigede byernes fremstillingserhverv mens landbrugets afsætningsmuligheder yderligere blev forværrede. På den baggrund blev der gennemført en ny bølge af erhvervspolitiske foranstaltninger, der skulle lette den nye ekspansion i industri og håndværk.

Nye finansieringsordninger var et hovedelement i den erhvervspolitiske bølge. Lovgivningen om lån til håndværk og mindre industri blev i 1958 suppleret med oprettelsen af finansieringsinstituttet for industri og håndværk. Det yder lån til eksporterende og importkonkurrerende virksomheder inden for håndværk og industri blandt andet til produktionsomstilling som følge af ændrede markedsforhold samt til fremstød på nye markeder og ekstraordinær indsats inden for de eksisterende markedsområder. I 1960 oprettedes også Danmarks

erhvervsfond, der herefter administrerer eksportkreditordningerne. Rammen for de samlede garanti- og kautionsforpligtelser er siden løbende blevet forhøjet. Specielt for skibe lettedes eksporten af den i 1961 oprettede Danmarks skibskreditfond, der administrerer en ordning, hvorefter nationalbanken på visse betingelser er villig til gennem de private forretningsbanker til parikurs at aftage skibskreditfondens kasseobligationer, udstedt i forbindelse med lån i nye skibe bygget på dansk værft.

Adskillige initiativer sigtede mod udnyttelsen af alle teknologiske muligheder. Den offentlige indsats i denne henseende har strakt sig over en bred front af aktiviteter inden for uddannelse, forskning og formidling af viden ud til den enkelte virksomhed. Ved loven i 1962 om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed blev der skabt et bredere grundlag for tilskud til konsulentvirksomhed i byerhvervenes organisationer. Oprettelsen af Danmarks teknisk-videnskabelige forskningsråd i 1960 samtidig med oprettelsen af statens teknisk-videnskabelige fond betød en væsentlig styrkelse af den offentlige støtte til teknologisk udvikling, og disse institutioner er siden yderligere blevet styrket. Det skete således ved oprettelsen i 1966 af statens lånefond for erhvervsforskning, der yder lån til hel eller delvis finansiering af forsknings- og udviklingsprojekter i erhvervslivet, og det skete i 1970 ved at det nyoprettede fond til fremme af teknisk og industriel udvikling overtog den hidtidige lånefonds rettigheder og forpligtelser samtidig med, at det nye fond bemyndigedes til ikke alene at yde lån og tilskud til udvikling af nye industrivarer men også at købe aktiver i virksomheder som led i produktudviklingen. I 1973 gennemførtes loven om teknologisk service, der har til hensigt at yde bistand til virksomheder for at forbedre organisation, effektivitet og konkurrenceevne. Bistanden ydes gennem godkendte teknologiske serviceinstitutter, hvoraf der er oprettet mere end 20.

Skattelovgivningen blev på flere punkter omlagt med henblik på at stimulere investeringsaktiviteten. Således gennemførtes i 1958 nye afskrivningsregler, der gik væsentligt længere end tidligere for at opmuntre til investeringer, samt en ændring i selskabsskatten hvor progressionen blev fjernet.

Industriopsvinget i slutningen af 1950'erne blev begunstiget af arbejdskraftrigeligheden. Ledigheden var imidlertid for en stor dels vedkommende et regionalt fænomen. Man talte i 1950'erne om arbejdsløshedsøerne, der især bestod af Vest- og Nordjylland samt Lolland-Falster. De industrielle ekspansionsmuligheder var altså særlig gode i disse egne af landet, hvor arbejdskraftudbuddet ydermere også var præget af den begyndende afvandring fra landbruget. I denne situation opstod en diskussion om, hvorvidt der skulle anvendes særlige selektive erhvervsfremmeforanstaltninger, der direkte sigtede på at udnytte de ledige ressourcer i arbejdsløshedsøerne. Diskussionen blev præget af den lov om egnsudvikling, som trekantregeringen bestående af socialdemokratiet, radikale venstre og retsforbundet vedtog i 1958, og som meget vel

kan ses som et første afgørende skridt i retning af direkte at forene erhvervs politik med velfærdspolitik, hvor fordelingshensynet indgår ligeværdigt med væksthensyn.

Ved vedtagelsen af egnsudviklingsloven i 1958 stemte venstre og konservative imod og argumenterede, at egnsudviklingsbistanden ville føre til en uhen sigtsmæssig udnyttelse af landets ressourcer og at uduelige virksomheder ville blive holdt kunstigt i live på bekostning af sunde effektive virksomheder. Endvidere blev det anført, at loven kun ville omfordele ledigheden i stedet for at afskaffe den.

Loven blev vedtaget med formålsparagraffen: »Til ophjælpning af produktiv beskæftigelse i sådanne egne af landet, som med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land...«. I bemærkningerne til lovforslaget blev det gjort klart, at bistand kun kan ydes til industrielle projekter.

Egnsudviklingsloven er ændret flere gange, mest omfattende i 1972, hvor formålsparagraffen fik følgende ordlyd: »Efter reglerne i denne lov kan der ydes bistand til fremme af industriel og anden erhvervsvirksomhed i egne af landet, hvor dette må antages at være af væsentlig betydning for befolkningens adgang til at opnå andel i samfundets almindelige økonomiske, sociale og kulturelle fremgang«. Vedtagelsen i 1972 var enstemmig trods den markant ændrede formålsparagraf og trods det forhold, at støttemulighederne i det hele taget var øget væsentligt. Tillige blev det fremhævet, at det velfærdstilbud, som egnsudviklingsstøtten repræsenterede, ikke blot sigtede mod at forøge rigdommen ved at udnytte ellers uudnyttede ressourcer. Det blev tillagt en lige så stor vægt, at der i samme forbindelse kan opnås en mere lige fordeling af rigdommene.

Efter 1973 drejede udviklingen den erhvervspolitiske problemstilling i en retning, hvor der viste sig perspektiver parallelle med 1950'ernes. Interessen koncentrerede sig i større omfang om den generelle økonomiske politik og om herigennem at øge konkurrenceevnen over for udlandet og skabe baggrund for at sætte den indenlandske efterspørgsel i vejret. Det var derimod vanskeligere at finde nye, klare mål for en erhvervspolitisk indsats, der på mere eller mindre velafgrænsede erhvervsområder direkte kunne formidle en produktionsudvikling.

Politikken i forhold til industri og håndværk fik hermed en hovedvægt på en videreførelse og tilpasning af bestående ordninger, hvad der indebar oprettholdelsen af et offentligt serviceapparat for erhvervene især inden for områderne teknologi, eksport og finansiering.

Tilpasningen af erhvervspolitikken gennem 1970'erne søgte at imødekomme nogle af de mere grundlæggende forandringer af samfundsstrukturer, som var foregået. På flere måder blev de erhvervspolitiske foranstaltninger indrettet efter den decentralisering, som var foregået med industriens geografiske

spredning og med kommunalreformen. Der blev eksempelvis opbygget et net af teknologiske informationscentre, TIC, på amtskommunal basis. I det hele taget blev også adskillige af de bestående servicetilbud gjort mere tilgængelige for små og mellemstore virksomheder.

Erhvervspolitikken blev også tilpasset til erhvervsstrukturens drejning i retning af servicevirksomhed hovedsageligt inden for den offentlige sektor. I første række blev der i lyset af arbejdsløsheden hæftet opmærksomhed ved den offentlige sektors tiltagende betydning som afsætningsmarked for virksomhedernes produktion. Formidlingsrådet blev oprettet med den opgave at sikre det offentliges kontakt med danske leverandører og drage omsorg for, at man ved den offentlige planlægning af anlæg og anskaffelser er opmærksomme på mulige danske leverandører. Senere har erhvervspolitikken også sigtet mod at udnytte den offentlige sektors stadig voksende ekspertise i serviceproduktion til at give erhvervsvirksomhederne nye udviklingsmuligheder. Der er blandt andet givet det offentlige adgang til at indgå udviklingskontrakter med private erhvervsvirksomheder ligesom der er åbnet for offentlig støtte til opsøgning af udenlandske projekter og fremme af større danske projekter med henblik på at gøre dem egnede til eksport. I denne sidste forbindelse har der i høj grad også været tale om eksport af projekter omkring offentlig serviceproduktion som for eksempel hospitalsvæsen. Blandt andet det øgede samarbejde mellem offentlige og private virksomheder var begrundelse for, at der i slutningen af 1970'erne blev opbygget et industripolitisk kontaktudvalg mellem regering og erhvervsrepræsentanter samt et industripolitisk sekretariat i industriministeriet.

Det meget høje danske renteniveau, der har præget 1970'erne, førte til, at de erhvervspolitiske finansieringsordninger blev suppleret med ordninger, der gjorde det muligt for erhvervsvirksomheder på prioriterede områder at finansiere anlægsinvesteringer på gunstigere rentevilkår end de almindeligt gældende. Af størst betydning har den såkaldte K-låneordning været, hvorved udlån optaget af Kongeriget Danmarks Hypotekbank videreudlånes i danske kroner til eksporterende fremstillingsvirksomheder. Ikke mindst i årene 1979-1982, hvor valutakurspolitikken var lagt an på en stadig devaluering, havde denne kurssikring værdi for virksomhederne. Omlægningen af valutakurspolitikken efter firkløverregeringens tiltræden førte sammen med andre omstændigheder til et kraftigt rentefald i 1983. Som et led i den nye regerings mere generelle økonomiske politik blev rentefaldet taget som en mulighed for at reducere omfanget af de specielle erhvervspolitiske låneordninger.

Byggesektoren

Boligbyggeriet var gået stærkt tilbage under 2. verdenskrig, og der var opstået en boligmangel, som det efter 1945 blev et mål at fjerne.

Det skulle imidlertid vise sig særdeles vanskeligt at udbygge boligforsynin-

gen i en sådan grad, at der kunne være bred tilfredshed hermed. Blandt andet de stigende realindkomster medvirkede til at ændre befolkningens boligvaner, men mange andre forhold gjorde sig også gældende: et ændret kønsrollemønster, den hastigere samfundsudviklings større krav til geografisk mobilitet med deraf følgende nedbrydning af familiesammenholdet osv. Hertil kommer, at befolkningsudviklingen i sig selv indebar et øget behov for boliger.

Vigtigst var det måske dog, at velfærdssamfundsdeens større udbredelse skabte grundlaget for at anvende bygge- og boligpolitikken samt huslejepolitikken mere aktivt som led i en fordelingspolitik. »Boligbehovet« blev herefter et vanskeligt definerbart begreb, nok så meget bestemt politisk som af frie markedsf forhold. Ud fra et lighedsideal måtte et meget stort udækket boligbehov konstateres.

Den danske bygge- og boligpolitik efter 1945 hvilede oprindeligt på en forventning om, at det ville være muligt at genoprette og fastholde et prisniveau, der ikke væsentligt afveg fra prisforholdene før krigen. Målet blev derfor, at man såvel gennem fastsættelse af huslejeregulering i den eksisterende boligmasse som ved statsstøtte til nybyggeriet skulle søge at fastholde den husleje, der gjaldt i 1939. Samtidig blev der taget skridt til at tilskynde til en høj byggeaktivitet. Boligbyggeriets omfang i årene frem til slutningen af 1950'erne og sammenhængen mellem byggevirksomheden og den økonomiske aktivitet i disse år må derfor først og fremmest ses på baggrund af husleje- og byggepolitikken, mens den almindelige penge- og finanspolitik på grund af den direkte byggeregulering i disse år får mindre umiddelbar betydning for byggeriets omfang.

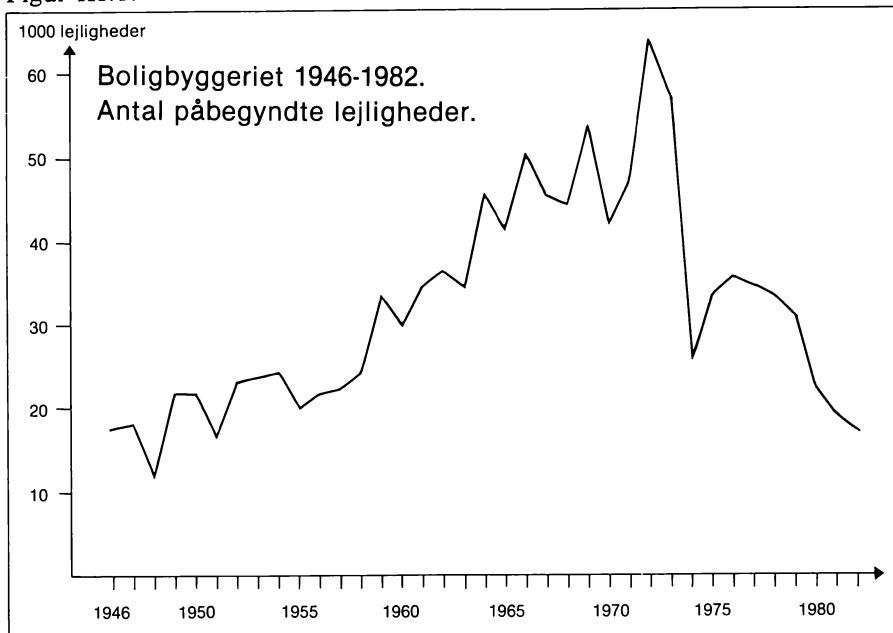
De nærmere regler for statens støtte til boligbyggeriet blev fastlagt ved byggestøtteleven fra 1946. Hovedprincippet var en statslig udlånsordning for nybyggeriet dækkende belåningen ud over realkreditbelåningen. Loven rummede særlige regler for rentenedsættelse og særlig høje lånegrænser for socialt byggeri og byggeri for mindrebemidlede. Omkring lovens tilblivelse blev tillige taget forskellige skridt til produktivitetsfremme i byggeriet og som led heri oprettedes statens byggeforskningsinstitut i 1947.

Trods en faktisk højnelse af produktiviteten holdt forudsætningen om fallende omkostningsniveau langt fra. I 1949 lå huslejen pr. m² i nyt byggeri allerede 30 pct. højere end 1947-niveauet. De første tegn på en kløft mellem lejeniveauet i gammelt og nyt byggeri begyndte at vise sig.

Selv om 1946-loven efter sit indhold var forudsat at skulle gælde indtil 1954, blev der allerede i 1951 gennemført ændringer, hvorefter subsidieordningerne udbyggedes, ligesom lejelovgivningens skærpedes. Derimod lykkedes det ikke at nå til enighed om en lovgivning, der kunne sikre en huslejeudligning.

Selv med en øget subsidiering efter 1951 kunne huslejen i nybyggeriet ikke

Figur III.1.



Note: Først fra og med 1949 foreligger en byggestatistik for de egentlige landkommuner, og der er følgelig for årene forud for 1949 angivet det samlede byggeri excl. byggeriet i egentlige landkommuner. Der blev i sidste del af 1940'erne opført godt 3.000 lejligheder årligt i de egentlige landkommuner.

Kilde: Danmarks Statistik.

holdes nede. Alligevel fik byggeriet et betydeligt omfang. Ved udlån af statslånsmidler på mere end 3 mia. kr. blev der i årene 1946 til 1954 opført ca. 150.000 lejligheder med statslån. Boligerne havde en stigende standard både hvad angår størrelse og udstyr.

På grund af politisk uenighed om, hvem en huslejeforhøjelse i den ældre boligmasse skulle tilfalde, var det ikke lykkedes at få gennemført nogen forhøjelse af huslejerne i de gamle ejendomme, og trods omfattende statslån med meget lave ydelser steg huslejen i nyt byggeri stadig stik mod forventningerne da 1946-loven blev til. Den uheldige udvikling på boligområdet afstedkom, at de politiske drøftelser om bolig- og huslejepolitikken efter 1954 allerede indledtes af VK-regeringen nogen tid før 1946-lovens udløb. Regeringen ønskede en afvikling af huslejereguleringen samt en finansiering af nybyggeriet med statslån til markedsrente og afskaffelse af generelle tilskud ud over det, der lå i forskellen mellem renten af statsobligationer og private 3. prioritetslån.

Da socialdemokratiet dannede regering i 1953 blev forberedelserne til en afviklingslovgivning afbrudt. I stedet ønskede regeringen en yderligere nedbringning af huslejeniveauet i nybyggeriet og på den anden side en reguleret tilpasning af det gamle huslejeniveau. Byggekapaleteten skulle udvides.

Under indtryk af en stærk byggeaktivitet og en hastig tilbagegang i valuta-beholdningerne kunne disse tanker dog ikke gennemføres. I stedet gennemførtes i 1954 en række ændringer i byggestøttelovgivningen med det formål at dæmpe byggeaktiviteten og begrænse statens udgifter til boligbyggeriet. Omfanget og vilkårene for statslån blev her anvendt som en meget effektiv konjunkturpolitisk regulator. I nybyggeriet gik man i øvrigt over til at give statslån til fuld markedsrente men med et driftstilskud pr. m².

I 1955 gennemførtes en mere indgående revision af byggestøtteloven og samtidig blev visse huslejestigninger i den gamle boligmasse tilladt. Byggestøtteloven af 1955 brød på flere måder med de hidtidige principper. Til udlån til boligbyggeriet i hvert af finansårene 1955-56 til 1958-59 blev der afsat en ramme, der nedtrappedes fra 335 mill. kr. i 1955-56 til 300 mill. kr. i 1958-59. I betragtning af, at der i de to foregående finansår var ydet henholdsvis 425 mill. kr. og 336 mill. kr. indebar den nye lov således tydeligt en afdæmpning.

Bolig- og huslejelovgivningen blev taget op til fornyelse i 1958, hvor en vis afvikling af restriktionerne fandt sted. Huslejereguleringen bortfaldt generelt i de mindre kommuner samt for den del af nybyggeriet, der var ustøttet. For den stadig regulerede del af boligmassen gennemførtes huslejeforhøjelser på 30 pct.

Byggestøttelovgivningen ændredes radikalt, idet den hidtidige statslånsordning helt erstattedes af statsgarantier for lån fra de nyetablerede reallånefonde. Til nedbringelse af huslejen i nybyggeriet blev der ligesom efter 1955-loven ydet årlige driftstilskud i form af kvadratmeterstilskud. Disse blev dog nedsat i forhold til tidligere, og blev kun givet til boliger, der holdt sig inden for en given begrænset anskaffelsessum.

Efter gennemførelsen af boligloven i 1958 indtrådte der en stærk stigning i det ustøttede boligbyggeri. For udlejningsbyggeriets vedkommende var dette en naturlig følge af frigivelsen af huslejen. Næsten al enfamiliehusbyggeri overgik efter 1958 til at være ustøttet byggeri.

Boligloven blev fornyet igen i 1966. Forinden var der både i 1962 og 1965 givet adgang til forhøjelser af huslejen i den ældre boligmasse – i 1962 dog kun ved genudlejning. Lovgivningen i 1966 blev gennemført som et forlig mellem socialdemokratiet, venstre, konservative og radikale. Som et hovedsigte stilede man mod en gradvis overgang over 8 år til et frit – d.v.s. ukontrolleret og ustøttet – bygge- og boligmarked.

Alle lejligheder inden for det lejekontrollerede område taget i brug før 1963 blev udsat for en lejevurdering, og huslejen skulle i perioden fra 1967 til 1974 hæves fra det gældende niveau til vurderingsniveauet med 1/8 hvert år. Halvdelen af den gradvist stigende lejeforhøjelse skulle indbetales til den nye grundejernes investeringsfond og bindes frem til 1990. For i et vist omfang at

ligestille ejere af enfamiliehuse med lejere vedtoges det desuden at forhøje lejeværdien af egen bolig.

Huslejetilskuddene blev grundlæggende omlagt i 1966. Hvor tilskuddene – billige statslån og kvadratmetertilskud – indtil 1966 havde fulgt boligerne, kom de efter 1966 til at følge boligernes beboere med indførelsen af boligsikringsordningen.

Til det almennyttige boligbyggeri blev der som led i boligforliget vedtaget driftstilskud dels som rentesikring fra staten, der ikke skal betales tilbage, dels i form af midlertidige driftslån fra staten og det nyetablerede boligselskabernes landsbyggefond, der fik sine midler gennem inddragelse af en del af huslejestigningerne i ældre almennyttige boliger. Rentesikringsordningen reducerede det almennyttige byggeris renteomkostninger til 6,5 pct. Det blev forudsat, at landsbyggefondens i løbet af perioden fra 1967 til 1974 skulle yde en stadig større del af det statsgaranterede byggeri lange lån til en rente på 6,5 pct. og således reducere statens udgifter til rentesikring. Væksten i både rente- og byggeomkostninger medførte imidlertid, at landsbyggefondens kun i begrænset omfang lettede statens byrde.

Som en del af boligforliget blev det besluttet at skabe mulighed for oprettelse af ejerlejligheder i hele den privatejede boligmasse.

Nyinvesteringerne ved boligbyggeri gik stærkt i vejret i 1960'erne, således at disses andel af bruttonationalproduktet steg fra knap 3 pct. i 1960 til knap 5 pct. i 1969. Den stærke vækst gennem 1960'erne står i modsætning til udviklingen i 1950'erne, hvor væksten i boliginvesteringerne stort set svarede til væksten i bruttonationalproduktet. Der ligger flere forhold bag 1960'ernes investeringspring.

For det første udgjorde tilvæksten i antallet af ægtepar i 1960'erne ca. 11.000 årligt, mens tallet i 1950'erne lå på omkring 5.000 årligt. I 1960'erne var vandringerne fra land til by endvidere stærkere end i 1950'erne. Den stigende realindkomst muliggjorde også en stærkere forbedring af boligforholdene, ikke mindst for de enlige.

Dertil kom nok også, at den forstærkede opgang i ejendomspriser og i boligudgiften i nybyggeriet og den ligeledes forstærkede indkomstfremgang skabte forventninger om en fortsat inflation og derved tilskyndelse til hurtigere end ellers at søge at skaffe sig ejerbolig. Denne tilskyndelse blev yderligere understøttet af subsidieringen gennem rentefradragsretten ligesom reglerne for den skattemæssige lejeværdiansættelse for egen bolig i enfamiliehuse bevirkede, at boligudgiften, når man først havde fået egen bolig, kun steg svagt. Hertil kom at den store prisopgang for huse i de allerfleste tilfælde åbnede mulighed for betydelige formuestigninger.

For de fleste familier forudsatte erhvervelse af egen bolig begge ægtefællers arbejdsindkomst, og der ligger givetvis en vigtig forklaring på den hurtige stig-



Parcelhuset her blev opført i 1963. Liberaliseringen af byggelovgivningen i 1958 førte sammen med den nye stærkere fremgang i velstand til et veritabelt byggeboom fra begyndelsen af 1960'erne. Takket være den hurtigere inflation var der udsigt til høj boligstandard med komfortable boligudgifter, hvis man blot kunne klare nogle få års tung husejebelastning. Tillige førte besiddelsen af jord og fast ejendom betydelige kapitalgevinster med sig. De fleste familier skulle have to arbejdsindkomster for at klare belyngelseshuslejen, og her ligger utvivlsomt en af de væsentlige årsager til, at kvindernes erhvervsdeltagelse netop på dette tidspunkt kom ind i en stærk forøgelse.

ning i kvindernes erhvervsdeltagelse efter slutningen af 1950'erne deri, at dette var betingelsen for at få del i de gevinster, som samfundet stillede i udsigt. Der er igen en tydelig sammenhæng mellem denne subsidierede ekspansion af boligforbruget og den udbygning af de offentlige børnepasningsordninger, som samtidig satte ind. Der ligger altså sammenlagt en meget betydelig forbrugsudvidende kraft i de muligheder for at opnå kapitalgevinster gennem besiddelse af fast ejendom, som opstod fra slutningen af 1950'erne. Det lykkedes ikke at nå til politisk enighed om regulering af området gennem beskatning eller på anden måde, og dermed ligger der også her klart en årsag til 1960'ernes tiltagende overefterspørgselsproblemer.

Ved omlægningen af boligpolitikken i 1958 blev mulighederne for en stram statslig regulering af byggeriet væsentlig mindre, og der var hermed skabt forudsætninger for en stærk vækst i boligproduktionen i sammenhæng med den øgede efterspørgsel.

Den stærke vækst i boligproduktionen i en situation med tiltagende efterspørgselspres og betalingsbalanceunderskud lagde op til nye forsøg på at regulere byggeaktiviteten. Det lykkedes dog kun i ringe omfang at dæmme op for den stærke boligefterspørgsel. I begyndelsen af 1960'erne var de offentlige indgreb væsentligst begrundet i det stærke kapacitetspres i byggesektoren, og reguleringen havde karakter af en egentlig igangsættelseskontrol. Regulering

gerne gennem rationering af obligationsudstedelsen fra midten af 1960'erne tog foruden at bremse tilgangen af obligationer sigte på at dæmpe stigningen i boliginvesteringerne og dermed lette problemet omkring opsparings-investeringsbalancen.

Den stærke vækst i boligproduktionen i 1960'erne blev fulgt af en industrialisering af produktionsapparatet og en stærk produktivitsfremgang. Det samlede byggeris omfang målt i m² kunne derfor i løbet af 1960'erne øges med over 100 pct. mens arbejdsstyrken kun steg med godt 40 pct.

Gennem forligningsperioden fra 1966 til 1974 blev bolig- og huslejelovgivningen korrigeret ved flere lejligheder i forsøg på at realisere intentionerne bag lovgivningen i 1966. Huslejespændingen mellem lejen i gammelt og nyt byggeri blev imidlertid ikke brudt ned gennem perioden.

For at reducere huslejespændingen gennemførte VKR-regeringen i 1970 bestemmelser om huslejeforhøjelser ved genudlejning og forhøjelser af lejeværdien af egen bolig. I 1972 ophævede den socialdemokratiske regering reglerne om mulighed for huslejeforhøjelser ved genudlejning.

Det var i boligforliget forudsat, at den statslige rentesikringsordning skulle begrænses til at blive ydet frem til 1973 med den fulde renteforskel for derefter at blive aftrappet frem til 1976. Samtidig med at nedtrapningen begyndte var det forudsat, at boligselskabernes landsbyggefond ville have tilstrækkelige midler til at overtage fremtidige finansieringsopgaver for det statsgaranterede almennyttige byggeri til en rente på 6,5 pct. svarende til den af staten garanterede.

Da renteniveauet fra tværtimod at falde steg stærkt, blev virkningen dels, at de statslige udgifter til rentesikring blev større end oprindeligt forudsat, dels at det almennyttige byggeri også efter 1973 ville have behov for betydelig støtte, hvis ikke lejerne i nybyggeriet skulle stige kraftigt. I 1971 forlængedes rentestøtteordningen for statsgaranteret byggeri frem til 1975, idet støtten nu ikke mere skulle udbetales som tilskud men som rentelån, der ville blive ydet fuldt ud i tre år og derpå aftrappet i de følgende tre år. Fra det 8. til det 14. år skulle lånet tilbagebetales.

Den socialdemokratiske regering genindførte i 1972 rentesikringsprincippet. Trods fortsat hurtig reallønsfremgang var boligforsyningsituationen fra omkring 1970 blevet så stærkt forbedret efter adskillige år med høj byggeaktivitet, at der opstod vanskelighed ved at udleje det nye byggeri. Da regeringen selv på dette tidspunkt med betydelig økonomisk ubalance som følge af indendansk efterspørgselspres ønskede at fortsætte udbygning af boligsubsidieringen, blev der gennemført en reduktion af renten fra 6,5 pct. til 6 pct. og en forhøjelse af lånegrænsen fra 90 til 95 pct.

Ejerlejlighedslovgivningen viste sig at åbne muligheder for store engangsførtjenester, og ejerlejligheder blev endvidere i visse tilfælde etableret i sane-

ringsmodent byggeri. Af disse årsager indskrænkede VKR-regeringen i 1970 muligheden for oprettelse af nye ejerlejligheder til kun at omfatte ejendomme, der er opført efter 1960. En yderligere indskrænkning til kun at omfatte ejendomme opført efter 1966 indførtes i 1972 efter regeringsskiftet.

I 1974 blev der i folketinget vedtaget et sæt politiske retningslinier for en langsigtet boligløsning i en aftale mellem socialdemokratiet, venstre, radikale, konservative, centrumdemokraterne og kristeligt folkeparti. I aftalen er fremhævet, at partierne ønsker »at bidrage til stabilitet i byggesektoren og at tilvejebringe et sikrere grundlag for de boligmæssige dispositioner, som familier, virksomheder, pengeinstitutter m.v. træffer«. Endvidere lagde partierne vægt på, »at der ved en afklaring af den fremtidige boligpolitik også skabes sikkerhed for beskæftigelse og investeringer i byggesektoren«, og der var enighed om, »at det i de kommende år er en rimelig målsætning at søge tilvejebragt en stabil boligproduktion på ca. 40.000 enheder årligt«. Den boligpolitiske aftale fik gyldighed for en periode af fire år.

I 1975 gennemførtes den boligpolitiske lovgivning, der var forudsat i den boligpolitiske aftale. For det almene boligbyggeri indførtes en ny finansieringsordning. Reduktionen af lejen i nyt almenyttigt boligbyggeri skulle opnås ved ydelse af rentefri og i de første år afdragsfri lån – grundkapital – til byggeriet sammen med rentesikring. Grundkapitalen skulle tilføres fra staten, kommunerne, boligselskabernes landsbyggefond samt fra lejerne gennem beboerindskud. Der kunne ydes statslån samt rentesikring til indtil 8.000 lejligheder årligt i almenyttigt byggeri.

Huslejen i den ældre boligmasse skulle reguleres efter et nyt princip, idet huslejen i de huslejeregulerede områder herefter skal beregnes efter et princip om omkostningsbestemt leje. Dette indebærer, at udlejeren får adgang til leje-forhøjelse, hvis den gældende leje ikke er tilstrækkelig til at dække ejendommens løbende driftsudgifter samt et kapitalafkast til grundejeren fastsat til 6,5 pct. af ejendommens værdi ved 15. almindelige vurdering uden hensyntagen til prioriteringsforholdene i den enkelte ejendom. Huslejereguleringen opretholdtes i kommuner med over 20.000 indbyggere, men kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at reglerne ikke skal gælde.

I boliglovgivningen indgik en række bestemmelser om forbedring af lejernes vilkår ved beskyttelse mod opsigelse, beboerrepræsentation m.v i større ejendomme herunder også pligt for ejeren til i tilfælde af salg at tilbyde lejerne at overtage ejendommen på andelsbasis, hvis et flertal af lejerne på forhånd har begæret det.

Trods et meget højt renteniveau var aktiviteten i byggesektoren i begyndelsen af 1970'erne stærk. Fra 1974 ændredes dette forhold markant, og igangsættelserne halveredes i 1974 i forhold til 1973.

Målsætningen i den boligpolitiske aftale fra foråret 1974 om en stabil bolig-

produktion på 40.000 enheder årligt blev således fra starten ikke opfyldt. Samtidig steg arbejdsløsheden og den ledige kapacitet inden for byggesektoren.

Denne situation kaldte forskellige former for beskæftigelsesfremmende foranstaltninger frem. Inden for boligområdet blev der i april 1975 vedtaget en lov om statstilskud til forbedring, istandsættelse og vedligeholdelse af helårsboliger, og i de følgende år blev der yderligere stillet betydelige midler til rådighed til energibesparende foranstaltninger m.v.

Der er senere ved flere lejligheder afsat statslige midler til forbedringsarbejder, ligesom lovgivning om brandsikring af ældre beboelsesejendomme og forhøjelse af tilsagnsrammerne for saneringsstøtte også må ses ud fra en beskæftigelsesmæssig synsvinkel.

Da boligbyggeriet i løbet af 1979 sammen med den anden olieprisstigningsbølge igen tog af i omfang, satsede den socialdemokratiske regering stærkt på at få gennemført en lovgivning om byfornyelse og boligforbedring for ad denne vej at stimulere aktiviteten i byggesektoren. En lov blev vedtaget i 1980 hvorefter det offentlige fik udvidede beføjelser til at sikre koordinering af forbedringsindsatsen i de ældre bydele, ligesom der blev åbnet for en særlig finansiering. Lovens stadfæstelse blev imidlertid udsat af oppositionen i medfør af grundlovens bestemmelser, hvorefter 1/3 af folketingets medlemmer kan kræve, at lovforslag vedrørende ekspropriation først stadfæstes efter nyalg til folketinget. Loven blev stadfæstet i 1982.

Socialdemokratiets bestræbelser for at øge byggeaktiviteten gik også i retning af nye finansieringsordninger. Introduktion af indekslånordninger blev anset for et Columbusæg, der uden udgifter for det offentlige kunne nedsætte begyndelsesomkostningerne i nybyggeriet uden at gøre udsigterne på længere sigt for tilbagebetalingen af lånene skræmmende. I 1982 fik den socialdemokratiske regering gennemført en lov om obligatorisk indeksfinansiering af det almennyttige nybyggeri samt med mulighed for indeksfinansiering af det private enfamiliehusbyggeri og erhvervsbyggeri. Byfornyelsesloven blev også baseret på indeksfinansieringssystemet. Det viste sig imidlertid, at indeksfinansieringsmuligheden ikke i en tid præget af meget svage konjunkturer kunne vende udviklingen i byggesektoren. Den nye finansieringsmulighed blev kun udnyttet i meget ringe omfang til igangsættelse af privat byggeri. I det støttede byggeri førte indeksfinansieringen til en betydelig nedsættelse af begyndelseshuslejen, idet rentesikringsordningen erstattedes af en rentebidragsordning, hvorefter boligselskaberne alene betaler afdrag på indekslåne, medens staten betaler renten.

Firkløverregeringens tiltræden i efteråret 1982 førte ikke umiddelbart til større brud med de foregående års bygge- og boligpolitik. For det støttede byggeris vedkommende indførtes dog kvoter for private andelsboliger for-

uden ungdomsboliger. Det var tydeligvis en målsætning for den nye regering at dreje boligstøtten væk fra det almennyttige boligbyggeri mod andelsboligformen. Drejningen havde uden tvivl baggrund i en mere principiel politisk betragtning, men regeringen kunne også finde støtte for en sådan drejning i en række sammenbrud i almennyttige boligselskaber i kølvandet på konjunkturfatningen og byggekrisen. Sammenbruddene afslørede en meget spekulationspræget og i nogle tilfælde ulovlig virksomhed i den almennyttige boligbevægelse.

Socialpolitikken

Socialpolitikken er velfærdsstatens mere eller mindre frivillige tilbud direkte rettet til borgerne med det sigte at forøge velfærden i samfundet og fordele den mere ligeligt.

De sociale strukturer har forandret sig grundlæggende siden 1945 som en naturlig konsekvens af, at en så hurtig vækst i produktion og forbrug har skullet virkeliggøres. Her skal blot peges på nogle af de væsentligste sider af de forandringer, der har direkte forbindelse til de offentlige velfærdsaktiviteter.

Erhvervsdeltagelsen er blevet bredt ud, især fordi kvindernes erhvervsfrekvens er blevet større. Til gengæld er kvinderne blevet frigjort fra arbejdsopgaver i hjemmet på forskellige måder. Pasningen af børnene og de ældre er i stort omfang overgået til offentlige institutioner og madlavning, vask m.v. klares lettere i kraft af, at den øgede husstandsindkomst muliggør anskaffelse af tekniske hjælpemidler.

Der stilles også større krav til de erhvervsaktive både hvad angår kundskaber og evne og villighed til omstilling i arbejdsopgaver og vilkår. Uddannelserne er derfor blevet udbygget og tillige er der opbygget en serie af offentlige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der skal lette omstillingerne på arbejdsmarkedet.

For mange familier er den samlede ugentlige erhvervsmæssige arbejdstid gået i vejret fordi kvinden nu også har erhvervsarbejde, men samtidig er husarbejdet og forsørgelsesopgaverne blevet lettet. Set for den enkelte er den erhvervsmæssige arbejdstid derimod i almindelighed gået ned. Siden 1945 er den almindelige overenskomstfastsatte arbejdstid reduceret med omkring 20 pct. Der er altså blevet mere fritid for store grupper af befolkningen. Nogle grupper fik dog ikke del i denne udvikling. Det gælder ikke mindst de mindre selvstændige erhvervsdrivende i tilbagegangserhverv som for eksempel landmænd og mindre detailhandlende.

Med velfærdsstatsideens større udbredelse og med de forbedrede økonomiske muligheder er der også udviklet nye offentlige fritids- og kulturaktiviteter.

Udviklingen af de offentlige velfærdstilbud på en række af disse områder bliver behandlet i det følgende.

Tryghedssystemet

Socialreformen i 1933 fastlagde en struktur i det sociale tryghedssystem, der var gældende helt til omkring 1960, selv om der – især efter 1945 – skete væsentlige ændringer. Socialreformens hovedprincipper var:

- En forenkling og rationalisering ved samling af de administrative opgaver fra fattigvæsen, hjælpekontor, værgeråd m.v. under et enkelt kommunalt udvalg, nemlig det sociale udvalg.
- Tillægelse af sociale ydelser efter et retsprincip i stedet for et almisserprincip. Den hidtidige skellen mellem en deklarerende fattigunderstøttelse og hjælpekontorunderstøttelse bortfaldt, og der blev i en ny forsorgslov indført tre former for offentlig hjælp: Særhjælp, kommunehjælp og fattighjælp. Kun modtagelse af fattighjælp medførte tab af valgret og valgbarhed. Det var angivet i lovgivningen, i hvilke tilfælde hjælpen skulle ydes under den ene eller den anden af disse former, og fattighjælp blev i det væsentlige begrænset til personer, der havde udvist »asocial« adfærd.
- Indførelse af refusions- og finansieringsregler, der fremmer reformens almindelige formål, og ikke gør kommunale myndigheder interesserede i ud fra refusionshensyn at vælge en hjælpeform fremfor en anden. De tilfælde, hvor en opholdskommune kunne kræve refusion fra en anden kommune blev betydeligt indskrænket, og hele det administrative arbejde med at udfinde en persons legale forsørgelseskommune bortfaldt i hovedsagen. Staten overtog endvidere en større andel af udgifterne end hidtil.

Socialreformen ændrede ikke principielt reglerne om alders- og invaliderente. Enhver dansk statsborger over 60 år havde ret til alderdomsunderstøttelse for så vidt den pågældende var ude af stand til at skaffe sig det fornødne. Som noget nyt blev der dog fastsat ensartede regler for beregningen af disse to former for ydelser, ligesom det blev gjort til en betingelse for at opretholde retten til alderdomsunderstøttelse, at ansøgeren havde vedligeholdt medlemskab af en anerkendt sygekasse. Betalende og nydende sygekassemedlemmer var automatisk omfattet af en invalideforsikring, der gav ret til invaliderente ved nedsettelse af erhvervsevnen.

Efter 1945 startede en stadig glidning i opfattelsen af, hvilke tilfælde der bur-

de skilles ud til særlig behandling og give adgang til hjælp på et højere niveau end den i øvrigt efter forsorgsloven ydede nødtørftige forsørgelse. Der opstod efterhånden et kompliceret sæt af lovregler for behandling af enkelte grupper af trængende, og årsagen til behovets opståen – ikke selve behovets karakter – var ofte afgørende for omfanget af bistand. Eksempler på sådan lovgivning er reglerne fra 1949 om udvidet hjælp til personer, der led af tuberkulose og reglerne fra 1953 med tilsvarende bestemmelser for patienter angrebet af børnelammelse.

Specielt inden for ældreforsorgsområdet, hvor et stadig mere omfattende institutionsbyggeri iværksattes, fik man øjnene op for de økonomiske og andre fordele ved at udnytte substitutionsmuligheder i form af hjælp, der gjorde det muligt for ældre, når de selv ønskede det, at blive i eget hjem frem for alders- eller plejehjem. I 1958 blev der indført et særligt rådighedsbeløb, som af kommunerne kunne anvendes til udsendelse af hjemmehjælper til invalide- og folkepensionister.

Alders- og invaliderenten blev ved flere lejligheder forbedret efter 1945. Aldersgrænsen for adgang til aldersrente blev dog generelt forhøjet fra 60 til 65 år i 1946. I 1956 blev der gennemført en række principielle ændringer. Betegnelsen for ydelserne blev ændret til folkepension og invalidepension. Alle personer over 67 år fik ret til folkepensionens mindstebeløb. Hermed blev der tegnet en vigtig side af velfærdspolitikens strategi. De offentlige foranstaltninger skulle være for alle – også for dem, der strengt taget ikke havde foranstaltningerne fornødne. Dette pålagde de offentlige finanser en større belastning, men »folkeydelserne« sikrede mod et socialt deklasserende præg ved foranstaltningerne.

På særforsorgens område blev reglerne om statens ansvar for udbygningen og finansieringen af foranstaltningerne mere omfattende. I 1950 gennemførtes lovgivning for døve og tunghøre og i 1956 for blinde. Disse love fastsatte navnlig regler for undervisning og uddannelse. I 1959 gennemførtes en lov om forsorgen for åndssvage, hvorefter de hidtil bestående formelt private åndssvageanstalter blev henlagt under en landsomfattende selvejende institution, statens åndssvageforsorg, under ledelse af en af socialministeren udpeget bestyrelse.

Børneforsorgens administration blev væsentligt ændret i 1958, blandt andet med det formål at fremhæve, at børneforsorgen i højere grad også burde betragtes som tilbud end som tvangsmæssige foranstaltninger. De kommunale børneværnsudvalgs sammensætning blev ændret, således at medlemmer kunne vælges uden for kommunalbestyrelsens kreds, og det blev bestemt som noget nyt, at børneværnsudvalget i sager, hvor der kunne være tale om fjernelse fra hjemmet, ikke blot skulle suppleres med vedkommende underretsdommer, men at udvalget i sådanne tilfælde i fornødent omfang burde søge psykiatrisk, psykologisk eller pædagogisk bistand og gøre brug af de ved loven indførte

børneværnskonsulenter. Der blev endvidere blandt andet indført regler om anerkendelse af og tilskud til rådgivningsklinikker for børn.

Sygeforsikringen blev i 1956 udbygget med en sygelønsordning. Ordningen var indeholdt i forligsmandens mæglingsforslag, som i foråret 1956 blev ophøjet til lov. Det blev herved muligt for lønarbejdere at opnå væsentlig højere dagpenge i sygdomstilfælde, end det efter de da gældende regler var muligt at sikre sig gennem sygekassen. Ordningen blev finansieret ved bidrag fra arbejdsgivere og arbejdere, og administrationen blev varetaget af sygekasserne.

Efter omkring 1960 bevægede udviklingen i det sociale sikringssystem sig for alvor bort fra de principper, der lå til grund for socialreformen i 1933. Etableringen i 1958 af socialforskningsinstituttet varsler denne ændring. Der var fra folketingets side i højere grad ønske om tilvejebringelse og vurdering af baggrundsmateriale på det sociale og sundhedsmæssige område – de faktiske behov for offentlig indsats træder hermed mere i forgrunden.

I 1961 gennemførtes en ny lov om offentlig forsorg. Loven afveg navnlig fra den tidligere lov ved, at der ikke sondres mellem særhjælp, kommunehjælp og fattighjælp. Modtagelse af offentlig hjælp medfører ikke længere i noget tilfælde tab af valgret og valgbarhed, og kun i særlige undtagelsestilfælde kan en ydet hjælp kræves betalt tilbage. Loven skelner mellem hjælp ved trang i almindelighed og udvidet hjælp. Omfanget af den hjælp, der kan ydes ved trang i almindelighed beror på, hvad der kunne være ydet som folkepension, mens den udvidede hjælp – der blandt andet kan ydes til tuberkulosepatienter, indkaldte værnepligtige og visse enlige mødre med børn – kan ydes efter mindre strenge regler med det formål at søge vedkommendes levevilkår opretholdt inden for rimelige grænser. Som noget nyt blev det bragt ind i lovens formålsparagraf, at det offentlige, hvor forholdene tilsiger det, skal tilstræbe at yde bistand med henblik på i stedet for understøttelse at skaffe den hjælpesøgende mulighed for erhvervmæssigt arbejde ved at udvikle eller genoprette erhvervsevnen. Med forsorgsloven i 1961 vinder et par principper, som senere skal blive helt grundlæggende i det sociale trykkesystem, for alvor indpas: Indkomstbortfaldsprincippet og revalideringsprincippet.

Gennem 1960'erne skete der en glidning, således at stadig flere grupper fik adgang til udvidet hjælp. Således fik i 1966 visse langvarigt syge og i 1969 enlige mandlige forsørgere adgang til udvidet hjælp.

Pensionslovgivningen blev fornyet igen i 1964. Det blev besluttet at gennemføre en gradvis overgang til fuld folkepension hvorefter der gradvis skulle ske en afvikling af indtægtsregulering ved beregning af pensionens grundbeløb for pensionister over 67 år. Tillige skulle der ydes et særligt pensionstillæg til pensionister, der ikke havde væsentlige indtægter ud over pensionen.

Der blev også gennemført en lov om omsorg for invalide- og folkepensionister i 1964 med offentlig støtte til omsorgsarbejde uden for alderdoms- og

plejehjem. Endelig gennemførtes i 1964 med udgangspunkt i forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter en tillægspensionsordning – ATP – for lønmodtagere finansieret ved bidrag fra arbejdsgivere og lønmodtagere.

Et tredje væsentligt område, hvor der omkring 1960 skete principielle ændringer, var revalideringen. Loven om revalidering fra 1960 betød oprettelse af en række lokale revalideringscentre, der skulle behandle revalideringssager. Revalideringsloven illustrerer de normændringer, der generelt prægede velfærdssamfundsudviklingen. De socialpolitiske grundideer bag loven er beskrevet i bemærkningerne til den socialdemokratiske regerings lovforslag, hvor det hedder: »I de senere år har gradvis nye socialpolitiske synspunkter vundet frem, der i højere grad lægger vægten på den aktive indsats for den enkelte borgers velfærd, ikke mindst hans erhvervsmæssige muligheder. For den socialpolitiske målsætning, er det ikke længere nok at skabe økonomisk trykthed, men det offentliges sociale indsats må tage sigte på den enkeltes velfærd i videre betydning og hans mulighed for i videst muligt omfang at leve en normal tilværelse. Dette gælder navnlig personer, der har været udsat for færdsels- eller arbejdsulykker, men også personer, hvis handicap har overvejende sociale årsager«.

Udbygningen af sygeforsikringen i 1960 var et fjerde led i omformningen af trykthedssystemet på denne tid. Som noget nyt skulle enhver anerkendt sygekasse give adgang både for medlemmer med indtægter over og under »sygekassegrænsen«, men de to medlemsgrupper – A- og B-medlemmer – fik en forskellig stilling, dels fordi der kun ydedes fri lægehjælp til A-medlemmer, dels fordi de ydede statstilskud især skulle komme A-medlemmerne til gode, således at kontingentet blev højere for B-medlemmer.

Ligeledes faldt de tidsmæssige begrænsninger i adgang til sygehjælp fra kassen bort. Der blev også indført obligatorisk dagpengeordning for lønmodtagere til afløsning for en sygelønsordning, der hvilede på overenskomst mellem hovedorganisationerne. Dagpengeordningen blev administreret af sygekasserne men finansieredes uafhængigt ved bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere samt fra staten. Bestemmelserne om dagpenge under sygdom fandt tilsvarende anvendelse ved svangerskab og fødsel, hvor der skete en total statsfinansiering.

De mange ændringer af den sociale lovgivning, der gennemførtes i begyndelsen af 1960'erne, indebar, at helt nye normer blev bærende. Det kom også til udtryk i ressourceforbruget, der fra midten af 1960'erne øgedes langt hurtigere end tidligere. Det blev imidlertid hurtigt klart, at der bestod en modsætning mellem de nye socialpolitiske ideer og det sæt af lovregler, der var blevet til lidt efter lidt og omfattede særlige regler for de enkelte typer af behov – regler der langt fra altid var koordinerede. Folketinget besluttede derfor i 1964 på den socialdemokratiske regerings initiativ at nedsætte en kommission med den

opgave »at forberede og afgive betænkning om en samlet reform af det danske tryghedssystems organisatoriske, administrative og finansielle struktur og at udarbejde forslag til de lovændringer, der måtte være nødvendige hertil«.

I folketingets betænkning over forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform har socialminister Kaj Bundvad begrundet nedsættelsen af kommissionen med blandt andet følgende bemærkninger: »I de senere år er der gennemført en lang række ændringer af den sociale lovgivning. Disse ændringer har medført, at sociallovgivningen på næsten alle områder er blevet stærkt forbedret, og ændringerne er således udtryk for en god og kraftig socialpolitisk udvikling her i landet. Idet udviklingen er sket stykvis, har det ikke været muligt hver gang at overveje de gennemførte administrative og organisatoriske nydannelser i en større sammenhæng. Bestræbelserne for at gøre fremskridt så hurtigt som muligt har derfor haft til følge, at der nu er opsamlet et behov for at foretage en gennemgang af hele den sociale administration. Formålet med en sådan gennemgang må i første række være at forøge administrationens effektivitet. Retningsgivende for kravet om denne effektivitet må være hensynet til de mennesker, der skal hjælpes, og sikring af den almindelige tryghed for befolkningen i det hele taget«. På baggrund af kommissionsarbejdet blev tillige igangsat videre undersøgelser på socialforskningsinstituttet – socialreformundersøgelserne.

Dette store forberedelsesarbejde førte ikke til nogen ny samlet reform af samme type som socialreformen i 1933 – altså et sammenhængende lovkompleks, der kunne vedtages af folketinget en gang for alle. Derimod blev principperne for det fremtidige sociale tryghedssystem tillige med hovedpunkterne i strukturen lagt fast. Selve omformningen af tryghedssystemet blev gjort til en proces, der skulle strække sig over det meste af 1970'erne.

Grundlaget for den videre reformering af tryghedssystemet blev lagt med vedtagelsen af loven om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender i 1970. Loven var en rammelov i den forstand, at store dele af den først ville få virkning på senere tidspunkter, efterhånden som den sociale lovgivning ændredes. Når ministeren alligevel foreslog hele lovforslaget vedtaget, var det ud fra ønsket om at lovfæste de administrative rammer for den sociale og sundhedsmæssige bistandsvirksomhed. Det blev anset for afgørende for socialreformkommissionens videre arbejde at folketinget tilkendegav, om det kunne acceptere den administrationsreform, kommissionen anså for nødvendig for at forbedre det sociale ydelsessystem.

Socialreformkommissionen havde til kommissorium at tilpasse systemet og lovgivningen efter en målsætning, som i højere grad satsede på forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel. Kommissionen betragtede det i øvrigt som en målsætning, at det enkelte menneske så vidt muligt bør have adgang til den hjælp, der i den enkelte situation er behov for at yde, og således, at hjælpen

ydes af det organ eller den foranstaltning, der bedst er i stand til at yde den.

Da kommunalreformen havde skabt bæredygtige administrative enheder, foreslog socialreformkommissionen som et første skridt til den reform, den skulle lave et oplæg til, en administrativ forenkling ved etablering af det såkaldte enstrengede system. Heri lå, at man skulle stræbe imod, at der i hver kommune og amtskommune kun burde være et organ, der er ansvarlig for udførelsen af de sociale opgaver, nemlig kommunalbestyrelsen (det sociale udvalg) og amtsrådet (det sociale udvalg). Til at varetage den centrale administration og planlægning skulle der nyordnes et system af direktoratslignende styrelser under socialministeriet.

Den sociale styrelseslov fastslog det enstrengede princip men den endelige udfyldning af loven skete først i de følgende år. I 1973 trådte to meget væsentlige dele af det sociale trykkesystems reformering i kraft. Det drejede sig om henholdsvis en reformering af dagpengesystemet og oprettelse af en offentlig sygesikring.

Planerne for dagpengereformen blev udarbejdet på grundlag af socialreformkommissionens første betænkning. Med dagpengereformen blev hele befolkningen som noget nyt omfattet af en ordning for dækning imod tab af arbejdsindtægt på grund af sygdom, tilskadekomst eller fødsel. Satsene for dagpenge blev sat til 90 pct. af indtægten med et vist maksimumsbeløb, der var en forhøjelse i forhold til de indtil da gældende syge- og barseldagpenge. Ordningen, der administreredes af kommunernes socialforvaltninger, blev finansieret af arbejdsgiverne for såvidt angår fravær indtil et vist antal dage og i øvrigt af det offentlige.

Sygesikringsloven blev vedtaget i sammenhæng med dagpengereformen og byggede på de samme socialpolitiske grundsynspunkter. Loven betød en afvikling af de anerkendte sygekasser og overførsel af deres opgaver med administrationen af sygehjælp til kommuner og amtskommuner. Samtidig blev der givet automatisk adgang for hele befolkningen til ydelser i sygdomstilfælde. Hermed bortfaldt også særlig kontingentbetaling, og det gamle forsikringsprincip døde altså ud.

Under sit videre arbejde drøftede socialreformkommissionen retningslinierne for udarbejdelse af en samlet lov om social bistand. Resultatet af kommissionens overvejelser fandt udtryk i kommissionens anden betænkning om service og bistand fra 1972. På baggrund heraf gennemførte folketinget i 1974 loven om social bistand. Denne lov bygger på følgende hovedprincipper:

- Administrationen forenkledes ud fra det enstrengede princip. Der skulle foretages en samlet bedømmelse af en families forhold og derfor skulle henvendelse om enhver form for bistand rettes et sted, nemlig til det sociale udvalg i opholdskommunen. Det sociale udvalg får under behandlingen af de enkelte tilfælde adgang til at søge råd hos amtskommunens socialcenter

og andre sagkyndige, men herefter kanaliseres ydelse af hjælp til den enkelte gennem de stedlige sociale myndigheder.

- De former for bistand, der kan ydes den enkelte, udvidedes ud fra princippet, at den enkeltes behov skulle være afgørende for bistandens omfang og art. I overensstemmelse hermed skete der en omlægning af den kontante hjælp, således at der i den akutte trangssituation kan sættes ind med en økonomisk hjælp der modvirker, at de hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes.
- Ansvar for oprettelse og drift af sociale institutioner decentraliseredes. Børne- og ungdomsforsorgen og mødrehjælpens opgaver udlagdes til lokal varetagelse, og kun særlige plejehjem og særforsorgens institutioner forblev – foreløbig – statsinstitutioner.
- Finansieringen af udgifterne blev omlagt. Efter de indtil da gældende regler varierede finansieringsformen væsentligt fra område til område. Ved bistandsloven opnåedes en mere ensartet finansiering af de sociale ydelser. Der blev hermed blandt andet tilsigtet at mindske finansieringsformens betydning for, hvilken løsning kommuner og amtskommuner vælger at tilbyde borgerne. Der skete herunder en nedsættelse af den gennemsnitlige refusionsprocent, og i overensstemmelse med byrdefordelingens totalbalanceprincip blev der gennemført en kompensation ved at forhøje statens tilskud til kommunerne efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Bistandsloven trådte i kraft den 1. april 1976. Lovens decentralisering blev fuldstændiggjort i 1979, da særforsorgsinstitutionerne blev udlagt.

Hermed havde nogle nye principper ganske erstattet principperne fra socialreformen i 1933. Behovet var blevet afgørende for den offentlige sociale indsats i modsætning til tidligere, hvor muligheden for at opnå bistand afhang af måden hvorpå behovet var opstået eller en forsikringstegning. Argumentationen for de nye principper, sådan som den fremgår af socialreformkommissionens betænkninger og af socialreformundersøgelserne, lå i hovedsagen på linie med socialdemokratiets almindelige velfærdssamfundsideer, og blev i det omfattende udredningsarbejde udtrykt meget klart som en økonomisk argumentation. Der blev peget på en samfundsøkonomisk gevinst ved forebyggelse og revalidering. Derved kunne borgerne holdes i arbejdsstyrken frem for at lade dem overgå til bekostelig varig forsørgelse. Ligeledes indebar indkomstbortfaldsprincippet, at en socialbegivenhed ikke af økonomiske årsager fik lov til at trække yderligere socialbegivenheder med sig. Det skulle eksempelvis være muligt at blive boende i egen bolig trods sygdom blandt andet af hensyn til muligheden for hurtigt at genvinde fuld arbejdsevne.

Denne argumentation var nok i hovedsagen relevant da den blev formuleret omkring 1970 i en situation med fuld beskæftigelse og betydelig økonomisk vækst. Da lovgivningen blev ført ud i livet var den imidlertid langt mere tvivlsom, og usikkerheden er siden blevet stadig større. I mange situationer er der vitterligt ikke nogen samfundsøkonomisk gevinst at hente igennem socialpolitisk indsats.

Hermed står velfærdssamfundets socialpolitik i virkeligheden i fare for at blive afsløret som en dehumanisering af samfundet. Spørgsmålet melder sig, om de ikke økonomisk lønsomme socialpolitiske foranstaltninger skulle skæres væk.

Spørgsmålet får naturligvis ikke en direkte besvarelse. Men efter udlægningen af særfor sorgen, som afslutter 1970'ernes reformering af socialpolitikken, har den socialpolitiske debat i høj grad været koncentreret om det stigende ressourceforbrug i socialektoren. Ikke mindst er udgifterne til bistandslovens kontanthjælp i lyset af den høje arbejdsløshed gået stærkt i vejret siden slutningen af 1970'erne, hvad der har fået kommunerne til i almindelighed at administrere lovgivningens skønsbeføjelse strammere.

De socialdemokratiske regeringer har imidlertid i princippet stort set fastholdt de gældende socialpolitiske lovregler trods det tiltagende pres på de offentlige finanser. Her indenfor har man til gengæld søgt at skabe tilpasninger i socialpolitikken, der kunne dæmpe udgiftsudviklingen f.eks. ved cirkulærer og henstillinger til kommuner vedrørende udmåling af bistandshjælp. En vigtig nydannelse ligger dog i en efterlønsordning for alle, der fylder 60 år og som forud har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Ordningen trådte i kraft i 1979 og var i høj grad begrundet i beskæftigelsespolitiske overvejelser. De ældre skulle have mulighed for at vige pladsen til fordel for de unge. Det viste sig imidlertid, at de ledigblevne jobs ikke givetvis blev genbesat, men mange »retræteposter« forsvandt. Konsekvensen blev, at hvor argumentationen for efterlønnen vurderede, at ordningen i høj grad kunne finansieres gennem besparelser i ledighedsudgifter, så kom ordningen til at betyde, at forsørgelsesopgaver blev flyttet fra virksomheder til det offentlige. Da tillige mange flere end antaget benyttede sig af ordningen, blev den en betydelig statsfinansiell belastning, men på den anden side gav den utvivlsomt en mærkbar velfærdsgevinst til befolkningen mellem 60 og 67 år. Den økonomiske belastning førte snart til overvejelser om at modificere efterlønsordningen, men der var tilsyneladende ikke politiske muligheder for hurtige ændringer.

Med firkløverregeringens tiltræden i 1982 blev den formelle fastholdelse af det socialpolitiske lovgrundlag opgivet. Regeringen ændrede således hurtigt dagpengesatserne som led i en bredere indkomspolitik. Maksimumbeløbet blev begrænset fra 90 til 80 pct. af tidligere indtægt. Det blev også tilkendegivet mere generelt at socialpolitikken skulle tilpasses samfundets nye vilkår.

De sociale institutioner

Efter 1945 har de sociale institutioner ganske ændret placering i samfundet. Hvor de tidligere alene henvendte sig til de få uheldige, der faldt udenfor på grund af sygdom eller fordi ingen tog sig af dem, så henvender de sig nu stort set til alle, der ikke er erhvervsaktive: børnene, de syge og de gamle.

Børn og unge, der ikke kunne forsørges af forældre eller andre, er traditionelt blevet forsørget af de kommunale myndigheder på linie med fattige. Der kunne dels være tale om, at de kommunale myndigheder formidlede anbringelse af de pågældende børn i et privat hjem mod kommunalt tilskud eller om anbringelse på kommunale institutioner. Efterhånden overtog dog staten børneforsorgsopgaver, der ikke havde lokal karakter, navnlig driften af forskellige former for døgninstitutioner for børn og unge – børnehjem m.v. Ved siden heraf har private filantropiske kredse drevet asylter og anden børneforsorgsvirksomhed.

Tabel III.1.

Antal normerede pladser på anerkendte dag- og døgninstitutioner for børn og unge 1950-1982.

tusinder	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1982
Daginstitutioner for børn og unge i alt	30,5	37,1	42,9	48,8	79,0	138,8	177,6	198,0
<i>Heraf:</i>								
<i>Vuggestuer</i>	3,0	4,0	4,3	4,7	9,1	17,1	19,5	21,3
<i>Børnehaver</i>	21,2	25,7	29,8	34,2	55,0	91,8	97,6	101,8
<i>Fritidshjem</i>	6,3	7,4	8,8	9,9	14,9	23,6	33,8	40,3
<i>Aldersintegrerede institutioner</i>	-	-	-	-	-	6,3	22,7	30,8
<i>Skolepasningsordninger</i>	-	-	-	-	-	-	4,1	3,8
Klubber ¹⁾	•	•	•	•	•	•	59,1	61,0
Tilskudsberettiget dagpleje	-	-	-	-	6,0	24,0	61,4	62,5
Børne- og ungdomshjem i alt	9,5	9,8	9,1	8,5	7,7	6,6	-	-
Døgninstitutioner i alt	-	-	-	-	-	-	7,6	7,5

1) Antal pladser i klubber foreligger ikke opgjort før 1980.

Kilde: Statistisk Årbog.

Allerede sammen med opbruddet i samfundet før 2. verdenskrig blev kommunernes børneforsorgsopgaver øget i en sådan grad, at det begrundede statslige tilskud til de mere udgiftskrævende kommunale foranstaltninger. Den første hjemmel for statstilskud til børneforsorgsinstitutioner blev givet ved en

lov i 1919, der åbnede mulighed for statstilskud til »institutioner for forebyggende børneforsorg«.

Socialreformen i 1933 indeholdt regler om en udbygget statslig støtte til kommunale børneinstitutioner. Det blev stillet som en betingelse, at institutionerne udelukkende eller væsentligst modtog børn fra ubemidlede hjem – det forebyggende sigte blev altså opretholdt.

En rent pædagogisk interesse for børnehaver slog igennem med de lovændringer, der blev gennemført i 1949. Herefter åbnedes mulighed for statstilskud i mindre grad til institutioner, der også modtog børn fra bemidlede hjem.

Gennem 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne udbyggedes de kommunale institutioner for børn og unge ret væsentligt. Fra midten af 1960'erne gik udbygningstakten yderligere i vejret, og børnehaver vandt for alvor plads som en del af familiernes dagligdag. Udbygningen kulminerede i perioden fra 1970 til 1973 med en årlig tilvækst i antallet af normerede institutionspladser på omkring 20 pct. Efter 1973 er udbygningen klart afdæmpet.

Lovgrundlaget for institutionerne for børn og unge blev også ændret markant efter 1960, og institutionerne blev tilpasset den nye rolle som masseinstitutioner.

I 1964 gennemførte en socialdemokratisk regering en ny lov om børne- og ungdomsforsorg, der knæsatte en afgørende ny indstilling til daginstitutionerne. Indtil 1964 gik vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, klubber m.v. i den gældende lovgivning under fællesbetegnelsen »Institutioner for forebyggende børneforsorg«. I 1964 ændredes sigtet med lovgivningen, og betegnelsen ændredes til »daginstitutioner«. Den tidligere forudsætning for ydelse af fuld statstilskud til en institution, at institutionen udelukkende eller dog væsentligst modtog børn af mindrebemidlede forældre, blev afløst af en bestemmelse om, at tilskudsberettigede institutioner fortrinsvis skulle modtage børn med særlige sociale og pædagogiske behov.

Kommunerne havde allerede inden 1964 et vist ansvar for, at institutionsforsorgen udbyggedes, men dette blev udtrykkeligt fremhævet, idet det blev pålagt kommunalbestyrelserne at sikre tilstedeværelsen af de fornødne daginstitutioner og social-pædagogiske fritidsforanstaltninger. Det blev dog samtidig af socialministeren understreget, at man med denne forpligtelse for de kommunale myndigheder ikke ønskede at tilsidesætte det private initiativ med hensyn til etablering af daginstitutioner.

Ved fremsættelsen af forslaget til lov om børne- og ungdomsforsorg erkendte socialministeren – Kaj Bundvad – at der bestod store udækkede behov for pladser i daginstitutioner, især i vuggestuer og børnehaver, og den nye lov kom blandt andet på denne baggrund til at rumme mulighed for etablering af kommunale dagplejeordninger. Denne mulighed er i perioden efter 1964 blevet udnyttet i stadig større omfang.



Daginstitutionerne for børn blev udbygget stærkt efter begyndelsen af 1960'erne. Samtidig skiftede de mere principielt rolle fra at være forebyggende forsorgsinstitutioner for særligt udsatte børn til at være folkeinstitutioner. Kvinderne blev frigjort og gik ind i arbejdslivet. Denne udvikling eksemplificerer den »gode cirkel«, der karakteriserede velfærdssamfundets gyldne tid: Den hurtige produktionsfremgang blev på samme tid muliggjort af og muliggjorde offentlige velfærdsforanstaltninger.

Omkring kommunalreformen blev lovgrundlaget igen fornyet. Den sociale styrelseslov fra 1970 og den sociale bistandslov fra 1974 betød en styrkelse af den offentlige styring indenfor daginstitutionsområdet. Ligesom tilfældet var for tryghedsopgavernes vedkommende, koncentrerede styrelsesloven ansvaret for daginstitutionerne hos kommunerne. Efter de indtil da gældende regler i børneforsorgsloven kunne institutionerne drives som selvejende institutioner, af kommuner, af anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg og af private personer. Med bistandsloven blev det fastslået, at kommunerne selv skal oprette og drive institutionerne eller indgå overenskomst med private institutioner om driften under kommunalt tilsyn.

Bestemmelsen om kommunalbestyrelsens ansvar for fremskaffelsen af det nødvendige antal institutionspladser bibeholdtes i bistandsloven, men den tidligere børneforsorgs separate bestemmelser om etablering af henholdsvis vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, legesteder m.v. blev forladt til fordel for en generel bestemmelse om pligt til at sikre et tilstrækkeligt antal pladser. Den tidligere bestemmelse var først og fremmest begrundet i forskellige tilskudsregler for de forskellige institutionstyper. Bistandsloven betød overgang til en fast refusionsats på 50 pct. inden for det sociale område (bortset fra pensioner m.v.) Hermed kunne lovens sontring mellem forskellige institutionstyper opgives, således at kommunerne på en smidigere måde end hidtil kunne kombinere og udnytte forskellige institutionstyper.

Børneinstitutionernes lovgrundlag er ikke blevet fornyet efter den sociale bistandslovs gennemførelse. Det stærke økonomiske pres på de offentlige finanser fik imidlertid meget hurtigt de socialdemokratiske regeringer til at søge tilpasninger inden for lovgivningens rammer.

Fornylsesbestrebelseerne drejede sig om gennem eksperimenter at finde nye eller alternative løsninger. Der blev særligt appelleret til kommunerne og amtskommunerne om at medvirke hertil. Daginstitutionerne kunne udnyttes bedre, hvis der blev givet udvidet mulighed for deltidsplasser, og der kunne spares, hvis personaleforbruget blev tilpasset til de skiftende belastninger over dagen, skolefritidsordninger kunne erstatte fritidshjem etc. Strategien med nye løsninger omfattede i øvrigt også andre former for sociale institutioner. Døgnehjemmesygepleje kunne erstatte plejehjemspladser etc. Ideelt set skulle løsningerne gøres bedre og billigere på samme tid, men i praksis var der naturligvis grænser for, i hvilket omfang man kunne tale herom. Ellers kunne der gøres en dyd af nødvendigheden, som når der blev talt om afinstitutionisering efterhånden som adgangen til de sociale institutioner blev vanskeliggjort af en bremsede udbygningstakt.

Sygehusvæsenet har siden 1806, hvor den første danske sygehuslov blev gennemført, været varetaget af købstæderne, amterne samt København og Frederiksberg kommuner. Indtil 1937 dækkedes kommunernes sygehusudgifter – ud over ved takstindtægter – ved kommunal skatteudskrivning. Staten ydede dog visse tilskud til særlige behandlingsformål, blandt andet til tuberkulosebehandling.

Med den løbende udbygning af sygehusvæsenet lod det sig ikke gøre at lade takstindtægterne stige i samme omfang som udgifterne, og de stigende sygehusudgifter kom til at udgøre en voksende belastning af den kommunale skatteudskrivning navnlig for amterne, der ikke havde adgang til at udskrive indkomstskat, men alene skat på fast ejendom. For kommunerne betød strukturen med de mange små enheder, at der havde udviklet sig betydelige forskelle i beskatningsgrundlaget, således at mulighederne for at finansiere en udbygning af sygehusvæsenet var vidt forskellige fra kommune til kommune. Skævhederne blev navnlig afbødet gennem en forøgelse af statens refusioner til kommuner og amter.

I 1937 etableredes dels en fælleskommunal udligningsfond dels en statslig tilskudsordning til nedsættelse af de kommunale sygehusudgifter. Sygehustilskuddet havde karakter af et rent indbyggertilskud, og tilskuddet udgjorde et fast kronebeløb pr. indbygger således at der med de stigende omkostninger opsamledes et behov for nyordning af byrdefordelingen. Den kom med sygehusloven i 1946, der betød en forhøjelse af sygehustilskuddet til 50 pct. af driftsudgifterne. Denne andel blev forhøjet til 60 pct. i 1955 og 65 pct. i 1963. I 1946 ændredes også fordelingskriteriet i udligningsfonden, idet der ud over

indbyggertal indførtes et nyt kriterium – sygedage på kommunernes sygehuse – ud fra den betragtning, at der dermed i højere grad sker en fordeling efter behov frem for efter et skatteudlignende formål. Endelig gav lovgivningen i 1946 mulighed for, at der kunne ydes tilskud til ambulante undersøgelser og behandlinger, således at der skabtes en tilskyndelse til rationalisering.

Som led i kommunalreformen blev finansieringssystemet for sygehusvæsenet helt omlagt. I overensstemmelse med de almindelige principper bag kommunalreformen skete der i 1975 en overgang fra refusioner til generelle tilskud for så vidt angår statens andel af udgifterne. Amtskommunerne, hvortil sygehusopgaven i sin helhed blev henlagt i 1970, udskriver i modsætning til amterne før 1970 en direkte indkomstskat. Kommunalreformen har altså også løst problemet, at »sygehuskommunernes« indtægtsgrundlag før 1970 var forskelligt for købstæder og for amter.

Ud over at afstikke reglerne for finansieringen af sygehussektoren indeholdt sygehusloven i 1946 bestemmelser om de organisatoriske forhold. Loven gav kommunerne mulighed for at indgå overenskomster om at tilvejebringe og drive sygehuse i fællesskab, hvilket fik stor betydning i perioden indtil kommunalreformen skabte en ny administrativ inddeling som grundlag for sygehusdriften.

1946-loven bestemte tillige, at byggeprojekter vedrørende kommunale sygehuse skulle godkendes af indenrigsministeren. Denne bestemmelse tilsigtede dels, at det enkelte projekt fik en forsvarlig udformning, dels – og navnlig – at projektet kom til at indgå som et naturligt led i landets samlede sygehusvæsen. Med loven blev det med andre ord muligt at varetage generelle planlægningsmæssige hensyn.

Sygehussektoren lægger beslag på en ikke ubetydelig del af samfundets samlede ressourcer, og der har tillige siden 1945 været tale om en stadig stigende andel. Udviklingen på sygehusområdet må ses i sammenhæng med den primære sundhedstjeneste, altså de praktiserende læger m.v. Der har gennem hele den periode, hvor de samlede sundhedsudgifter for alvor har ekspanderet, nemlig tiden fra midten af 1960'erne til slutningen af 1970'erne, været en tendens til at en stadig større andel af sundhedsudgifterne anvendes på sygehuse. I et vist omfang kan behandling hos praktiserende læger eller speciallæger og sygehusbehandling erstatte hinanden og herunder kan især den primære sundhedstjeneste gå ind i forebyggende arbejde, der kan begrænse senere hospitalsbehandling. Dette sidste argument har endda været tillagt særdeles stor betydning i de fleste debatter om sundhedssektoren og har i høj grad præget udbygningen af den primære sundhedstjeneste. Alligevel er sundhedssektoren i stigende omfang blevet præget af større og mere avancerede hospitalsinstitutioner.

Den centrale myndighed på sundhedsområdet udøves af indenrigsministeriet,

delvis gennem sundhedsstyrelsen, der i sygehusloven af 1946 fik formaliseret en stilling som rådgivende over for de kommunale organer i tilslutning til det almindelige tilsyn med sygehuse. Indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen havde tillige mulighed for at påvirke udviklingen inden for sygesektoren gennem bestemmelserne om indenrigsministeriel godkendelse af byggeprojekter, der fra slutningen af 1950'erne reelt betød en vis mulighed for at påvirke de kommunale sygehusinvesteringer.

De principielle synspunkter i den indenrigsministerielle sygehusrådgivning udviser en bemærkelsesværdig konstans i hele perioden efter 1945.

Tabel III.2.

**De offentlige sundhedsudgifter (drift). Fordelt på områder.
Procentvis fordeling 1965-1980.**

Procent	1965	1970	1975	1980
Sygesikring	22,9	23,2	21,0	20,1
Diverse sundhedsordninger	6,3	5,8	6,8	7,1
Primær sundhedssektor i alt	29,2	29,0	27,8	27,2
Sygehuse	70,8	71,0	72,2	72,8
Sundhedssektoren i alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: J. E. Steenstrup og K. Madsen-Østerbye: Sundhedssektoren, ressourcer og produktion siden 1965. København 1980.

Der har for det første været lagt vægt på, at de lægevidenskabelige og teknologiske fremskridt løbende skal omsættes i klinisk praksis til gavn for hele befolkningen gennem et stadig mere differentieret sygehusvæsen. For det andet er det blevet tilstræbt at opnå en forsvarlig drift såvel i henseende til undersøgelses- og behandlingsmæssig standard som til ressourceforbrug gennem etablering af større sygehusenheder.

Med baggrund i disse synspunkter har de statslige myndigheder tilskyndet til dels en udbygning af centralsygehuse og en specialisering inden for et, eventuelt to, centralsygehuse i hvert amt, dels en styrkelse af de større, blandede sygehuse, der ikke kunne bære en specialisering. Endelig er søgt opbygget landsdelsspecialiserede funktioner på egnede sygehuse.

Når indenrigsministeriets retningslinier tages i betragtning, kan den stærke ekspansion ikke forekomme overraskende. Der har ikke før i 1970'erne gennem den centrale offentlige regulering været afstukket egentlige rammer for ressourceforbruget, og den teknologiske udvikling er forløbet meget hurtigt på dette område. Den offentlige regulering har primært bestået i et forsøg på at forene et hensyn til stadig vækst i sygehusvæsenet med et hensyn til bedst

mulig ressourceudnyttelse ved at undgå opbygning af uhensigtsmæssig specialisering, overdækning o.s.v.

Planlægningsfunktionerne inden for sygehusområdet er siden sidst i 1960'erne blevet væsentligt udbygget samtidig med at ekspansionstakten er blevet meget stærk. I 1969 gennemførtes en ny sygehuslov, hvorved den statslige indflydelse på sygehusudbygningen blev udvidet gennem en række planlægningsbestemmelser.

Samtidig med gennemførelsen af den kommunale inddelingsreform og den nye kommunale styrelseslov i 1970 overgik sygehusvæsenets drift til de nye amtskommuner. Herved skabtes administrative enheder af en sådan størrelse, at der kunne gennemføres en udbygningsplanlægning på sygehusområdet inden for hvert amt sådan som det var forudsat i sygehusloven af 1969. Hermed skulle være åbnet mulighed for, at ressourceforbruget i bredere forstand indrages i den samlede centrale prioritering. Endvidere skulle der være grundlag for en bedre koordinering med den øvrige sundhedstjeneste – privatpraktiserende læger, speciallæger m.v.

Et forsøg på en sådan samlet prioritering blev igangsat i 1974, hvor regeringen nedsatte et udvalg med den opgave at tilvejebringe grundlaget for en prioritering inden for sundhedssektoren. En betænkning fra udvalget fremkom i 1977. Det lykkedes imidlertid ikke i det omfattende udredningsarbejde at nå frem til et klart prioriteringsgrundlag. Udvalget lagde vægt på den primære sundhedstjenestes indsats ikke mindst som forebyggelse men kunne ikke egentligt påvise, hvorledes der kan overføres ressourcer fra hospitalerne til den primære sundhedstjeneste som led i en omlægning. Der var altså i virkeligheden snarere tale om oplæg til udbygning og ikke til prioritering.

Det er et grundlæggende problem for velfærdspolitikken i det hele taget, der her kommer særlig tydeligt frem på sundhedsområdet. De foreliggende tekniske og videnskabelige muligheder for velfærdsindsats er så store og så hurtigt voksende, at det ikke økonomisk er muligt at udnytte dem fuldt ud. På sundhedsområdet som på andre af velfærdspolitikkenes områder kan der være ønsker om anvendelse af flere ressourcer og om forøgelse af velfærden i henseende til det pågældende område. På sundhedsområdet er imidlertid også spørgsmålet om fordeling af velfærden uhyre problematisk. Hvorledes tages eksempelvis stilling til, hvilke befolkningsgrupper, der i særdeleshed bør gives mulighed for en livsforlængelse i kraft af sundhedsvæsenets ydelser. Der kan ikke på samme måde som for børnehaverne opstilles simple ventelister på sygehuse, blandt andet fordi borgernes sundhedstilstand og behov for behandling er vidt forskellige.

Velfærdsidéerne har rent faktisk ikke kunnet lade sig udmønte i en konkret politik på sundhedsområdet. Der foreligger ikke en samlet strategi for, hvorledes velfærden her skal forøges og fordeles. Hermed er den politiske styring i

realiteten hovedsageligt en økonomisk rammestyring, der udfyldes af den lægelige ekspertise i sundhedsvæsenet. Den lægelige etik bliver her i høj grad afgørende, men styringen indebærer også, at udbygningen inden for sundhedsvæsenet har en indbygget tendens til at foregå i de bestående strukturer, hvor den lægelige ekspertise befinder sig. Der kan godt heri blandt andet ligge en vanskelighed for overførsel af ressourcer fra sygehusene til den primære sundhedstjeneste og fra det helbredende til det forebyggende.

Afdæmpningen af de offentlige budgetters stigningstakt, som den økonomiske politik har lagt stigende vægt på siden slutningen af 1970'erne, har ikke ændret men snarere tydeliggjort billedet af styringen af sundhedsområdet som en økonomisk rammestyring. Ved firkløver-regeringens tiltræden i 1982 dekreterede den et midlertidigt anlægsstop for sygehusbyggeri. Der har ikke vist sig tegn på, at begrænsningen af de økonomiske muligheder har fremtvunget gyldige besvarelser af prioriteringsproblemerne på sundhedsområdet.

Uddannelserne

Udviklingen siden slutningen af 1940'erne på uddannelsesområdet er af nogle blevet kaldt en uddannelseseksplosion. Hvor der umiddelbart forud for 2. verdenskrig blev anvendt godt 2 pct. af bruttonationalproduktet, så har der siden midten af 1970'erne været anvendt knap 8 pct. til uddannelsesformål, og for alle grupper af unge er uddannelserne blevet længere og grundigere. Det er ikke ualmindeligt at se viden betegnet som »Danmarks eneste råstof«, og at betragte udbygningen af uddannelserne som en investeringsaktivitet. På den anden side er uddannelse også et velfærdsanliggende, og det er blevet tillagt stigende betydning at få indrettet uddannelsessystemet, så det medvirker til at skabe større lighed i samfundet. Uddannelsesproblematikken afspejler med andre ord velfærdssamfundsideernes tiltagende dominans, at det gælder om via intensivering af den offentlige indsats på en gang at forøge og fordele velfærden. Uddannelserne har under denne udvikling grundlæggende ændret rolle i samfundet.

Der ligger et par vigtige historiske hovedfaktorer bag den stedfundne ændring i uddannelsessystemets rolle. Udviklingen i byerhvervene skabte i stigende omfang behov for gode kundskaber i de såkaldte reale fag – regning, sprog m.v. – der var nødvendige for det voksende handelserhverv og for den tekniske videreudvikling i produktionen. Det offentlige skolesystem har i stadig større omfang overtaget erhvervs- og uddannelsesfunktionerne fra arbejdsmarkedet, der dog har bevaret en indflydelse på uddannelsernes indhold.

Den anden afgørende faktor var den øgede sociale mobilitet, som tillagde skolen funktioner vedrørende social indlæring og tilpasning til en arbejdspladsstruktur, som er i stadig forandring.

Det er først og fremmest udviklingen i eksamensskolerne og de efterfølgen-

de uddannelser, ikke folkeskolen, der gør det berettiget at tale om en uddannelseseksplosion. Der har været en faktisk ubrudt tendens til, at unge søger at anvende stadig flere år til uddannelse og følgelig starter på en erhvervmæssig beskæftigelse i stadig senere alder. I denne efterspørgselsudvikling ligger en hovedforklaring på udbygningen af uddannelserne. Uddannelsessystemets struktur er også blevet grundlæggende omformet i en tilpasning til samfundets stadige udvikling.

I 1950'erne var realeksamensoverbygningen over den 7-årige obligatoriske grundskole samt de faglige grunduddannelser i fokus i uddannelsesekspansionen. Overgangen fra landbrugs- til industri- og servicesamfund samt optakten til den store velstandsudvikling øgede dels efterspørgslen efter disse uddannelser og begrundede dels en offentlig udbygning og omordning.

I 1960'erne, hvor ønskerne om at lade unge studere et trin videre gik hånd i hånd med den almindelige velfærdsstigning og troen på at uddannelse betaler sig, satte væksten for alvor ind i de videregående uddannelser. Da størstedelen af studenterne og HF'erne tog en videregående uddannelse, fik stigningen i tilgangen til gymnasier og HF i 1960'erne langt videre konsekvenser for uddannelsessystemet end realskolens vækst tidligere.

Disse konsekvenser var delvis uforudsete, og udviklingen forløb indtil begyndelsen af 1970'erne uden egentlige forsøg på en samlet ressourcestyring eller samordning af de enkelte led i det ekspanderende uddannelsessystem. De almindelige forsøg på at begrænse væksten i den offentlige sektor slog herefter igennem i form af begrænsninger i stigningstakten for uddannelsesinstitutionernes bevillinger og stillingsnormeringer ikke mindst inden for de højere uddannelser, hvor også uddannelsesstøtten realt blev udhulet. Da der ikke samtidig etableredes styring af elevtilgangen til de højere uddannelser skabtes der her store spændinger. Fra 1977 blev der indført en almindelig adgangsbegrænsning.

Den sektorplanlægning, der blev etableret sammen med kommunalreformens decentralisering, blev i løbet af 1970'erne udnyttet til en begyndende samlet styring af uddannelsespolitikken, og der blev også taget andre skridt i samme retning. I undervisningsministeriets forskellige direktorater udarbejdedes analyse- og prognosemateriale for enkelte dele af uddannelsessystemet og det i 1973 nedsatte centrale uddannelsesråd, CUR, blev i 1975 pålagt at udarbejde en redegørelse for det danske samfunds samlede uddannelsespolitik for de næste 15 år, hvilket resulterede i rapporten U-90 i 1978. Det lykkedes dog langtfra fuldt at koordinere bestræbelserne hos de mange forskellige myndigheder, der har et ansvar i uddannelsespolitikken. Dette blev særlig tydeligt efter midten af 1970'erne, hvor der på baggrund af den stigende arbejdsløshed meldte sig nye opgaver for uddannelsessystemet og hvor nye initiativer på henholdsvis uddannelsespolitikken og arbejdsmarkedspolitikken område sigtede mod stort set de samme problemer.

Principperne for folkeskolens opbygning ved indgangen til efterkrigstiden var lagt fast med folkeskolereformen i 1937. Skoleordningen var herefter i købstæderne en 5-årig grundskole, hvorefter eleverne deltes i en 4-årig eksamensmellemskole og en 2-, 3- eller undtagelsesvis 4-årig eksamensfri mellemskole. I landkommuner kunne skolen være udelt, hvis der var under 4 klasser, men ellers skulle der indrettes en 3-årig forskole og en 4-årig hovedskole. Til landsbyskolen kunne der knyttes en forberedelsesklasse samt kurser, der forberedte til præliminæreksamen. Landsbyskolen kunne eventuelt ordnes som købstadskole.

Loven indeholdt den i praksis meget betydningsfulde bestemmelse, at flere kommuner kunne slutte sig sammen i skoleforbund om helt eller delvis fælles skolevæsen. Loven indeholdt også skærpede krav til undervisningstiden og skolebygningerne, ligesom der blev indført pligt for kommunerne til at indrette befordring for børn på landet med lang skolevej. Den også i 1937 oprettede fælleskommunale udligningsfond ydede tilskud til det kommunale skolevæsen, og der gennemførtes en forøgelse af statstilskuddene til skolebyggeri. Muligheden for oprettelse af skoleforbund blev for alvor udnyttet efter 1945 af landkommuner, der var for små til oprettelse af en et-sporet 7.klasse skole. Der oprettedes også et stort antal centralskoler alene for mellemskoletrinene.

Den eksamensfri mellemskole fik ikke et sådant indhold, at den accepteredes som et alternativ til eksamensmellemskolen, men fik præg af en »andenklassers« skole. Hertil kom, at det efterhånden blev en stadig mere almindelig opfattelse, at deling af eleverne efter 5. klasse var for tidlig og bidrog til at fastholde sociale skel. Endelig var der stærke ønsker om at give samme mulighed for børn i landdistrikterne som for børn i byerne.

Efter langvarige politiske stridigheder om disse problemer gennemførtes en folkeskolereform i 1958, hvor mellemskoleordningen ophævedes. Folkeskolen skulle herefter både i købstæderne og i landkommunerne bestå af en 7- eller 8-årig hovedskole, der kunne videreføres med en 9. klasse og desuden omfatte en 3-årig realafdeling, der afsluttes med realeksamen. Loven i 1958 indeholdt bestemmelser om indretning af specialundervisning for børn, der på grund af talevanskeligheder, svagt syn eller andre handicap ikke med tilstrækkelig udbytte kunne følge den almindelige undervisning.

Finansieringen af det kommunale skolevæsen ændredes også i 1958, hvor de hidtidige forskellige tilskud blev afløst af en ordning med 85 pct. statsrefusion af folkeskolens lærerlønninger.

Reformen i 1958 stillede nye krav dels til indretningen af skolerne dels til udbuddet af fag og undervisningens indhold. Da opfyldelsen af disse krav nødvendiggjorde 2- eller 3-sporede centralskoler, indledtes en »anden centraliseringsrunde«.

Efter 1958 skete der en stadig hurtigere udbygning af folkeskolen, og resourceforbruget gik hastigere op. En række af lovændringer giver en væsent-



Skoleloven af 1958 satte en udbygning af centralskoler i gang. En række sammenfaldende faktorer førte til, at skoleudbygningen kom til at gå meget hurtigt på dette tidspunkt. Industrialiseringen og flytningen fra land til by tog fart fra slutningen af 1950'erne og stillede krav om bedre skoleuddannelser. Samtidig muliggjorde en hurtigere velstandsfremgang, at forældre kunne lade deres børn få en længere skolegang. Endelig rykkede store befolkningsårgange fra slutningen af 1940'erne op i de ældre klasser.

lig forklaring på udbygningen, der imidlertid også er betinget af selve befolkningsudviklingen og en større udnyttelse af undervisningstilbuddene. Fra 1962 åbnedes mulighed for oprettelse af 10. klasse, og i 1966 indførtes adgang til oprettelse af børnehaveklasser i forbindelse med de kommunale folkeskoler. I 1969 traf folkettinget principbeslutning om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser. Som et led i denne reform indgik en bestemmelse om, at undervisningspligten fra og med skoleåret 1972-73 skulle udvides til 8 år og fra skoleåret 1973-74 til 9 år.

Efter 1958 skete der en tilnærmelse imellem 8.-10. klasseafdelingen og realafdelingen, dels gennem indførelse af samlæsningsordninger, hvorefter eleverne i 8.-10. klasse og realafdelingen i visse fag undervises samlet, dels ved indførelse af statskontrollerede afgangsprøver efter udgangen af 9. eller 10. klasse.

Som et sidste led i den reform af de grundlæggende skoleuddannelser, hvorom der var truffet principbeslutning i 1969, vedtoges i 1975 en ny lov om folkeskolen. Loven opretholdt det 9-årige obligatoriske skoleforløb og indebar i princippet etablering af en fuldt udelt grundskole, idet der dog i fagene regning/matematik, engelsk, tysk og fysik/kemi på de ældste klassetrin kan vælges kurser med forskelligt indhold. Den hidtidige deling efter 7. klassetrin i re-

alafdelingen eller i 8.-10. klasse bortfaldt samtidig. Den nye lovs muligheder for en udvikling i retning af en fuldstændig udelt grundskole begrundedes i ønsket om at give alle unge samme uddannelsesmuligheder. Også indholdsmæssigt lagde loven op til en fornyelse af skolen, blandt andet ved et udvidet samarbejde med hjemmene og en tættere kontakt med arbejdslivet. Det var tydeligt, at velfærdsidéerne også gav sig udslag i, at indlæring i sociale færdigheder, samarbejdsevne og deltagelse i demokratiske processer blev opprioriteret på bekostning af færdigheder som regning og skriftlig formulering, ligesom humanistiske dannelsesfag som historie blev stærkt beskåret.

Gymnasieskolens indhold var indtil 1958 bestemt af loven fra 1903 om højere almen-skoler. Der fandtes 3 linier: klassisk-sproglig, matematisk-naturvidenskabelig og nysproglig, hver med 3 etårige klasser. I 1958 gennemførtes en ordning, hvorefter gymnasieafdelingen deltes i 2 linier, en sproglig og en matematisk, som eleverne skulle vælge mellem ved optagelsen. Ved afslutningen af første gymnasieklasse foregik et yderligere grenvalg. Staten drev gymnasieskoler, men herudover kunne både kommuner og private opnå tilladelse til at oprette gymnasier.

Indtil skolepengene i de offentlige gymnasieskoler bortfaldt i 1954, blev en del af gymnasieskolernes udgifter dækket ved opkrævning af skolepenge, medens de øvrige udgifter blev fordelt mellem staten og kommunerne. Da finansieringen helt gik over til det offentlige, påtog staten sig hovedparten af udgifterne, således at der hermed skabtes en vis udligning. I 1970 blev der med kommunalreformen taget skridt til overførelse af de kommunale og hovedparten af de statslige gymnasier til amtskommunerne, der herefter overtog ansvaret for driften og planlægningen af gymnasierne. Finansieringen blev klareret ved en samtidig forøgelse af de amtskommunale generelle statstilskud.

Forud for seminarieloven i 1966 kunne studenter optages umiddelbart på seminarierne, medens ansøgere med realeksamen måtte gennemgå et etårigt præparandkursus. I forbindelse med forarbejdet til seminarieloven ønskede man at skærpe adgangsbetingelserne, idet realeksamen og et præparandkursus ikke længere ansås for tilfredsstillende – det højere almindelige uddannelsesniveau taget i betragtning. På denne baggrund gennemførtes loven om højere forberedelseksamen, HF, der havde til formål at sikre tilstedeværelsen af de kundskaber, der er nødvendige for at påbegynde uddannelsen til lærer i folkeskolen. Der blev dog åbnet adgang for, at HF efter undervisningsministerens nærmere bestemmelse også kunne tilrettelægges med henblik på andre videregående uddannelser.

Højere forberedelseksamen foregår hovedsageligt på toårige kurser, der er placeret på gymnasier og seminarier samt på statens HF-kursus. HF-uddannelsen skulle så vidt muligt stå åben for alle, således at der herved åbnedes en uddannelsesvej for personer, der efter nogle år i arbejdslivet ønskede at gå i

gang med en teoretisk uddannelse. Uddannelsen opnåede en væsentlig søgning også af lidt ældre. I 1975 var 50 pct. af eleverne i 1. HF-klasse over 18 år. En afgørende årsag hertil er uddannelsens fleksible karakter, idet den er tilrettelagt efter et tilvalgsprincip og også kan gennemføres som enkeltfagsundervisning. Finansieringen af HF-kursus på gymnasieskoler skete efter samme regler som for gymnasieafdelingen.

De videregående uddannelser, som følger efter det 12. uddannelsesår, varetages faktisk udelukkende som en statsopgave og ordnes for hver enkelt uddannelses vedkommende ved lov.

En længere uddannelse blev en vej til social opstigning for stadig større befolkningsgrupper, blandt andet fordi erhvervsstrukturen blev drejet i retning af servicebetonet virksomhed, hvor uddannelseskravene var stigende. Det gælder ikke mindst den offentlige sektors ekspansion, der fordrede hidtil uset store mængder af akademikere, lærere, sygeplejersker og andre veluddannede grupper.

Uddannelseseksplosionen blev naturligvis muliggjort af indkomstfremgangen, der satte familier i stand til at finansiere en længere uddannelse til deres børn. Offentlige velfærdsforanstaltninger har imidlertid også på dette punkt fået en tiltagende betydning. I 1954 afskaffedes betaling for gymnasieskoleundervisning og i 1958 oprettedes ungdommens uddannelsesfond.

Traditionelt har der til de lange videregående uddannelser ved universiteterne i København og Århus alene for optagelse været stillet krav om bestået studentereksamen, medens der til andre lange uddannelser som f.eks. ingeniøruddannelsen og tandlægeuddannelsen har været en begrænset adgang. Til de fleste kortere videregående uddannelser har der ligeledes været en begrænset adgang. Da gymnasie- og HF-uddannelse ikke umiddelbart giver erhvervskompetence søgte de unge herfra naturligt en højere uddannelse. Den stadig stærkere forøgelse i antallet af unge, der forlod skolen med studentereksamen, nødvendiggjorde efter omkring 1960 en omstrukturering af det videregående uddannelsessystem, der indtil da kun underkastedes forandringer i ringe omfang.

På grund af den begrænsede adgang til de fleste kortere og visse længere videregående uddannelser gik hovedparten af den øgede tilgang i 1960'ernes første halvdel til de længerevarende uddannelser på universiteterne i København og Århus. For at fjerne denne forvridning i tilgangsstrukturen gennemførtes en forøgelse af optagelseskapaciteten ved de kortere uddannelser, eksempelvis folkeskolelæreruddannelsen. Alligevel måtte universiteterne tage den væsentligste del af tilgangen, således at tilgangen til universiteterne voksede fra knap 2.000 årligt i begyndelsen af 1960'erne til omkring 9.000 i midten af 1970'erne.

Når der ikke hurtigere blev gennemført mere afgørende omstruktureringer på universiteterne som led i en samlet planlægning af de videregående uddannelser trods overvældende kapacitetsproblemer og trods betydeligt ændrede forudsætninger og motivation hos de studerende, hænger det dels sammen med universiteternes traditionelt fastslåede autonomi men også med velfærdsidéens tro på at uddannelse betaler sig. Den akademiske verden, der ønskede den traditionelle akademiske frihed bevaret, kunne vinde bred tilslutning til argumentet, at en bedre uddannelse af arbejdskraften, en generel højnelse af undervisningsstandarder og en større indsats for forsknings- og udviklingsarbejde er nogle af de væsentligste faktorer bag den hurtige økonomiske fremgang. Samtidig tillægges det værdi, at stadig bredere befolkningsgrupper får del i det velfærdsgode, som en videregående uddannelse er. Der var derfor heller ikke noget definitivt krav om erhvervsmåltethed som styrende for uddannelserne.

Både ungdoms- og studenteroprøret, der brød ud i 1968, og intensiveringen af den overordnede samfundsøkonomiske planlægning og styring efter omkring 1970 var med til at ændre situationen omkring de videregående uddannelser. Der kom herefter for alvor gang i en omstrukturering af universitetsuddannelserne med henblik på dels at øge studenternes og det administrative personales indflydelse på faglige og pædagogiske anliggender dels at opnå en effektivisering. Studiestrukturen blev omlagt og tillige oprettedes nye universiteter. Til aflastning af universiteterne i København og Århus oprettedes et universitetscenter i Odense fra 1966, samt universitetscentre i Roskilde fra 1972 og i Aalborg fra 1974. Et grundlæggende princip for universitetscentrene var opbygningen af uddannelserne ud fra basisuddannelser, hvorved de studerende skulle få mulighed for at udskyde det endelige valg af studieretning. Endvidere skulle denne opbygning muliggøre afgang med eksamen på flere niveauer.

Efter midten af 1960'erne er der tillige gennemført omlægninger af studiestrukturen på universiteterne i København og Århus blandt andet med henblik på at mindske de store frafald og talrige studieskift samt forkorte de lange studietider. En modulopbygning, hvor de studerende selv kan kombinere fag inden for vide grænser er gennemført ved det overvejende antal studier, hvorimod forsøg på at åbne mulighed for flere afgangsniveauer ikke er lykkedes i nævneværdigt omfang.

Efter begyndelsen af 1970'erne ramte de almindelige bestræbelser for at begrænse væksten i den offentlige sektor også uddannelsessektoren, ikke mindst de videregående uddannelser. Da et administrativt apparat til håndtering af besparelsesbestrebelsene ikke var til rådighed måtte besparelspolitikken uvilkårligt føre til spændinger. I sommeren 1977 indførtes almindelig adgangs begrænsning ved de videregående uddannelser.

Traditionelt har den grundlæggende erhvervsuddannelse foregået som mesterlære uden for det offentlige uddannelsessystem. Først ved lærlingeloven i 1937 blev der indført undervisningspligt for lærlinge, som boede inden for en afstand af 7 km fra en teknisk skole, der kunne give den for uddannelsen relevante undervisning. Forinden var der dog på frivillig basis af lokale håndværkere og industriforeninger etableret et meget stort antal tekniske skoler, hvortil der ydedes visse statstilskud.

En gennemgribende reform kom med lærlingeloven i 1956, der krævede at alle lærlinge uanset hvor langt de havde til fagskolen, skulle følge den teoretiske undervisning på en teknisk skole. Der blev i loven sat en tidsfrist på 8 år for overgangen til fuld dagskole for samtlige håndværksfag. Bestemmelserne havde til resultat, at den fagteoretiske undervisning blev centraliseret, og antallet af tekniske skoler faldt fra 370 i 1955 til 60 i 1965.

Ikke bare påtog staten sig en mere indgribende regulering af de erhvervsuddannelser, der traditionelt var varetaget inden for arbejdsmarkedets rammer. Tillige indledtes der ved gennemførelsen af skolelovene i 1958 et samarbejde mellem folkeskolen og erhvervene om udformningen af læreplanerne for den erhvervsbetonede undervisning i 8. og 9. klasse.

Lærlingeloven fra 1956 bibeholdt en bestemmelse om, at ingen under 18 år må beskæftiges med fagligt arbejde uden at have underskrevet en lærekontrakt med en faguddannet mester. Med den tekniske udvikling blev spørgsmålet om erhvervsuddannelsernes betydning for arbejdskraftens bevægelighed taget op. I overvejelserne spillede også hensynet til at skabe større valgfrihed og mulighed for et senere valg for den enkelte ind, ligesom der blev fremsat ønsker om udvidelse af den almene undervisning. Ønsket om at løse disse problemer lå bag gennemførelsen af loven om erhvervsfaglige grunduddannelser, hvorefter uddannelserne opbygges som vekseluddannelser mellem skoleophold og erhvervspraktik, startende med en 1-årig basisuddannelse på skole, fælles inden for større erhvervsområder.

De første forsøgsordninger med EFG-uddannelsen påbegyndtes i skoleåret 1969/70. Forsøgsloven blev revideret af folketinget i foråret 1977. Der er herefter åbnet for, at der kan ske en gradvis afvikling af mesterlæren, idet loven giver mulighed for ophævelse af adgangen til inden for et fag eller geografisk område at indgå lærekontrakter. I praksis var der tydeligvis politisk uenighed om dette spørgsmål.

Socialdemokratiet fandt, at mesterlæren burde afskaffes, hvorimod de borgerlige partier var af den opfattelse at der skal være mulighed for at fortsætte mesterlære. Umiddelbart blev omlægningen besværliggjort af, at der ikke ydedes løn men alene en begrænset uddannelsesstøtte under EFG-uddannelsens teoretiske del, hvorimod der under mesterlæren ydedes løn under hele uddannelsesperioden. Tillige har det vist sig vanskeligt at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal praktikpladser.

De vanskeligheder, erhvervsuddannelserne mødte i 1970'erne, var en del af en bredere problemstilling, der drejede sig om forbindelsen mellem uddannelse og arbejdsmarked i en situation med økonomisk stagnation. Den voksende arbejdsløshed ramte ikke mindst de unge, der fik vanskeligere ved at finde en fast placering på arbejdsmarkedet. Bevægelsen mod stadig længere skoleuddannelse fortsatte, både fordi de unge herigennem søgte at kvalificere sig til en position på arbejdsmarkedet men nok også simpelthen fordi mange unge ikke fandt andre steder at søge hen. Hermed ophørte gymnasieskolen med hovedsageligt at være forskole til de videregående uddannelser på de højere læreanstalter, og gymnasiasterne søgte i stigende udstrækning mod de erhvervsmuligheder, som tidligere havde tiltrukket elever med folkeskolens afgangsprøver. Man kom til at tale om gøgeungeeffekten derved at grupper, som tidligere havde kunnet regne med gode beskæftigelsesmuligheder, nu mødte konkurrence fra bedre uddannede.

Problemet blev angrebet på to måder. Dels blev der fra slutningen af 1970'erne startet forsøg med nye uddannelses tilbud til de unge, der ikke umiddelbart var motiveret for længere skoleuddannelse i den traditionelle form. Dels kom nye arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der skulle lette de unges optagelse på arbejdsmarkedet.

Grundlaget for de nye initiativer er loven om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amtskommuner som en socialdemokratisk regering fik vedtaget i 1977 og som pålægger kommuner og amtskommuner at afsætte et vist beløb pr. indbygger hvert år til ekstraordinære ungdomsarbejdsløshedsforanstaltninger. På uddannelsessiden åbnes for tilskud til private virksomheder, der opretter ekstraordinære lære- og praktikpladser, og der kan ydes tilskud til elevbetalingen ved godkendte kurser på højskoler m.v., ligesom kommuner kan starte ekstraordinære kurser for unge arbejdsløse i den kommunale ungdomsskole. Endelig kan kommunerne og amtskommunerne via lovgivningen igangsætte og finansiere kombinerede undervisnings- og produktionsprogrammer for unge, som ikke er motiverede til at fortsætte i en ordinær uddannelse eller som er uden egentlig erhvervs erfaring. Programmerne skal iværksættes i forståelse med det lokale arbejdsmarkeds parter og godkendes af det pågældende arbejdsmarkedsnævn. Indsatsen for at fremskaffe ekstraordinære lære- og praktikpladser blev forstærket, da regeringen sammen med de kommunale organisationer og arbejdsmarkedets parter indgik en aftale i 1981 om en betydelig udvidelse af lære- og praktikpladsantallet i den offentlige sektor.

Med disse foranstaltninger sigtede socialdemokratiet mod et system, hvor alle unge fik tilbud om uddannelse eller beskæftigelse i en periode ud over folkeskolen. I 1980 blev efter aftale med regeringen igangsat forsøg i to amtskommuner om en såkaldt ungdomsgaranti. Herefter skulle alle under 25 år, der ikke et halvt år efter at have forladt skolen var kommet i beskæftigelse el-

ler videregående uddannelse eller som i øvrigt havde en længerevarende ledighed bag sig, have et tilbud om en uddannelsesplads eller beskæftigelse i mindst 9 måneder.

Firkløver-regeringen gav straks ved tiltrædelsen udtryk for, at man ikke vilde arbejde videre med en generel ungdomsgaranti i den hidtidige form men i stedet søge en udvidelse af kapaciteten i alle dele af uddannelsessystemet ved en merindskrivning, der stort set skulle gennemføres uden forøgelse af resourceforbruget i uddannelsesinstitutionerne. I øvrigt ville regeringen lægge vægt på mere generelle beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Også i spørgsmålet om undervisningens indhold markerede regeringen hurtigt en ny opfattelse. Således indledtes revisioner af læseplaner for folkeskolen hvorefter kultur-, dannelses- og færdighedsindholdet skulle styrkes på bekostning af opdragelsen til social funktionsdygtighed.

Arbejdsmarkedspolitikken

Det offentlige engagerede sig første gang direkte i arbejdsløshedsproblemet i 1907 med arbejdsløshedsforsikringslovgivningen. Arbejdsløshedsforsikringen, der tidligere havde været rent privat, blev sat i et fast system med offentlige tilskud. Samtidig indførtes egentlige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der sigtede mod at påvirke udbudssiden på arbejdsmarkedet for derefter gennem at skabe tilpasning til de bestående efterspørgselsforhold efter arbejdskraft. Det var særligt arbejdskraftens mobilitet, der skulle øges. Derfor blev givet adgang til rejsehjælp og flyttehjælp ved anvisning af arbejde borte fra hjemstedet. De mobilitetsfremmende foranstaltninger blev derefter flere gange udvidet i årene frem til 2. verdenskrig.

Under 1930'ernes massearbejdsløshed blev arbejdsmarkedspolitikken udbygget på flere punkter som en side af den mere omfattende omdefinering af rollen for offentlig virksomhed. Det offentlige bidrag til arbejdsløshedsforsikringen blev væsentligt udvidet ved etablering af en fortsættelsesforsikringsordning, så understøttelse kunne udbetales i en længere ledighedsperiode. Til lige blev igangsat offentlig virksomhed, ikke mindst større anlægsarbejder, der havde beskæftigelses hensynet som en hovedbegrundelse.

I løbet af 1950'erne kom der for alvor en debat i gang om anvendelse af nye midler til bekæmpelse af den arbejdsløshed, der trods den relativt forbedrede beskæftigelsessituation stadig var et væsentligt problem i store dele af landet – man talte i denne periode om »arbejdsløshedsøer«. Der var dog en udpræget liberalistisk modstand mod benyttelse af selektive foranstaltninger. En nedsat arbejdsmarkedskommission afgav i løbet af 1950'erne en række betænkninger, som ud fra forskellige synsvinkler stillede forslag om foranstaltninger til begrænsning af arbejdsløshedsproblemet. Fælles for dem var hovedsynspunktet, at problemerne hovedsageligt burde løses ved en øget faglig og geografisk mobilitet.

I en betænkning fra 1952 om bevægeligheden på arbejdsmarkedet fremhævedes det, at hvis der ikke skete en hurtig og gnidningsløs faglig og geografisk tilpasning af udbuddet til efterspørgslen ville flaskehalse sætte løn- og prisstigninger igang, og den påfølgende nødvendige bekæmpelse af inflationen ved hjælp af finans- og kreditpolitiske midler kunne ikke undgå at skabe arbejdsløshed på andre områder.

Egnsudviklingsloven fra 1958 bryder dog den traditionelle betragtningsmåde og søger særligt at påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft i særlige områder.

I øvrigt udvikles arbejdsmarkedspolitikken videre ad de kendte baner. I 1960 ændredes arbejdsløshedsloven igen med det hovedsigte at fremme den geografiske mobilitet hos arbejdstagerne.

Efter omkring 1960 skifter arbejdsløshedsproblemet karakter. Det bliver muligt for så godt som alle at skaffe sig et job, og den registrerede arbejdsløshed på omkring 2-3 pct. er først og fremmest udtryk for ledighed på grund af vejrlig og jobskift. I denne situation melder tanken om en mere grundlæggende ændring af hele arbejdsanvisningssystemet sig. Det havde traditionelt været fagforeningerne, der også administrerede arbejdsanvisningen, og fagforeningerne havde her mulighed for at udnytte deres personlige kendskab til de ledige. I og med, at den egentlige arbejdsløshed forsvinder, bliver arbejdsanvisningsopgaven i højere grad at betragte som en serviceydelse til arbejdstagere, der allerede har et job, men som af den ene eller anden grund ønsker et andet job. Til at administrere sådanne serviceydelser kan det være nærliggende at indrette en enhedsadministration, der får et samlet overblik over alle jobmuligheder og alle jobønsker. Herved skulle det blive lettere at skaffe sig informationer om muligheder for jobskift f.eks. til et andet fag. Fagforeningerne, der tidligere havde lagt stor vægt på at stå for arbejdsanvisningsadministrationen, kunne heller ikke under den fulde beskæftigelse have afgørende indvendinger mod en omlægning.

I 1962 nedsattes et udvalg, der fik til kommissorium at fremkomme med et forslag til fremme af mobiliteten på arbejdsmarkedet. Udvalget konkluderede, at anvisningens overgang til et statsligt enhedssystem var nødvendigt. På baggrund heraf ændredes arbejdsløsheds- og arbejdsanvisningslovgivningen i 1968, og arbejdsformidlingen blev oprettet. Tillige indførtes igen nye mobilitetsydelser.

Hermed var arbejdsanvisningsadministrationen indrettet på en situation uden egentlig arbejdsløshed.

Arbejdsformidlingen nåede imidlertid ikke at blive et gammelt administrationsystem før arbejdsløsheden igen blev en realitet. Arbejdsformidlingen fik herefter meget betydelige kontrol- og administrationsopgaver og servicevirk-

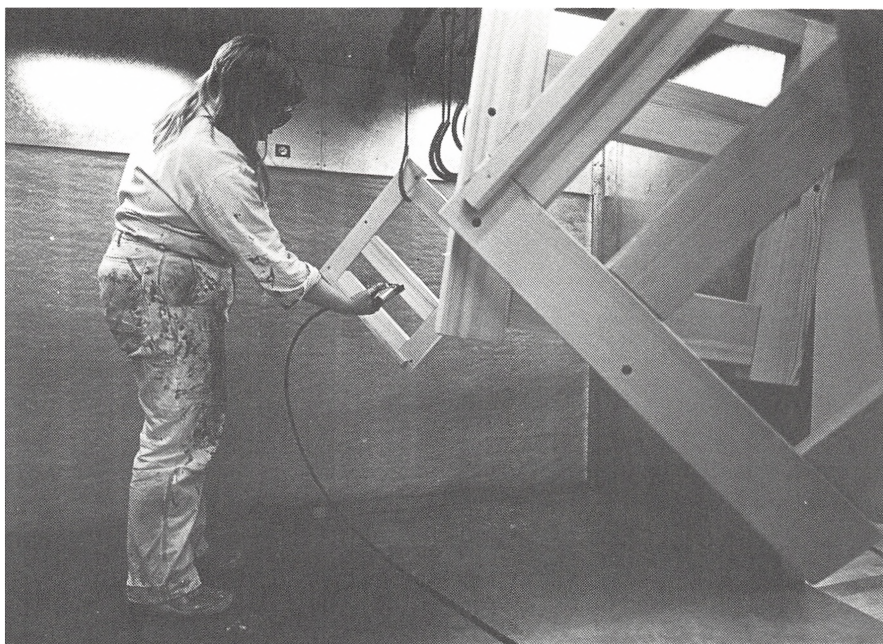
somheden fik en anden karakter end oprindeligt forudsat. I og med, at behovene i arbejdsmarkedspolitikken skiftede fra det servicebetonede til at gå i retning af uddannelses- og beskæftigelsestilbud, blev tyngdepunktet i arbejdsmarkedspolitikken forskudt fra arbejdsformidlingen i retning mod kommunerne og amtskommunerne. Der blev taget skridt til en tættere koordinering af uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken, omend der viste sig meget store politiske og administrative vanskeligheder ved at samordne de to områder, der traditionelt har haft hver sin uafhængige styrelse forankret i to forskellige ministerier.

Bevægelsen blev igangsat med loven i 1977 om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amtskommuner. Udviklingen fortsatte med arbejdstilbudsordningen for langtidsledige fra 1978, der giver ledige, der står over for at miste retten til arbejdsløshedsdagpenge på grund af varighedsbegrænsningen i arbejdsløshedslovgivningen, mulighed for at bevare dagpengeretten via et arbejdstilbud, der blev fastsat til 9 måneders varighed. Det var endvidere en begrundelse for ordningen, at den kunne øge den samlede beskæftigelse og fastholde arbejdsevnen og tilknytningen til arbejdsmarkedet. Arbejdstilbuddene skal så vidt muligt ved hjælp af løntilskud fremskaffes i den private sektor, men i det omfang dette ikke kan lade sig gøre skal tilbud gives i stat, kommuner og amtskommuner. Arbejdsformidlingen har ansvaret for den koordinerende indsats under arbejdstilbudsordningen, men opgaven at fremskaffe arbejdstilbud kom i realiteten hovedsageligt til at ligge i kommunerne og også i betydeligt omfang i amtskommunerne.

I 1982 blev beskæftigelseslovgivningen afløst af en lov om jobskabelse. Som noget helt nyt kan kommunerne herefter medvirke ved fremstillingen af varer til afsætning på det åbne marked. Arbejdsmarkedsnævnene skal dog tilse, at der ikke etableres produktioner, som påbyder eksisterende virksomheder en direkte konkurrence. Det var en hensigt med jobskabelsesloven at knytte den kommunale beskæftigelsesfremme tættere sammen med det private erhvervsliv ved at give kommunerne mulighed for at samarbejde med private om produktionsprojekter, og kommunerne forpligtes til at afvikle deres medvirken i projekter, der når frem til at kunne drives rentabelt. Jobskabelsesprojekterne er begrænset til at beskæftige unge mellem 18 og 25 år.

Lige som det var tilfældet omkring egnsudviklingslovgivningen i slutningen af 1950'erne opstod der en intens debat om nytten af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger til direkte regulering af udbuds- og efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. Hovedargumentet mod ordningerne var, at der alene blev flyttet om på beskæftigelsen men ikke skabt flere jobs. Hertil kom, at det blev et problem i det hele taget at fremskaffe et tilstrækkeligt antal jobtilbud.

Der blev også sat spørgsmålstejn ved understøttelsens størrelse. Inden for en generel og dyrtidsreguleret maksimalgrænse ydedes 90 pct. af den hidtidige



Et kommunalt jobskabelsesprojekt. De unge blev særlig hårdt ramt af arbejdsløsheden efter 1974 i modsætning til situationen under 1950'ernes arbejdsløshed, hvor de unge klarede sig forholdsvis godt i konkurrencen om beskæftigelse. Dette hænger sammen med, at den teknologiske udvikling har indebåret øgede krav til virksomhedernes medarbejdere. Fra 1977 blev der opbygget en særlig indsats over for ungdomsarbejdsløsheden, først i form af beskæftigelsesprojekter senere i højere grad gennem en forøget uddannelsesindsats.

erhvervsindkomst i understøttelse, og folketingets borgerlige partier ytrede tvivl om motiveringen til at søge beskæftigelse. Firløverregeringen fastfros i 1982 understøttelsens maksimalgrænse for en toårig periode samtidig med, at beskæftigelsesindsatsen over for unge blev drejet i retning af udvidelse af antallet af uddannelsespladser. Regeringen stræbte derimod mod at begrænse arbejdstilbuds- og jobskabelsesaktiviteterne.

Administrationsapparatet

Velfærd kræver administration

Sammen med de offentlige velfærdsforanstaltninger er der gennem det sidste halve århundrede opbygget et betydeligt administrativt apparat i den offentlige sektor. Den stadig mere omfattende produktion af velfærdsydelser på egne institutioner og de tættere offentlige reguleringer af borgernes og virksomhedernes økonomi og gøremål forudsætter simpelthen mere administration.

Den offentlige velfærdsvirksomheds vækst har tydeliggjort i det mindste to meget væsentlige problemstillinger omkring velfærdens administration. For det første er det blevet anderledes klart, at overvejelser om ændringer af den offentlige virksomheds omfang eller art nødvendigvis må følges af overvejelser om administrationsapparatets kapacitet og indretning. Med den høje detaljeringsgrad, som ofte præger lovgivningen, er det langt fra givet, at en hvilken som helst ny lov også umiddelbart lader sig føre ud i praksis. Ofte fordres, at edb-maskinel kan holde rede på administrationen, at der føres tilsyn med efterlevelsen af nye reguleringer etc. Kan den offentlige administration ikke klare sådanne opgaver bliver det mere eller mindre vilkårligt at træffe beslutninger om ændring af virksomheden.

Administrationens vækst har også understreget et effektivitetsproblem. Mangelen på markedsøkonomisk styring gør det til et hovedsageligt administrativt spørgsmål at sikre en produktionsudvikling i takt med ændringer af behovene for offentlig aktivitet og med den til rådighed værende administrationsteknologi etc. Det har vist sig ganske vanskeligt at gennemføre produktivitetsudvikling i den offentlige sektor.

Traditionelt har offentlig administration været regelorienteret og bygget på juridisk grundlag. Det har været en antagelse, at den offentlige virksomhed endeligt kunne fastlægges gennem et sæt af regler, og det var herefter en opgave at sikre reglernes overholdelse. Svarende hertil var centraladministrationen bemandet med jurister, der kunne udarbejde reglerne og føre tilsyn med at de underordnede instanser, herunder kommunerne, overholdt reglerne. Velfærdspolitikken har imidlertid bragt nogle nye grundprincipper frem, hvor

den offentlige forvaltning har bevæget sig i retning af et »system for hensigtsmæssige løsninger«. Dette kan eksempelvis illustreres på det sociale område med forskydningen fra retsprincip mod skønsp princip og med forebyggelses- og revalideringsmålsætningernes indtog. Hermed er den juridiske fundering og en hierarkisk opbygning af den offentlige administration blevet anfægtet. Der fordres administratorer med andre forudsætninger til udøvelse af skøn, varetagelse af forebyggende arbejde og andre nye typer af offentlige opgaver. Ligeledes fordres nye former for offentlige administrations- og styringssystemer.

Hvad angår administrations- og styringssystemerne har de to mest grundlæggende træk i tilpasningsprocessen været en decentralisering med forskydning af opgaverne fra staten til kommunerne og amtskommunerne samt udbygning af planlægning for de offentlige aktiviteter. Med den store vækst i administrationsopgavernes omfang har disse tilpasningsprocesser fået en sådan styrke, at de helt har sprængt de gamle rammer for administrationen. Kommunestrukturen med købstads- og sognekommuner, der var blevet skabt omkring 1840 sammen med folkestyret, viste sig for uhomogen. Den kommunale sammenlægningsreform i årene op til 1970 skabte en ny struktur, som gav plads for en videre decentralisering og som rummede administrative enheder med så stor kapacitet, at der kunne opbygges en sammenhængende planlægning.

Bevægelsen væk fra den juridiske administrationstradition har opløst det traditionelt klare forhold mellem de besluttende politiske institutioner og den udførende administration. De offentlige personalekategorier, der varetager de nye typer af offentlige opgaver, er ikke »systemets tro og lydige tjenerer« på samme måde som de traditionelle offentlige embedsmænd. På den ene side har velfærdsaktiviteternes fagfolk placeret sig som et direkte led mellem befolkningen og de politiske organer. I kraft af en faglig selvstændighed frigør personalet sig og opnår del i den politiske magt. For eksempel ses, at fagfolken ønsker at deltage i fastlæggelsen af servicestandarden inden for deres område og kanaliserer ønsker hos den del af befolkningen, der benytter de pågældende ydelser, videre til de bevilgende politikere. På den anden side ligger der vel også en egeninteresse som drivkraft, når fagfolk formulerer ønsker om ny offentlig aktivitet. Denne egeninteresse kommer frem gennem de faglige organisationer, der er blevet styrkede og blandt andet løbende inddrages i det offentlige beslutningsapparat gennem høringsprocedurer og deltagelse i rådgivende og administrerende udvalg.

Samtidig med at den offentlige administration altså er blevet udbygget og omstruktureret som et rationelt modsvar til rolleskiftet for den offentlige sektor i velfærdssamfundet, er der således sket et skred i rationalitetens præmisser. Effektivitetsspørgsmålet er derfor forblevet lige påtrængende, omend diskussionen herom har skiftet indhold gennem velfærdspolitikens periode.

Udbygningen af administrationsapparatets organisation

Det moderne administrationsapparats oprindelse

I forbindelse med enevældens afskaffelse og folkestyrets indførelse ordnedes den statslige administration i 1848 efter ministerialsystemet som det i princippet kendes i dag. Hele statsforvaltningen opdeltes i de syv områder: Udenrigs-, Marine-, Krigs-, Justits-, Kultus-, (kirke- og undervisningsvæsen), Finans- og Indenrigsministerium. Faktisk alle de statslige opgaver blev forestået af disse ministerier direkte, og det var muligt for ministrene umiddelbart at lede al sagsbehandling. Ministerialsystemet indebærer i øvrigt, at de enkelte ministre formelt er chefer for hvert sit forvaltningsområde. Der foregår altså ikke i kraft af den organisatoriske struktur en egentlig koordineret ledelse af det statsadministrative arbejde. Med administrationsapparatets betydelige vækst i velfærdssamfundet efter 1945 har dette forhold udviklet sig til et iøjnefaldende problem.

Erhvervsudviklingen og fremkomsten af nye politiske bevægelser med reformkrav, der fulgtes hånd i hånd mod slutningen af 1800-årene, havde afgørende betydning for den kraftige udvidelse af centraladministrationens institutionelle rammer og for forskellige nydannelser, som delvis faldt uden for det klassiske mønster fra 1848. Udviklingen op til 2. verdenskrig følger i hovedsagen 3 vigtige linier. En specialisering af det ministerielle arbejde ved dannelse af en række nye ministerier er den første heraf.

Tiden fra midten af 1890'erne bliver præget af en bemærkelsesværdig erhvervsudvikling, og herunder slår industrialiseringen for alvor igennem. I lyset heraf oprettes mellem 1894 og 1913 tre nye ministerier, nemlig ministeriet for offentlige arbejder i 1894, landbrugsministeriet i 1896 og handelsministeriet i 1908. Den sociale opdrift og det øgede trykbehov, der ledsagede industrialiseringsprocessen, betød i forbindelse med den politiske valgrets stigende vægt, at lovgivningsmæssig indgriben blev hyppigere og fik et bredere socialt sigte. I perioden op til 2. verdenskrig kom dette til at betyde dannelsen af undervisningsministeriet i 1916 og socialministeriet i 1924. Lovgivningsarbejds bredere sigte førte endelig til dannelsen af et statsministerium i 1914 som sekretariat for regeringens leder, der indtil 1935 med en enkelt undtagelse altid bestyrede et fagministerium ved siden af.

Dannelsen af den nye række af ministerier afspejler noget af bredden i administrationens vækst. En anden vigtig udviklingslinie er administrationens specialisering ved dannelsen af institutioner, der gennem deres struktur er indrettet på at løse bestemt afgrænsede opgaver som f.eks. jernbanedrift eller postforsørgelse. Direktoratet er den typiske form for et sådant specialiseret forvaltningsorgan, og det blev efter århundredeskiftet løsningen på en del af de problemer, de voksende krav til centraladministrationen rejste. Endnu omkring år 1900 fandtes kun enkelte institutioner, om hvilke man brugte udtryk-

ket »direktorat«. Det drejer sig især om post- og toldvæsenet samt revisionsvæsenet.

Det tredje karakteristiske hovedtræk ved statsforvaltningens udvikling frem til 2. verdenskrig er fremvæksten fra omkring århundredeskiftet af kollegiale organer i form af kommissioner, udvalg, nævn m.m., som varigt eller midlertidigt får overdraget administrative funktioner. Nævnene er etableret dels som særligt sagkyndige nævn på områder, hvor den faglige ekspertise i ministerierne ikke slog til (elektricitetsrådet m.v.), dels hvor lægmandsindflydelse var ønskelig som ved gennemførelsen af skattelovene i 1903, hvor der etableredes et system med nævn som ankeinstans og tilsynsmyndighed, dels som rent administrative nævn i forbindelse med løsningen af opgaver, der kræver koordination af forskelligartede funktioner og interesser. Eksempler på sådanne nævn er statens jordlovsudvalg fra 1919 og invalideforsikringsretten fra 1921.

Efterhånden som visse nævn bebyrdedes med et meget stort antal forretninger er etableret administrative organer bestående af et råd og et direktorat med hvert sit kompetenceområde, hvor rådet f.eks. fastlægger de principper, hvorefter direktoratet handler og desuden forbeholder sig særlig vigtige afgørelser, eller således at rådet er ankeinstans for de afgørelser, direktoratet træffer. Administrationen af det direkte skattevæsen omordnedes i 1938 efter dette system med et ligningsråd og statens ligningsdirektorat.

Grundlaget for et kommunestyre, som vi kender det i dag, blev lagt med købstadkommuneloven af 1837, der lagde fastere rammer for købstædernes opgaver og styrelse. Herefter tilkom bestyrelsen af købstædernes forhold en kongeligt beskikket magistrat i forening med et råd af borgere og under tilsyn af vedkommende amtmand, der som statslig embedsmand forestod den lokale statsforvaltning. Ved købstadkommunalloven af 1868 bortfaldt den kongevalgte magistrat, men indtil 1919 skulle borgmesteren dog stadig udpeges af kongen. I 1868 bortfaldt tillige amtmandens tilsyn, hvorefter købstadkommunerne stod under tilsyn direkte af indenrigsministeriet.

I landdistrikterne var den kirkelige sogneinddeling blevet lagt til grund ved etableringen af et forvaltningsapparat i forbindelse med socialloven af 1803. De i denne anledning etablerede sognekommisioner blev i 1814 tillige pålagt administrationen af skolevæsenet i sognene. Inden gennemførelsen af anordningen i 1841 om landkommunevæsenet var der imidlertid ikke tale om en egentlig kommunal organisation i landdistrikterne, men mere om en form for specialiseret forvaltningsorgan alene til administration af social- og skolelovene. De i 1841 dannede sogneråd blev underlagt et amtsligt tilsyn. Ved siden af social- og skoleopgaverne blev det lokale vejvæsen hurtigt en vigtig opgave for rådene.

Gennem tiden er bestemmelser om valg til de kommunale råd blevet ændret, ligesom det kommunale tilsyn er undergået en udvikling, men i øvrigt har

udviklingen ikke ført principielle ændringer i den kommunale administration med sig. Et enhedsforvaltningsprincip med borgmesteren eller sognerådsformanden som leder af den samlede kommunale administration har været medvirkende til, at den kommunale forvaltning har kunnet optage de stadig brede opgaver, den er blevet pålagt.

Udbygningen af statsadministrationens organisation

Reguleringsøkonomien under 1930'ernes økonomiske krise og under 2. verdenskrig førte en temmelig omfattende administrativ udbygning med sig, og da den nye administration blev til stykkevis sammen med de enkelte reguleringsindgreb og for en stor dels vedkommende fik midlertidig karakter, var der i høj grad behov for at bringe helhed over administrationen efter 1945, hvor der ydermere forestod tilpasningerne til de nye tider.

Med denne baggrund har der lige siden 2. verdenskrigs ophør til stadighed været bestræbelser i gang for at tilpasse og effektivisere den statsadministrative organisation.

Administrationsudbygningen har fortsat fulgt de tre hovedlinier, som prægede århundredets første halvdel. Det offentlige aktivitetsfelt er fortsat bredt ud, og svarende hertil er nye ministerier kommet til. Tillige er de stadig større administrationsopgaver i stort omfang blevet henlagt til direktorater samt til råd og nævn.

Hertil har der imidlertid føjet sig nogle nye træk, hvoraf tre har været dominerende. For det første er den statsadministrative organisation udviklet, så den er i stand til at tjene som redskab for en statslig planlægningsvirksomhed og for det andet er administrationen tilføjet elementer, der skal sikre en samordning af det ellers sektoropdelte administrationsarbejde. Tillige er der i forbindelse med velfærdsstatens administration udviklet nye særlige organer, der allerede på administrativt niveau muliggør den samordning med interesseorganisationer, eksperter m.v., som af mange grunde er blevet til et kendetegn ved det moderne politiske system.

Tilpasningerne af det statslige administrationsapparat er foregået i et vekselspil mellem en stadig mere ambitiøs, løbende, systematisk organisationsplanlægning og på den anden side enkeltvis, fritstående dispositioner vedrørende forstærkning af administrationsapparatet på områder, hvor presset er blevet særlig stort.

På trods af, at der sættes stadig mere ind på at sikre en samlet og systematisk organisationsudvikling, foregår udviklingen rent faktisk langt fra altid harmonisk. Det har f.eks. oftest vist sig lettest, hvor nye opgaver hurtigt skulle løses, at etablere et helt nyt særskilt administrationsapparat frem for at samordne opgaveløsningen med andre igangværende administrative funktioner. Der ligger eksempelvis for et nyt, fritstående apparat en særlig tilskyndel-

se til at dokumentere en eksistensberettigelse. Tillige kan bevægelserne som følge af den naturlige magtkamp mellem ministerierne give anledning til, at nye fritstående administrative enheder etableres, når en opgave skifter ressortministerium eller når et nyt ministerium får lejlighed til at igangsætte en aktivitet, der virker sammenfaldende med aktiviteter i et andet ministerium. Den systematiske organisationsplanlægning får på denne baggrund også funktionen efterfølgende at samordne administrationens nye vækstpunkter.

Starten på efterkrigstidens organisationsplanlægning blev gjort allerede i 1946 med nedsættelsen af en forvaltningskommission, der blandt andet skulle undersøge mulighederne for at overføre sager fra centraladministrationen til de lokale administrationer og fra departementer til direktorater samt for en mere rationel sagsfordeling mellem administrationsgrenene. På trods af 6 års arbejde opnåede kommissionen ikke større resultater. Det blev klart, at der var behov for et mere permanent organ, og derfor oprettedes i 1947 forvaltningsnævnet.

Betydelig vækst og hurtigere forandringer gjorde det i slutningen af



Det statslige administrationsapparat blev udbygget stærkt efter 1960. Her »Tjærborg« på Slotsholmen. Folketingets funktion blev ikke på samme måde styrket gennem tilførsel af ressourcer, og her ligger vel nok en af forklaringerne på, at velfærdssamfundet kom til at lægge så tydeligt vægt på kvaliteten af de enkelte velfærdsydelser frem for på prioriteringer inden for rammer, der var i overensstemmelse med en samfundsøkonomisk balance.

1950'erne nærliggende at sætte kraftigere ind på at få gennemført dybtgående og principielle overvejelser om den statsadministrative organisation. Ved siden af forvaltningsnævnet blev der derfor nedsat et udvalg – administrationsudvalget af 1960 – med opgaven at formulere mere generelle retningslinier for den kommende udvikling af statsadministrationen samt foretage nærmere undersøgelser af de enkelte ministeriers opbygning og sagsområder. Udvalgsarbejdet kom til at få helt afgørende betydning for den videre udvikling, idet der blev opstillet nogle hovedprincipper, som stort set siden har været retningsgivende.

Det var udvalgets opfattelse, at der i hvert ministerium alene burde være et enkelt departement, der skulle fungere som henholdsvis sekretariat for ministeren og varetage planlæggende og koordinerende opgaver, lovgivningsarbejde m.v., mens andre sager burde henlægges til direktorater, hvis chefer ikke havde referat til ministeren, men traf afgørelser på eget ansvar. Herved skulle departementernes arbejdskraft i højere grad kunne frigøres til politisk arbejde og overordnede planlægnings- og styringsfunktioner, hvilket blev anset for nødvendigt.

Udvalget foretog en gennemgang af en række ministerier og stillede forslag til modernisering af organisationen. Det blev dog i første omgang hovedsageligt indenfor undervisningsministeriets område, at mere betydelige ændringer lod sig gennemføre. Her blev en række sager i 1961 udskilt til et nyt kulturministerium, og samtidig blev en række egentlige uddannelsessager som f.eks. handelsundervisningen og den tekniske undervisning overført fra andre ministerier. I 1963 og de følgende år skete en fuldstændig omstrukturering af undervisningsministeriet, der herefter kom til at bestå af et enkelt departement samt en række undervisningsdirektorater for de forskellige undervisningsområder »indbygget« i ministeriet. Departementet skulle herefter tage sig af de overordnede, tværgående spørgsmål for alle undervisningskategorier, mens direktoraterne skulle tage sig af administrationen af lovgivningen inden for hvert sit uddannelsesområde.

Administrationsudvalget nåede ikke at gennemgå alle ministerierne, og organisationstilpasningerne kom til at foregå som en meget træg og langstrakt proces. Principperne opstillet af udvalget har imidlertid været udgangspunkt både ved etableringen af nye ministerier som miljøministeriet og energiministeriet og ved senere omordninger af andre ministerier.

Endnu inden administrationsudvalget havde afsluttet sit arbejde blev der i 1964 nedsat et udvalg til at overveje forvaltningsnævnets fremtidige organisation, arbejdsområde og beføjelser, altså spørgsmålet om et styringsorgan for administrationens udvikling. På baggrund af udvalgets betænkning blev der i 1965 oprettet et administrationsråd til erstatning for forvaltningsnævnet. Rådet, der blev sammensat af repræsentanter fra den statslige og den kommunale administration samt fra det private erhvervsliv, fik udvidede beføjelser med

henblik på at virke som centralorgan ved bestræbelserne for at tilvejebringe en effektiv og økonomisk statsadministration. Beføjelserne rakte dog ikke ud over retten til at foreslå reformer, og administrationsrådet formåede ikke at få en gennemgribende reformering af statsadministrationen igangsat.

I 1970 oprettedes under arbejdsministeriet et administrationsdepartement, og der kom således til at bestå et selvstændigt og permanent sekretariat for organisationsudvikling. Det blev pålagt styrelserne, når planer med væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser skulle iværksættes, forinden at optage forhandling herom med administrationsdepartementet. Administrationsrådet bibeholdtes i en noget ændret skikkelse med ministeren som formand. I 1971 blev departementet overført til økonomi- og budgetministeriet. Ud over de organisatoriske opgaver har administrationsdepartementet navnlig påtaget sig at koordinere og effektivisere det offentliges edb-anvendelse.

Som nævnt fortsatte den organisatoriske udbygning af det statsadministrative apparat i øvrigt efter de linier, som var afstukket i første halvdel af århundredet men dog sådan, at der føjede sig nogle vigtige nye træk til udviklingen, nemlig tværsektoriel koordinering og planlægning samt tilpasning til den tiltagende interesseorganisering i samfundet.

Etableringen af nye ministerier fortsatte. En række blev dannet ved opdeling af bestående ministerier hovedsagelig som følge af voksende sagsmængder. Fiskeriministeriet blev skilt ud fra landbrugsministeriet i 1947 og ministeriet for skatter og afgifter fra finansministeriet i 1975. Andre ministeriers opståen kan i høj grad sættes i forbindelse med helt nye statslige opgaver. Det gælder kulturministeriet fra 1961, ministeriet for forureningsbekæmpelse (nu miljøministeriet) fra 1971 og energiministeriet fra 1979. Endelig er ministerier dannet med den hovedfunktion at varetage koordinerende og samordnende opgaver. Økonomiministeriet fra 1947 fik til opgave at stå for en økonomisk samordning, og ligeledes blev der med omordningen i 1973 af ministeriet for forureningsbekæmpelse til miljøministeriet tillagt dette ministerium samordnende opgaver inden for arealanvendelsens og den fysiske planlægnings område.

Tillige er der som en langstrakt løbende proces foregået en omstrukturering af de fleste af ministerierne i hovedsagen efter principperne opstillet af administrationsudvalget af 1960. Herunder er de for administrative byrder aflastede departementer blevet forsynet med en række nye organisatoriske enheder såsom særlige planlægnings- og udviklingsenheder, statistik- og analyseenheder m.v.

Udbygningen af planlægningen i centraladministrationen kom organisatorisk også til udtryk på et højere niveau med bestræbelser for at gøre de enkelte ministeriers planlægning mere sammenhængende. Et udvalg fik i 1973 til opgave at udvirke, at der kan gennemføres en sammenfattende planlægning for

statens vedkommende, ligesom en bedre sammenhæng mellem den statslige og den kommunale planlægning skulle sikres.

I udvalgets betænkning fra 1975 (Betænkning nr. 743. Planlægning i centraladministrationen) bliver foreslået, at der etableres et overordnet center til at overvåge det samlede planlægningsarbejde. Dette kan bestå af et ministerudvalg, et departementchefudvalg samt en sekretariatsmæssig betjening. Endvidere foreslås, at der oprettes fire centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau inden for områderne erhvervspolitik, det offentliges samlede udgiftspolitik, fordelingspolitik og fysisk planlægning, idet der så vidt muligt må bygges videre på de bestående strukturer. Udvalget understreger, at der ikke hermed tilstræbes en magtkoncentration i departementerne, men en styrkelse af planlægningsfunktionerne i kommuner, amtskommuner, direktorater og departementer og et løbende samspil mellem alle niveauer i det administrative og politiske hierarki.

På baggrund af betænkningen blev der i 1977 taget initiativ til styrkelse af den statslige planlægningsvirksomhed på en række punkter. I organisatorisk henseende var der tale om nedsættelse af et regeringsudvalg. Dette overordnede ministerudvalg med deltagelse af statsministeren, finansministeren, økonomiministeren og miljøministeren skulle indtage en stilling som øverste ansvarlige organ for samordning af det statslige planlægningsarbejde, og nedsættelsen af udvalget kan ses som et forsøg på at løse det grundlæggende organisatoriske problem: sektoropsplitningen. Regeringens planlægningsudvalg kom imidlertid kun til at fungere kort tid i praksis. I det mindste i en situation, hvor de siddende regeringer er skiftende mindretalsregeringer, har opmærksomheden været rettet mere mod aktuelle skift i politiske muligheder end mod langsigtede planperspektiver. Dette afspejler nok i det hele taget et dilemma for planlægningen i den offentlige sektor i Danmark. På trods af de stadig mere udbyggede plansystemer har planerne til stadighed i en vis grad befundet sig i et tomrum, isoleret fra de politiske beslutninger.

Betænkningens tanker om etablering af en række centre i centraladministrationen for sammenfattende planlægning på mellemniveau har vist sig at have en vis bærekraft. Finansministeriets budgetdepartement er således blevet rustet til at udbygge en samlet udgiftspolitisk planlægning, og det er også i et vist omfang i miljøministeriets planstyrelse blevet forsøgt at styrke en samlet fysisk planlægning. I industriministeriet blev etableret et industripolitisk sekretariat, hvor der blandt andet tilvejebringes et mere omfattende informations- og analysegrundlag til brug for erhvervspolitiske overvejelser. Der er derimod ikke gjort forsøg på at etablere det fjerde foreslåede center, et fordelingspolitisk planlægningscenter. Dette forekommer umiddelbart at være et paradoks, da velfærdssamfundsideerne lægger uhyre stor vægt på netop fordelingspørgsmålet. På den anden side illustrerer forholdet udmærket grænserne for en central planlægnings muligheder i et pluralistisk samfund.

Med væksten i de offentlige velfærdsforanstaltningers omfang fulgte et tættere samspil mellem statsmagten og stadig mere magtfulde interesseorganisationer omkring udformningen af foranstaltningerne. Det var ikke nyt, at berørte organisationer blev hørt under forberedelse af ny lovgivning eller blev inddraget i udvalgsarbejde eller i administrerende råd og nævn. Der har imidlertid siden omkring 1970 udviklet sig et samspil, der rækker ud over behandlingen af konkrete lovforslag og omhandler mere grundlæggende principper for udformningen af velfærdspolitikken. I organisatorisk henseende er dette kommet til udtryk i dannelsen af særlige former for råd og kommissioner.

Denne udvikling kan ses på baggrund af, at offentlige velfærdsforanstaltninger i kraft af deres vækst er kommet til at være stadig mere bestemmende for borgernes velfærd eller levevilkår. Den politiske interessekamp er i takt hermed kommet til at dreje sig om det offentliges indvirkning gennem velfærdsforanstaltninger på fordelingen af levevilkårene. I denne situation er der, altovervejende på socialdemokratisk initiativ, taget skridt til at formulere en sammenhængende politik i forhold til forskellige befolkningsgruppers levevilkår og her i særdeleshed sådanne befolkningsgrupper, som opfattes som særlig vanskeligt stillede. Dette er sket i et samvirke med de dominerende interesseorganisationer og med eksperter inden for de pågældende fagområder. Det er tillige sket gennem etablering af særlige organer, der kan have permanent eller midlertidig karakter.

Arbejdsmiljøgruppen nedsat i 1972 og arbejdende frem til 1977 var et af de første af disse levevilkårsarbejder i centraladministrationen. Gruppen fik til opgave at anvise en effektiv løsning af arbejdsmiljøproblemer ved at belyse dem »i deres indbyrdes sammenhæng, således at også forslag til deres løsning kan danne dele af en helhed«. Lignende midlertidige organisationer er siden etableret blandt andet omkring lavindkomstkommisionen nedsat i 1976, børnekommissionen ligeledes nedsat i 1976 og senere ældrekommisionen og ungdomskommisionen. Til disse kollegialt sammensatte organer, hvis medlemmer er politikere, organisationsrepræsentanter og eksperter, er i alle de nævnte tilfælde etableret særlige selvstændige sekretariater uden for ministeriernes egentlige organisation.

På linie med denne nye type kommissioner, der er gået ind i de politiske partiers traditionelle opgave at fremkomme med bud på, hvorledes statsmagten over et bredt felt skal forholde sig til fordelingen af nogle værdier, er dannet en række permanente organer i tilknytning til ministerialsystemet. Ligestillingsrådet nedsat i 1974 er et eksempel herpå. Inden for undervisningsministeriets område er ligefrem etableret et helt net af råd med opgaven at udrede og rådgive ministeren om uddannelsespolitikken i det hele taget. Det centrale uddannelsesråd, CUR, fik som den første hovedopgave pålagt at udarbejde en samlet uddannelsesplan for hele uddannelsessystemet frem til 1990, hvilket resulterede i rapporten U-90 fra 1978. Ved siden af det centrale råd blev etable-

ret en række sektorråd. Også inden for andre ministeriers område er etableret større eller mindre systemer af sådanne råd.

Der er flere grunde til, at det kun i ringe omfang er lykkedes at reformere den offentlige velfærdspolitik i kraft af de nye levevilkårsorienterede institutioner. Netop fordi de isoleret fik til opgave at behandle enkelte befolkningsgruppers forhold og fordi arbejdet er blevet præget af mennesker, der har disse gruppers levevilkår særligt på sinde, har deres oplæg ofte fået en form, som ikke økonomisk eller politisk har vist sig realistisk. Der hersker vist næppe heller tvivl om, at ledelsen af udredningsarbejderne er blevet givet et ganske stærkt socialdemokratisk islæt, og dette kan også i sig selv have medvirket til at rejse politisk tvivl om udredningsarbejderne i andre politiske partier.

Hertil kommer, at der har kunnet spores en mere principiel borgerlig politisk modstand mod, hvad man har set som et forsøg på at tilpasse den statsadministrative organisation i retning af en korporativ samfundsstyring. Denne debat blev nok første gang for alvor rejst omkring U-90, som partiet venstre på det nærmeste forkastede som anvendelig overhovedet som grundlag for debat om uddannelsesproblemerne. I stedet henviste venstre en sådan debat til at foregå lokalt, på de enkelte skoler i skolenævnene og på anden måde. Det er symptomatisk for den borgerlige politiske holdning til levevilkårsarbejderne i centraladministrationen, at venstre-undervisningsminister Bertel Haarder i firkløverregeringen som en af sine første embedshandlinger nedlagde CUR.

Med firkløverregeringens tiltræden blev der også på anden måde bragt nye ambitioner ind i videreudviklingen af det offentlige administrations- og produktionsapparat. Regeringen ønskede i sammenhæng med en opbremsning af den offentlige udgiftsudvikling at sætte ind med en »kvalitativ vækst« inden for de bestående økonomiske rammer. Den fremlagde i den forbindelse i 1983 et program for modernisering af den offentlige sektor. Hovedelementerne heri drejede sig om privatisering gennem udvidelse af markedsstyringen og det frie forbrugsvalg i forbindelse med de offentlige aktiviteter samt om en videre decentralisering af ansvar og kompetence. Tillige blev lagt vægt på at få gennemført en almindelig regelforenklaring samt at øge anvendelsen af ny teknologi og sætte ind med en udvidet leder- og personaleudvikling i den offentlige sektor. Programmet blev ikke på det kortere sigt omsat i mere afgørende om-lægninger. Et større antal mindre betydende administrative bestemmelser blev fjernet, men det lykkedes ikke regeringen at skaffe et folketingsflertal for at begrænse kommunernes muligheder for nedsættelse af daginstitutionstaksterne eller for indførelse af afgifter inden for sundhedsvæsenet. Programmet kan dog meget vel ses som retningsgivende for regeringens videre bestræbelser. På kortere sigt havde programmet nok en politisk virkning ved at sammenkæde offentlige nedskæringer med moderniseringsbegrebet.

Kommunalreformen

Op til 1930'erne levede kommunerne deres eget liv økonomisk uafhængigt i forhold til omverdenen. Visse opgaver var det gennem lovgivningen pålagt kommunerne at udføre, men herudover fungerede et absolut kommunalt selvstyre. Situationen for kommunerne blev ændret med 1930'ernes krisepolitik og i det hele taget med den mere ekspansive statsmagt, som på denne tid blev formet af de nye politiske magthavere, ikke mindst af socialdemokratiet.

De nye vilkår for kommunerne kom særligt til udtryk på tre punkter. For det første blev lovgivningens krav til kommunernes virksomhed større og mere specificerede. Der kom flere normer og standarder. For det andet blev der opbygget et statsligt økonomisk styresystem for kommunerne, bestående af refusionsordninger i forbindelse med de lovpålagte opgaver og udligningsordninger mellem fattige og rige kommuner og mellem kommuner med min-



Korsør rådhus i 1930 med det samlede administrationspersonale, bortset fra den tekniske forvaltnings 4 ansatte. Kommunen havde da 9.600 indbyggere.

Byrådssekretæren varetog sammen med 3 medarbejdere alt sekretariatsarbejdet for byrådet og samtlige udvalg og fungerede herudover som fattiginspektør med ansvar for administrationen af den gældende fattiglov. Kæmneren og hans 3 medarbejdere klarede kommunens kasse samt skatteligning og opkrævning af både skatter og forbrugsafgifter. Tillige førte de folkeregistret. Kommunebogholderen forestod sammen med andre 3 medarbejdere bogholderi, regnskab og budget samt beregning af lønninger og aldersunderstøttelse. Endelig rådede kommunen over en altnuligmand.

dre og større udgiftsbehov. Endelig blev statsadministrationens kontrol med, at kommunerne efterlevede standarderne og normerne, udbygget.

Denne centralisering var givetvis en naturlig konsekvens af tidens forudsætninger. Kommunestrukturen med omkring 1.300 kommuner, hvoraf mange meget små, kunne ikke umiddelbart rumme en større aktivitetsvækst. Dertil var forskellene i økonomiske muligheder kommunerne imellem alt for store, og mange kommuner rådede slet ikke over ansat administrationspersonale, der kunne tilrettelægge udførelsen af nye opgaver.

Den statslige styring af kommunerne med udgangspunkt i standarder og normer, refusionsordninger og detailkontrol blev udviklet igennem flere årtier, men viste sig ikke at slå til, da et nyt spring i udviklingen af den offentlige virksomhed satte ind i slutningen af 1950'erne på baggrund af den hurtigere økonomiske vækst. Kommunernes aktivitet blev snart så mangeartet og nuanceret, at den ikke kunne fastlægges gennem standarder og normer. Refusions-systemet med dets tilskyndelse til aktivitetsudvidelse passede heller ikke ind i en situation med et tiltagende efterspørgselspres i samfundet. Endelig blev forstoppelsesproblemerne i den detailkontrollerende centraladministration stadig større.

Kommunerne begyndte tidligt at tage konsekvensen af, at nye opgaver krævede større og mere bæredygtige kommunale enheder. Det skete ved etablering af forskellige former for kommunale fællesskaber, især på skoleområdet, hvor der på baggrund af de øgede krav til skolestandarder i skoleloven af 1937 blev opført et meget stort antal centralskoler i skoleforbund mellem flere sognekommuner. På det sociale område blev der på lignende måde opført alderdomshjem.

I 1958 nedsattes en kommission, kommunallovskommissionen, blandt andet med den opgave at overveje det hensigtsmæssige ved den daværende kommunale inddeling. Kommissionen gennemførte en omfattende undersøgelsesvirksomhed og fremlagde på baggrund heraf forslag til hovedprincipper for en reformering af kommunestrukturen.

Kommunallovskommissionens undersøgelser blev offentliggjort i begyndelsen af 1960'erne. De skabte en øget interesse for en kommunalreform, og der begyndte så småt at blive gennemført frivillige sammenlægninger mellem kommuner.

Da kommunallovskommissionens undersøgelser kom frem, var der ialt over 1.300 sogne- og købstadkommuner. I perioden fra 1. april 1962 til 1. april 1966 blev der sammenlagt 398 kommuner til 118 nye kommuner. Kommunallovskommissionen sluttede sit arbejde i 1966 med fremlæggelse af en afsluttende betænkning, der rummede et lovudkast vedrørende gennemførelsen af en kommunalreform.

Der var indtil 1966 fortrinsvis tale om sammenlægning af sognekommuner

indbyrdes til nye og større sognekommuner. Hovedparten af købstæderne havde deres problemer uløste i 1966.

Kommunallovskommissionen var, ud fra målene om at styrke kommunerne økonomisk, at mindske de økonomiske uligheder mellem kommunerne og skabe hensigtsmæssige rammer for byernes udvikling, nået til enighed om principperne for en ny kommunal inddeling. Man lagde i lovudkastet vedrørende gennemførelse af en kommunalreform vægt på tre hovedprincipper:

- Der skulle etableres nye amtskommuner omfattende både sognekommuner og købstæder. Amtskommunernes grænser skulle reguleres ud fra den stedfundne udvikling i befolknings- og erhvervsforhold. I ganske særlige tilfælde kunne der ske sammenlægninger af amtskommuner.
- Et sammenhørende bysamfund skulle omfattes af en enkelt kommune, og der skulle sikres rimelige udviklingsmuligheder inden for kommunernes grænser.
- Der skulle ske sammenlægninger af mindre kommuner, således at de mindst nåede op på 5.000-6.000 indbyggere, hvad der blev anset for mindstegrænsen for økonomisk bæredygtighed.

Kommissionen foreslog, at inddelingsreformens gennemførelse for amtskommunernes og bysamfundenes vedkommende blev varetaget af en ny kommission, kommunalreformkommissionen, mens man på det sognekommunale område skulle fortsætte med de frivillige sammenlægninger.

Kommunallovskommissionens udkast blev med nogle tilpasninger vedtaget af folketinget i 1967. Der blev åbnet mulighed for en større reduktion i antallet af amter, og det blev fremhævet, at ændringerne i inddelingen omkring byerne så vidt muligt skulle ske i forståelse med disse. For Århus, Odense og Aalborg måtte der tages særligt hensyn.

Umiddelbart efter lovens vedtagelse blev kommunalreformkommissionen nedsat, og den fik til opgave at fremkomme med planer for byernes og amternes inddeling inden 1. april 1969, således at inddelingsreformen kunne gennemføres pr. 1. april 1970. Dette lykkedes. Ved reformens gennemførelse blev antallet af amter reduceret fra 22 til 14, idet man tog udgangspunkt i en mindste størrelse på mellem 200.000 og 250.000 indbyggere. Den frivillige sammenlægning af sognekommuner som foreslået af kommunallovskommissionen forløb kun langsomt. Folketinget vedtog derfor i 1969 at sikre sammenlægningerne af sognekommunerne gennemført. Dette skete også pr. 1. april 1970. Det samlede antal kommuner var herefter 277 foruden København og Frederiksberg kommuner, der fortsat fik en særlig status og ikke blev henlagt under nogen amtskommune.

Samtidig med inddelingsreformen trådte en ny kommunal styrelseslov i

kraft. Loven var fælles for kommuner og amtskommuner. Styrelsesloven blev til på et tidspunkt, hvor det ikke var afklaret, hvad der skulle være de fremtidige kommunale opgaver og hvor man endda knapt kunne forudse, hvor indgribende den geografiske strukturændring ville blive. Imidlertid betød loven og det hermed skabte ensartede styrelsesgrundlag, at der var tilvejebragt en tilstrækkelig basis i styrelsesmæssig henseende for den omfattende decentralisering, der fandt sted efter 1970.

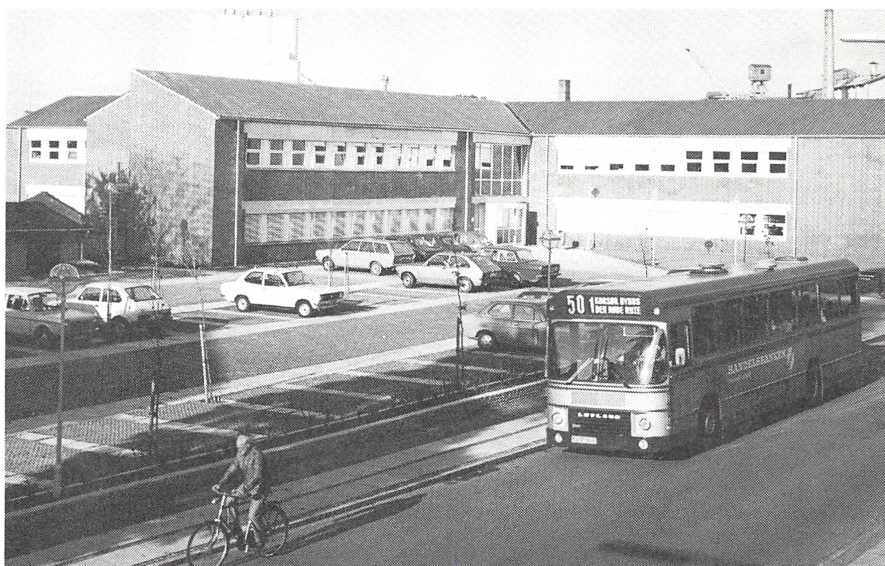
For hovedstadsområdet var der ikke i 1970 fundet nogen tilfredsstillende løsning på inddelingsproblemerne. Princippet om at et sammenhængende byområde skal rummes i en kommune var ikke blevet efterlevet for dette områdes vedkommende. København og Frederiksberg kommuner samt kommunerne i Københavns amt blev overhovedet ikke berørt af inddelingsreformen. København, der har sin særlige styrelsesordning, blev heller ikke omfattet af styrelsesloven af 1968.

For at råde bod herpå etableredes i 1973 et hovedstadsråd som en overbygning over inddelingen i hovedstadsområdet. Hovedstadsfællesskabet gennem rådet omfatter i geografisk henseende København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Rådet, der blandt andet har fået tillagt koordinerende funktioner i forbindelse med den kollektive trafikbetjening samt sammenfattende fysisk planlægning og forskellig sektorplanlægning, vælges ved indirekte valg. Der har endvidere i 1970'erne fundet et par kommunesammenlægninger sted inden for Københavns amt.

I folketingssamlingen 1976-77 gennemførtes en ny styrelseslov for København, hvorefter byens styrelsesforhold er tilnærmet til forholdene i det øvrige land.

Den kommunale strukturreform blev stort set gennemført efter en model, der var skabt af økonomer som den mest rationelle løsning på de effektivitetsproblemer omkring de kommunale opgaver, som var erkendt. I det hele taget er der vel her tale om et af de mest renlivede og storstilede eksempler i velfærdssamfundet på en grundlæggende og samlet strukturreform, der er gennemført direkte ud fra faglige og teoretiske betragtninger. Også på andre områder har der været gjort forsøg på at forny grundlæggende samfundsstrukturer. Dette gælder for eksempel skattepolitikken og økonomisk demokrati. Adskillige fagligt og teoretisk vel gennearbejdede modeller er i tidens løb blevet opstillet uden at det har vist sig politisk muligt at sætte en samlet løsning igennem. I stedet er strukturerne på disse områder kun i mindre omfang og gradvist blevet lagt om.

Kommunestrukturen efter inddelingsreformen har gennem 1970'erne vist sig i stand til at rumme den virksomhed, som på en gang er udvidet og har skiftet karakter i lyset af det økonomiske tilbageslag og arbejdsløsheden. Men det er samtidig blevet tydeligt, at inddelingsreformen og de ændringer af de offentli-



Korsør kommunes nye administrationsbygning. Oven på 1930'ernes velfærdsreformer havde et nyt og større rådhus måttet tages i brug i 1940, men også disse rammer blev i løbet af 1960'erne sprængt, hvorefter kommunen klarede sig med pavillonbyggeri og lokaler spredt rundt i byen, indtil man i 1980 opførte denne administrationsbygning. Det administrative personale var i 1983 nået op på 163 medarbejdere på trods af at sygehusvæsen, politi og arrestvæsen var faldet bort som kommunale opgaver. I 1983 var indbyggertallet på 20.800, efter at sammenlægningen med Tårnborgh og Vemmelev sognekommuner ved kommunalreformen i 1970 havde øget folketallet med 4.000.

ge styringssystemer, som fulgte reformen og som behandles nærmere nedenfor, blev udformet ud fra for snævre synspunkter. Det offentlige administrationsapparat blev effektiviseret, men reformen viste sig også at være noget nær en lemlæstelse af det lokale folkestyre. Antallet af kommunalbestyrelser og af folkevalgte tillidsposter blev decimeret medens opgaverne voksede. Afstanden mellem borgere og myndigheder blev forstørret.

Denne problemstilling var faktisk ikke behandlet i kommunalreformovervejelserne. I 1970'erne viste det sig imidlertid nødvendigt at tage problemstillingen op, og flere omfattende udvalgsarbejder om kommunalt nærdemokrati og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår blev gennemført. Overvejelserne førte imidlertid kun i begrænset omfang til reformer.

Efter 1970 er det lokale folkestyre dog gradvist blevet suppleret med et par nye elementer. For det første er der på en række områder blevet udbygget offentlighedsprocedurer, som det i nogle tilfælde gennem lovgivningen pålægges kommunerne at gennemføre. På visse områder skal kommunernes planlægning undergives regler om offentlighedsregler og frister for indsigelser og lige-

ledes skal kommunernes budgetter offentliggøres efter særlige regler. I mange kommuner har der ud over de nye lovbundne procedurer udviklet sig forskellige former for nærdemokrati med f.eks. borgermøder om de kommunale anliggender, og mulighed for debat med borgerne ved kommunalbestyrelsesmøderne.

Tillige er der nogle steder udviklet et brugerdemokrati, der i et vist omfang er lovreguleret. Inden for folkeskolen fungerer skolenævn valgt ved almindelige valg blandt forældrene, og i tilknytning til kommunernes sociale forvaltninger er der skabt mulighed for at etablere sociale forbrugerråd som rådgivende for socialudvalget.

På flere punkter er der altså skabt ny plads for, at borgerne kan udtrykke deres synspunkter over for de kommunale myndigheder samtidig med, at den kommunale organisation i øvrigt er blevet koncentreret og effektiviseret. Det er tydeligt, at mange borgere i denne situation opfatter de reelle muligheder for at øve indflydelse gennem de nye nærdemokratiske kanaler som illusoriske. Kommunalreformen har for en lang periode gjort spørgsmålet om indretningen af det lokale folkestyre kontroversielt.

Nye styringsmetoder

Den offentlige planlægning

Tanken om en statslig samfundsplanlægning til sikring af en socialt ønskværdig udvikling holdt for alvor sit indtog i Danmark med afslutningen af 2. verdenskrig. Man befandt sig i en situation med omfattende økonomiske reguleringer, og alle politiske opfattelser tilsluttede sig i første omgang synspunktet, at disse reguleringer ikke umiddelbart lod sig fjerne. Det drejede sig altså om at gennemføre en gradvis tilpasning til fredstid.

De følgende år blev præget af en ganske intens politisk debat om, i hvilken retning tilpasningen skulle foregå. Socialdemokratiet ønskede opbygget nye reguleringsformer, der fastholdt et statsligt initiativ, og partiet gjorde adskillige forsøg i denne retning. De borgerlige partier venstre og konservative lagde derimod hovedvægten på en reguleringsafvikling så hurtigt forholdene tillod det.

I den socialdemokratiske regeringsperiode fra 1947 til 1950 kom de første moderne planlægningsinitiativer. Udgangspunktet blev skabt ved oprettelsen af et ministerium for samordning af retningslinierne for den økonomiske politik (det senere økonomiministerium). Vilhelm Buhl, der fik overdraget ministeriet, tog hurtigt skridt til at styrke den samfundsmæssige styring – fra 1948 udarbejdedes de såkaldte nationalbudgetter, der kombinerede finansloven med en form for nationalregnskab. Hensigten hermed var »i første række at skabe klarhed og overblik over Danmarks økonomiske stilling«. Ved frem-

læggelsen af det første nationalbudget blev det fremhævet, at »nationalbudgettet ikke mindst har værdi derved, at det afspejler det økonomiske kredsløb og indordner de enkelte led på deres naturlige plads i den økonomiske sammenhæng«. Ligeledes blev der lagt vægt på, at »man får et fastere grundlag for regeringens og Rigsdagens overvejelser vedrørende den økonomiske politik«.

Under ministeriet Erik Eriksen bortfaldt den særlige ministerpost for økonomisk samordning, og udarbejdelsen af nationalbudgetter bortfaldt.

Med deltagelsen i Marshall-planen og medlemskabet af OEEC blev Danmark forpligtet til at udarbejde en egentlig national langtidspanlægning. Baggrunden herfor var et ønske fra OEEC's side om at sikre sig hjælpemidlerne anvendt efter hensigten, nemlig til at fremme den økonomiske vækst gennem en forøgelse af erhvervslivets produktivitet. Planlægningen, der havde form af fireårsprogrammer, var de første egentlige forsøg på en samfundsplanlægning med en vis tidshorisont.

Ingen af disse initiativer fik varig betydning. Der var øjensynlig ikke i befolkningen et grundlag for at videreføre forslagene med planorienterede reguleringer. Regeringsskiftet i 1950 havde netop baggrund i reguleringsspørgsmålet, og efter folketingsvalg dette år stod det klart, at der ikke var flertal for fastholdelse af reguleringsordningerne men ønske om en hurtig liberalisering. I det meste af et par årtier frem blev udviklingen herefter præget af denne indstilling.

Mange steder i udlandet – også i den vestlige verden – har man tidligere startet udviklingen af en offentlig planlægning og er nået videre end i Danmark. Blandt årsagerne hertil kan generelt peges på, at der i Danmark i næsten alle henseender er tradition for en liberalistisk holdning over for erhvervslivet, så allerede af den grund forekommer en stærk interventionistisk planlægningspolitik ikke nærliggende.

Dernæst forklarer en række specielle træk ved det økonomiske udviklingsforløb, at interessen for planlægningsproblemer gennemgående har været svagere og er kommet senere her end i udlandet.

En del af forklaringen på den tidligere beskedne interesse for planlægning ligger utvivlsomt i, at Danmark forud for starten på olieudvinding stort set fuldstændig manglede et naturgivet udviklingsgrundlag i form af råstofforekomster og energikilder. Dette frembød i forening med vor store afhængighed af udenrigshandelens omskiftelige vilkår ikke de mest overbevisende forudsætninger for en heldigt gennemført økonomisk planlægning.

Den ret sene industrialisering bør fremhæves som en væsentlig årsag til, at også den fysiske (geografiske) planlægning er udviklet temmelig sent i Danmark i forhold til Sverige, Norge og adskillige andre lande. Selv om der tidligt skete en vis industriel udvikling og byerne voksede, var udviklingstakten til

langt ind i 1950'erne endnu beskeden under en økonomi præget af valutavanskeligheder og arbejdsløshed. Samtidig sinkedes urbaniseringsprocessen ved at dansk landbrug, takket være dets stærke stilling på eksportmarkederne, længere end i de fleste andre industrilande formåede at fastholde arbejdskraften i landdistrikterne.

Et tredje væsentligt moment er, at den trafikøkonomiske revolution, som bilismen skabte, også gjorde sig gældende relativt sent her i landet, idet bilparkens naturlige vækst indtil midt i 1950'erne holdtes tilbage af restriktioner foruden af høje afgifter og færgetakster.

De beskudne hovedelementer i statens planlægning frem til omkring 1970 var for det første budgetlægningen, som på visse punkter efter midten af 1960'erne blev forbedret som et planlægningsinstrument. Tillige havde der lige siden 1920'erne fungeret en vis planlægning af arealanvendelsen i kraft af lovgivning om byplanlægning. Denne form for planlægning blev stærkt diskuteret i 1960'erne, og i 1969 blev der taget hul på en reformering. Fra begyndelsen af 1960'erne blev der endelig nærmest i forsøgsform taget initiativer til forskellig planlægning omkring nogle af de vigtige og da stærkt voksende offentlige velfærdsaktiviteter.

Det statslige budget – finansloven – er i sagens natur det centrale led i statens økonomiske reguleringer. Finansloven udgør det bevillingsretlige grundlag for de statslige udgifter og indtægter. Da socialdemokratiets forsøg i slutningen af 1940'erne på at modernisere finanslovens opstilling ikke blev fortsat, havde finanslovene stadig en helt traditionel form ind i 1960'erne. Ministerium for ministerium opregnede de enkelte udgiftsposter specificeret til mindste detalje, og herudover blev kun meget summarisk givet en samlet oversigt. Bemærkningerne til finanslovene var af teknisk karakter og bidrog ikke til at samle et helhedsbillede af aktiviteterne og deres effekter. Der blev lagt hovedvægt på det legale hensyn at finansloven skulle specificere hver enkelt aktivitet, som måtte gennemføres, så en effektiv efterfølgende kontrol var mulig.

Denne budgetteringsform blev efterhånden klart utilstrækkelig. Der blev stadig mere brug for i budgetterne at have oversigter over forskellige sider af den statslige virksomhed og herunder også over konsekvenserne over en flerårig periode af de trufne dispositioner.

Et skridt i denne retning blev taget, da den socialdemokratiske regering fra finansåret 1966-67 lod udarbejde treårige budgetoverslag i tilknytning til finanslovsforslaget. Budgetoverslagene, der ikke har samme bindende karakter som finanslovsforslag, er talmæssige opstillinger over de fortsatte virkninger af allerede trufne folketingsbeslutninger og over regeringens foreløbige overvejelser på de forskellige udgiftsområder.

Ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for 1966-67 blev det af finansmini-

steren understreget, at formålet med budgetoverslagene især var at give regering og folketing et overblik over de samlede finansielle krav, budgetoverslagene ville medføre, og et grundlag for at vurdere virkningerne af nye lovforslag og andre udgiftsdispositioner. De fleste finansielle dispositioner, der fastlægges i folketinget, har nemlig konsekvenser for mere end et enkelt finansår. Året forinden var finansloven blevet suppleret med en personaleoversigt, således at der for personaleforbruget blev tale om en egentlig ressourcestyring.

En form for planlægning af arealanvendelsen havde også rødder tilbage i tiden. Allerede i 1925 kom den første egentlige lov om byplanlægning, og i 1938 vedtoges den byplanlov, som med mindre ændringer har været gældende helt frem til 1975. Det har været et særkende, at loven ikke fastsatte normer eller standarder overhovedet men blot angav hvilke emner, der kunne eller skulle behandles i en byplan. Blandt andet gennem den rådgivende institution, den kommitterede i byplansager, som oprettedes i 1941, har staten tilskyndet kommunerne til at udføre byplanlægning, men i øvrigt har staten først og fremmest virket som godkendelsesinstans og sikret, at kommunernes planer var i formel overensstemmelse med byplanlovens bestemmelser.

1938-loven indeholdt ikke hjemmel til i en byplan at fastlægge geografiske grænser for byudviklingen. Denne for en regulering meget afgørende hjemmel kom med loven om regulering af bymæssig bebyggelse i 1949, hvor det i højere grad blev muligt at imødegå en udvikling, der nogle steder havde fundet sted i de større byer med en spredt og tilfældig byudvikling som resultat.

Gennem årene blev foretaget en række ændringer og tilføjelser til denne lovgivning, men behovet for en gennemgribende reform følte efterhånden særdeles stort – især efter at højkonjunktoren slog igennem i slutningen af 1950'erne. Et tilløb til en sådan reform blev gjort i 1963, hvor regeringen Krag fremsatte de såkaldte jordlove. Den direkte foranledning var formodningen om Danmarks snarlige tilknytning til EF med de deraf følgende ændringer i forudsætningerne for anvendelsen af den danske jord og i efterspørgslen efter jorden såvel fra danske som fra fremmede statsborgere. Fra regeringens side blev det anført, at den foreslåede nye lovgivning ville være påkrævet for at beskytte nationale interesser og hindre en uhensigtsmæssig udvikling. Jordlovene blev anledning til en ny og meget principiel politisk debat om rimeligheden af en udvidet planstyring.

Jordlovsforslagene var nemlig andet og mere end et forsøg på at sikre den danske jord mod udenlandske opkøb og mod ekstraordinære prisstigninger. De indeholdt herudover et fundament for en offentlig aktiv jordpolitik. Staten skulle have en forkøbsret til landbrugsjord bortset fra tilfælde, hvor kommuner var købere, og det skulle være kommunernes opgave at fremskaffe den fornødne jord til byformål. Kommunerne skulle sikres en almindelig forkøbsret til ejendomme over en vis størrelse i de dengang gældende inder- og mel-

lemzoner, og i andre kommuner skulle kommunalbestyrelsen ved tinglysning kunne sikre sig forkøbsret under visse omstændigheder. For at sikre at kommuner, som blev stillet over for krav om at skulle forberede modtagelsen af en uforholdsmæssig stor befolkningstilvækst, kunne påtage sig den finansielle byrde herved, blev der tillige stillet forslag om, at der i særlige tilfælde kunne ydes statsstøtte både til jorderhvervelse og byggemodning. En udvidet adgang til ekspropriation af ejendomme, der var omfattet af en byplan, og som det var af væsentlig betydning for det offentlige at råde over for at sikre en hensigtsmæssig tidsfølge i byudviklingen, ville betyde en yderligere udvidelse af kommunernes handlemuligheder.

Disse ordninger var tænkt som led i en helhed, som endvidere bestod i en lands- og regionplanlægning samt en naturfredningslovgivning, der især skulle dæmme op for uhæmmet udlægning af arealer til sommerhusbebyggelse. Komplekset af lovforslag indeholdt endelig regler om beskatning af gevinster ved prisstigning på jord.

Jordlovsforslagene blev vedtaget i folketinget mod venstres og konservatives stemmer, men ved en senere folkeafstemning blev de forkastet. Debatten op til folkeafstemningen var særdeles følelsesbetonet.

På trods af jordlovenes forkastelse lod behovet for en gennemgribende reform af lovene vedrørende arealanvendelsen sig ikke fornægte, dette både af hensyn til en hensigtsmæssig udnyttelse af jorden og fordi meget omfattende prisstigninger på jord og fast ejendom efter 1960 blev en væsentlig kilde til de tiltagende økonomiske balanceproblemer. Sidst i 1960'erne tog VKR-regeringen initiativ til første fase af en større reform. Det skete med fremsættelsen i 1968 af forslag til lov om by- og landzoner.

Sammenholdes VKR-regeringens målsætning i 1968 for en planlovsreform med den socialdemokratiske regerings hensigter i 1963 med jordlovsforslagene, træder flere forskelle frem. Eller måske vil det være mere præcist at sige, at det ikke er målsætningerne i sig selv, der varierer – de er tværtimod temmelig overensstemmende –, men derimod de midler, som kan accepteres for at nå frem til målene. Socialdemokratiet ønskede en udvidet offentlig forkøbsret til jord og tillige en udvidet adgang til ekspropriering, hvor samfundets interesser måtte tilsige dette. VKR-regeringen ønskede ikke adgangen til ekspropriering udvidet og gik ind for en mere begrænset offentlig forkøbsret.

Ud over forskelle med hensyn til valg af midler, hvormed det offentlige kan styre arealanvendelsen, bestod forskelle hvad angår indgreb over for spekulationsgevinster. Socialdemokratiet ønskede en væsentlig stramning af beskatningen af sådanne gevinster, hvorimod VKR satsede på at skaffe et så rigeligt udbud af byggemodnet jord, at kraftige prisstigninger kunne undgås.

Første etape i planlovsreformen blev vedtaget i 1969, hvorefter hele landet blev inddelt i byzoner, hvori bymæssig bebyggelse kunne finde sted; landzo-

ner, hvori der ikke måtte opføres ny bebyggelse med mindre bebyggelsen var erhvervsmæssig nødvendig; samt sommerhusområder.

Det tredje hovedelement i statens planlægning op til omkring 1970 var de nærmest forsøgsagtige initiativer til forskellig planlægning omkring nogle af de vigtige og stærkt voksende offentlige velfærdsaktiviteter. Fra begyndelsen af 1960'erne blev der på en lang række enkeltstående områder udarbejdet hovedsagelig meget langsigtede planer, der først og fremmest havde til hensigt at kortlægge udviklingsperspektiverne for derved at lægge op til mere principielle beslutninger. Derimod intenderede planerne ikke i sig selv at fastlægge dispositioner. Det var også karakteristisk for de første »moderne« sektorplanskitser med en længere tidshorison, at de fremstod som engangsfænomener – der skete ingen løbende opfølgning.

Som et eksempel på sådan planlægning kan nævnes, at der i 1961 blev fremlagt samlede overslag over behovet for trafikinvesteringer 20 år frem. Der var tale om ret foreløbige opstillinger, og det var en forudsætning, at en dyberegående gennemarbejdning efterhånden fandt sted – hertil kom det imidlertid aldrig.

Ligeledes blev der i 1962 fremlagt skøn vedrørende investeringerne i undervisning og uddannelse for en 20-årig periode, og man kom her tillige ind på behovet for lærere på de forskellige trin ud fra erkendelsen af, at skolebyggeri og tilgang af lærere måtte være afstemt efter hinanden.

Tættere knyttet til den politiske beslutningsproces var et 3-årigt budget for hele den offentlige byggevirkksomhed, der blev opstillet fra finansåret 1963-64. I kraft af gældende byggerestriktioner var det muligt at inddrage det kommunale byggeri i dette budget. Anlægsplanerne blev i et vist omfang anvendt som udgangspunkt for en egentlig samlet styring af byggeaktiviteten, men heller ikke disse budgetter blev årligt tilbagevendende.

Tiden omkring 1965 markerede et skel hvad angår udviklingen af de offentlige aktiviteter. På dette tidspunkt sprang væksten i de offentlige udgifter i vejret. Alene fra 1964-65 til det følgende finansår øgedes statens drifts- og anlægsudgifter med 20 pct. mod 11 pct. det forudgående finansår. I stigende omfang blev den stærke offentlige vækst anset for et egentligt selvstændigt problem i slutningen af 1960'erne i og med, at disse år samtidig var præget af et betydeligt indre efterspørgselspres, der førte stadige betalingsbalanceunderskud med sig. VKR-regeringen, der trådte til i 1968, gav direkte udtryk for, at den anså den stærke offentlige vækst for hovedproblemet i dansk økonomi, og den erklærede sin vilje til at bremse væksten. Regeringen kunne imidlertid ikke opfylde denne hensigt, tværtimod blev netop VKR-regeringens periode en kulmination for udgiftsudviklingen i stat og kommuner. En del af forklaringen herpå ligger givetvis deri, at regeringen trods dens flertal i folketinget ikke var no-

gen stærk flerpartiregering. Men lige så tydeligt var det, at regeringen savnede oversigt over de offentlige aktiviteter og ressourceforbruget og over de faktorer, som øvede indflydelse på ekspansionen. Selv lagde VKR-regeringen stor vægt på denne sidste problemstilling.

Som modtræk overfor den tilsyneladende ustyrlige situation lagde VKR-regeringen vægt på en hurtig og tilbunds gående gennemførelse af den kommunale inddelingsreform og nogle sideløbende omlægninger af de statslige tilskud til kommunerne, så de i mindre grad virkede aktivitetsstimulerende, samt på igangsætning af en kommunal sektorplanlægning. Tillige blev der sat ind på at skaffe et bedre grundlag for den statslige økonomiske styring. I efteråret 1968 igangsattes den såkaldte perspektivplanlægning.

På baggrund af redegørelser for hvert af de større offentlige udgiftsområder skulle der udarbejdes en samlet rapport, der sammenfattede og koordinerede på tværs af alle sektorerne. Redegørelsen skulle indeholde en beskrivelse af udviklingen i de forudgående år med hovedvægten på de for ressourceforbruget bestemmende faktorer og en vurdering af ressourceforbruget frem til 1985 på basis af den gældende lovgivning og den igangværende debat om målsætningen. Denne rapport – PPI – fremkom i 1971.

Det var med det samme klart, at man ikke var kommet igennem problemerne i PPI-redegørelsen, som i øvrigt i sin form kun i ringe omfang var beslutningsorienteret. Perspektivplanarbejdet fortsatte da også under den socialdemokratiske mindretalsregering, der blev dannet i 1971. Fortsættelsen fik form af en redegørelse, som skulle søge at nå frem til en nærmere vurdering af udviklingstendenserne og udviklingsmulighederne i de private erhverv og dermed af de samlede produktions- og forbrugsmuligheder for det danske samfund. Arbejdet afsluttedes med en rapport, der blev fremlagt i december 1973: PPII.

Ved igangsættelsen af arbejdet med PPII lagde regeringen vægt på, at man ønskede en bedømmelse af fordelingen af arbejdskraft og kapital på de forskellige anvendelser i henholdsvis den private og den offentlige sektor samt af de omstillings- og tilpasningsproblemer, der ville melde sig under en fortsat økonomisk vækst med de deraf følgende ændringer i produktionsmønstret og erhvervsstrukturen, såvel som forskydninger på arbejdsmarkedet og i de sociale strukturer.

Arbejdet skulle udføres under den generelle forudsætning, at der inden for en kortere årrække opnåedes ligevægt på vare- og tjenestebalancen over for udlandet og at der i de dernæst følgende år skulle tilvejebringes et tilstrækkeligt stort overskud til både at muliggøre en nedbringelse af Danmarks samlede valutagæld og muliggøre en U-landshjælp svarende til de herom trufne internationale aftaler. Efter regeringens opfattelse ville dette arbejde aktualisere spørgsmålet om den fornødne indenlandske kapitaldannelse og om kanaliseringen af opsparingen til de forskellige sektorer. Disse spørgsmål ønskedes be-

handlet i tilslutning til undersøgelser og overvejelser, der samtidig igangsattes i et nydannet kapitalmarkedsråd.

Faktisk samtidig med offentliggørelsen af PPII indtraf nogle helt grundlæggende skift i vilkårene for den danske økonomi. Olieblokaden og de efterfølgende stærke prisstigninger på olieprodukter blev fulgt af et dybt økonomisk tilbageslag i hele den vestlige industrialiserede verden. PPII's vurderinger kom derfor hurtigt til at virke helt urealistiske, og redegørelsen fik ingen betydning som direkte rettesnor for tilrettelæggelsen af en økonomisk politik, der kunne føre frem til en ligevægtssituation.

Derimod fik redegørelsen indflydelse i en anden sammenhæng. Dens grundige fremlæggelse af den offentlige sektors styringsproblemer og fremhævelse af nødvendigheden af reformer på dette område tilskyndede nemlig til en videreførelse af de omlægningsarbejder, der var påbegyndt sammen med kommunalreformen omkring 1970.

I virkeligheden er det starten på opbygningen af et i princippet sammenhængende og altomfattende styrings- og beslutningsorienteret plansystem for den offentlige virksomhed, der gøres sammen med kommunalreformen. Det samlede plansystem bliver imidlertid først beskrevet omkring 1975, hvor et vigtigt udredningsarbejde redegør for den fremtidige planlægning i centraladministrationen.

Planlægningen, som igangsættes omkring 1970, rummer to hovedelementer. Dels påbegyndes sektorplanlægning først og fremmest på de vigtige kommunale og amtskommunale opgaveområder og dels igangsættes som allerede nævnt planlovsreformen vedrørende reguleringen af arealanvendelsen. Disse initiativer var en naturligt sammenhørende del af kommunalreformen. Med decentraliseringen, som kommunesammenlægningerne skabte grundlag for, ønskedes også en afvikling af den traditionelle detailagtige kontrol med den kommunale virksomhed. I kraft af planlægningen, som skulle tilses af statsadministrationen, kunne det overlades kommunerne at disponere mere selvstændigt. Hermed blev det statslige tilsyn i højere grad generelt og principielt.

Efter 1970 har den videre opbygning af offentlig planlægning foregået i en række faser. Frem til omkring midten af 1970'erne var bestræbelserne især rettet mod en afslutning af sektorplansystemerne og den fysiske planlægning af arealanvendelsen. Der blev in alt etableret en løbende sektorplanlægning på mere end 10 opgaveområder og hvad den fysiske planlægning angår blev der i 1973 gennemført en lov om lands- og regionplanlægning og i 1975 en lov om kommuneplanlægning, som afsluttede planlovsreformen.

Fra midten af 1970'erne var planopbygningen nået så langt, at opmærksomheden kunne rettes mod udformningen af et sammenhængende system for al offentlig aktivitet bestående af sektorplaner inden for alle vigtige aktivitetsområder samt forskellige tværgående koordinerende og sammenfattende pla-



Administrationsbygningen for Datacentralen af 1959 I/S i Valby. Virksomheden udfører størstedelen af statsadministrationens edb-arbejde. Da en tilsvarende kommunal virksomhed, Kommunedata I/S, tager sig af det kommunale edb-arbejde er der alt i alt tale om en næsten total koncentration af den offentlige administrations anvendelse af edb. Administrationsdepartementet, oprettet i 1970, har fået tillagt opgaven at foretage en samlet koordinering på området.

Den stærke organisatoriske koncentration er udnyttet til at opbygge et system af landsomfattende edb-registre med oplysninger om personer, virksomheder, bygninger m.v. Ikke mindst takket være det i 1968 etablerede centrale personregister, cpr., kan registeroplysningerne let kombineres og udnyttes i den offentlige administration og i statistikproduktionen. Disse funktioner er følgelig i stigende grad blevet gjort afhængige af de centrale registersystemer. Efter at der havde vist sig en tiltagende betænkelighed i den offentlige debat, vedtoges i 1978 en registerlov, hvorefter registre rummende oplysninger, som kan henføres til enkeltpersoner, skal godkendes på baggrund af såkaldte registerforskrifter, der indeholder den retlige regulering af forholdene omkring det enkelte register.

ner. Til virkeliggørelsen af dette system blev især savnet en forbedring af den økonomiske planlægning i staten og kommunerne samt en styrkelse af samordningen af de enkelte plande. Disse problemer blev behandlet i det vigtige udvalgsarbejde om planlægningen i centraladministrationen, der blev igangsat i 1973, og som i øvrigt også kan ses i forlængelse af perspektivplanredegørelserne. I udvalgsbetænkningen blev skitseret, hvorledes statens og kommunernes planlægning kunne udbygges til et sammenhængende hele – et egentligt plansystem, og hvorledes et sådant plansystem kunne anvendes som et redskab for den politiske ledelse.

I 1977 traf den siddende socialdemokratiske regering på baggrund af udvalgsarbejdet beslutning om forskellige tilpasninger af planlægningssystemet. Det blev fastlagt, at der til folketinget årligt skal afgives sammenfattende redegørelser for dels de samlede offentlige budgetter samordnet med sektorplanerne (budgetredegørelser) dels for den fysiske planlægning (landsplanredegørelser). Ligeledes skal de enkelte ministre med mellemrum offentliggøre redegørelser, som sammenfatter både statslige og kommunale aktiviteter i den enkelte sektor.

Arbejdet med det årlige lovgivningsprogram skal intensiveres med henblik på at fremhæve langsigtede sammenhænge og økonomiske konsekvenser, ligesom der skal ske en bedre samordning af den kommunale sektors økonomi med statens.

Endelig indgår det i det tilstræbte plansystem, at der med jævne mellemrum udsendes planredegørelser over udvalgte temaer med angivelse af de udgiftspolitiske og de samfundsøkonomiske begrænsninger ud fra mere tværgående synsvinkler. Udsendelsen i 1978 af en investeringsplan over kommende offentlige investeringer er et eksempel herpå.

I 1977 blev det kommunale og amtskommunale budget- og regnskabssystem omlagt og i 1979 det statslige. Herefter foregår der overalt en 4-årig budgetlægning efter principper, der sigter direkte mod at gøre budgetterne til redskaber for prioritering og samlede overvejelser. Tillige blev det muligt at sammenfatte budgetterne og regnskaberne til samlede offentlige budgetter og regnskaber. Sådanne samlede opstillinger er herefter blevet et hovedinstrument for regeringens og folketingets behandling af de offentlige finanser.

Hermed var der i det store og hele etableret et alt omfattende plansystem for den offentlige virksomhed, selv om bestræbelserne for at forfine og koordinere elementerne blev fortsat.

Ikke så snart var det offentlige plansystem imidlertid etableret, før der for alvor blev stillet spørgsmål ved, om systemet nu også var nyttigt i forhold til de foreliggende problemer.

Gennem 1970'erne blev den økonomiske og politiske virkelighed forandret på mange måder. De økonomiske balanceproblemer blev stadig mere påtrængende og samtidig blev den offentlige servicevirksomhed tydeligere underkastet en konjunkturpolitisk regulering. Det kom eksempelvis til udtryk i stramninger af statens styring af kommunerne gennem budgetsamarbejdet. Tiåret har tillige været præget af mindretalsregeringer af skiftende politisk observans, for hvem det har været naturligt at anlægge en forholdsvis kort tidshorisont frem for planlægningens fjernere visioner.

For politikken i kommuner og amtskommuner har det givetvis i sig selv været en vanskelig opgave at tilrettelægge aktiviteterne for det nærmeste budgetår, så de var i overensstemmelse med den stadigt skiftende konjunkturpoliti-

ske styring og de skiftende regeringers politiske intentioner. Tilskyndelsen til at lægge mange kræfter i bearbejdning af flerårige udviklingsperspektiver har derfor også her været mindre under de pressede og skiftende vilkår. Flerårsplanerne fik derfor i nogen grad en rent formel funktion og kunne næppe tages som udtryk for politiske beslutninger.

Ambitionen om det store sammenhængende plansystem, der skulle tjene som styringsredskab i de enkelte kommuner og amtskommuner og samtidig sammenfatte al offentlig virksomhed, så regering og folketing fik et redskab for en samlet overordnet styring, førte tillige til en betydelig stivhed i plansystemet, hvor der kom til at gælde omfattende organisatoriske formkrav. Ønsket om den totale koordinering ledte i øvrigt til, at planerne for den offentlige servicevirksomhed i høj grad fik karakter af simple mængdemæssige fremkrivninger. Sigtet med sektorplanerne blev hovedsagelig at registrere forventninger om udviklingen i de enkelte aktiviteters omfang. Sådanne informationer lod sig nemt addere for samtlige kommuner og amtskommuner. I en tid med markant skiftende økonomiske vilkår var det imidlertid på det længere sigt ikke så meget mængdemæssige ændringer i de kendte aktivitetsformer, der havde en interesse som overvejelse om andre måder at løse opgaverne på: måder, der bedre svarer til de nye vilkår.

Konsekvensen af disse forhold blev, at sektorplanlægningen omkring den offentlige servicevirksomhed i virkeligheden har fået en begrænset anvendelse omend planerne til stadighed fornyes. Den fysiske arealanvendelsesplanlægning har en særlig gyldighed i kraft af dens funktion som legal regulering i forhold til grundejerne, men ambitionerne om at udvikle denne planform til at inddrage bredere levevilkårsforhold er kun i mindre omfang slået igennem.

Den økonomiske planlægning har ligesom den fysiske planlægning en særlig status, der beror på, at den er bygget op omkring statens, kommunernes og amtskommunernes bevillingsbudgetter. Omend den økonomiske planlægning ideelt set omfatter en flerårig planlægning og en tværgående koordinering med anden planlægning, har planudbygningen navnlig vist sig anvendelsesduelig for så vidt angår moderniseringen af bevillingsbudgetterne. Muligheden for at sammendrage statens, kommunernes og amtskommunernes budgetter har forbedret grundlaget for at tilrettelægge en samlet politik for de offentlige finanser, og dette har ført til en intensivering af statens styring af kommunernes og amtskommunernes finanser. Dette er sket samtidig med, at interessen i den økonomiske planlægning er koncentreret om udformningen af de samlede offentlige finanser set i forhold til først og fremmest betalingsbalance- og arbejdsløshedsproblemerne. Derimod er hensynet til en harmonisk udvikling af de offentlige velfærdsaktiviteter og i arealanvendelsen prioriteret lavere, hvilket kommer til udtryk i sektorplanlægningens og den fysiske planlægnings ringe betydning for udformningen af de offentlige budgetter.

Når store dele af planlægningen har så ringe gennemslagskraft ligger en del af forklaringen i plansystemets udformning, men den økonomiske og politiske omskiftelighed har været så stor, at en mere ambitiøs planstyring har været uforenelig hermed. På trods af, at væsentlige dele af planlægningen kun har en ringe gennemslagskraft, er der en vis egendynamik også i disse plandeleg. Dette ikke mindst i kraft af det bureaukrati, der er udviklet omkring planlægningen. Adskillige statslige direktorater har eksempelvis som hovedfunktion at administrere dele af plansystemet. Socialstyrelsen administrerer den sociale sektorplanlægning og planstyrelsen den fysiske planlægning. Fra sådanne administrative plancentre udgår i sagens natur bestræbelser for fortsat udbygning af planlægningen. Mere sammenhængende administrative bestræbelser udgår tillige fra planinformationsudvalget, der på baggrund af betænkningen om planlægningen i centraladministrationen blev nedsat under finansministeriet som et permanent organ for forbedring af plansystemet på teknisk plan.

I 1981 blev der taget skridt til den første mere principielle ændring af plansystemet efter, hvad der her er betegnet som dets oprindelige færdiggørelse. For at imødegå stivheden som følge af fokuseringen på udbygning af de bestående aktivitetsformer introducerede den socialdemokratiske regering begrebet omstillingsplanlægning. Som et supplement til sektorplanerne skulle der på udvalgte områder i kommunerne og amtskommunerne opstilles betragtninger om alternative måder at løse opgaverne på. De centraladministrative styrelser, der var beskæftiget med planlægning, fik hermed den nye opgave at udarbejde debatoplæg m.v. og i det hele inspirere til nytænkning. Begyndelsen skulle gøres med planrunden for 1983, og det var underforstået, at der skulle søges alternativer, der var mindre omkostningskrævende. Omstillingsplanlægningen blev imidlertid ikke realiseret i dens fremlagte form. Året efter gennemførte den nytiltrådte firkløver-regering så omfattende reduktioner af kommunernes og amtskommunernes generelle tilskud, at de nødsagedes til med kort varsel at gennemføre betydelige indgreb i tilrettelæggelsen af aktiviteterne uden om sektorplanlægningen. Omstillingsplanlægningen fastholdtes i princippet, men udviklingen passede forbi disse formaliteter. Omstillingsplanlægningen kom dermed i det mindste i første omgang til at stå som et forsøg på en teknisk løsning på planlægningens fastkørte situation, der nok så meget har baggrund i en række økonomiske og politiske forhold.

Statens styring af kommunerne

Den stærke ekspansion af offentlig servicevirksomhed, der var kommet i gang i 1960'erne, ledte frem til den kommunale inddelingsreform omkring 1970, og samtidig blev der igangsat en omlægningsproces for den statslige styring af kommuner og amtskommuner. Ligesom kommunestrukturen kunne heller ikke styringssystemet umiddelbart rumme ekspansionen.

Refusionssystemet, der siden 1930'erne havde været en kerne i den statslige styring af kommunerne, var stadig udbygget, så næsten alle kommunale aktiviteter efterhånden var refusionsbelagte i større eller mindre omfang. En række svagheder voksede sig imidlertid større og større:

- Beslutningskompetencen var adskilt fra det økonomiske ansvar. Dette kunne eventuelt være velbegrundet, hvis der bag statens fastsættelse af de enkelte refusionssatser lå et bevidst forsøg på at påvirke de kommunale udgifter i overensstemmelse med en overordnet prioritering, men dette var ikke tilfældet. Ved fastsættelse af refusionssatserne indgik også andre motiver, som f.eks. ønsket om en vis økonomisk udligning. Konsekvensen var, at en kommunaløkonomisk fornuftig handlemåde ikke nødvendigvis også var samfundsøkonomisk rigtig. Omfanget af de kommunale aktiviteter kunne antage en størrelse, der vanskeliggjorde opnåelse af en samfundsøkonomisk balance, ligesom der mellem refusionsbelagte og ikke-refusionsbelagte udgiftsområder kunne ske en forvridding i prioriteringen.
- De statslige administrative tilsyns- og kontrolsystemer, som fulgte refusionsordningerne, og den detaljerede styring af kommunerne, der via disse systemer blev gennemført, betød til en vis grad fortabelse af den selvstændige lokale opgavevaretagelse.
- De kommunale dispositioner kunne i kraft af refusionsretten styre udgiftsforløbet på meget store dele af statsbudgettet, uden at statens finansledelse havde reelle muligheder for at gribe ind, hvilket indebar en usikkerhed for statens budgetlægning.
- Kun hvis refusionssatser er ganske store opnås der en udlignende virkning af refusionsordningen.
- Den administrative belastning gennem refusionsordningerne var blevet ganske omfattende.

I 1963 blev nedsat et udvalg med den opgave at overveje refusionssystemet i sin helhed med henblik på at mindske dets ulemper. Inden udvalgets betænkning blev fremlagt i 1968 var arbejdets målsætning imidlertid ændret ved fremsættelsen i 1966 af lovforslagene om kommunalreformen. Udvalget søgte derfor navnlig at tilvejebringe en oversigt over og en kritisk gennemgang af refusionssystemet som grundlag for en politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som helhed. Dette afspejler en ændret indstilling i løbet af 1960'erne til spørgsmålet om kommunernes stilling. Der var opstået en udbredt forventning om, at der ved omlægning af i al fald dele af refusionssystemet til generelle tilskud kunne opbygges et betalingssystem, der harmonerede med de intentioner, der lå bag ønskerne om en kommunalreform: en højere grad af selvstændig lokal opgavevaretagelse og et udvidet økonomisk ansvar for de lokale beslutninger.

Holdningsændringen indebar dog ikke, at behovet for at forenkle administrationen af de statslige tilskud nu blev betragtet som mindre. Udvalget opgjorde, at der i 1963 fungerede i alt omkring 90 refusionsordninger, men at de fire ordninger, der vedrørte de sociale pensioner og kommunernes udgifter til sygehuse, folkeskoler og vejevæsen, dækkede ca. 90 pct. af de samlede tilskudsbetalinger fra staten. Hovedparten af refusionsordningerne havde altså relativt lille betydning men afstedkom væsentlige administrative byrder.

Oprindeligt havde man især haft for øje at tilpasse den kommunale inddeling, men gennem 1960'erne fik ønskerne om samtidig at gennemføre en grundlæggende nyordning af opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne stadig større tilslutning. Den hastige samfundsudvikling og ikke mindst ekspansionen inden for den offentlige sektor forstørrede manglerne ved den statslige styring af kommunerne.

I januar 1969 fremsatte VKR-regeringen i alt 25 lovforslag, herunder forslag til lov om generelle tilskud til kommunerne samt forslag til ændringer af refusionsregler og i mindre omfang til overførsel af hidtil statslige opgaver til den kommunale sektor. Forslagene skulle træde i kraft 1. april 1970 samtidig med inddelingsreformen.

Ved fremsættelsen af tilskudslovforslaget understregede indenrigsminister Poul Sørensen, at reformen af opgave- og byrdefordelingen måtte gennemføres over en række etaper. Regeringens målsætning for reformen blev sammenfattet i tre punkter. Der skulle skabes bedre udligning mellem de velstående og de økonomisk svagere egne af landet; der skulle opnås en nøje forbindelse mellem kompetence og økonomisk ansvar på det kommunale plan, og de administrationskrævende, økonomisk ret betydningsløse refusionsordninger skulle afvikles.

Ved forslagene til refusionsomlægninger og opgaveoverførelser blev lagt det såkaldte totalbalanceprincip til grund, hvorefter den besparelse, staten opnår ved en refusionsnedsættelse eller ved overførelse af et forvaltningsområde til kommunerne, kompenseres ved ydelse af tilsvarende beløb til kommunerne i form af generelle tilskud.

Totalbalanceprincippet gjaldt det samlede økonomiske mellemværende, men her indenfor skete der ved lovændringerne en byrdeforskydning fra kommunerne til amtskommunerne. Hensigten hermed var at opnå en geografisk mere ligelig fordeling af skattetrykket i kraft af, at den amtskommunale beskatning var fordelt på et større befolkningsgrundlag.

De generelle statstilskud, regeringen foreslog, var til kommunerne et areal/indbyggertilskud og til amtskommunerne et skattegrundlagstilskud. Hertil kom et tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner, samt en midlertidig økonomisk udligningsordning for kommunerne i Københavns amt samt København og Frederiksberg kommuner.

Areal/indbyggertilskuddet til kommunerne skulle tilfalde kommuner, hvis areal pr. indbygger oversteg 1,5 ha. Det beregnedes som et tilskud på mindst 10 kr. pr. indbygger i stigende takt med faldende befolkningstæthed. Begrundelsen for denne fordelingsform var den, at undersøgelser tydede på at tyndt befolkede kommuner havde et svagere beskatningsgrundlag end bymæssige kommuner, således at tilskuddet i realiteten ville komme til at virke udjævrende på forskelle i beskatningsgrundlag. Endvidere ville nedsættelsen af den automatiske vejrefusion i særlig grad komme til at belaste kommuner med spredt bebyggelse.

Skattegrundlagstilskuddet til amtskommunerne skulle fordeles til amtskommuner under et. Da skattegrundlagstilskuddet skulle finansieres ved nedsættelse af procentrefusioner, som amtskommunerne hidtil havde modtaget, var den udliggende effekt meget betydelig.

Om refusionsordningernes fremtid var det i øvrigt regeringens principielle standpunkt, at refusionssatser bortset fra de sociale pensioner ikke burde overstige 50 pct. Socialdemokratiets hovedmodstand mod reformens tilrettelæggelse gik netop på, at partiet ønskede at bevare den mulighed, som lå i refusionsordningerne, for at belønne kommuner, der afholder særlig høje udgifter til f.eks. skolevæsenet. Tillige satte socialdemokratiet spørgsmålstegn ved fordelingsmetoderne for de generelle tilskud. Areal/indbyggertilskuddet, der særligt tilgodeså de tyndt befolkede landkommuner, tog efter socialdemokratiets opfattelse ikke på tilstrækkelig nuanceret måde hensyn til de forskellige udgiftsbehov i kommunerne, og partiet argumenterede for, at man burde forsøge at finde frem til udgiftsbehovskriterier, som i højere grad var tilpasset til de særlige forhold i den enkelte kommune, f.eks. med udgangspunkt i kommunens befolkningsstruktur.

Det var et særdeles problematisk spørgsmål, der her blev trukket frem – spørgsmålet om valg af metode for fordeling af generelle statstilskud. Allerede refusionsudvalget havde i sin betænkning beskæftiget sig med spørgsmålet og havde advaret mod at gå over til generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier med den begrundelse, at det måtte anses for noget nær en umulighed at tilvejebringe objektive kriterier, der med rimelighed kunne antages at give udtryk for de enkelte kommuners udgiftsbehov. Det skulle da også vise sig, at årene efter 1970 blev præget af stadige ændringer i fordelingsreglerne uden at man nåede frem til en alment acceptabel fordeling.

Socialdemokratiet fandt endelig, at regeringsforslaget ikke løste de særlige problemer i kommuner, der gennemløber en særlig kraftig udvikling. Efter folketingsdebatten om første etape af byrdefordelingsreformen kunne det konstateres, at den politiske uenighed mellem regeringspartierne og socialdemokratiet først og fremmest var knyttet til spørgsmålet om byrdefordelingsreformens midler, mens der kun var nuanceforskelle, hvad målene angik. Socialdemokratiet stemte da heller ikke imod reformen i folketinget men undlod

at stemme. I løbet af de følgende år, hvor man høstede en række erfaringer med de generelle tilskudsordninger og fik kortlagt problemerne yderligere, skete der en tilnærmelse mellem de fire partiers synspunkter.

I årene efter 1970 blev opgave- og byrdefordelingsreformen videreført, hvilket indebar, at omlægningen fra refusioner til generelle tilskud blev fortsat, ligesom flere opgaver blev flyttet fra staten til kommuner og amtskommuner. Til lige blev en række betydelige nye offentlige opgaver placeret i kommunerne og amtskommunerne.

Udbredelsen af de generelle tilskud fortsatte med styrke også efter at socialdemokratiet havde dannet regering i 1971. Det fik nok betydning i denne forbindelse, at perspektivplanlægningen stærkt understregede nødvendigheden af kommunale finansieringsordninger, der i højere grad tilskyndede til udgiftsbegrænsning. Vejrefusionerne bortfaldt allerede i 1973, idet udgiftsudviklingen her blev fundet at være ekstraordinært ude af trit med det rimelige, og med virkning fra 1975 blev meget betydelige refusionsordninger omlagt. Amtskommunernes udgifter til sygehuse og gymnasier og kommunernes udgifter til lærerløn og ungdomsskoler blev helt fritaget for refusion. Herefter var omlægningerne stort set gennemført i det ønskede omfang. Tilbage af refusionsordninger var først og fremmest refusionerne på det sociale område, hvor kommunerne i det mindste hvad pensionerne angår, har begrænsede selvstændige dispositionsmuligheder. Der var stort set enighed i folketinget om at bibeholde disse refusioner sammen med enkelte andre, f.eks. på biblioteksområdet.

Forordningsprincipperne for de generelle tilskud blev taget op i folketinget efter kun et års forløb, da de gældende principper havde vist sig ganske problematiske at anvende i praksis. Regeringen foreslog, at areal/indbyggertilskuddet til kommunerne fra finansåret 1971-72 skulle erstattes af en kommunal udligningsordning, der var indrettet således, at kommuner med et mindre beskatningsgrundlag pr. indbygger end det gennemsnitlige for alle landets kommuner under et skulle modtage et tilskud til delvis udligning af denne forskel. Udligningstilskuddet skulle delvis betales af staten og delvis af de kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger lå over landsgennemsnittet. Bag forslaget lå den principielle betragtning, at de store forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag måtte anses som en meget væsentlig årsag til den eksisterende spredning i skattetrykkene.

Regeringens forslag blev vedtaget med regeringens stemmer, mens socialdemokratiet undlod at stemme, idet partiet igen fremførte, at de generelle udligningsordninger burde tage hensyn ikke blot til forskelle i skattegrundlag, men også til særlige udgiftsbehov i kommuner med en bekostelig aldersfordeling eller særlige udviklingsproblemer.

I efteråret 1970 blev igangsat et undersøgelsesarbejde med henblik på at fin-

de frem til mål for kommunernes udgiftsbehov som supplement til de eksisterende udligningsordninger. På baggrund heraf fremlagde regeringen i 1971 et forslag om, at der til primærkommunerne skulle indføres et tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. De objektive kriterier var folketallet, befolkningens inddeling i forskellige aldersgrupper (0-6 år, 7-16 år samt 65 år og derover) samt vejlængde og areal. For hver enkelt kommune skulle der beregnes et udgiftsbehovstal, der repræsenterede en sammenvejet sum af dens andele af de objektive kriterier opgjort på landsbasis. De enkelte kriterier var tillagt en indbyrdes vægt, beregnet på basis af fordelingen af de totale kommunale udgifter. Socialdemokratiet tilsluttede sig disse tilskud og tilskudssystemet trådte i kraft i 1973. For amtskommunernes vedkommende blev der gennemført forskellige justeringer i skattegrundlagssystemet og fra 1974 blev der åbnet mulighed for tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommunerne. Herved var grundlaget skabt for de store refusionsomlægninger, der fandt sted i 1975.

Det kommunale finansieringssystem havde hermed fundet en mere permanent form, omend der i de følgende år blev gennemført adskillige justeringer i de generelle tilskudssystemer dels for at justere tilskudsfordelingen mellem kommunerne dels for at justere de samlede tilskudsbeløb for nye opgaver, herunder for enkelte senere udlægninger af opgaver fra staten til kommuner og amtskommuner.

Det var hensigten med opgave- og byrdefordelingsreformen og den samtidige inddragelse af kommuner og amtskommuner i et samlet offentligt planlægningssystem at skabe sådanne vilkår for kommuner og amtskommuner og for deres udførelse af de offentlige velfærdsaktiviteter, at de hver især fandt tilskyndelse til at disponere, så det samlede resultat blev samfundsøkonomisk acceptabelt. Eller, hvis dette ikke på forhånd var tilfældet, kunne en supplerende styring tilrettelægges i generelle former ud fra den indsigt, som flerårsplanlægningen giver.

Denne ideale og harmoniske situation blev aldrig en realitet. De økonomiske balanceproblemer var til stadighed meget store, og kommunernes og amtskommunernes finanser er på denne baggrund blevet inddraget stadig tættere i de mere konjunkturrelterede bestemte økonomisk-politiske bestræbelser. Dette både i perioderne med socialdemokratisk regeringsdannelse og under borgerlige regeringer.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at kommuner og amtskommuner først så sent blev inddraget i konjunkturpolitikken. De statslige direkte reguleringer af kommunernes økonomiske transaktioner tog indtil omkring 1960 primært sigte på at beskytte kommunerne mod at påtage sig forpligtelser, de ikke havde overblik over. Sådanne reguleringer havde f.eks. form af krav om tilsyns-

myndigheders samtykke til optagelse af lån, påtagelse af garantiforpligtelse, køb, salg eller pantsætning af fast ejendom og ydelse af honorarer til udvalgsformænd.

Gennem 1960'erne blev etableret forskellige former for konjunkturpolitisk samordning fortrinsvis ved pengepolitiske reguleringer som f.eks. begrænsninger i optagelsen overvejende af de langfristede lån, krav om henlæggelser og loft over den acceptable rentesats, kommunen måtte optage lån til. Endvidere søgte staten gennem henstillinger at påvirke kommunernes aktivitet.

På trods af kommunalreformens sigte mod en struktur, der i sig selv sikrede en bedre indpasning af kommuner og amtskommuner i den økonomiske politik, kom selve omstillingerne i forbindelse med reformen til at skabe en betydelig usikkerhed omkring styringen af de samlede offentlige finanser, og denne usikkerhed blev sammen med et almindeligt tiltagende efterspørgselspres i samfundet i tiden efter 1970 anledning til en ny form for konjunkturpolitisk styring af kommuner og amtskommuner. Denne styring har ikke siden kunnet afvikles men er blevet stadig mere omfattende. For finansåret 1970-71 indførtes generelle begrænsninger i de kommunale lånemuligheder, særlig for så vidt angik realkreditlån. Da kommunerne fortsat frit kunne optage lån mod den sikkerhed, der til enhver tid er i skatteudskrivningsretten, var det imidlertid kun en begrænset virkning der opnåedes.

Der blev gennemført mere omfattende indgreb for at begrænse det kommunale ressourceforbrug i budgetåret 1972-73. Både investeringer og låntagning blev begrænset, ligesom der blev lagt loft over den kommunale skatteudskrivning. Begrænsningerne af kommunernes investeringer og låntagning blev gennemført som henstillinger til kommunerne aftalt i 1971 mellem de kommunale organisationer (Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, København og Frederiksberg kommuner) og regeringen.

Den konjunkturpolitiske styring af kommuner og amtskommuner har skiftet karakter gennem 1970'erne i takt med den økonomiske politik i øvrigt. På baggrund af det kulminerende efterspørgselspres i 1973 blev der i dette år lagt en yderligere dæmper på den kommunale sektors økonomi, idet der blev gennemført et egentligt anlægsstop. Omvendt blev investeringsrammerne i 1974 ekstraordinært forhøjet efter at det økonomiske tilbageslag begyndte at vise sig i en tiltagende ledighed. Rammerne blev imidlertid ikke fjernet trods deres begrænsede nødvendighed. En gang indført ville den siddende regering ikke give afkald på muligheden for nemt at kunne regulere dette vigtige efterspørgselsområde.

Trods lempelsen af investeringsbegrænsningerne i et sådant omfang, at de i realiteten blev sat ud af kraft, fastholdtes lånebegrænsningerne. Som en konsekvens heraf blev den kommunale sektor fra omkring 1975 nogenlunde selvfinansierende, hvor en betydelig del af anlægsaktiviteten tidligere var blevet lånefinansieret. Herved blev en konjunkturpolitisk regulering på længere sigt

lettere at gennemføre, idet da kun forskydninger i kommunens likvide aktiver slører den direkte sammenhæng mellem kommunale indtægter og kommunal aktivitet.

Da den økonomiske politik igen i slutningen af 1970'erne kom til at sigte mod en kraftig afdæmpning af væksten på de offentlige budgetter, blev styringen for den kommunale sektors vedkommende bredt ud fra anlægsvirksomheden til at omfatte de samlede budgetter. Fra 1979 har der årligt været aftalt totaløkonomiske udgiftsrammer for henholdsvis den kommunale sektor og den amtskommunale sektor. Det første år gav disse rammer plads for en samlet realvækst i udgifterne på 3 pct., hvorefter vækstraten i rammerne blev sat ned til 2 pct. Dette skal ses i sammenhæng med, at ikke mindst den høje arbejdsløshed har øget udgiftsbehovene i den kommunale sektor. Tillige har folketetinget fortsat udvidet opgaverne for den kommunale sektor gennem nye love.

Med de totaløkonomiske rammer har de siddende regeringer fået et ganske effektivt instrument for regulering af aktiviteten i den kommunale sektor. Ved at benytte den økonomiske rammestyring har en regering imidlertid frigjort sig i høj grad fra at beskæftige sig med de underliggende faktorer, der bestemmer udgiftsudviklingen i kommunerne og amtskommunerne, og rammestyningen kan derfor meget nærliggende føre til en ganske uharmonisk udvikling af den kommunale servicevirksomhed.

Det overlades til kommunerne og amtskommunerne at gennemføre de begrænsninger af servicevirksomhedens omfang og de omlægninger af måden at løse opgaverne på, som er nødvendige for at overholde rammerne. Staten har kun i ringe omfang bidraget til disse processer gennem ændringer af retsfor skrifter for kommunernes virksomhed. Det kommunale selvstyre er dermed holdt i hævd, men med de meget stramme økonomiske muligheder har kommunerne i høj grad mistet muligheden for at udfylde selvstyret. Man er på mange områder bundet til måder at løse opgaverne på, som ikke længere har tilstrækkeligt økonomisk grundlag, og man savner økonomisk grundlag for at tage fat om nye problemer, som synes at påkalde sig kommunal indsats.

De stærkt stigende statslige budgetunderskud fra slutningen af 1970'erne fremkaldte overvejelser om forskellige former for modforholdsregler, og heri kom også til at indgå begrænsninger af de statslige tilskud til kommunerne. Den socialdemokratiske regering planlagde i løbet af 1982 at begrænse de generelle tilskud for 1983, men det blev firkløver-regeringen, der førte en begrænsning ud i livet. Samtidig gav den anvisninger på besparelsesmuligheder i kommuner og amtskommuner, der skulle kunne modsvare tilskudsreduktionen. Da det imidlertid ikke havde været muligt for regeringen at finde tilslutning i folketetinget til betydende reelle begrænsninger i de lovgivningsmæssige krav til den kommunale virksomhed, blev konsekvensen, at de anviste bespa-

relsesmuligheder måtte blive mere eller mindre fiktive, så de kun i et lille omfang kunne lade sig realisere. Det blev derfor rent faktisk op til lokale dispositioner at finde frem til de nødvendige hurtige og betydelige reduktioner af aktiviteten. Regeringen tilkendegav i øvrigt, at den sigtede mod at gennemføre yderligere begrænsninger af de generelle tilskud for 1984.

Med inddragelsen af det generelle tilskudsbeløb i arsenalet af konjunkturpolitiske virkemidler er tendensen til at gøre den statslige styring af den kommunale virksomhed til en økonomisk rammestyring blevet forstærket. Folketinget viste sig trods intentioner herom stort set ude af stand til umiddelbart at foretage dispositioner i forhold til indretningen af de enkelte offentlige aktiviteter men forstærkede i stedet kløften mellem de lovgivningsmæssige ambitioner og de kommunale økonomiske muligheder.

Økonomisk politik 1945-1950

Indledning

Ud fra en velfærdsøkonomisk synsvinkel var genopbygningsproblemet det centrale i det danske samfund i 1945. Efter fem års tysk besættelse var landet udsuget. Produktionsapparatet var slidt ned, og i øvrigt teknologisk forældet. Der havde heller ikke været mulighed for at gennemføre et boligbyggeri af et omfang, så det kunne huse den unge generation, der stod over for at stifte familie.

Afslutningen af den 2. verdenskrig normaliserede ikke umiddelbart det økonomiske liv. Siden den internationale økonomiske krise satte ind i begyndelsen af 1930'erne havde al udenrigshandel i den vestlige verden været underlagt en tæt statsregulering og det samme gjaldt kapitalbevægelser over landegrænserne. For Danmarks vedkommende betød besættelsen endvidere, at mange indenlandske restriktioner kom til. Besættelsesmagtens tilstedeværelse udgjorde på flere måder en trussel mod vigtige økonomiske funktioner i samfundet, og man fandt det nødvendigt at beskytte sig derimod. Al tysk militæraktivitet i Danmark blev finansieret ved træk af danske betalingsmidler i nationalbanken, så pengemængden forøgedes stærkt, hvilket igen kunne true omsætningens stabilitet. Pengerigeligheden kom især bestemte befolkningsgrupper til gode. Landbruget leverede fødevarer til Tyskland til høje priser og ligeledes fik nogle handels- og fremstillingsvirksomheder betydelig indtjening på tysklandshandel. Almindelig vareknaphed kunne sammen med den skæve indkomstudvikling let føre til, at varerne blev højst ulige fordelt, hvis regulering ikke var blevet sat i værk. Der skulle gå adskillige år fra 1945 før de vestlige landes restriktioner for udenrigshandelen faldt væk og før et internationalt kapitalmarked igen fungerede. Forsyningen med mange forskellige slags varer blev også kun langsomt genoprettet.

I Danmark lod pengerigelighedsproblemet sig ikke løse straks i 1945, og vareknapheden var en realitet i nogle år frem til begyndelsen af 1950'erne, så en vægtig begrundelse for opretholdelse af indenlandske reguleringer af vareforsyningen bestod fortsat.

I øvrigt ændrede besættelsens ophør vilkårene for den danske økonomi på

flere afgørende punkter. Krigstidens ambivalente indstilling til at øge produktionen med fare for, at endnu flere varer overførtes til Tyskland, afløstes af et stærkt ønske om produktionsvækst og hurtig genopbygning. Under krigens sidste del havde der været nogen arbejdsløshed, og ledigheden gik mærkbart op efter 1945, bl.a. på grund af frigørelsen af den ikke helt ubetydelige del af arbejdsstyrken, der havde været beskæftiget ved arbejder af forskellig art for besættelsesmagten. Arbejdsløshed blev også en begrundelse for at ønske den økonomiske vækst sat i vejret.

Danmark var ikke i besiddelse af nævneværdige valutaeserver i 1945, og en hurtig genopbygning ville være særdeles valutakrævende. Muligheden for finansiering ved udenlandsk lånoptagelse forelå ikke, så eksportindtjeningen fastlagde i høj grad udviklingsmulighederne. Nødvendigheden af at fastholde ligevægt i udenrigshandelen var et vilkår, der helt frem til slutningen af 1950'erne fremstod som den væsentligste hindring for en stærkere økonomisk vækst og for en nedbringelse af den betydelige ledighed, der nogenlunde fast udgjorde op mod 10 pct.

Grundlaget for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik ved krigens ophør blev for en meget betydelig dels vedkommende tilvejebragt af det såkaldte professorudvalg, der var blevet nedsat i 1943 med den opgave at redegøre for de økonomiske efterkrigsproblemer. Da folketinget ikke fungerede, blev dette forberedelsesarbejde udført alene som embedsmandsarbejde, hvorefter det ved krigens afslutning blev op til regering og folketing at træffe beslutninger om den økonomiske politik.

Der var i professorudvalget enighed om, at de økonomisk-politiske overvejelser måtte tage udgangspunkt i, at hensynet til beskæftigelsen som hovedregel skulle sættes øverst, men at det tillige måtte være vigtige mål for den økonomiske politik at sikre en vis forhøjelse af levedoden, en ophævelse af forskydningerne i fordelingen samt stabilitet i priser og lønninger. Hertil føjedes, at friere forhold i sig selv kunne betragtes som et mål i forbindelse med den økonomiske politik, men det blev samtidig fremhævet, at forskellige former for direkte reguleringer måtte anses for vigtige midler – især på kortere sigt – i den økonomiske politik.

Professorudvalget tog ikke stilling til spørgsmålet om tidspunktet og omfanget for reguleringernes afvikling men understregede, at de økonomiske forudsætninger for en umiddelbar afvikling ikke var til stede. Endvidere fremhævede udvalget, at det ikke uden videre kunne tages for givet, at der på længere sigt skulle ske en ophævelse af alle restriktioner og dermed en tilbagevenden til 1920'ernes udpræget liberalistiske samfundsform.

Udvalget trak her et spørgsmål frem, som skulle blive helt centralt i den politiske debat i årene efter 1945, og udvalgets diskussion skal derfor gengives i det følgende. Der siges:

»Der er uden tvivl i befolkningen et almindeligt ønske om så hurtigt og i så høj grad som muligt at komme bort fra de indgreb i den personlige handlefrihed, som krigen har medført. Således ønsker sikkert alle at blive fri for rationering og andre indskrænkninger i friheden til selv at bestemme, hvorledes man vil anvende sin indkomst og formue. Ligeledes føles det utvivlsomt af mange som ubehageligt og uheldigt, at man i visse henseender har måttet begrænse den enkeltes frihed til at søge beskæftigelse og vælge erhverv.

Også på talrige andre områder er der grebet ind. Således har de forskellige erhverv som helhed mistet friheden til selv at fastsætte priserne på deres varer, ligesom råstofforsyningen for en stor del er offentligt reguleret. Retten til at benytte strejke og lockout er ophævet osv. Også her er der utvivlsomt et ønske hos de forskellige befolkningsgrupper om at komme af med de restriktioner, der begrænser deres handlefrihed. Formentlig kan man dog i disse tilfælde sige, at friheden ikke så meget er et mål i sig selv, men mere et middel til at få den størst mulige fortjeneste af den pågældendes erhverv eller arbejde, og her vil de forskellige grupper ikke altid have sammenfaldende interesser. For mange står de friere forhold dog snarere som et middel til at opnå højere levefod for samfundet i dets helhed, medens andre mener, at dette bedre opnås ved en mere planmæssigt ledet økonomi.

Enigheden om at ønske alle restriktioner ophævet er derfor antagelig på dette område noget mindre, end hvor det gælder de mere personlige friheder som retten til at vælge sit forbrug og sin beskæftigelse efter eget tykke. Ønsket om at opnå større handlefrihed, også på de erhvervsmæssige og faglige områder er dog sikkert så almindeligt, at det må tages i betragtning ved enhver tilrettelæggelse af efterkrigstidens politik« (Betænkning om økonomiske efterkrigstidsproblemer, 1945, s.21).

Spørgsmålet om videreførelse af reguleringsøkonomien blev snart et hovedpunkt i den politiske debat. Der var gennem den sidste halvdel af 1940'erne i socialdemokratiet et ønske om at videreudvikle systemet af reguleringer og den administrative organisation heromkring til, hvad der kunne være kernen i et samfund med en højere grad af planstyring. Heroverfor krævede de borgerlige partier en økonomisk liberalisering.

Erhvervenes situation

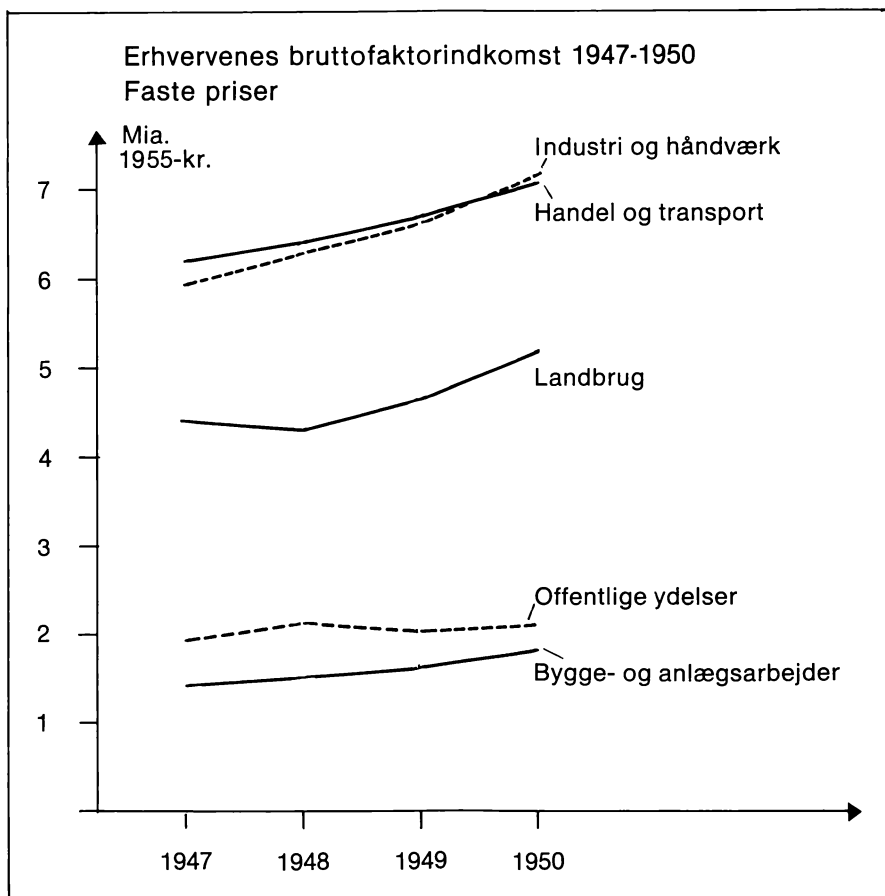
Produktionen blev forøget ganske stærkt i årene umiddelbart efter 1945. Industriens produktion øgedes med 50 pct. fra 1946 til 1950 og landbrugets produktion gik i samme periode frem med godt 15 pct. Ikke mindst boligbyggeriet ekspanderede dog stærkt efter gennemførelsen af byggestøtloven i 1946.

Beskæftigelsesforholdene stabiliseredes ikke i efterkrigstidens første år. Trods produktionsfremgangen var næsten 10 pct. af de arbejdslededsforsik-

rede uden arbejde i sidste del af 1940'erne. Dette hænger sammen med, at produktionsfremgangen ikke mindst havde sin baggrund i en ophævelse af den produktivitetsferringelse, der var indtruffet under krigen.

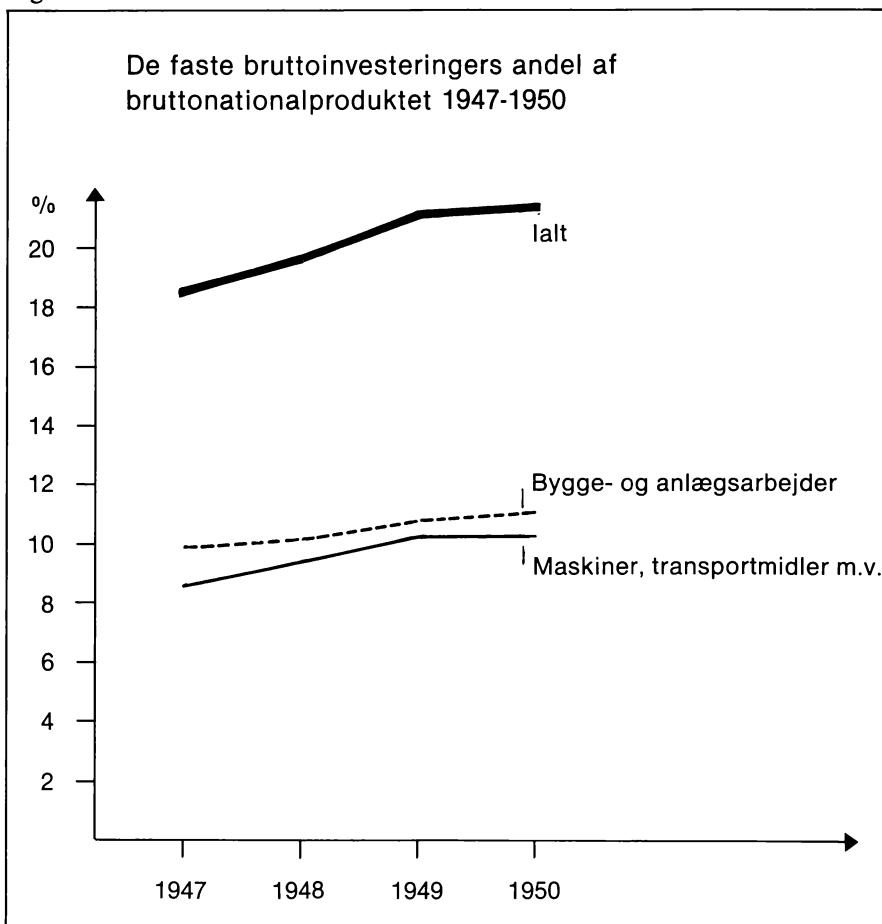
Først for 1940'ernes sidste år foreligger en fuldt anvendelig nationalregnskabsstatistik. Bruttofaktorindkomsten målt i faste priser voksede med 3,4 pct i 1948, 4,6 pct. i 1949 og hele 7,6 pct. i 1950 for derefter ganske at stagnere de følgende par år. Denne betydelige og accelererende vækst hænger, som det vises nedenfor, tæt sammen med forbedringen af eksportvilkårene og med den økonomiske genrejsningsbistand fra USA via Marshall-programmet, der iværksattes i 1948 og som muliggjorde et ikke helt ringe underskud på vare- og tjenestebalancen over for udlandet i hele perioden fra 1947 til 1951. I 1950, hvor det var størst, udgjorde det således knap 4 pct. af dette års bruttonationalprodukt.

Figur V.1.



Kilde: Danmarks Statistik.

Figur V.2.



Kilde: Danmarks Statistik.

Investeringerne gik markant i vejret i den sidste del af 1940'erne, der hermed bliver den ene af efterkrigstidens to perioder præget af en støt opgang i investeringsniveauet. Den anden periode er årene efter 1957.

Investeringsopgangen efter 1945 foregik over en bred front. Boliginvesteringerne voksede som modsvar til den bolig-mangel, der havde hobet sig op under krigen, og stimuleret af en statslig byggestøttepolitik. Landbruget genopbyggede besætningerne og industrien og håndværket stod over for en erstatning af et udslidt produktionsapparat og ikke mindst over for en fornyelsesudfordring på grund af et betydeligt produktivitetsefterslæb først og fremmest i forhold til USA. Marshall-støtteprogrammet sigtede netop mod at fremme produktivetsforøgende investeringer og var hermed en vigtig faktor bag investeringsopsvinget.

Tabel V.1.

Indikatorer for nogle af den økonomiske politiks hovedmål 1945-1950.

	Bruttonational- produkt i faste priser. Stigningstakt %	Forbruger- pristal. Stignings- takt %	Ledighed i pct. af samtlige forsikrede %	Overskud på betalingsbalan- cens løbende poster i pct. af BNP %
1945	-	1,2	13,4	-
1946	-	-0,6	8,9	-
1947	-	3,0	8,9	-2,5
1948	4,5	2,3	8,7	-1,8
1949	4,0	1,1	9,6	-1,4
1950	8,3	6,1	8,7	-3,7

Kilde: Danmarks Statistik.

De offentlige finanser

For Danmarks vedkommende introduceres den moderne finanspolitik i politisk sammenhæng for alvor med professorudvalgets første betænkning, som fremkom i 1943. Her argumenteres klart for, at de offentlige finanser skal bedømmes ud fra deres samfundsøkonomiske virkninger, og den klassiske tese om, at der bør være balance mellem statens udgifter og indtægter inden for hvert regnskabsår, afvises. Det teoretiske grundlag herfor var udviklet gennem 1930'erne.

Når det blev professorudvalget, der banede vejen for anvendelsen af det finanspolitiske redskab, hang det sammen med krigstidens helt specielle økonomisk-politiske problem, pengeligeheden. Fra 1943 blev sat en række forskellige foranstaltninger ind for at fjerne de ledige penge. Her var især tale om tvungne kassereserver for banker, oprettelse af opsigelseskonti for banker og sparekasser i nationalbanken samt salg af forskellige former for statspapirer. Men som led i disse foranstaltninger indgik også en bevidst ændring af den finanspolitiske position, hvor de statslige indtægter øgedes stærkere end udgifterne. Indtægtsforøgelsen hidrørte især fra øgede indkomstskatter. Den specielle hensigt med finanspolitikken fik professorudvalget til at tale om pengepolitiske skattelove.

Efter 1945 blev den finanspolitiske problemstilling mere kompliceret. Knud Kristensens venstregering lagde frem til 1947 vægt på at begrænse pengemængden, og finanspolitikken var fortsat et af de brugbare midler hertil. Der var i det væsentlige tale om ekstraordinære formueskatter, hvis provenu blev anvendt til nedbringelse af statens reguleringskonto i nationalbanken, hvor de

betalinger, der var foretaget af tyskerne under krigen, var samlet. Skatterne blev udformet som en formuestigningsafgift, hvor personer og selskaber, som under besættelsen havde haft en særlig stor formuefremgang, skulle afgive en del af denne. Afgiften, der blev opkrævet i 1947, gav et provenu på 600 mill. kr.

Finanspolitikken efter 1945 koncentrerede sig imidlertid ikke alene om pengemængdespørgsmålet men blev tillige set i en større sammenhæng. For at holde igen på forbruget så der kunne blive plads til de investeringer, der var nødvendige for genopbygningen, blev der fra 1946-47 tilvejebragt overskud på statens drifts- og anlægsbudget af en størrelsesorden svarende til 10-15 pct. af drifts- og anlægsudgifterne. Investeringernes omfang og sammensætning styredes, som det vil fremgå nedenfor, ved en lav rente i forbindelse med direkte reguleringer, mens den rigelige likviditet blev af mindre betydning for den økonomiske politik. Kommunernes finanser, som målt ved drifts- og anlægsudgifter udgjorde godt 1/3 af de samlede offentlige finanser, indgik overhovedet ikke i de finanspolitiske overvejelser.

I løbet af 1948 blev udsigterne for den danske økonomi forbedret på flere måder. Produktionsfremgangen var markant, og der var ved at komme styr på betalingsbalancesituationen efter at landbrugets eksportpriser på det engelske marked var gået i vejret og efter starten på Marshall-hjælpeprogrammet. Handelsminister J. O. Krags legendariske bemærkning ved indgangen til 1949 om, at »vi ligger lunt i svinget« karakteriserer udmærket den almindelige indstilling. Lejligheden blev af den nye socialdemokratiske regering udnyttet til en temmelig betydelig lempelse af satserne for den statslige indkomstskat i foråret 1949, især ud fra hensynet til likviditeten, som var begyndt at blive strammere med en tendens til rentestigning som følge.

Hermed blev finanspolitikken anbragt i den position, hvori den kom til at befinde sig et lille tiår. Ud fra et aktivitets- og beskæftigelseshensyn var det en regeringsinteresse – ikke mindst under socialdemokratiske regeringer – at ekspandere finanspolitikken så meget, som det overhovedet lod sig gøre for valutareserverne. Kom man til at slække for meget på finanspolitikken måtte der efterfølgende korrigeres ved skattestramninger. Rent faktisk skulle der ikke komme til at gå mere end godt et år før det første gang viste sig nødvendigt at omlægge finanspolitikken i kontraktiv retning, og stadige kursændringer kom også de efterfølgende år til at præge billedet.

Det var allerede i løbet af 1947 blevet klart, at der bestod et skisma i forholdet mellem finanspolitikken og pengepolitikken eller i forholdet mellem regering og nationalbank. Det var nationalbankens opfattelse, at den siddende regering burde håndhæve ansvaret at holde efterspørgslen inden for de grænser, som hensynet til opretholdelse af ligevægt på betalingsbalancen afstak.

Pengepolitikken burde friholdes fra et direkte ansvar på dette område, så den friere kunne tilgodese opgaven at skabe sådanne kreditvilkår for erhvervene, at produktion og investeringer kunne udvikles. Efter Englands devaluering i 1949 kom nationalbankens politik for alvor til at bære præg af, at banken ikke fandt, at finanspolitikken opfyldte bankens forventninger. Nationalbanken forsøgte fra begyndelsen af 1950 at påvirke regeringen til at stramme finanspolitikken. En koordinering viste sig imidlertid vanskelig, og nationalbanken forhøjede derpå diskontoen. Rollefordelingen var hermed enkelt beskrevet den paradoksale, at finanspolitikken i 1949 var blevet lempet ud fra et likviditetshensyn og at pengepolitikken i 1950 blev strammet ud fra et aktivitetshensyn. Det lykkedes i begyndelsen af 1950'erne efter den socialdemokratiske regerings afgang at få skabt en vis samordning mellem finanspolitikken og pengepolitikken, men de indbyggede modsætninger lod sig dog langt fra skjule helt.

Pengeforholdene

Pengerigeligheden umuliggjorde en egentlig pengepolitik i årene lige efter 1945, og foranstaltningerne for at reducere likviditeten eller binde den blev fortsat. Allerede i 1945 blev gennemført en pengeombytning, der gjorde et godt indhug i pengemængden ved at eliminere formuer, som ikke var bragt til beskattning i årene forud. Siden kom de ekstraordinære skatter, og staten optog også stabiliseringslån, som var tvungne statslån pålagt ejere af særlig store formuer.

Pengerigelighedsforanstaltningerne ophørte hermed og med venstre-regeringen, der i 1947 blev afløst af en socialdemokratisk regering. Den rigelige likviditet og den deraf følgende lave rente harmonerede i øvrigt i de første efterkrigsår med genopbygningsønskerne, og reguleringerne af udenrigshandel, forbrug og investeringer sammen med de betydelige overskud på statens drifts- og anlægsbudgetter sørgede for en rimelig økonomisk stabilitet.

Fra kapitalposterne på statsfinanserne udgik en betydelig udvidelse af likviditeten, først og fremmest fordi staten med byggestøtteleven af 1946 gik direkte ind i byggefinansiering. Den økonomiske politik lige efter 1945 gav altså plads for den materielle genopbygning, men det vakte bekymring, at der hurtigt begyndte at vise sig inflationære tendenser.

Trods udenlandsk økonomisk bistand var grundlaget for den aktivitetsstimulerende lavrentepolitik ikke tilstrækkeligt solidt. Hensynet til betalingsbalancen og de små valutareserver samt et ønske om at imødegå inflationstendenser bragte fra begyndelsen af 1948 spørgsmålet om en strammere pengepolitik på bane.

Opfattelsen af, at en lav rente var af afgørende betydning for investeringsly-

sten og for aktivitetsniveauet i byggesektoren og måske også i andre højt prioriterede sektorer prægede imidlertid stærkt den socialdemokratiske regerings økonomisk-politiske overvejelser. Regeringen søgte ud fra denne opfattelse i meget høj grad indflydelse på den traditionelt ellers ret anonyme pengepolitik. Det skete i princippet ad to veje. For det første lagde regeringen et vist pres på nationalbanken for at fastholde en lav diskonto. For det andet havde regeringen selv en række muligheder for at gennemføre pengepolitiske dispositioner, og sådanne muligheder blev udnyttet i betydeligt omfang. Perioden blev dermed præget af en forskydning i det pengepolitiske initiativ fra nationalbanken til regeringen. Når regeringen hermed søgte at imødegå et tiltagende pres i retning af højere renteniveau, skete det ud fra den vurdering, at likviditeten i samfundet fortsat var en større af ret underordnet selvstændig betydning for muligheden for at holde ligevægt i udenrigshandelen. Den indenlandske efterspørgsel og inflation kunne styres ved finanspolitikken indkomstvirkning, og investeringerne kunne styres ved direkte reguleringer. Denne antagelse viste sig dog i praksis at være ikke helt realistisk.

Nationalbanken fik hermed naturligt en rolle som kritiker af den førte økonomiske politik, og bankens politik kan i høj grad ses som en korrektion til regeringens dispositioner. Allerede i slutningen af 1947, få måneder efter den nye regerings tiltræden, fandt nationalbanken med den forhenværende socialdemokratiske finansminister, C. V. Bramsnæs, som direktør anledning til at reagere. Det skete ved en henstilling til bankerne om at vise stor tilbageholdenhed med nye udlån. Begrundelsen herfor blev udtrykkeligt angivet at være, at såvel indkomster som priser viste tendens til fortsat opgang, og at der ikke var tilstrækkelige økonomiske kræfter, som virker i modsat retning. I foråret 1948 tilkendegav banken, at den ikke i en så pengeregelig tid ville kunne belåne obligationer. Banken deltog også i overvejelserne om anvendelsen af Marshallmidlerne, der begyndte at strømme til landet i 1948. De blev ifølge overenskomsten mellem Danmark og USA reserveret til »effektiv indfrielse af den danske statsgæld« efter et ønske fra nationalbanken, der helst havde set, at hele provenuet af Marshall-hjælpen direkte skulle indsættes på reguleringskontoen for at hindre, at det blev brugt til andre formål. Denne reservation blev i praksis bestyrket ved at regeringen blev pålagt kun at disponere over midlerne i henhold til lov. Det virkede i øvrigt også kontraktivt på pengepolitikken, at der senere i 1948 blev udbudt et statslån på 100 mill. kr., hvoraf dog kun blev afsat det halve.

Renteniveauet målt ved den effektive obligationsrente steg med næsten 1,0 pct. fra midten af 1947 til begyndelsen af 1949, hvor den effektive obligationsrente nåede op på ca. 4,5 pct. Denne relativt stærke rentestigning på så kort tid må i væsentlig grad forklares ved ændrede forventninger, der i første række hang sammen med en klarere erkendelse af inflationen og i anden række med statslånet og nationalbankens udtalelser. Det har dog også været af væ-

sentlig betydning for renteudviklingen, at pengepolitikken stort set fastholdt den samlede likviditet i samfundet konstant samtidig med en betydelig økonomisk vækst og inflation. Stigningen i renteniveauet pegede i retning af, at pengeiriglighedsproblemet efterhånden var bragt ud af verden. Dette på trods af, at den samlede likviditet i samfundet stort set forblev uforandret i alle årene i sidste halvdel af 1940'erne, på et niveau tre gange så højt som 1939-niveauet. Øget transaktionsbehov og inflation havde løst problemet. Den strammere likviditet og den højere rente blev medvirkende til, at aktiviteten i bygge- og anlægsgangene gik noget ned i 1948. Der indtraf også en mindre forbedring af betalingsbalancen, men ledigheden steg svagt.

Den bekymring, som den socialdemokratiske regering nærrede for, at en strammere likviditet og stigende renteniveau ville vanskeliggøre gennemførelsen af de ønskede investeringer, førte ikke blot, som omtalt i forrige afsnit, til en lettelse af finanspolitikken i begyndelsen af 1949. Regeringen lempede tillige på de reguleringer af pengeforholdene, som havde haft til formål at binde den rigelige pengemængde. Da lovgivningen om kasserereservekrav til bankerne udløb i begyndelsen af 1948, forlængedes de uændret trods en henstilling fra nationalbanken om en kraftig skærpelse, og et år senere træffes beslutning om ikke at forlænge lovgivningen vedrørende bankernes tvungne kasserereserver ud over 1949.

Debatten om pengepolitikken var bestemt af de politiske partiers forskellige syn på den økonomiske politiks mål. Regeringspartiets ønske om at investeringer, som der var arbejdskraft og materialer til at gennemføre, ikke hæmmedes af finansieringsvanskeligheder, fik regeringen til også i nationalbudgettet for 1950 at erklære, at man ville modvirke eventuelle tendenser til rentestigning. Oppositionspartierne forlangte derimod, at ligevægten mellem det totale udbud og den effektive efterspørgsel i højere grad etableredes over pengepolitikken. De borgerlige partier frygtede, at en socialdemokratisk regering ikke ville føre en tilstrækkelig stram finanspolitik som modstykke til en aktivitetsstimulerende lavrentepolitik men eventuelt udbygge de direkte restriktioner igen, hvis dette skulle blive nødvendigt for at betalingsbalancen kunne holdes i ligevægt. De borgerlige partier ønskede på den anden side også, at skatterne kunne nedsættes.

Nationalbankens og regeringens intentioner faldt som omtalt heller ikke ganske sammen, eller i det mindste var der på afgørende punkter forskelle i vurderingerne af, hvad der var nødvendigt at foretage sig i pengepolitikken. Det kom endnu tydeligere frem fra 1949, hvor vigende internationale muligheder øgede presset på den danske økonomi. Allerede i forbindelse med devalueringen advarede nationalbanken kraftigt om, at finanspolitikken burde holde efterspørgslen inden for de grænser, som hensynet til opretholdelsen af ligevægten på betalingsbalancen tilsagde, men finanspolitikken blev ikke omlagt på dette tidspunkt. Nationalbanken slog igen i forsommeren 1950 til lyd for en

stramning af finanspolitikken, men regeringen fandt ikke at kunne gennemføre en sådan stramning inden efteråret. Herefter gennemførte nationalbanken i juli 1950 en diskontoforhøjelse fra 3,5 pct. til 4,5 pct. men tilkendegav af hensyn til regeringen, der ikke havde ønsket forhøjelsen, at der hermed blot skete en ajourføring. Den effektive obligationsrente var nemlig steget fra godt 3 pct. i 1946 til ca. 4,5 pct. ved begyndelsen af 1949, hvorefter der var sket en stabilisering. Diskontoen derimod havde lige siden begyndelsen af 1946 været på 3,5 pct. Regeringen tilkendegav ud over den opfattelse, at der var tale om en ajourføring, at man ikke ønskede at presse investeringerne ned via et højere renteniveau for dermed at formindske den økonomiske aktivitet.

I 1948 havde nationalbanken på regeringens foranledning påtaget sig som en pengepolitisk lettelse at genbelåne bankernes byggelån, idet kravene til bankerne om opretholdelse af betydelige kassereserver i enkelte tilfælde havde vanskeliggjort optagelse af byggelån og altså virket dæmpende på byggeriet. Genbelåningen i nationalbanken fik en væsentlig betydning for bankernes likviditet. I efteråret 1950 ophævede nationalbanken genbelåningen i en situation, hvor banken fandt den økonomiske politik for lempelig. Diskontoen blev i øvrigt ved samme lejlighed hævet med $\frac{1}{2}$ pct. til 5 pct.

Inflation og indkomstfordeling

Især krigens første år havde været præget af en betydelig inflation, og selv om det var lykkedes at lægge en dæmper på videre pris- og lønstigninger efter 1942 var situationen i 1945 den, at pris- og lønniveau lå betydeligt over 1939-forholdene. Da det var ekstraordinære omstændigheder, der lå bag krigstidens inflation, og da disse omstændigheder i det mindste gradvist ville blive ophævede, var der naturligt en almindelig forventning om, at de første efterkrigsår ville blive præget af prisfald.

Forventningen kom ikke til at holde stik. Efter en kort periode præget af et nedadgående prisniveau satte prisstigninger ind, og i 1950 lå engrospriserne 36 pct. over 1945-niveauet. Bl.a. takket være subsidier af forskellig art var opgangen i detailpriser kun på 11 pct.

Der ligger en forklaring på prisudviklingen i den økonomiske politik. Den meget store likviditet opstået under krigen blev ikke reduceret, fordi den økonomiske politik ved siden af generelle pengeopsugningsforanstaltninger også omfattede en stimulering af økonomien på boligområdet og andre områder, ligesom bindinger af likviditeten gradvist blev slækket som led i restriktionsafviklingen.

Danmarks udenrigshandel skiftede, som det nærmere behandles nedenfor, orientering i 1945 væk fra det sammenbrudte Tyskland tilbage til den traditionelle tætte samhandel med England. Dette førte i første omgang til en betyde-

lig prissænkning på eksporten, hvilket var venteligt, da Tyskland under krigen havde betalt meget høje priser for at være sikret så store leveringer som muligt og fordi betalingerne skete ved træk i den danske nationalbank. Dansk landbrug og også de siddende danske regeringer tog imidlertid de stærkest mulige midler i brug for at hindre en pristilpasning nedad. I 1947 blev direkte erklæret leverancestop over for England, hvorefter der i 1948 blev indgået en handelsaftale, der kunne tilfredsstille de danske interesser.

Devalueringen i 1949 blev dog nok den mest afgørende begivenhed i forhold til inflationen. Den stærke bytteforholdsforringelse, der fulgte hermed, og som snart blev forstærket af en ny bytteforholdsforringelse afledt af Korea-krigens prisstigningsbølge i 1950, var hovedforklaringen på, at forbrugerpriserne i både 1950 og 1951 gik op med knap 10 pct., hvor forbrugerprisstigningstakten i de omkringliggende år var knap 2 pct.

Forholdene på arbejdsmarkedet er også vigtige for en forklaring af den bydende inflation. Under krigen havde fungeret et Arbejds- og Forligsnævn, der i kraft af lovgivning havde bemyndigelse til at afgøre konflikter, idet arbejdsnedlæggelser var gjort lovstridige. Især i krigens første år førte nævnet en tilbageholdende lønpolitik med reallønsnedgang til følge. Efter 1942 steg reallønnen igen i et vist omfang og i marts 1945 lå realtimelønnen på 98 pct. af førkrigniveauet. Denne lønpolitik med en ufri lønfastsættelse gav anledning til betydelig utilfredshed blandt lønmodtagere. Under krigen blev utilfredsheden i hovedsagen indestængt, men til gengæld brød den ud i lys lue umiddelbart ved fredsslutningen. Adskillige strejker blev gennemført både for at fremme krav om fuld løndækning for prisstigningerne og for at få fjernet forbudet mod strejker og loven om Arbejds- og Forligsnævnet. Tillige var situationen i almindelighed påvirket af de anspændte forhold i den internationale politik.

Venstre og konservative modsatte sig en ophævelse af loven om Arbejds- og Forligsnævnet før den udløb af sig selv i slutningen af 1945, hvorimod socialdemokratiet, der i øvrigt lagde stor vægt på en fastholdelse af styringsmulighederne via restriktionerne, på dette område kunne gøre en undtagelse. På baggrund af den omfattende uro på arbejdsmarkedet blev organisationsparterne imidlertid selv enige om 10 pct.'s lønforhøjelser, så realtimelønnen blev bragt op i overkanten af førkrigniveauet. Fra starten blev tilpasning nedad i lønniveauet altså udelukket. Havde det ikke været det før, så var det nu klart, at lønfastsættelsen ikke foregik i traditionel liberalistisk udformning med individuelle forhandlinger.

Det var nok i virkeligheden ikke så meget de faldende reallønninger i sig selv men snarere nogle fordelingsspørgsmål, der var den egentlige kilde til utilfredshed blandt lønmodtagerne. Visse grupper havde opnået en særlig gunstig indkomstudvikling på grund af krigsomstændighederne, herunder de selvstændige landbrugere, visse dele af handel og omsætning og visse dele af

fremstillingsvirksomhed. Lønmodtagerne ville have rettet op på forskydningen i fordelingen.

Disse fordelingsspørgsmål gav i det hele taget anledning til en del bitterhed fordi mange følte, at grupperne med en særlig gunstig indkomstudvikling under krigen havde opnået deres favorable position ved at udvise en unational indstilling. Særlig genlyd gav det, da den konservative leder Christmas Møller i 1945 kommenterede landbrugets stærke krav om overførsel af de høje tysklandspriser på den genoprettede eksport til England ved at fremhæve, at landmændene ikke kunne forvente at opretholde det prisniveau, de på hele samfundets bekostning havde opnået under krigen.

I det store og hele blev krigstidens forskydninger i fordelingen rettet op i løbet af de allerførste efterkrigsår. Formuestigningsafgiften var nok det væsentligste bidrag hertil fra den økonomiske politik. Oprettningen skete ellers kun i begrænset omfang ved tilpasning nedad på områder, hvor krigen havde givet anledning til ekstraordinære prisstigninger og indkomstdannelser. Til gengæld viste nogle inflationsmekanismer sig med langt større styrke end tidligere, og områder, der var sakket bagud, nåede op på det nye højere niveau.

Udenrigshandel og betalingsbalance

De danske valutaer reserver var beskedne, da krigen sluttede i 1945, og Tyskland, der i de foregående år havde aftaget hovedparten af den danske eksport, faldt bort som marked. Det var naturligt, at Danmark søgte at skaffe valuta grundlaget for den økonomiske genopbygning ved at genetablere den nære samhandel med England. Dette lod sig imidlertid ikke straks gøre i fuldt omfang, og tiden blev i det hele taget præget af valutaknaphed. Lige siden den økonomiske verdenskrise i begyndelsen af 1930'erne havde det traditionelle internationale betalingssystem – guldfodssystemet – været sat ud af kraft, og valutaerne kunne ikke direkte omveksles, ligesom der heller ikke fungerede et internationalt kapitalmarked for finansiering af underskud på betalingsbalancen. Udenrigshandelen blev i stedet i det store og hele fastlagt gennem mellemstatslige handelsaftaler, og der blev da også meget hurtigt efter krigsafslutningen taget skridt til indgåelse af en handelsaftale mellem Danmark og England.

Det viste sig hurtigt, at der var to hovedproblemer i samhandelen med England. For det første ville Danmark naturligt have et stort eksportoverskud, da hovedparten af den danske eksport, som bestod af landbrugsvarer, kunne finde efterspørgsel i England, mens Danmark havde behov for en landevis mere spredt import af råvarer og kapitaludstyr m.v. Danmark ønskede at få omlagt eksportoverskuddet til indkøb fra andre valutaområder, hvilket England var uvillig til, idet dette krigsudmarvede land regnede med at kunne få kredit fra det bedre stillede Danmark til sin genopbygning. For det andet viste der sig

uenighed om prisfastsættelsen for de danske landbrugsvarer. Fra dansk side ville man bibeholde de høje priser, som Tyskland havde betalt under krigen, mens England forlangte en prissænkning til niveauet, som gjaldt for Englands import fra dominion-landene.

Sidste halvdel af 1940'erne blev præget af politisk strid om disse problemer, og det lykkedes efterhånden Danmark at udnytte situationen ganske godt. Hvad eksportpriserne angik, var der i 1945 indgået en aftale om gradvis aftrapning, men utilfredshed i danske landbrugskredse førte i 1947 til et direkte leveringsstop, og genforhandling af priserne førte herefter til betydelige prisforhøjelser. Godt nok opnåedes ikke omlægning i ønsket omfang af eksportindtægterne til indkøb fra andre valutaområder, men venstreregeringen valgte allerede i 1945 at frigive bevillingsudstedelsen for import fra sterlingområdet, og da handelsaftalen med England rummede en bestemmelse om ydelse af ubegrænset gensidig kredit, blev resultatet, at forbruget indrettedes efter mulighederne, så der opstod et betydeligt importoverskud over for England. Dette førte dog til en engelsk modreaktion i 1947 i form af stop for kreditgivningen, og Danmark måtte nedbringe importoverskuddet ved at stramme importreguleringen igen.

Underskuddet i samhandelen med England skabte en nettogæld over for udlandet på næsten 2 mia. kr. i 1947, hvorefter der i resten af 1940'erne stort set var ligevægt på betalingsbalancen. Valutareserven var desideret negativ, idet nationalbankens og pengeinstitutternes kortfristede gæld oversteg deres tilgodehavender med omkring ½ mia. kr. i årene efter 1945. Der var altså et meget lille råderum for den økonomiske politik i disse år.

Hertil kom dollarknapheden. Danmark opnåede så godt som ingen eksportindtægter i dollars men havde brug for dollars til en række indkøb nødvendige for genopbygningen. Det var derfor et selvstændigt problem at skaffe dollars. I de første par år efter 1945 lykkedes det at opnå et par lån i dollars, og man modtog erstatningsbetalinger fra USA for tab af skibe under krigen. Tillige gik England med til i et vist omfang at omlægge sterling til dollar, og i 1947 begyndte man at trække på Den internationale Valutafond. Alligevel var der et meget stort pres i Danmark efter at opnå ret til at benytte dollars, og dollarbeholdningen var til stadighed meget lille.

Både for betalingsbalancestillingen i almindelighed og specielt for dollarknapheden fik det afgørende betydning, at Danmark i 1948 blev tilsluttet det amerikanske genrejsningsprogram for Europa – Marshall-programmet. Det tilførte i årene fra 1948-1953 Danmark varer og anden bistand for 278 mill. \$ svarende til 1,7 mia. kr. De 236 mill. \$ var gave og de resterende 42 mill. \$ lån.

Sammen med Marshall-programmet tog USA initiativet til dannelse af en vestlig økonomisk samarbejdsorganisation, OEEC (Organisation of European Economic Cooperation). Sigtet hermed var dobbeltsidigt. For det første

skulle OEEC virke for, at de amerikanske hjælpemidler blev anvendt til at udvikle produktionen i de europæiske lande. Det produktivitetsgab, der siden 1930'ernes begyndelse var opstået mellem USA og Europa, skulle hermed udjævnes, og det ville da blive lettere at udvikle samhandelen i en gensidig bidragen til videre økonomisk vækst.

Det andet hovedsigte med OEEC var at fremme en åbning internationalt for handel og kapitalbevægelser gennem afvikling af restriktioner. Afviklingen påbegyndtes for alvor i 1950, og det lykkedes faktisk stort set gennem 1950'erne at få fjernet de kvantitative restriktioner i udenrigshandelen.

De vestlige landes vidt forskellige realøkonomiske udvikling siden begyndelsen af 1930'erne, hvor det internationale valutasystem – guldfoedssystemet – brød sammen, gjorde det vanskeligt at genetablere et velfungerende valutasystem. Rent faktisk kom det til at tage adskillige år at finde tilfredsstillende kursrelationer mellem valutaerne i det fastkursvalutasystem, som en række vestlige lande tog skridt til at oprette allerede i 1944 med den såkaldte Bretton-Wood aftale, der blandt andet fastlagde oprettelsen af Den internationale Valutafond.

Den danske kronekurs var efter en opskrivning i 1942 på 19,36 i forhold til engelske pund, men umiddelbart efter krigsafslutningen opstod der politisk strid om kronekursen, idet Venstre ønskede en devaluering af hensyn til landbrugets indtjeningsforhold. De øvrige partier i rigsdagen og også nationalbanken modsatte sig en devaluering, og Danmark anmeldte ved tilslutningen til Den internationale Valutafond i 1946 en kronekurs svarende til 19,36.

I 1949 kom den valutakurstilpasning mellem USA og Vesteuropa, som man længe havde forudset var nødvendig. England devaluerede med omkring 30 pct. i forhold til dollars. I Danmark var der ikke politisk tvivl om, at den danske krone i denne situation skulle devalueres fuldt i samme omfang i forhold til dollars, og dette skete sammen med en række andre europæiske lande, heriblandt de øvrige skandinaviske lande.

Kurstilpasningen tilgodeså umiddelbart et hensyn til det eksporterende og politisk stærke landbrug, og det lykkedes at opretholde tilfredsstillende indtjeningsforhold for landbruget endnu i en begrænset årrække trods den generelle tendens til skift i den internationale efterspørgsel nærmere over mod industrielle produkter. Til gengæld benyttede den socialdemokratiske regering ikke lejligheden til at lade et hensyn til fremme af en industriel udvikling få nogen vægt. Indkøb fra USA og råstofproducerende dollar-lande var afgørende for opbygningen af fremstillingsserhvervene, og disse forsyninger blev stærkt fordyret.

Økonomisk politik 1950-1957

Indledning

Den danske økonomis problemer ændrede sig på mange måder ved indgangen til det nye årti. I den forbindelse havde det særlig betydning, at der skete store forskydninger i den internationale økonomi.

Englands devaluering i 1949 og Danmarks følgeskab betød, at bytteforholdet uundgåeligt måtte blive forringet, og forringelsen blev på hele 18 pct. fra 1949 til 1950, idet også virkningerne af prisstigningsbølgen som følge af Koreakrigen, der brød ud i juni 1950, spillede ind. Krigen indebar nemlig internationale prisstigninger, der især ramte råvarer og industrivarer. Tillige satte en hamstring af råvarer ind, forårsaget af forventninger om fortsatte prisstigninger.

I denne situation opstod der et pres på handelsbalancen, og den økonomiske politiks dilemma: prioriteringen mellem beskæftigelseshensynet og betalingsbalancehensynet, blev tilspidset. I de følgende år bidrog det yderligere til presset, at afsætningsvilkårene for Danmarks traditionelle eksport, landbrugsprodukterne, blev stadig forringede.

Langt ind i 1950'erne bar den økonomiske politik præg heraf, og bestræbelser for at stimulere den økonomiske vækst vekslede med opbremsninger, uden at det lykkedes at komme ud over dilemmaet. Dette fik som konsekvens, at tiden frem til årtiets slutning generelt udviste en meget langsom udvikling. Sammenlignet eksempelvis med de øvrige skandinaviske lande var arbejdsløsheden i Danmark langt større og den økonomiske vækst mindre.

De første efterkrigsårs brændende spørgsmål: liberalisering eller planøkonomisk udvikling, afklaredes i betydelig grad omkring 1950. På den indlandske front var flere folketingsvalg medvirkende hertil. Allerede i 1945 fremlagde socialdemokratiet med partiprogrammet Fremtidens Danmark et opgør med kapitalismen, som blev centralt tema for valget samme år, der bragte partiet et nederlag. Herefter dæmpede partiet agitationen ned. I 1950 blev der under de vanskelige politiske forhandlinger om økonomisk-politiske modforanstaltninger over for de forværrede økonomiske balanceproblemer også afholdt folketingsvalg. Heromkring fremstod for så vidt en ny afklaring, idet den op til da siddende socialdemokratiske regering, som havde lagt op til

en løsning af de økonomiske problemer ved hjælp af bl.a. de forbrugsreguleringer, der ellers så småt var under afvikling, led nederlag. »Hedtoft gled i smørret« var karakteristikkene i folkemunde med henvisning til, at den socialdemokratiske statsminister havde ønsket netop smørrationeringen fortsat i stram form. I stedet dannedes en borgerlig regering af Venstre og Konservative.

Internationalt var der også i tiden et liberalt opbrud. OEEC formåede forbausende hurtigt at få sat gang i afviklingen af de vestlige landes handelsrestriktioner og i 1950 etableredes den europæiske betalingsunion, EPU, der ledte internationale betalinger i en situation, hvor fri omvekslelighed mellem landenes valutaer endnu ikke var en realitet. Der var nok nogen bekymring i Danmark for den hurtige frigørelse af udenrigshandelen, men der blev på den anden side ikke med vægt stillet spørgsmålstegn ved tilhørsforholdet til det vestlige økonomiske samarbejde.

Den fremtrængende liberalisering gav sig også udslag i, at generelle økonomisk-politiske reguleringer blev tillagt større vægt. Pengerigelighedsproblemet blev bragt ud af verden omkring 1950, ikke ved reduktion af pengemængden men på grund af inflation og stigende transaktionsbehov. Herefter blev det i langt større omfang muligt at gennemføre en pengepolitisk regulering, og denne mulighed blev udnyttet. Samtidig kom finanspolitikken på hårde prøver, når der skulle gribes ind over for de presserende betalingsbalanceproblemer.

Muligheden for direkte at sætte valutatilgangen i vejret var i første omgang et spørgsmål om optagelse af udenlandske lån, og her var indstillingen den, at ny låntagning måtte afvente afviklingen af de restancer, der var opstået under og efter krigen på den danske førkrigsdollargæld. De sidste af disse restancer blev først betalt i 1955. Mulighederne for at finansiere et betalingsbalanceunderskud ved udenlandske lånoptagelser var i det hele taget også små i mangel af et velfungerende internationalt kapitalmarked. Interessen samlede sig derfor nærmere om, hvorvidt der inden for den givne valutamæssige ramme var mulighed for gennem den økonomiske politik at opnå en hurtigere økonomisk udvikling.

Den ledende tankegang i disse bestræbelser var igennem længere tid parallel med de økonomisk-politiske bestræbelser i sidste del af 1940'erne, nemlig at der på den ene side måtte skabes plads for større investeringer gennem en forbrugsbegrænsende finanspolitik, og at på den anden side gennemførelsen af disse investeringer måtte fremmes gennem en lempelig kreditpolitik. I og med afviklingen af de direkte reguleringer blev disse generelle virkemidler dog af en mere afgørende betydning.

Den økonomiske politik havde for så vidt haft en vis succes i 1940'erne, men blev ikke gennemført med samme fremgang i 1950'erne. Grundene hertil var flere. For det første viste det sig politisk vanskeligt at sætte den offentlige

opsparing i vejret i en situation præget af arbejdsløshed, hvor der i forvejen var betydelige overskud på statens drifts- og anlægsbudget og hvor et stigende offentligt udgiftsbehov fik statens udgifter til at gå i vejret. Dette forhold gjorde sig ikke mindst gældende med vægt i de socialdemokratiske regeringsperioder. For det andet var der en tendens til, at pengepolitiske lettelser ikke resulterede i noget nævneværdigt opsving i de erhvervsmæssige investeringer, medmindre der samtidig var en kraftig stigning i efterspørgslen. Det blev derfor i højere grad boligbyggeriet og de offentlige investeringer, der blev sat i vejret ved de lejligheder, hvor der var mulighed for et større investeringsomfang.

Omkring 1950 blev der med udgangspunkt i Marshall-hjælpeprogrammet gennemført en række erhvervspolitiske foranstaltninger, der kunne fremme



Arbejdsløsheden var ubrudt fra afslutningen af 2. verdenskrig og frem til slutningen af 1950'erne meget betydelig og udgjorde op mod 10 pct. af de forsikrede. Her er det arbejdsmændene, der går til kontrol ved kontoret i Ingerslevsgade i København. Danmark fik altså kun ringe del i den betydelige økonomiske fremgang, som i øvrigt prægede Vesteuropa: I både Sverige og Norge nåede arbejdsløsheden eksempelvis allerede omkring 1950 ned på 2 til 3 pct.

At fuld beskæftigelse og hurtig velstandsfremgang så relativt sent nåede til Danmark indebar, at den gyldne velfærdssamfundsperiode blev en meget intens og sammenpresset periode. Den økonomiske vækst i 1960'erne i Danmark blev usædvanlig stærk set i international sammenhæng og specielt væksten i offentlige velfærdsaktiviteter blev stærk set i denne sammenhæng. Dette forklarer uden tvivl i betydelig grad uoverskueligheden og den usikre offentlige styring.

en mere grundlæggende strukturforandring i samfundet og dermed medvirke til at bringe situationen ud over valget mellem arbejdsløshed og betalingsbalanceunderskud. Der var tale om forskellige initiativer til fremme af investeringer i fremstillingserhvervene, af produktivitet og eksport. Denne reformering gik imidlertid i stå tidligt i 1950'erne. Så vidt som de erhvervsstrukturelle problemer netop på dette tidspunkt voksede betydeligt sammen med landbrugssektorens stagnation, er dette paradoksalt. Dels blev imidlertid de økonomiske muligheder for nye initiativer i erhvervsstrukturpolitikken mindre og dels blev det på grund af den stærkt forringede markedsmæssige position vanskeligere at øjne nære mål, som kunne nås ved hjælp af nye offentlige initiativer. Det hører endvidere nok med i forklaringen, at det først omkring 1950'ernes midte klart erkendtes, at mulighederne for en øget landbrugseksport var så små, at en mere dybtgående ændring af den økonomiske struktur var påkrævet.

I løbet af 1950'erne fremkom der også i en anden dimension overvejelser over, hvorledes fastlåsningsgraden til varierende grader af arbejdsløshed og betalingsbalanceunderskud kunne brydes. Et centralt betækningsarbejde redegør i 1956 om landets valutariske og økonomiske vanskeligheder og peger på inflationen som et centralt problem. Inflationen ses blandt andet som et resultat af interesseorganiseringens stigende indflydelse på indkomstfastlæggelsen, og der peges på behovet for en øget økonomisk samordning. Perioden bliver dog heller ikke præget af nogen konsekvent indsats for konkurrenceevneforbedring. Hertil var driften mod en liberalisering af det økonomiske liv og herunder også af indkomstfastlæggelsen givetvis for stærk.

Erhvervenes situation

Den økonomiske fremgangslinie blev brudt i 1950, og helt frem til slutningen af årtiet var den økonomiske vækst beskeden og ujævn med en stigning i den samlede produktion på 2,7 pct. pr. år i gennemsnit i tiden mellem 1950 og 1957. Det svarede til en helt utilfredsstillende udnyttelse af produktionsmulighederne, og ledigheden blandt de arbejdsløshedsforsikrede lå da også på niveauet 8 til 10 pct.

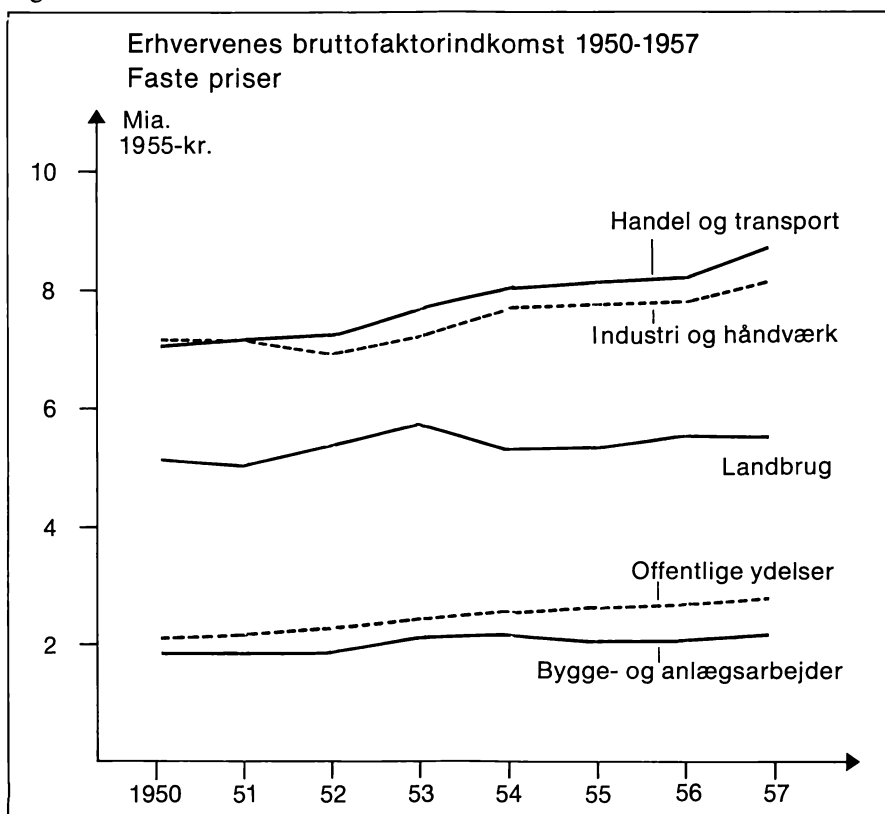
De forværrede afsætningsmuligheder i udlandet, der kom til udtryk ved det faldende bytteforhold, ramte først og fremmest landbrugssektoren, som ved midten af 1950'erne stod for omkring halvdelen af de danske valutaindtægter. Året 1953 blev et mærkeår præget af en markant forværring af landbrugets indtjeningsmuligheder. I årene herefter stagnerede landbrugets produktion, og det begyndte for alvor at blive klart, at landbruget kun i ringe omfang kunne skabe en videre fremgang i eksportindtægter. Stigende indenlandske lønninger bragte landbruget i en omkostningsklemme, da priserne ikke som i hjemmemarkedserhvervene kunne sættes i vejret sammen med de stigende

omkostninger. Klemmen blev søgt imødegået ved mekanisering og reduktion af beskæftigelsen. Vandrigen fra land til by fik et større omfang, og landbrugets arbejdsstyrke gik ned med 100.000 til ca. 275.000 fra 1950 til 1960. I samme periode steg byerhvervenes arbejdsstyrke med 250.000 personer.

Bevægelsen fra landbrug til byerhvervene forløb dog ikke gnidningsløst. Byerhvervenes udviklingsmuligheder var afhængige af de begrænsede finansieringsmuligheder for importen, og industriens produktionsvækst på 2,4 pct. om året som gennemsnit for tiden fra 1950 til 1960 var ikke mærkbart højere end landbrugets. Anlægsvirksomhederne, som måtte bære en del af periodens aktivitetsbegrænsende indgreb, voksede ikke med mere end 2,1 pct. om året.

De offentlige ydelser udviklede sig med større styrke med en vækstrate på 4 pct. I første del af perioden prægede især de stigende forsvarsudgifter efter Danmarks tilslutning til Nato i 1949 udviklingen, hvorefter en række sociale reformer havde stor betydning for det videre forløb.

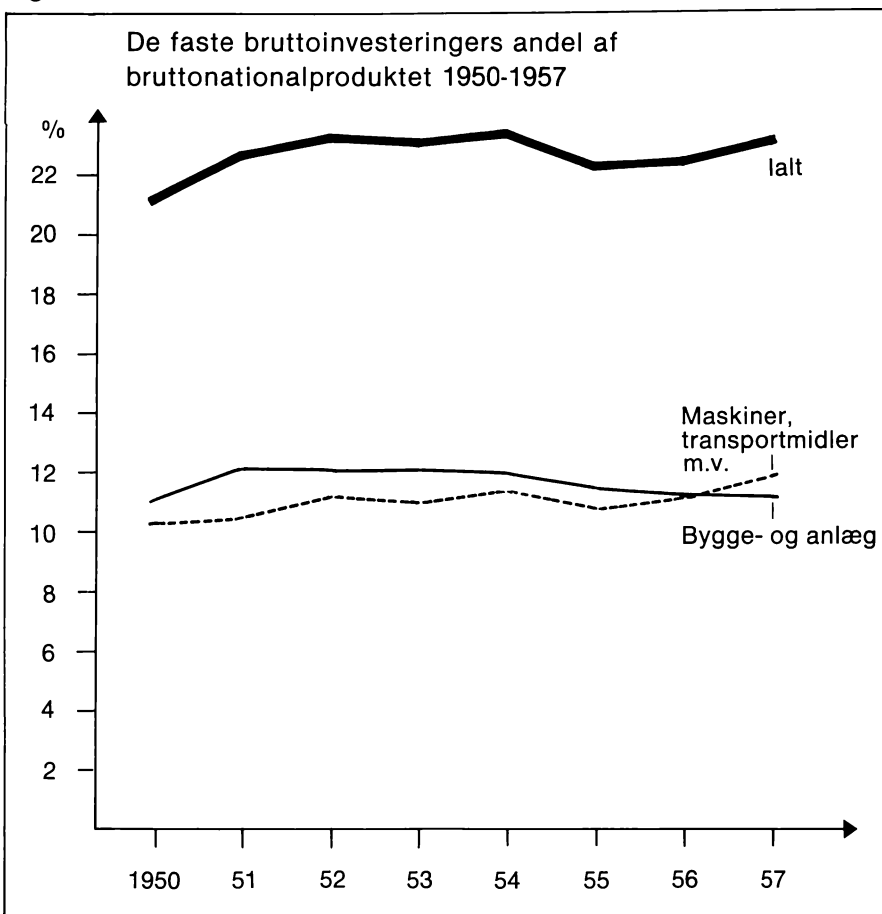
1950'ernes langsomme økonomiske fremgang og betydelige arbejdsløshed hænger altså sammen med et omstillingsproblem for erhvervsstrukturen. Det Figur VI.1.



Kilde: Danmarks Statistik.

var afgørende for den økonomiske udvikling, i hvilket omfang byerhvervene var i stand til at udvide eksporten og skabe det nødvendige valutariske grundlag. Bortset fra årene 1952 og 1953 var industriens eksport også kraftigt voksende, men unægteligt fra et lavt udgangspunkt. I 1959 overhalede byerhvervenes eksport landbrugets nettoeksport.

Figur VI.2.



Kilde: Danmarks Statistik.

Sammen med afdæmpningen af den økonomiske vækst blev fremgangslinien for investeringsniveauet brudt. Frem til slutningen af 1950'erne udgjorde de faste bruttoinvesteringer herefter nogenlunde konstant omkring 23 pct. af bruttonationalproduktet. Efter 1951 var der for bygge- og anlægsinvesteringernes vedkommende tale om et decideret faldende investeringsniveau som udtryk for, at den økonomiske politik i lyset af de betydelige balanceproblemer generelt søgte at styre disse investeringer meget tæt.

De offentlige finanser

Statsfinanserne blev fortsat tilrettelagt således, at der til stadighed var et betydeligt overskud på drifts- og anlægsposterne men herudover en omfattende statslig udlånsvirksomhed til boligbyggeriet og dermed underskud på kapitalposterne. For kommunernes vedkommende var der stadige, mindre underskud på drifts- og anlægsregnskaberne af en størrelsesorden stort set som de årlige anlægsudgifter. Det hænger sammen med, at kommunerne i høj grad blev drevet som private forretninger, hvor det var naturligt at lånefinansiere nyanlæg, der derefter blev afskrevet over en årrække. Kommunernes finanser blev altså stadig ikke inddraget i den økonomiske politik, hvor ansvaret alene var statens.

I hele perioden fra 1950 til 1957 vokser skattetrykket år for år, hvad der er et klart brud med udviklingen i slutningen af 1940'erne. Hvor samfundets normalisering og en hurtig økonomisk vækst lige efter krigen betød et relativt faldende offentligt udgiftsbehov, så vender udviklingen omkring 1950. Den økonomiske vækst bliver svagere og staten får større opgaver, tydeligst på forsvars- og socialområderne.

Tabel VI.1.

Indikatorer for nogle af den økonomiske politiks hovedmål 1950-1957.

	Bruttonational- produkt i faste priser. Stigningstakt %	Forbruger- pristal. Stignings- takt %	Ledighed i pct. af samtlige forsikrede %	Overskud på betalingsbalan- cens løbende poster i pct. af BNP %
1950	8,3	6,1	8,7	-3,7
1951	-0,2	10,5	9,2	-1,2
1952	1,2	3,8	11,7	0,5
1953	5,9	0,0	9,0	0,3
1954	2,9	0,9	7,8	-1,8
1955	0,3	5,0	9,2	0,5
1956	2,0	5,4	10,5	-0,4
1957	5,1	3,7	9,8	0,7

Kilde: Danmarks Statistik.

Udviklingen i de offentlige finanser må også ses i forhold til de grundlæggende økonomiske balanceproblemer i samfundet. Finansministeren i VK-regeringen, økonomiprofessor Thorkil Kristensen, beskrev i 1955 problemstillingen således: »I overvejelser om Danmarks muligheder samler trådene sig i opsparings- og investeringsproblemet. Vi har haft valutavanskeligheder, fordi

bytteforholdet var forringet, og fordi vor egen opsparing var for lille. Analyser af situationen peger i retning af, at vi ikke tør regne med en bedring i bytteforholdet i de nærmeste år, og befolkningsudviklingen vil skabe to store opsparingsbehov: de store årgange og det stærkt stigende antal gamle. Overvejelserne om landbrug og industri peger mod nødvendigheden af store industrielle investeringer. Det er da ikke underligt, at en forbrugsbegrænsende politik har været påkrævet i de senere år. Konklusionen må blive, at den også vil være det fremover ikke blot i år og næste år, men i en formentlig længere år-række uden de afbrydelser, vi har tilladt os i det første tiår efter krigen«. (Politikens kronik 18.10.1955).

Det krav om, at en løsning af de grundlæggende strukturproblemer må gå forud for en konjunkturpolitisk afbødning af arbejdsløshedsproblemerne, som ligger i Thorkil Kristensens analyse, blev ikke honoreret. Hensynene i finanspolitikken skiftede, og den økonomisk-politiske debat i folketinget kom dermed i hovedsagen til at dreje sig om de aktuelle problemer anskuet i et kortsigtet perspektiv. »Stop-go politik« er i det centrale værk Økonomisk vækst i Danmark af professor Svend Aage Hansen karakteristikkene af den økonomiske politik i denne periode.

Tilrettelæggelsen af de stadige finanspolitiske tilpasninger voldte i øvrigt store problemer. Stramninger blev sat for sent i værk, og når deres virkninger begyndte at vise sig, havde man, beskæftigelses- og betalingsbalanceudviklingen taget i betragtning, brug for en mere ekspansiv politik.

Ved i det mindste et par lejligheder, nemlig i 1950 og 1953, var der tilløb til, at den økonomiske udvikling ville løbe løbsk sådan at forstå, at der var optræk til uacceptable betalingsbalanceunderskud. Socialdemokratiske regeringer lempede ud fra beskæftigelseshensyn den økonomiske politik og gav ved begge lejligheder anledning til efterfølgende stærke opbremsninger – i 1950-51 gennemført af en venstre-konservativ regering og i 1954-55 af en socialdemokratisk.

Den skattepolitiske efterspørgselsstyring stod ikke alene, men blev suppleret på en række felter. I finanspolitikken blev bunden opsparing et ganske betydende instrument. I 1950 introduceredes en bunden opsparing, der skulle indsættes på spærret konto i bank eller sparekasse. I alt blev der herved bundet 180 mill. kr. svarende til omkring 5 pct. af statens samlede driftsindtægter. I 1951 blev der truffet beslutning om tvangsbinding af et tilsvarende beløb, der denne gang skulle deponeres i nationalbanken, hvorved der kom noget stærkere likviditetsvirkninger.

Samordningsproblemerne mellem finanspolitikken og pengepolitikken fortsatte med at bestå i 1950'erne, omend modsætningerne ikke blev trukket så hårdt op som i slutningen af 1940'erne. I nationalbankens reguleringer af kreditgivning indgik imidlertid stadig med betydelig vægt hensynet til at påvir-

ke den samlede efterspørgsel. Nationalbanken søgte med den baggrund at påvirke kreditgivningens omfang og fordeling ved henstillinger til pengeinstitutterne, ved tilpasninger af bankens egne kreditvilkår m.v. Diskontopolitikken må også ses i tæt forbindelse med de generelle efterspørgsels- og betalingsbalanceproblemer.

Den generelle regulering af efterspørgslen blev også fulgt op af fortsatte direkte reguleringer på enkelte strategiske punkter. Vigtigst var det måske i denne forbindelse, at boligbyggeriets omfang til stadighed temmelig direkte blev fastlagt ved politiske beslutninger helt frem til 1958. Grundlaget herfor var finansieringsstrukturen i byggeriet, hvor statslån indgik med betydelig vægt. Reguleringer blev dog tillige fortsat anvendt i udenrigshandels- og valutapolitikken.

Pengeforholdene

Den strammere pengeforsyning gjorde det fra efteråret 1950 i nogle tilfælde vanskeligt at opnå lån, endog til statsgaranterede eksportforretninger og større byggeføretagender. Nationalbanken udnyttede denne situation til at styrke den pengepolitiske indsats ved en henstilling til bankerne om ved bevilling af kreditter at foretage en prioritering ud fra samfundsmæssige hensyn, således at især eksportfremmende investering og byggeri blev tilgodeset, mens der ikke skulle finansieres forbrugslån.

De stramme kreditmuligheder fik VK-regeringen til i 1951 at søge forhandlinger med nationalbanken om en bedre samordning af den økonomiske politik. Kreditbegrænsningen lagde tydeligt låg på byggeaktiviteten, hvilket var den direkte anledning til regeringens initiativ. På baggrund af forhandlingerne blev der dels indgået en generel aftale om samordning af finans- og pengepolitikken, dels taget skridt specielt til forbedring af byggeriets finansieringsmuligheder.

Den generelle aftale fastslog simpelthen, at den samlede pengeforsyning ikke blev udvidet og at et eventuelt valutaunderskud skulle resultere i en yderligere nedbringelse af pengemængden. Ordningen, der blev bekræftet ved et brev fra nationalbanken, kom til at gå under navnet »brevaftalen«. Den blev retningsgivende for statens pengepolitik i 1950'erne. Den »neutrale pengepolitik«, som Thorkil Kristensen betegnede den.

Hvad specielt byggeriet angik blev aftalt, at nationalbanken under forudsætning af den neutrale pengepolitik realisering ville genoptage den genbelåningsordning for bankernes byggelån, som nationalbanken ud fra overvejelser om aktivitet og betalingsbalance havde indstillet året forinden.

Til opfyldelse af brevaftalens bestemmelser blev taget et nyt økonomisk-po-

litisk virkemiddel i brug. Det bestemtes nemlig, at hvis pengeforsyningen steg – eller faldt mindre end et eventuelt valutaunderskud medførte – skulle finansministeriet udstede statsobligationer (S-obligationer) i et omfang og på sådanne vilkår, at den fornødne opsugning tilvejebragtes. Til at begynde med blev der udstedt 5-årige statsobligationer. I 1952 indførtes en række nye typer S-obligationer, der herefter spændte fra helt lange til ganske korte.

Den lange rente var steget med mere end 1 point fra sommeren 1950 til sommeren 1951, og igangsættelsen af nybyggeri var faldet stærkt i første halvdel af 1951. Lettelsen af kreditvilkårene for byggeriet satte imidlertid gang i byggeriet i 1952, og den lange rente stabiliseredes omkring 5 3/4 pct.

Selv om det var en hoved-idé bag brevaftalen, at den statslige udlånsvirksomhed til byggeriet m.v. skulle modsvares af udstedelsen af S-lån, lykkedes det ikke at afsætte tilstrækkelige mængder S-obligationer til at skabe balance, selv ikke når medregnes de ikke ubetydelige overskud på statens drifts- og anlægsposter. Dette kom til udtryk derved, at staten fra begyndelsen af 1950'erne foretog overtræk på foliokontoen i nationalbanken.

Dette forhold gav anledning til en del politisk debat i 1954 og 1955. Venstre og konservative stod således som skarpe kritikere af regeringens politik på dette område og ønskede overtrækket bragt til ophør og dermed den økonomiske politik strammet.

Nationalbanken reagerede også over for, at den neutrale pengepolitik ikke blev realiseret. Da betalingsbalancens løbende poster svingede fra et overskud i 1953 til et underskud i 1954 blev diskontoen i sommeren 1954 forhøjet med 1 pct. og nåede op på det hidtil højeste niveau i efterkrigstiden, 5,5 pct. På samme tid tog banken forskellige skridt til at styre kreditgivningen. I forståelse med regeringen besluttedes det at afvikle genbelåningen af byggelån over en fireårig periode samtidig med, at genbelåningen af bankernes kreditter til eksportindustrien udvidedes. Nationalbanken lagde tillige et pres på regeringen for gennem sænkning af kurserne på S-obligationer at øge obligationsafsætningen, og kurserne blev også rent faktisk sænket uden at det dog lykkedes at øge salget nævneværdigt. I sammenhæng hermed udtrykte nationalbanken et stærkt ønske om en stramning af finanspolitikken, hvilket var medvirkende til, at folketinget blev indkaldt ekstraordinært i september 1954. Her blev gennemført en vis stramning, men en mere betydende finanspolitisk omlægning kom først i 1955. Folketinget strammede i øvrigt i septembersamlingen af betalingsbestemmelserne for ad den vej at lægge en dæmper på forbruget.

Der blev heller ikke nået en neutralitet i pengepolitikken i 1955. Nationalbanken reagerede ved at indgå en aftale med banker og sparekasser med henblik på at begrænse udlånene. Nationalbanken ønskede med denne aftale at binde en del af likviditeten, og det skulle ske ved, at eventuelle stigninger i pengeinstitutternes kassebeholdninger anvendtes til styrkelse af likviditeten el-

ler til køb af S-obligationer. Det lykkedes rent faktisk med aftalen at holde udlånsstigningen nede på et minimalt omfang.

I løbet af 1955 slog den strammere økonomiske politik igennem i en forbedring af betalingsbalancen samtidig med at arbejdsløsheden gik i vejret. Nationalbankens interesse for aktuelle justeringer af den økonomiske politik blev mindre, men til gengæld opstod en mere principiel debat om en udbygning af den pengepolitiske styring. Lovgivningen om soliditetskrav for bankerne havde været midlertidigt lempet siden 1943 på grund af den meget store likviditetsudvidelse, der da fandt sted. Lovgivningen skulle til revision i 1955, og i den forbindelse foreslog nationalbanken indførelse af variable kassereservekrav som et nyt pengepolitisk instrument. Den socialdemokratiske regering fremsatte også et lovforslag herom, men forslaget kunne ikke vedtages på grund af borgerlig modstand. Der var en frygt for, at muligheden for at variere kassereservekravene af regeringen kunne udnyttes til at understøtte en politik med underskud på statsfinansernes kapitalposter, idet ekspansive effekter fra et sådant underskud kunne modvirkes ved stramning af bankernes kassereservekrav. De variable kassereserver blev altså set som en ny mulighed for regeringsstyring af investeringerne. I øvrigt henviste de borgerlige partier til, at pengeinstitutterne traditionelt udviste loyalitet over for henstillinger fra nationalbanken, således at der ikke forelå noget behov for yderligere styringsmuligheder.

Inflation og indkomstfordeling

Det blev definitivt klart i 1950'erne, at inflation ikke blot var et tilpasningsproblem efter krigens afslutning. Forbrugerpriserne gik til stadighed op med et par procent om året. Specielt blev prisudviklingen i begyndelsen af 1950'erne påvirket af devalueringen i 1949 og Koreakrigen i 1950. Både i 1950 og 1951 steg forbrugerpriserne knap 10 pct.

Der blev i løbet af 1950'erne taget forskellige initiativer i forhold til inflationen. På den ene side blev det i begrænset omfang forsøgt at føre en indkomstpolitik, der direkte greb regulerende ind over for udviklingen i lønninger og andre former for indkomster. På den anden side blev der på i det mindste et par punkter taget skridt til at ændre de strukturer, som er afgørende for indkomstdannelsesprocesserne. Initiativerne havde imidlertid kun en meget begrænset gennemslagskraft gennem tiåret.

Efterdønningerne fra devalueringen i 1949 gav anledning til, at der i et forlig mellem de fire gamle partier i efteråret 1950 sammen med en finanspolitisk stramning blev gennemført en antiinflationsplan med adskillige indkomstpolitiske elementer. Landbruget blev pålagt maksimalprisordninger for de vigtigste animalske fødevarer og en kornordning, der pålagde større brug af afleve-

re brødkorn betydeligt under dagsprisen. Byerhvervene fik reduceret avancerne. Skibsfarten måtte betale en særskat. Endelig indførtes en generel begrænsning af importen trods regeringspartiet venstres principielle modstand.

Spørgsmålet om indkomstpolitiske indgreb i løndannelsen på arbejdsmarkedet blev også bragt frem i begyndelsen af 1950'erne. I begyndelsen af 1951 fremlagde VK-regeringen forslag om, at lønmodtagerne skulle give afkald på 1½ pct. af de fire portioner dyrtidstillæg, som var udløst af pristallet januar 1951. Til gengæld skulle der gennemføres prisnedsættelser svarende til, hvad der udløste 1 portion. Dette skulle ske dels ved nedsættelse af afregningspriserne til landbruget, dels ved almindelige avancebegrænsninger og dels ved subsidier finansieret gennem afgifter på skibsfarten, hvis indtjening var ekstraordinært stor som følge af Koreakonjunktorens høje fragtrater. Hverken socialdemokrater eller radikale kunne imidlertid acceptere en suspension af pristalsreguleringen, og forslaget bortfaldt.

Overenskomstforhandlingerne på arbejdsmarkedet forløb frit uden regeringsindgriben frem til 1956, og lønstigningerne var gennem første halvdel af 1950'erne begrænsede. Op til forhandlingsrunden i 1956 skærpede fagbevægelsen imidlertid indstillingen i lyset af den velstandsudvikling, som man begyndte at ane forude. Det spillede tillige en rolle, at fagbevægelsen gennem adskillige år uden resultat havde gjort forsøg på i forhandlingerne at få inddraget spørgsmålet om nedsættelse af arbejdstiden. Dette havde skabt en tiltagende utålmodighed. Da forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter brød sammen, brød de varslede strejker ud. På statsminister H. C. Hansens initiativ blev parterne dog bragt sammen hos forligsmanden, der fremsatte et mæglingsforslag. Ved urafstemning forkastede arbejderne imidlertid forslaget, som folketinget derpå ophøjede til lov. Der fulgte omfattende uroligheder på arbejdspladserne efter lovindgrebet. Sammen med lovgivningen om overenskomstindgrebet blev gennemført en følgelovgivning, der rettede sig mod andre indkomstgrupper. En ny lov om priser og avancer og en skærpelse af aktieselskabslovgivningen tillagde det nyetablerede monopoltilsyn en mere generel adgang til at foretage prisundersøgelser og fastsætte midlertidige prisstop m.v. for bestemte varer eller brancher.

Overenskomstkonflikten i 1956 skabte erkendelse af flere nye problemstillinger. De igangsatte strejker havde fundet sted på nøgleområder som f.eks. olie- og benzinforsyningen og de havde vist, at store dele af samfundet kunne trues ved blot en begrænset indsats på sådanne strategiske punkter. Samfundets forskellige funktioner var blevet bundet tættere sammen end tidligere. Tillige kom de samfundsøkonomiske konsekvenser af dels konflikterne i sig selv, dels lønfastlæggelsen i overenskomsterne klarere frem, både fordi konflikterne kunne gives en mere lammende effekt og fordi udbredelsen af den finanspolitiske betragtningsmåde havde givet et bedre grundlag for forståelse af forholdene.

Den fortsatte inflation vakte i almindelighed en betydelig bekymring. I 1955 nedsatte regeringen et udvalg, der skulle undersøge landets valutariske og økonomiske vanskeligheder og specielt se på, om vanskelighederne skyldtes et svigtende samarbejde mellem de organer, der var af størst betydning for den økonomiske politik. Dette centrale udvalg afgav i 1956 betænkningen om samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik, hvor inflationen sås som et af de centrale problemer. Der gives i betænkningen følgende analyse:

»Når helhedstendensen for perioden er en opadgående prisbevægelse verden over, skyldes dette i første række, at talstærke befolkningsgrupper, såvel lønmodtagere som andre, ikke passivt afventer en øget realindkomst gennem faldende priser, men aktivt søger at forbedre deres realindkomst ved en organiseret kamp for at sikre sig en øget pengeindkomst. I de fleste lande er i de senere år en stadigt voksende andel af befolkningen blevet draget ind i dette kapløb om forøgelse af pengeindkomstniveauet. Resultatet er blevet, at det prisfald, som skulle følge af stigende produktivitet og mere effektiv konkurrence, er blevet mere end opvejet af en stigning i pengeløn og andre indkomstelementer, som indgår i varepriserne« (betænkningen s. 7). Betænkningen bliver et oplæg til dannelse af Det økonomiske Råd, der dog først bliver en realitet i 1962. Det var tanken, at der i et sådant regi kunne skabes et forum for indkomstpolitik som modtræk over for inflationen.

Det var andre overvejelser om strukturproblemer i det økonomiske system, som i 1955 førte til vedtagelsen af loven om konkurrencebegrænsninger og tilsyn med monopoler. Siden loven om prisaftaler fra 1937 havde der eksisteret en administrativ organisation for priskontrol m.v., først et priskontrolråd med et sekretariat og fra 1941 et prisdirektorat. Krigstidens priskontrol havde hjemmel i midlertidige love, og først fra 1955 etableredes mere permanente administrative rammer for efterkrigstidens prisreguleringer. Tilsynet skulle

Tabel VI.2.

Udviklingen i den personlige indkomstfordeling 1952-1961. (Procenter af samlet indkomstmasse).

	1952	1955	1961
1. femtedel	4,8	4,5	5,0
2. femtedel	10,2	10,6	10,5
3. femtedel	16,8	16,9	17,0
4. femtedel	24,2	24,4	24,0
5. femtedel	44,0	43,6	43,5
Tilsammen	100,0	100,0	100,0

Kilde: Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser, side 21. Det Økonomiske Råd 1967.

bestå af monopolrådet og monopoldirektoratet, og som klageinstans over rådet blev stillet et monopolankenævn, hvis afgørelser kunne indbringes for de almindelige domstole. Selv om placeret under handelsministeriet kom monotilsynet til at indtage en vigtig plads i forbindelse med den offentlige økonomisk-politiske regulering.

Den beskedne økonomiske vækst frem til slutningen af 1950'erne har utvivlsomt været medvirkende til, at indkomststrukturen ikke ændredes i større omfang. Den samlede lønkvote i samfundet blev øget fra knap 46 pct. i årtiets første år til godt 47 pct. i de sidste år. Denne stabilitet satte også sit præg på fordelingen af de personlige indkomster. Heller ikke på dette punkt sker der større ændringer fra begyndelsen af 1950'erne og frem til 1960'erne.

Tabel VI.3.

Gennemsnitsindkomsterne for forskellige befolkningsgrupper 1950-1960.

Årlig indkomst, kr.							
	Funktio- nærer og tjene- stemænd	Landbru- gets medhjæl- pere	Arbejde- re i hånd- værk og industri	Detail- hand- lende o.l.	Hånd- værks- mestre i byggeri	Andre hånd- værks- mestre	Selvstæn- dige land- brugere
1950	7400	3900	6200	9200	7950	7750	7000
1955	9750	5050	7900	10800	10200	10200	8100
1960	13050	6750	10750	14450	15100	14000	8700
Indkomststigning, indeks 1950 = 100							
1950	100	100	100	100	100	100	100
1955	131	129	127	117	128	131	116
1960	176	173	174	157	190	180	124

Kilde: Sv. Aa. Hansen og Ingrid Henriksen: Velfærdsstaten 1940-78. København 1980, s. 204.

Mellem forskellige erhvervsgrupper skete dog mere betydende forskydninger. Særligt de selvstændige landmænd og detailhandlende sakkede bagud i indkomstviklingen samtidig med, at der begyndte en afvandring fra disse erhverv. De beskæftigede i fremstillingsvirksomhed, byggeri og offentlig virksomhed opnåede derimod en langt hurtigere indkomstfremgang.

Udenrigshandel og betalingsbalance

Liberaliseringen af den internationale handel dannede baggrund for en vækst i udenrigshandelen i 1950'erne, der langt oversteg fremgangen i produktion og indenlandsk forbrug. Det skete samtidig med at markedsvilkårene for de danske produkter efter 1949 var ganske dårlige. Bare fra 1949 til 1950 blev bytteforholdet i udenrigshandelen forringet med 18 pct.

Der var gennemgående højkonjunktur i Vesteuropa i 1950'erne, og det dårlige danske bytteforhold hang tæt sammen med eksportens sammensætning, hvor landbrugsprodukter vejede tungt. Netop landbrugsvarer havde ligesom råvarer i almindelighed en vigende prisudvikling, dels på grund af stærkt stigende vareudbud og dels fordi efterspørgslen ikke gik i vejret i takt med velstandsstigningen. For industrivarer var afsætningsmulighederne bedre, og fremgangen blev da også større her. Den frygt for liberaliseringen, der havde været i industrien, viste sig ikke at være velbegrundet, hvilket dog givetvis også hænger sammen med, at frygten for udenlandsk konkurrence foranledigede omfattende rationaliseringer, som forøgede den danske industris konkurrenceevne.

Handelsliberaliseringen blev rent teknisk gennemført ved at OEEC forpligtede sine medlemslande til inden for nærmere fastsatte tidspunkter at frigive importen fra OEEC-området af varer, som i 1948 repræsenterede en bestemt procent af den samlede import for privat regning herfra – det såkaldte procentliberaliseringsprincip. Ved den første liberaliseringsbeslutning, som blev truffet i november 1949, forpligtedes medlemmerne til inden den 15. december samme år at liberalisere 50 pct. af den samlede import fra OEEC-området. Undtaget fra liberaliseringspligten var dog lande der kunne påberåbe sig særlige forhold, blandt hvilke det vigtigste var betalingsbalancevanskeligheder.

Danmarks liberaliseringsprocent opfyldte sjældent OEEC's almindelige krav. Det hang både sammen med valutavanskelighederne og med, at man kunne påvise en mangel på balance i den europæiske handels frigivelse, hvor handelen med landbrugsvarer ikke blev frigivet i samme takt som handelen med industrivarer. I øvrigt dæmpede man i Danmark de indenlandske konsekvenser af liberaliseringen ved fortrinsvis at liberalisere varer, som i 1948 repræsenterede en relativt stor del af importen men en relativt beskedne del af den indenlandske produktion.

Inden for OEEC's rammer blev der også arbejdet hen imod indførelse af fri konvertibilitet, d.v.s. fri omvekslelighed for medlemslandenes valutaer til guld eller dollars. Problemet var her, at USA siden 1930'erne havde gjort så store produktivitsfremskridt i forhold til de fleste andre lande, at disse ikke kunne klare sig i konkurrencen. Man talte i den anledning om dollar-gabet. Allerede med de betydelige devalueringer i flere vesteuropæiske lande i 1949 blev der taget skridt i retning af at løse problemet, ligesom Marshall-program-

met sigtede på produktivitetsfremme. I 1958 havde der fundet så betydelige strukturforandringer sted i de vesteuropæiske landes produktion, at fuld konvertibilitet for landenes valutaer over for dollars gennemførtes, og samtidig ophørte den europæiske betalingsunion, EPU. For Danmark var betydningen heraf i første række, at lånemulighederne med de friere internationale kapitalbevægelser blev gunstigere. Det fik også betydning, at amerikansk kapital fik større interesse i at foretage investeringer i Danmark.

Valutabeholdningen var på flere tidspunkter så udsat, at der sideløbende med de generelle liberaliseringsbestrebelse blev gennemført særlige valutabeskyttelsesforanstaltninger. Det gælder en deponeringsordning indført i 1951 for import af metervarer, hvorefter disse varer frit kunne importeres fra de lande, der var tilsluttet Den europæiske Betalingsunion. Til gengæld skulle importører forinden importbevilling blev givet have indbetalt som hovedregel 150 pct. af bevillingens størrelse på en spærret konto i en bank. De deponerede beløb, som blev forrentet og ikke kunne overdrages, overførtes til nationalbanken, der frigav dem gradvis. Ordningen var med forskellige ændringer gældende indtil 1956.

I 1952 indførtes for at fremme indtjeningen af hård valuta en dollarpræmieringsordning, hvorefter der kunne udstedes tilsagn om fri import fra lande, der var tilsluttet Den europæiske Betalingsunion, svarende til 10 pct. af indtjente dollars.

Økonomisk politik 1957-1961

Indledning

Den økonomiske fremgang blev langt hurtigere efter 1957, altovervejende fordi der indtræffer et skift i landets internationale økonomiske vilkår. Verdensmarkedspriserne for råvarer falder mærkbart, hvorved Danmarks bytteforhold bliver forbedret. Forbedringen af valutagrundlaget herigennem skabte plads for en stærk stigning i den indenlandske efterspørgsel. Denne mulighed blev fulgt op med en ekspansiv bygge- og finanspolitik og en fremskyndelse af videre økonomisk liberalisering.

Når skiftet i det økonomiske udviklingsforløb bliver så markant, hænger det tillige sammen med, at der også bliver gennemført mere grundlæggende og principielle omlægninger af den økonomiske politik. For det første åbnes for udenlandsk låntagning til støtte for valutaeserverne, hvilket indebar, at de opbremsninger, der havde præget den forløbne del af 1950'erne, stort set kunne undgås. For det andet blev der på mange og vidt forskellige områder gennemført strukturreformer for at give plads til og fremme væksten. Der var f.eks. tale om reformer inden for erhvervspolitikken, socialpolitikken, kreditmarkedspolitikken og skattepolitikken. Der er ingen tvivl om, at denne reformpolitik blev befordret af, at der i 1957 – oven på en socialdemokratisk mindretalsregering – blev dannet en af velfærdsstatsepokens få flertalsregeringer. Den bestod af socialdemokratiet, radikale venstre og retsforbundet: Trekantregeringen. Ved et valg i 1960 gled retsforbundet ud af folketinget, og frem til 1964 dannede socialdemokratiet en flertalsregering alene sammen med radikale venstre, der da trak sig ud af samarbejdet efter et valgnederlag.

Af nok så stor betydning var det imidlertid nok, at vækstprocessen fik en selvforstærkende karakter. Mens de ikke ubetydelige anstrengelser, som i 1950'ernes første del blev gjort for at fremme erhvervsudviklingen, ikke bragte imponerende resultater når efterspørgslen i sig selv ikke var i stigning, blev det efter 1957 påfaldende, i hvilken udstrækning den stærke aktivitet udløste øget faglig og geografisk mobilitet på arbejdsmarkedet, reduktion af sæsonledigheden, store industrielle investeringer og dermed betydelige produktivitetsevinst.

Arbejdsløshed havde hidtil været den nok største udfordring for samfun-

det. Med den hurtigere økonomiske fremgang gik også beskæftigelsen hurtigt i vejret, og fra 1957 til 1961 blev ledigheden målt i årgennemsnit ud af samtlige forsikrede bragt ned fra 9,8 pct. til 3,3 pct. Det gør det velbegrundet at betragte disse år som en opsvingsperiode og et forspil til 1960'ernes velfærdssamfund.

Med det økonomiske opsving fulgte nye udfordringer. Efter at produktionskapaciteten stort set var blevet udnyttet fuldt ud viste der sig et ganske anderledes stærkt inflationært pres. Hvor forbrugerpriserne steg med omkring 2 pct. om året gennem 1950'erne, blev stigningen godt 5 pct. om året i 1960'erne. Den indenlandske efterspørgsel fik tillige et sådant omfang, at der opstod stadige og store betalingsbalanceproblemer. Indkomsterne gik så hurtigt frem, at det viste sig vanskeligt at holde kontrol med den indenlandske efterspørgsel via finanspolitikken. Åbningen for udenlandsk lånoptagelse muliggjorde på den anden side opretholdelse af et vist underskud over en længere periode.

Lånoptagelse i udlandet fandt i øvrigt en god selvstændig begrundelse. Danmark stod fortsat over for et betydeligt erhvervsstrukturelt problem med omlægningen fra landbrugsland til industriland, og det blev omkring 1960 fremhævet, også fra regeringsside, at det simpelthen var en god forretning at optage lån med henblik på investering i forbindelse med omskabelsesprocessen. Argumentet har muligvis en principiell gyldighed, men i realiteten kom det også til at dække over en mangelfuld økonomisk politik, der gav plads for en sådan forbrugsudvidelse, at industrien ikke i tilstrækkeligt omfang havde incitament til at søge produktionen afsat på eksportmarkederne, og hvor importen gik op med meget stor styrke.

Hvor konjunkturpolitikken svigtede i opsvingsperioden ved ikke i tilstrækkelig grad at være opmærksom på de nye økonomisk-politiske udfordringer, der var ved at dukke op, så var tiden rig på reformer, der ændrede grundlæggende samfundsstrukturer og bragte dem i overensstemmelse med forventningerne om et industri- og servicesamfund med en stadig og betydelig økonomisk fremgang.

Realkreditsystemet, der ikke havde haft en udformning, som gjorde det i stand til at opfylde industriens og byggesektorens stærkt stigende behov, blev moderniseret og udbygget. Samtidig benyttede staten sig af lejligheden og afviklede den omfattende statslige udlånsvirksomhed i forbindelse med nybyggeri. Denne udlånsvirksomhed havde vist sig vanskelig at indpasse i den økonomiske politik.

Strukturreformerne sidst i 1950'erne med henblik på at lette og støtte erhvervslivets udbygning var i øvrigt mangeartede. Man kan ligefrem tale om efterkrigstidens anden bølge af erhvervslovgivning, hvor den første satte ind fra omkring 1950.

Selskabsbeskatningen blev ændret, således at progressionen blev mindre, og monopolkontrollens prisregulering blev smiddiggjort for at lette selvfinansieringen. Tillige gennemførtes flere forholdsregler, der navnlig skulle lette industriens finansiering. Der blev i 1958 vedtaget en egnsudviklingslov, ligesom Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk blev oprettet i 1958 samtidig med, at der oprettedes flere andre finansieringsinstitutter, der også skulle søge at dække særlige erhvervsmæssige finansieringsbehov, således Dansk Landbrugs Realkreditfond og Danmark Skibskreditfond.

Den ganske omfattende fornyelse af lovgivningen på det sociale område, som fandt sted omkring 1960, kan også ses i sammenhæng med velstandsstigningen og de hurtigere forandringer i samfundets sociale strukturer.

Det fornægtede sig dog stadig ikke, at Danmark havde rige traditioner som landbrugsland. Landbrugernes situation blev gennem 1950'erne stadig mere uholdbar på grund af de stigende priser på verdensmarkedet, og da der i 1957 endnu engang indtrådte en kraftig forringelse af landbrugets afsætningspriser, stod det klart, at der ville ske en voldsom reduktion af landbrugerhvervet, med mindre der blev gennemført offentlige støtteordninger. I denne situation opgav erhvervet sit traditionelle ønske om liberalistiske vilkår og rejste krav om støtte, og der viste sig et politisk flertal for at vælge at slå ind på en støttepolitik, til trods for, at den hurtige økonomiske udvikling gav mulighed for en mere lønsom udnyttelse af ressourcerne i byerhvervene. Begrundelsen for denne politik var en forventning om, at en snarlig tilslutning til EF ville bedre landbrugets markedsmuligheder, således at landbrugsstøtten kunne betragtes som en rent midlertidig foranstaltning. Det spillede dog givetvis også ind, at mange politikere og andre simpelthen opfattede et Danmark uden en betydelig landbrugssektor som et så voldsomt brud med fortiden, at man måtte vige tilbage herfor. Uden betydning var det heller ikke, at landbrugerne traditionelt har opnået en meget betydelig politisk indflydelse.

Meget taler for, at beslutningen om at opretholde en betydelig landbrugssektor i denne situation, hvor muligheden for hurtigere omlægning virkelig var til stede, skulle blive en af de mest centrale økonomisk-politiske beslutninger i velfærdssamfundet. Gennem 1960'erne nåede støtten et sådant omfang, at det var med til at vanskeliggøre opnåelse af en økonomisk balance, og i 1972 blev hensynet til mulighederne for at opnå en gevinst gennem øgede landbrugspriser hovedargumentet for tilslutning til EF på et tidspunkt, hvor befolkningens holdning i øvrigt var meget tøvende over for en dansk tilslutning. Netop fordi gevinsten ved EF-medlemskab i høj grad tilfaldt landbruget, skete der også efter 1972 en forvridding af investeringsstrukturen, hvor flere ressourcer blev anvendt til udbygning af landbrugets produktionsapparat end hvad der på længere sigt skulle vise sig basis for.

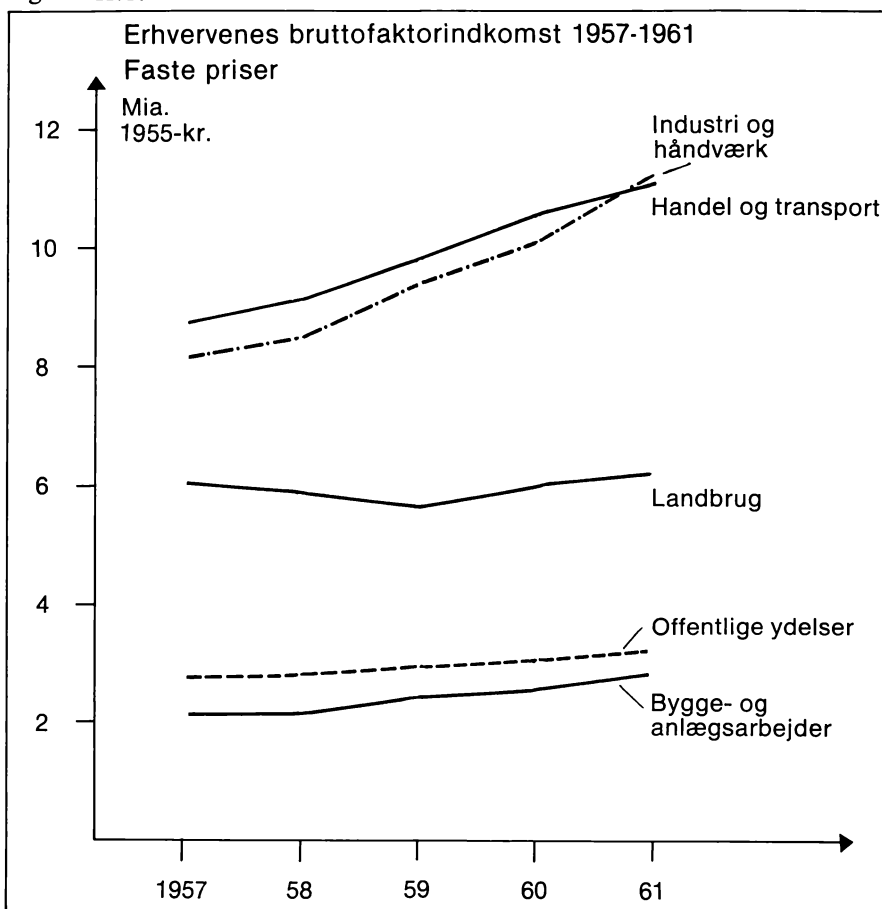
Erhvervenes situation

Erhvervene og arbejdsmarkedet viste sig at have en meget stor evne til gennem grundlæggende strukturforandringer at tilpasse sig et kraftigere tempo i den økonomiske fremgang.

Produktionsfremgangen var særlig bemærkelsesværdig i industrien, idet dette erhverv forøgede produktionen med næsten 30 pct. fra 1957 til 1960 og beskæftigelsen med næsten 20 pct. samtidig med at industriens nyinvesteringer næsten fordobledes. Industrieksporten blev forøget med næsten 50 pct., hvilket førte til, at industrieksporten overhalede den ellers traditionelt altdominerende landbrugseksport.

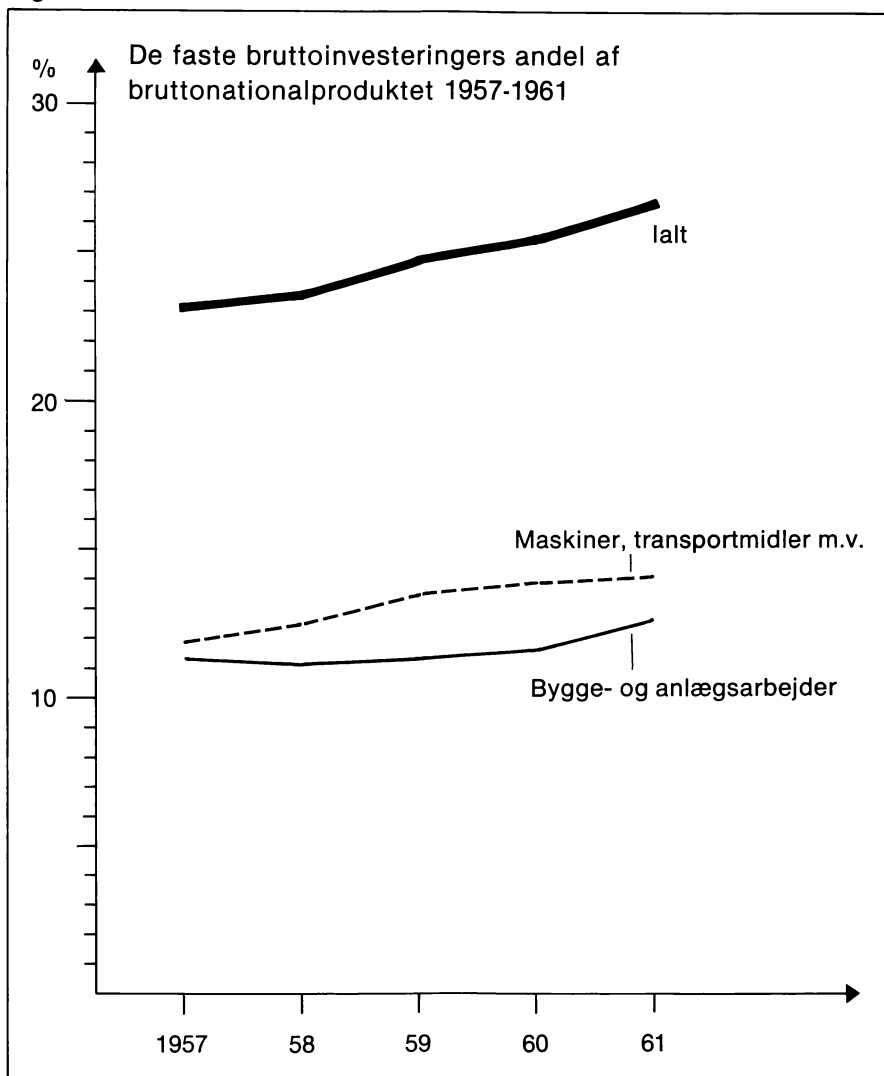
Byerhvervene som helhed havde stor fremgang, mens landbruget ikke fik synderlig fordel af opsvinget og måtte se sine indkomster begrænset. Fra 1958

Figur VII.1.



Kilde: Danmarks Statistik.

Figur VII.2.



Kilde: Danmarks Statistik.

indførtes omfattende landbrugsstøtteordninger, der dog ikke forhindrede en væsentlig afvandring til bedre lønnede job i byerhvervene. Produktiviteten øgedes herunder fortsat stærkt i landbruget.

De første tegn på en begyndende højvækst i den offentlige sektor viste sig i en forøgelse af den offentlige arbejdsstyrke. Ny social-, sygehus- og skolelovgivning i slutningen af 1950'erne begyndte at gøre sig gældende sammen med en almindelig forøgelse af efterspørgslen efter de offentlige ydelser begrundet i

den øgede velstand og de store forandringer af samfundets sociale mønstre. Det offentlige personales andel af den samlede arbejdsstyrke voksede dog kun med 3 pct. gennem hele 1950'erne fra 8 pct. i 1950 til 11 pct. i 1960.

Den økonomiske klimæændring efter 1957 viste sig klart i udviklingen i de faste investeringer. De faste bruttoinvesteringer udgjorde i årene fra begyndelsen af 1950'erne til 1957 godt 23 pct. af bruttonationalproduktet, men forøgedes herefter støt de følgende år til et niveau på godt 26 pct. i begyndelsen af 1960'erne. Opsvingsperioden frem til begyndelsen af 1960'erne blev hermed den anden periode efter 1945 med et spring i investeringsvirksomheden. Efter 1961 stagnerede investeringskvoten igen.

De offentlige finanser

De økonomisk-politiske problemstillinger blev grundlæggende ændret gennem opsvingsperioden. Finanspolitikken blev imidlertid ikke tilpasset i overensstemmelse hermed, og det skulle i begyndelsen af 1960'erne vise sig, at det finanspolitiske instrumentel var blevet helt utilstrækkeligt i forhold til de foreliggende problemer.

Statens drifts- og anlægsudgifter øgede stigningstakten en smule i slutningen af 1950'erne, og opgangen var på 10 pct. i 1958-59 og 8 pct. i 1959-60. Driftsindtægterne blev dog modsvarende øget med henholdsvis 14 og 10 pct., således at overskuddet blev sat mærkbart i vejret. Samtidig blev kapitaludgifterne reduceret efter bortfaldet af den statslige byggefinansieringsordning. For første gang i 1950'erne blev der opnået et samlet kasseoverskud på statsfinanserne i 1959-60. Umiddelbart må indtrykket ved udgangen af 1950'erne være, at finanspolitikken dæmper op over for den stærkere stigende efter-

Tabel VII.1.

Indikatorer for nogle af den økonomiske politiks hovedmål 1957-1961.

	Bruttonational- produkt i faste priser. Stigningstakt %	Forbruger- pristal. Stignings- takt %	Ledighed i pct. af samtlige forsikrede %	Overskud på betalingsbalan- cens løbende poster i pct. af BNP %
1957	5,1	3,7	9,8	0,7
1958	2,6	0,8	9,2	2,3
1959	6,4	2,2	5,9	0,3
1960	6,3	1,9	4,2	-1,0
1961	5,9	2,3	3,3	-1,5

Kilde: Danmarks Statistik.

spørgsel. Der er kun meget begrænsede tendenser til opgang i inflationen, men betalingsbalancen bliver dog tydeligt forværret sammen med den hurtige nedbringelse af arbejdsløsheden.

Finanspolitikken og de finanspolitiske instrumenter bliver imidlertid slet ikke rustet til en situation præget af hurtig vækst, efterspørgselspres og også inflationsopgang. Problemet kom til at fremstå meget markant allerede i 1961 som følge af dels et spring opad i inflationstakten dels en bemærkelsesværdig forringelse af statsfinanserne.

Omlægningen af statsfinanserne i 1961-62 indebar en forringelse af drifts- og anlægsbudgettet med omkring 1 mia. kr. eller ca. 10 pct. af balancesummen, idet udgifterne sprang i vejret med 26 pct. mens driftsindtægternes fremgang blev sat ned til 8 pct. Den beskedne indtægtsfremgang hænger sammen med, at der med udskrivningsloven for 1961-62 skete en vis nedsættelse af satserne i statsindkomsts-katten, således at den direkte beskatning kun på grund af stigende beskatningsgrundlag gav et uændret provenu i forhold til det foregående finansår. De indirekte skatter hævedes i et vist omfang som delvis kompensation.

En stor del af udgiftsfremgangen kan henføres til en række nye love og bevillinger, især inden for det sociale område. I 1960 blev eksempelvis vedtaget en lov om sygeforsikring med en ny dagpengeordning. Forsvarsbudgettet blev i øvrigt også forøget ekstraordinært i 1961 i lyset af de internationale spændinger ved en fremskyndelse af værnernes materielanskaffelser.

Der ligger tillige en væsentlig forklaring af den statslige udgiftsekspllosion i de tiltagende inflationære tendenser. De betydelige lønstigninger i overenskomsterne mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening i foråret 1961 og endnu større stigninger aftalt for tjenestemænd, smittede af på omkostningsudviklingen på de offentlige budgetter. Der fremkom afledte virkninger, ikke mindst for overførselsindkomsterne, der skulle kompenseres for andre gruppers indkomstfremgang. I 1961 blev der således vedtaget en forhøjelse af folke-, invalide- og enkepensionerne, ungdommens uddannelsesfond fik øget bevillingerne, og landbrugsstøtten, der hidtil havde haft et beskedent omfang, blev hævet til et niveau svarende til omkring 5 pct. af statens samlede drifts- og anlægsudgifter.

Den stærke svækkelse af finanspolitikken netop på et tidspunkt, hvor et hidtil uset efterspørgselspres var under udvikling, afslørede nogle nye grundlæggende styringsproblemer. Finanspolitikken havde indtil da i hovedsagen befattet sig med justeringer af skatteskruen, men med den pludseligt hurtigere udgiftsudvikling blev det i høj grad nærliggende også at fæstne opmærksomhed ved en udgiftspolitik. Der forelå imidlertid ikke til folketings- og regeringsarbejdet oversigter og analyser, der sammenfattede de finanspolitiske og

samfundsøkonomiske konsekvenser af de mange enkeltstående nye lovinitiativer. Det kan nok også med en vis ret vurderes, at der heller ikke var nogen klar forståelse for årsagerne til udgiftsekspllosionen og dermed for, hvorledes indgreb kunne sættes ind.

På den anden side var den skævhed, der opstod i den danske økonomi fra 1961, så betydelig og iøjnefaldende, at den trods mangelen på passende informations- og styringsmidler ikke kunne overses af den ansvarlige finansminister, økonomiprofessoren Kjeld Philip, eller af folketinget i øvrigt. Når der til stadighed gennem 1960'erne fra de ansvarlige politikere blev henvist til den offentlige udgiftsekspllosion og den usikre efterspørgselsstyrings sammenhæng med mangelen på informations- og styringsmidler samtidig med at omfanget og standarden af den offentlige virksomhed løbende blev sat stærkt i vejret, er der derfor i ikke ubetydelig grad tale om en ansvarsforflygtigelse.

Denne vurdering understreges af, at der ikke før slutningen af 1960'erne i større omfang blev taget skridt til at tilvejebringe et grundlag for en udgiftspolitisk styring, hvilket vel afspejler en ganske udbredt interesse i væksten i de offentlige velfærdsforanstaltninger og i forhold dertil en ubekymrethed over for økonomiske balanceproblemer som inflation og betalingsbalancebesvær.

Pengeforholdene

I nationalbanken gav det økonomiske opsving hurtigt anledning til overvejelser om den traditionelle diskontopolitikens tilstrækkelighed. Da opsvinget satte ind, reagerede banken med at nedsætte diskontoen som et bidrag til bestræbelserne for at udnytte det større valutariske råderum til at sætte aktiviteten i vejret. Ved to lejligheder blev diskontoen i løbet af 1958 nedsat $\frac{1}{2}$ pct. til $4\frac{1}{2}$ pct. Da den økonomiske fremgang viste sig at få en sådan selvforstærkende kraft, at betalingsbalancen tydeligt forværredes, fik det imidlertid nationalbanken til at ændre kurs.

Fra 1959, hvor ekspansionen tog til i styrke, kom nogle år, hvor bankernes udlånsstigning lå på mellem 15 og 20 pct. om året, hvor det typiske for 1950'erne var 6 til 8 pct. Nationalbanken anmodede gentagne gange regeringen om en kassereresvelov, da man forudså en krediteksponering som banken ikke kunne magte. Selv om der var en vis enighed om det nyttige i en sådan foranstaltning måtte det erkendes, at der ikke var politisk mulighed herfor. Nationalbanken gennemførte i stedet en diskontoforhøjelse i september 1959 og igen i januar 1960, hver på 0,5 pct., op til 5,5 pct.

Disse bestræbelser fra nationalbankens side kan udmærket opfattes som tegn på det skift i bankens præferencer for valg af pengepolitiske styringsinstrumenter, der gjorde sig gældende fra 1950'erne til 1960'erne. Hvor vægten tidligere i efterkrigstiden blev lagt på en generel regulering af den primære li-

kviditet (brevaftalen) prægedes 1960'erne af forsøg på regulering af kreditgivingen på centrale områder – altså reguleringer af mere selektiv karakter.

Med brevaftalen forelå der i 1950'erne en arbejdsdeling om pengepolitikken mellem nationalbanken og de siddende regeringer. Staten styrede boligbyggeriet i kraft af finansieringsordningen med et betydeligt element af statslån og bestræbte sig for at fjerne udvidelsen af likviditeten i samfundet herfra ved udstedelse af statsobligationer. Denne organisering af realkrediten var imidlertid ikke uden problemer. Der var eksempelvis flere begrundelser for at søge de statslige udlån til byggeriet til favørrente afløst af ordninger, som holdt sig inden for rammerne af det ordinære kapitalmarked.

De statslige boligbyggelån skulle i princippet modsvares af udstedelse af S-obligationer. Da salget af S-obligationer imidlertid ikke fuldt ud var tilstrækkeligt til at neutralisere likviditetsvirkningen fra de statslige udlån, var det nødvendigt at søge balance tilvejebragt gennem overskud på statens drifts- og anlægsposter, idet der var udbredt modvilje mod at forhøje renten på S-obligationerne for at øge afsætningen ad den vej. Der lod sig imidlertid vanskeligt træffe politiske beslutninger om mere væsentlige forøgelser af den offentlige opsparing. De statslige boligbyggelån kunne altså dårligt indpasses i den økonomiske politik.

Da staten trak sig ud af långivningen til boligbyggeriet i 1958 skete det tillige med den begrundelse, at generelle subsidier ikke længere burde ydes. Ydelsen af sådanne subsidier betød nemlig på den ene side, at man kom til at yde støtte til folk, som ikke havde nogen støtte behov, og på den anden side, at man ikke kunne fastsætte støtten så højt, at den virkelig hjalp dem, der havde behov derfor.

Boliglovgivningen i 1958 betød, at der til erstatning for den hidtidige statsfinansiering blev åbnet adgang til at oprette særlige finansieringsinstitutter, som kunne yde lån op til en højere belåningsgrad. Institutterne skulle yde lån mod pant i fast ejendom inden for 75 pct. af pantets værdi. Mod stats- og kommunegaranti kunne lånegrænserne dog forøges til 94 pct. for socialt byggeri, til 90 pct. for mindrebemidlede parcelhusbygherrer samt til 85 pct. for privat byggeri med mindre lejligheder.

Hermed ophørte den statslige udlånsvirksomhed i det væsentlige og erstattedes af statsgarantier. Statens udbetalinger til finansiering af boligbyggeriet havde gennem 1950'erne andraget ca. 500 mill. kr. årligt. I stedet øgedes udbuddet af kasseobligationer fra de bestående kredit- og hypotekforeninger samt de nye 3. prioritetsforeninger.

Regeringen tilkendegav, at bortfaldet af de statslige udlån ikke ville føre til en formindskelse af skatterne og dermed den offentlige opsparing med et tilsvarende beløb, hvilket begrundedes med, at dette ville føre til en reduktion af den samlede opsparing og true valutabeholdningen. Politisk var standpunktet

utvivlsomt begrundet i ønsket om at opretholde den stedfundne forskydning i opsparingens sammensætning. Rent faktisk blev den offentlige opsparing da også øget frem til den finanspolitiske omlægning i 1961.

Den hurtige økonomiske vækst og inflationsforventninger indebar en øget kreditefterspørgsel. Hertil kommer, at omlægningen af boligfinansieringen i 1958 førte til en stærk forøgelse af nybyggeriet, således at der fra 1959 og nogle år frem blev igangsat omkring 35.000 boliger årligt mod godt 20.000 boliger i årene forud. Omlægningen var hermed en selvstændig anledning til forøgelse af kreditefterspørgslen.

Renteniveauet gik i vejret til stadighed. Kreditforeningsobligationsrenten nåede fra et niveau omkring 5½ pct. p.a. i 1958 op på godt 7 pct. i 1961. Nationalbanken forhøjede diskontoen igen i 1961 med 1 pct. op til til 6½ pct. Alligevel fortsatte kreditudvidelsen med at være meget hurtig. Øjensynligt havde rentestigningen ikke nævneværdig indflydelse på investeringslysten i en tid med stor optimisme, og tendenserne til formindskelse af pengeforsyningen som følge af de begyndende betalingsbalanceunderskud blev modvirket af lånoptagelse i udlandet. Omlægningen af statsfinanserne i 1961 og det efterfølgende kasseunderskud bidrog også til at øge pengeforsyningen.

På denne baggrund måtte der siges at være opstået et behov for fornyelse af det pengepolitiske instrumentel. Nationalbanken ønskede som nævnt en kassereserve lov, og i mangel af en sådan udsendte nationalbanken henstillinger til pengeinstitutterne om begrænsning af udlånsstigningerne. En mere afgørende fornyelse af pengepolitikken blev først virkeliggjort i midten af 1960'erne.

Inflation og indkomstfordeling

Indtil 1960 lykkedes det stort set at undgå, at det tiltagende indre efterspørgselspres udløste prisstigninger i større omfang. Det hænger sammen med, at der frem til da ikke var stærke og omfattende tendenser til opgang i pengeindkomsterne udover hvad der fulgte af produktionens vækst. Fra 1957 til 1960 øgedes de samlede pengeindkomster med ca. 25 pct. mens produktionen steg med 17 pct. Bytteforholdet i udenrigshandelen forbedredes imidlertid, således at stigningen i landets realindkomst udgjorde knap 20 pct. Differencen mellem væksten i realindkomst og pengeindkomst – ca. 5 pct. – modsvarede af en stigning i det danske prisniveau.

En ganske betydelig del af fremgangen bestod i øvrigt i en generel nedsættelse af den ugentlige arbejdstid fra 48 til 45 timer gennem den 3-årige overenskomstperiode, der var blevet aftalt i 1958.

Indkomstudviklingen i perioden fra 1957 til 1960 forløb ganske forskelligt for enkelte befolkningsgrupper. Mens byerhvervenes indkomster steg med 27 pct. steg landbrugets indkomster kun med 6 pct. Den gennemsnitlige ind-

komst for lønmodtagere steg svagere end den gennemsnitlige indkomst for selvstændige, og indkomsterne for de befolkningsgrupper, der stod uden for produktionen, steg langsommere end for de aktive. Tillige skete der forskydninger mellem de enkelte grupper af lønmodtagere, idet indkomstforskydningerne navnlig fandt sted i de sektorer der var præget af stærk økonomisk fremgang.

Denne »normale« reaktion i økonomien skabte imidlertid alvorlige problemer på længere sigt. Det hastigere væksttempo kom til at indebære, at indkomstforskelle mellem økonomiens enkelte sektorer langt hurtigere kunne opstå og uddybes. Herved blev kravene til de tilpasningsmekanismer, der kunne udligne forskellene ved at lede ressourcer over til vækstsektorerne, også langt større.

For det offentlige betød dette en udfordring til en ny type økonomisk politik. Den beskrevne udvikling indebar nemlig klart inflationære tendenser. Hvor de nye fremvoksende indkomstforskelle ikke udlignedes ved strukturelle tilpasninger, opstod et kompensationskrav fra de, der ikke var fulgt med, altså fra de beskæftigede og fra interesseorganisationerne i sektorer, hvor den økonomiske vækst havde været mindre kraftig og derfor ikke havde afsted-



Der lægges op til »indkomstgildet« i 1961. Her er LO's forhandlere med foranden, Eiler Jensen, i spidsen på vej ind til forligsmanden. Forligsmanden kunne imidlertid ikke, trods flere forsøg, skabe enighed om et mæglingforslag, og oven på en konflikt blev et mæglingforslag ophøjet til lov trods arbejdsgivernes modstand. Mæglingforslaget indebar en veritabel indkomsteksplosion i forhold til den hidtidige udvikling.



Her er det arbejdsgiverforeningens tur hos forligsmanden. Sv. Heineke som formand banker på døren. Hvis arbejdsgiverne ikke udtrykker den store bekymring hænger det sammen med, at de ikke blev de egentlige tabere ved indkomstspringet da konjunktursituationen muliggjorde, at lønstigningerne straks kunne omsættes i prisforhøjelser. Derimod viste det sig, at den socialdemokratisk-radikale regering ikke var i stand til at gennemføre en økonomisk politik, der kunne udgøre et afbalanceret modspil til lønstigningerne, efterspørgselspresset og inflationen.

kommet så store indkomststigninger. Landbruget rejste eksempelvis store kompensationskrav og lagde vægt bag kravene ved leveringsstopaktioner m.v. Hertil kom at de befolkningsgrupper, der stod uden for produktionen som f.eks. pensionisterne, havde behov for en særlig indsats fra det offentlige side, dersom disse gruppers nyligt forbedrede position i forhold til den øvrige befolkning ikke skulle forringes.

I 1961 sprang indkomsterne brat i vejret. Ved forårets overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked blev givet lønforhøjelser, der langt oversteg de foregående års stigningstakt. Hvor timelønnen i industrien fra 1957 til første kvartal af 1961 steg med 25 pct., så var stigningen alene fra første til andet kvartal af 1961 på 8 pct. For offentligt ansatte var lønfremgangen endnu kraftigere i 1961. Med begrundelse i et opstået efterslæb forhøjedes tjenestemændenes lønninger med 13-14 pct. De store indkomststigninger blev fastlagt efter den hårdeste konflikt på arbejdsmarkedet siden 1945. De faglige organisationer stillede meget høje krav, og et mæglingforslag fra forligsmanden blev forkastet af arbejderne. Efter omfattende strejker blev konflikten løst

ved, at statsminister Kampmann anmodede om et nyt forhøjet mæglingsfor-
slag, som efter arbejdsgivernes forkastelse blev ophøjet til lov.

Springet i pengeindkomsterne påvirkede på den ene side omkostningsni-
veauet og tilskyndede derved til prisforhøjelser, og på den anden side skabte
det en betydelig efterspørgselsstigning og således et klima, hvor prisstigninger
var lette at gennemføre. Et væsentligt resultat af denne proces blev, at de fore-
gående års relative prisstabilitet blev afløst af en kraftigere inflation. I 1962
var forbrugerpriserne omkring 6 pct. højere end året i forvejen. Med denne
prisopgang sikrede de selvstændige i byerhvervene sig deres betydelige ind-
komstfremgang.

Da der ikke i synderligt omfang blev reageret finanspolitisk over for de sto-
re indkomststigninger, gik forbrugernes købekraft følgelig stærkt i vejret,
nemlig med ca. 7 pct. fra efteråret 1960 til efteråret 1961. Forbrugsmulighe-
derne steg herunder stærkere end produktionen, hvilket var ensbetydende
med en forværring af betalingsbalancesituationen. Den politiske reaktion her-
overfor kom først i 1962 i form af en stramning af finanspolitikken.

Velfærdssamfundsideerne, som de blev udtrykt af opsvingsperiodens rege-
ringsbærende partier, lagde stor vægt på fordeling af værdierne. Med den
økonomiske opgang blev der skabt nye muligheder for at tilgodese økonomisk
svagt stillede grupper i samfundet. Storkonflikten på arbejdsmarkedet og de
efterfølgende prisstigninger illustrerede imidlertid ganske klart, at de ideale
fordelingsbetragtninger ikke smittede af på styrkekampen om indkomstdan-
nelsen. Fordelingsbetragtningerne blev henvist til tilrettelæggelsen af de of-
fentlige service- og overførselsordninger, hvor de til gengæld blev en vigtig be-
grundelse for de offentlige udgifters øgede stigningstakt. I det mindste for de
offentlige serviceydelsers vedkommende kom de faktiske fordelingsvirkninger
dog ofte til at henstå som ubekendte, fordi de vanskeligt umiddelbart lod sig
beregne. Tilhængerne af velfærdssamfundsideerne havde imidlertid en fast
tro på skattesystemets og offentlige serviceydelsers udlignende effekt.

Hvad fordelingen af de personlige indkomster angår, var situationen frem
til begyndelsen af 1960'erne den samme som gennem 1950'erne. Der foregik
stort set ingen ændringer men dog nærmest med en ganske minimal tendens til
større udjævning. Beskatningen og den offentlige service- og overførselsvirk-
somhed kom dog i hurtigere vækst, og i det mindste overførselsordningerne
havde utvivlsomt en klart udjævnende effekt.

Erfaringerne fra storkonflikten i 1961 og det efterfølgende indkomstspring
medvirkede dog på et enkelt ikke uvæsentligt punkt til et initiativ, der sigtede
mod at samordne løn- og indkomstdannelsen med den økonomiske politik.
Folketinget vedtog i 1962 at etablere Det økonomiske Råd som et organ for
økonomisk samordning.

Udenrigshandel og betalingsbalance

Fjernelsen af valutarestriktioner og påbegyndelsen af offentlig låntagning i udlandet indebar, at man i den økonomiske politik kunne disponere med væsentligt større valutareserver i ryggen end nogen sinde før i efterkrigstiden. Tillige var der både i 1957, 1958 og 1959 overskud på betalingsbalancen oven på en betydelig bytteforholdsforbedring. Tiden fra 1957 og frem til begyndelsen af 1960'erne var da også fri for de opbremsninger i den økonomiske aktivitet, som til stadighed blev foretaget i den første del af 1950'erne.

Udenrigshandelen voksede betydeligt i perioden, men nok så vigtigt var det måske, at den markant ændrede sammensætning. Det samlede bruttonationalprodukt voksede med 25 pct. fra 1957 til 1960 og eksportfremgangen var af samme størrelse. Importen voksede med hele 31 pct., således at betalingsbalancen stadig blev forringet. I 1960 opstod der underskud på de løbende poster. Eksportfremgangen dækker over en vækst i den egentlige landbrugseksport på kun 14 pct. mens industrieksporten forøgedes med hele 43 pct.

I 1961 ændres billedet. Bruttonationalproduktet vokser fortsat stærkt, nemlig med over 10 pct. Eksportfremgangen bremser derimod op, idet der kun opnås en vækst på knap 3 pct. Landbrugseksporten bliver endda direkte reduceret, mens industrien øger eksporten med 8 pct. Importen går frem med knap 4 pct., og betalingsbalancen bliver yderligere forringet. Det er tydeligt, at de erhvervsstrukturelle problemer stærkt præger udviklingen.

Skiftet i eksportens sammensætning betyder også et skift i eksportens landfordeling. Hvor 54 pct. af landbrugseksporten i 1960 gik til England, så blev kun 7 pct. af dette års industrieksport aftaget af England. Industrieksporten var i modsætning til landbrugseksporten spredt på en lang række lande med Sverige som den største aftager – 17 pct. af den samlede industrieksport i 1960. Vesttyskland kom på en andenplads og Norge på tredjepladsen. I alt aftog de nordiske lande omkring 1/3 af industrieksporten i 1960, og da det var industrisektoren, der havde overtaget eksportdynamikken, var der grundlag for en virkelig nyorientering i udenrigshandelspolitikken.

Liberaliseringen af den internationale handel var inden for OEEC-området nået stadig videre gennem 1950'erne, og ved slutningen af årtiet henstod i hovedsagen to problemområder, hvor det ikke var lykkedes at nå til enighed. Det drejede sig om restriktionerne i handelen med landbrugsvarer og om landenes toldbeskyttelse. Udviklingen i Europa kom til at indebære, at det ikke blev gennem OEEC-samarbejdet men via markedsdannelserne, at der søgtes løsninger på disse problemer.

Allerede i 1952 havde de seks lande Vesttyskland, Frankrig, Italien, Holland, Belgien og Luxembourg i fællesskab dannet Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, og dette samarbejde udvidedes gennem indgåelse af Rom-traktaten i

1957 til et egentligt økonomisk fællesskab, EF. I første omgang etableredes en toldunion, hvor indbyrdes told afvikledes, samtidig med at man etablerede en fælles toldmur over for tredielande. Tillige sigtedes mod et helt fælles marked med fri bevægelighed mellem landene og med en fælles erhvervs politik m.v.

Danmark fulgte – ikke mindst på grund af det engelske markedes store betydning for landbrugseksporten – England, som stod uden for EF. Herved kom Danmark altså i en situation, hvor en trods alt ikke ubetydelig del af det potentielle eksportmarked befandt sig bag en solid toldmur.

På initiativ af England blev der etableret endnu et markedsområde i Europa, nemlig European Free Trade Association, EFTA, bestående af England, Sverige, Norge, Danmark, Schweiz, Østrig og Portugal. Kernen i dette samarbejde var en aftale om afvikling af den indbyrdes indførselstold samt afskaffelse af de resterende kvantitative indførselsrestriktioner. Aftalen omhandlede imidlertid ikke landbrugsvarer. Denne omstændighed, og selve det forhold at Europa var opdelt i to forskellige markedsblokke, indebar, at situationen for Danmark måtte forekomme klart utilfredsstillende.

Paradoksalt nok blev tilslutningen til EFTA i øvrigt anledning til, at den danske toldlovgivning i 1960 blev ændret i stærkt restriktiv retning. I 1959 var en betydelig del af den danske industriproduktion stadig underlagt importregulering, hvorimod toldbeskyttelsen var beskedent. Når dette var tilfældet trods OEEC-aftalerne om restriktionsafvikling, er forklaringen, at man fortrinsvis liberaliserede handelen for varer, der repræsenterede en relativt stor del af importen men en lille del af den indenlandske produktion. Da tyngdepunktet i 1959 i de fleste andre europæiske landes industribeskyttelse lå i toldtarifferne, og da EFTA-aftalen krævede hurtig afvikling af kvantitative restriktioner men langsommere afvikling af told, var konsekvensen, at Danmark ville komme til at åbne sit hjemmemarked for fremmede industrivarer hurtigere, end de øvrige deltagere kom til at åbne deres hjemmemarkeder for danske industrivarer. Samtidig med at toldbeskyttelsen i 1960 blev sat stærkt i vejret, så den målt på et udsnit af industriproduktionens værdi gik fra 11 til 16 pct., udvidedes liberaliseringen fra de hidtidige 36 pct. af industriproduktionen til 87 pct., og man nedlagde direktoratet for vareforsyning, der i den offentlige mening var kommet til at stå som et symbol for restriktionspolitikken.

Økonomisk politik 1961-1973

Indledning

1960'erne var den gyldne tid, hvor velfærden blev iøjnefaldende. Fuld beskæftigelse og hurtig økonomisk vækst. Det blev derfor også en tid for afprøvning af nogle politiske idealer, nu, hvor den økonomiske baggrund for at reformere samfundet var til stede. »Fuld beskæftigelse og stærk økonomisk vækst er ikke blot de væsentligste betingelser for størst muligt nationalprodukt pr. indbygger og dermed en høj gennemsnitlig levestandard, men også det bedste udgangspunkt for en retfærdig fordeling af goderne og en høj grad af social sikkerhed« sagde socialdemokraten Ivar Nørgaard i 1962 og beskrev hermed sit partis ideal af et velfærdssamfund. (I bogen Velfærdsteori og velfærdssat).

Det økonomiske fundament under velfærdssamfundet var dog måske i virkeligheden ikke synderlig solidt. Industrien var fra slutningen af 1950'erne kommet ind i et stærkt opsving båret frem af meget stor eksportfremgang, men industrisektoren var endnu i begyndelsen af 1960'erne ikke af en sådan størrelse, at den kunne bære den økonomiske udvikling. Landbrugserhvervet var i stagnation og uden muligheder for at sætte eksporten i vejret. Der henstod altså et betydeligt erhvervsstrukturelt problem, hvor det måtte være afgørende, at industrien fik mulighed for at sætte produktionen og eksporten i vejret.

Rent faktisk foregik der også en betydelig industriel udbygning. Fra 1958 til 1970 mere end fordobledes industriproduktionen og beskæftigelsen øgedes fra godt 300.000 personer til over 400.000. Alligevel blev landets erhvervsstrukturelle problemer ikke løst, omend de ændrede karakter. Det hænger sammen med, at Danmark, endnu inden det for alvor var blevet et industriland, udvikledes til et servicesamfund med meget omfattende offentlige servicefunktioner og en meget høj boligstandard. Udviklingen foregår i øvrigt springvis, hvor væksten i de offentlige aktiviteter tager markant til omkring 1965.

Den skæve erhvervsstruktur kommer til udtryk i uligevægten i udenrigshandelen. Bortset fra det økonomiske opsvings første år i slutningen af 1950'erne (og 1963) har der været et stadigt underskud på betalingsbalancens løbende

poster. Merforbruget i forhold til produktionen blev langt ind i 1960'erne alt-overvejende taget som udtryk for, at nødvendigheden af erhvervsomstilling indebar et særligt finansieringsbehov i en overgangsperiode. Investeringerne fik imidlertid ikke et sådant omfang og var så eksportindustrielt orienterede, at det i løbet af 1960'erne lykkedes at skaffe tilstrækkeligt valutagrundlag for videre investeringer og et stærkt stigende offentligt og privat forbrug. Dette på trods af, at industrien i perioden havde gode muligheder for at øge afsætningen på de udenlandske markeder. Gennem størstedelen af perioden var der til gengæld et betydeligt indenlandsk efterspørgselspres.

Det er vanskeligt at vurdere, men i øvrigt et meget diskuteret spørgsmål, i hvilken grad udviklingen af de offentlige serviceaktiviteter og af boligforsyningen har været styret og altså været udtryk for udtalte politiske beslutninger. Sider af spørgsmålet har allerede været behandlet i foregående kapitler. På den ene side var de offentlige goder og boligforsyningen ganske klart en kerne i det velfærdssamfund, som satte social sikkerhed og retfærdig fordeling i højsædet og som der må siges i folketinget at have været en vælgermæssig baggrund for at søge realiseret. På den anden side var der til stadighed betydelige både politiske og teknisk-administrative begrænsninger og blokeringer for den økonomisk-politiske indsats, og disse begrænsninger umuliggjorde en tættere styring af den offentlige udgiftsudvikling og af boligbyggeriet.

Hertil kommer, at der i kraft af, at de internationale økonomiske muligheder ændrede sig så brat for Danmark og pludselig gav plads for en betydelig økonomisk vækst, også pludseligt opstod stærke kræfter, der trak i retning af at ændre infrastrukturer, sociale mønstre o.s.v. Disse grundlæggende samfundsforandringer, der var forudsætninger for væksten, ændrede ganske vilkårene for den offentlige virksomhed. De mange nye offentlige aktiviteter kan i høj grad ses som redskaber, der skaffede plads for forandringerne i samfundet og dermed for den økonomiske vækst. Det er muligt, at opbygningen af nye infrastrukturer og sociale systemer etc. også kunne have foregået på anden måde end ved den stærke udbygning af den offentlige virksomhed. Det er dog i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at den stærkeste forøgelse af den offentlige virksomhed fandt sted lige før og efter 1970 i netop den eneste periode under højkonjunktoren, hvor ikke en socialdemokratisk men en borgerlig VKR-regering var ved magten med programmet »Skatterne har nået bristepunktet«, som det blev udtrykt af den konservative finansminister Poul Møller.

Når boligbyggeriet også voksede voldsomt i omfang hænger det selvfølgelig sammen med, at de stigende indkomster i sig selv førte til ønsker om større boligforbrug, men det er givet, at de efterhånden meget faste forventninger om, at de gode tider ville fortsætte, fik flere mennesker til at acceptere en høj husleje i en ny ejerbolig i en periode med udsigten til en løbende lettelse af den re-

ale huslejebyrde og til en kapitalgevinst ved de stigende ejendomspriser. Skattesystemets indretning med ret til fradrag af renter i indkomstopgørelsen viste sig også at få en stadig stærkere stimulerende virkning for boligbyggeriet efterhånden som både renteniveauet og indkomstskatteniveauet gik op.

Det sidste problem illustrerer et stadig klarere dilemma i velfærdsstatens politiske styre. Med den betydelige økonomiske vækst fulgte hurtige, dybtgående forandringer i samfundet, og en økonomisk-politisk regulering kunne derfor vanskeligt alene bestå af stadige ændringer omkring de samme påvirkningsfaktorer – ændring af skattesatser, renter o.s.v. De økonomiske problemer ændrede principielt karakter når betydelige samfundsstrukturer blev forandrede, og presset for at finde helt nye påvirkningsfaktorer blev ganske betydeligt. Fornyelser viste sig imidlertid ofte at støde på politiske vanskeligheder i folketinget, fordi der næsten uvilkårligt ville være tale om at ændre i ejendomsrettens indhold, i fordelingen mellem forskellige befolkningsgrupper eller i andre »velerhvervede rettigheder« eller ideologiske udgangspunkter. Med den hurtigere vækst fulgte altså en ny »ideologisering« af den politiske debat om den økonomiske politik.

Ingen enkelt velafklaret politisk bevægelse har domineret dansk politik i nyere tid. Der har kun i kortere perioder efter 1945 siddet flertalsregeringer, og især efter at de hurtigere samfundsforandringer satte ind omkring 1960 kan det nok siges, at politisk fastlåsning i folketinget forklarer, hvorledes betydelige områder for den økonomiske politik i bemærkelsesværdig grad har været præget af ikke-beslutning. Velfærdsstatens økonomiske politik rummer også et element af »visnepolitik« i sig.

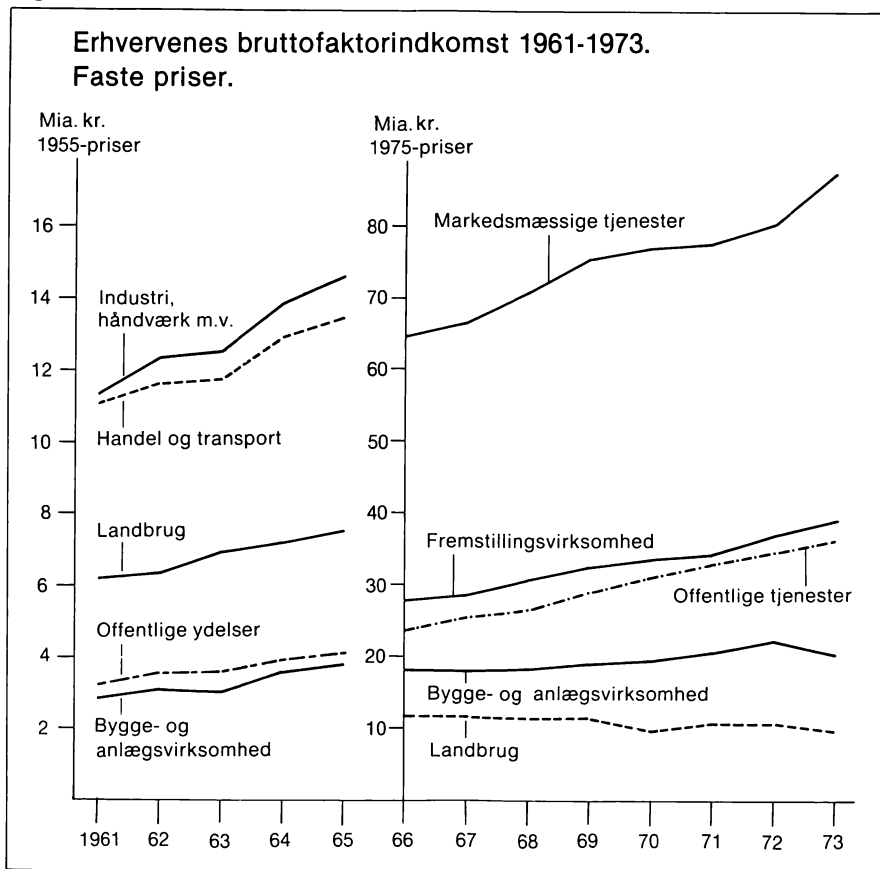
Erhvervenes situation

Den økonomiske væksts tempo gik tydeligt i vejret fra 1958. Hvor den årlige vækstrate for perioden 1950-1958 var omkring 2½ pct., lå den i årene fra 1958 til 1965 på over 5 pct. som gennemsnit – altså en fordobling. Samtidig forsvandt arbejdsløsheden og produktionskapaciteten blev efterhånden reelt udnyttet fuldt ud. På den baggrund var den økonomiske vækst i de følgende år fra 1966 til 1973 en smule lavere, nemlig omkring 5 pct. som årligt gennemsnit.

Produktionsapparatet blev grundigt omstruktureret under den udvikling samfundet kom ind i efter slutningen af 1950'erne. Figur VIII.1. giver et indtryk af forandringerne. Landbrugets produktion stagnerede definitivt og byerhvervene over en bred front udbyggedes i hurtig takt.

Arbejdsstyrken, der gennem 1950'erne var blevet forøget med 2 pct. i alt, gik frem med hele 12 pct. i løbet af 1960'erne. Bag ved så stort et spring ligger fle-

Figur VIII.1.

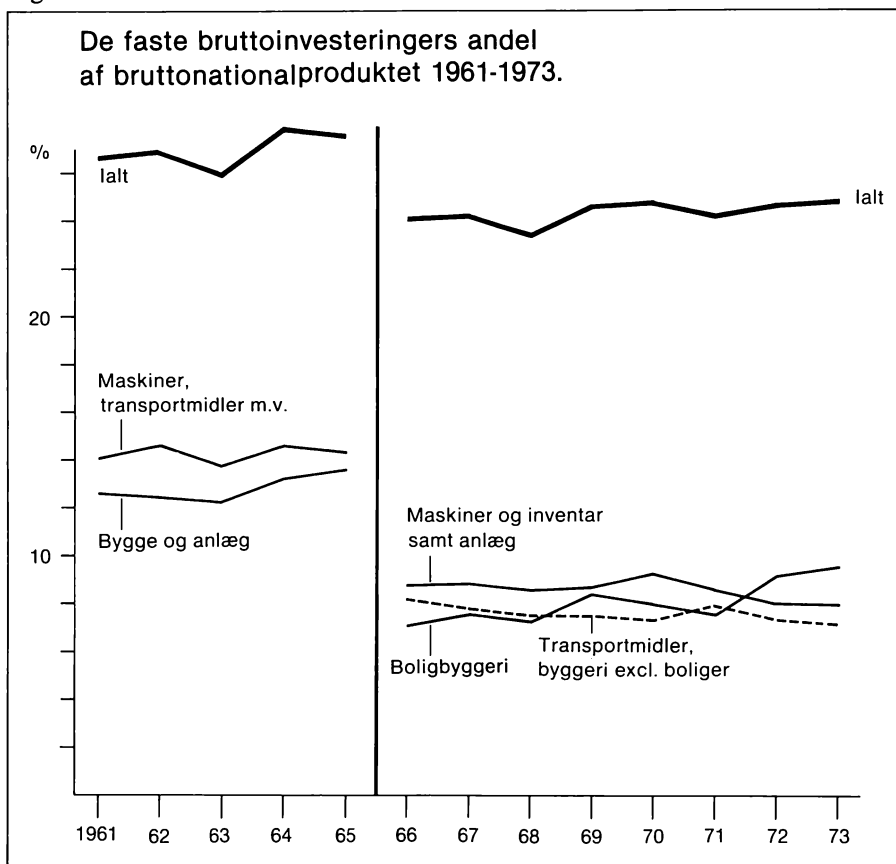


Kilde: Danmarks Statistik.

re omstændigheder. For det første var fødselshyppigheden i 1940'erne markant højere end tiårene både forinden og efterfølgende, og følgelig nåede »de store årgange« ind i arbejdsstyrken i løbet af 1960'erne. For det andet blev erhvervsfrekvensen øget. Hvor der i 1960 indgik 63 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder mellem 15 og 74 år i arbejdsstyrken, så var denne andel i 1970 øget til 65 pct. på trods af at de unge er betydeligt længere under uddannelse. Forklaringen herpå var især, at mange hjemmegående husmødre kom ud på arbejdsmarkedet, men det spillede også en rolle, at vandringsmønstret blev vendt. Hvor der både i 1940'erne og 1950'erne havde fundet en nettotilvandring fra landet sted, så stod en nettotilvandring i 1960'erne for 8 pct. af befolkningsfremgangen. De tilkommende var hovedsagelig fremmedarbejdere og indgik altså i arbejdsstyrken.

Den væsentlige udvidelse af arbejdsstyrken i en periode med stærk efterspørgsel har naturligvis bidraget til fremgangen i økonomisk vækst, selv om en ikke ubetydelig del af udvidelsen af antallet af personer i arbejdsstyrken

Figur VIII. 2.



Kilde: Danmarks Statistik.

blev modsvaret af en nedgang i arbejdstiden, både generelt og specielt for kvinder, der i stort omfang fandt deltidsbeskæftigelse. I forhold hertil har det imidlertid uden tvivl også været afgørende, at den store nytilgang til arbejdsmarkedet har lettet strukturomstillingen i erhvervene. Vækstsektorerne har ikke alene været afhængige af arbejdskrafttilgang fra stagnerende sektorer – først og fremmest landbruget – med deraf følgende omstillingsproblemer socialt og uddannelsesmæssigt.

Når der er peget på, at erhvervsstrukturen ikke udviklede sig, så der nåedes balance i udenrigshandelen, hører det med i billedet, at den stærke vækst i sig selv rummede tendenser til pres på nogle hjemmemarkedssektorer. Kvindernes mere almindelige deltagelse i arbejdslivet kunne eksempelvis formentlig kun realiseres så hurtigt, fordi der samtidig blev udbygget offentlige børnepassningsordninger, flytningen fra land til by fordrede et omfattende boligbyggeri etc. Det er et spørgsmål, om ikke vækstens indbyggede tendenser til at

Tabel VIII.1.
Arbejdsstyrken 1950-1970.

	1950	1960	1970
Samlet arbejdsstyrke (1.000)	2.063	2.094	2.313
Pct. vis fordeling på erhverv:			
Landbrug, fiskeri m.v.	25	18	11
Fremstillingsvirksomhed m.v.	27	29	29
Bygge- og anlægsvirksomhed	7	7	9
Handel og omsætning	13	14	15
Transport	6	7	7
Privat service og liberale erhverv	12	11	9
Offentlig virksomhed	8	11	17
Andet	2	3	3
Samlet erhvervsfrekvens, 15-74 årige	68	64	65
Erhvervsfrekvens for:			
mænd	87	84	77
gifte kvinder	28	23	42
ikke gifte kvinder	64	56	44

Kilde: Folketællingerne.

skabe pres på disse sektorer har været særlig betydelige, fordi væksten blev så hektisk i 1960'erne, hvor den i modsætning til den forudgående periode var stærkere end i de fleste andre OECD-lande.

Trods den omstændighed, at Danmark fortsat stod over for ganske betydelige erhvervsstrukturelle problemer, stoppede opgangen i investeringsniveauet efter 1961. Som det fremgår af figur VIII.2. viste kun boliginvesteringerne en niveauhævnning frem til begyndelsen af 1970'erne, hvorimod de egentlige erhvervsinvesteringers andel af bruttonationalproduktet var svagt faldende. Opgang i forbrug fik i denne gyldne periode øjensynligt en prioritet frem for investering i erhvervsudvikling.

De offentlige finanser

Ved indgangen til 1960'erne begynder den hurtigere økonomiske vækst for alvor at sætte sine spor, og det økonomiske mønster bliver forandret. Det er bytteforholdsforbedringen, gunstigere internationale afsætningsmuligheder for industrielle produkter og frigørelsen fra kravet om balance også på kort

sigt i udenrigshandelen, der muliggør det økonomiske spring. Disse forhold fremkalder samtidig nogle nye krav til den økonomiske politik.

Snart kom hele arbejdsstyrken i beskæftigelse og virksomhedernes kapacitet blev udnyttet fuldt ud. Det var da afgørende nødvendigt med en stram efterspørgselsstyring, som det også havde været i 1950'erne. Situationen var imidlertid ændret, for hvor konsekvensen af manglende styr på efterspørgslen i 1950'erne var et pres på betalingsbalancen, som da ikke kunne accepteres, så bliver konsekvenserne efter 1960 foruden et pres på betalingsbalancen – som nu godt kan accepteres på kort sigt – også et inflationspres, som truer med at forringe landets konkurrenceevne. Hermed vanskeliggøres det at opnå balance i udenrigshandelen også på længere sigt.

Det kan diskuteres, hvor succesfuld finanspolitikken var i 1950'erne, men under alle omstændigheder lykkedes det over tiåret at sikre en ligevægt i udenrigshandelen. Efter 1960 slippes taget i den samlede efterspørgsel med stadige betalingsbalanceunderskud til resultat. Ligeledes bliver inflationen stærkere delvis dog som en følge af stærkere prisstigninger hos Danmarks samhandelspartnere.

Tabel VIII.2.

Indikatorer for nogle af den økonomiske politikens hovedmål 1961-1973.

	Bruttonational- produkt i faste priser. Stigningstakt %	Forbruger- pristal. Stignings- takt %	Ledighed i pct. af samtlige forsikrede %	Overskud på betalingsbalan- cens løbende poster i pct. af BNP %
1961	5,9	3,7	3,3	-1,5
1962	5,5	8,2	3,0	-3,0
1963	0,5	4,3	4,2	0,3
1964	8,9	4,2	2,4	-2,0
1965	4,8	6,0	2,0	-1,6
1966	2,4 ¹⁾	7,5	2,3	-1,7 ¹⁾
1967	3,7	7,0	2,7	-1,5
1968	3,8	8,2	5,0	-1,4
1969	6,5	3,0	3,9	-2,2
1970	2,3	6,6	2,9	-3,0
1971	2,4	6,2 ²⁾	3,7	-1,8
1972	5,4	6,5	3,6	0,6
1973	3,8	9,4 ²⁾	2,4	-1,9

1) Overgang fra gammel til ny nationalregnskabsopgørelse. Se herom i Danmarks Statistik: Nationalregnskabsstatistik 1966-1981. København 1983.

2) Indeksets vægte fornyet.

Kilde: Danmarks Statistik.

Der kan peges på adskillige årsager til den skæve økonomiske udvikling, selv om det i sagens natur ikke lader sig gøre at give nogen definitiv forklaring.

Den fulde beskæftigelse satte sit præg på løndannelsen. Indtil omkring 1961 havde lønfremgangen på arbejdsmarkedet stort set afspejlet den stedfundne forøgelse af arbejdsproduktiviteten, men ved overenskomstfornyelsen i 1961 blev denne udviklingslinie brudt, da efterspørgselspresset udløste en veritabel bølge af indkomststigninger. Der udviklede sig en situation, hvor større stigninger i pengeindkomsterne på den ene side hævede omkostningsniveauet og tilskyndede til prisforhøjelser og på den anden side øgede efterspørgslen, så prisstigninger var lette at gennemføre.

Det offentlige forbrug bliver større, og fra omkring 1965 er forbrugsstigningen endda meget betydelig. Andre steder i bogen bliver der set nærmere på baggrunden for denne udvikling. Her skal blot gøres opmærksom på, at det relativt set større offentlige forbrug logisk må modsvares af en forholdsmæssig begrænsning af det private forbrug eller de private investeringer. Men det viste sig vanskeligt i praksis at få dette regnestykke til at gå op. Reguleringer af de private forbrugsmuligheder kan i princippet i hovedsagen gennemføres ved at dæmpe indkomstudviklingen eller ved at øge beskatningen. Som nævnt sprang lønstigningstakten i vejret ved begyndelsen af 1960'erne, men trods politiske bestræbelser for at finde måder at sikre en langsommere lønfremgang, lykkedes det ikke i større omfang at realisere en indkomstpolitik.

Beskatningen blev sat stærkt i vejret, men det kneb at bruge skatteskruen så meget, at det holdt efterspørgselspresset i ave. Problemerne her var adskillige. For det første var skattesystemet ikke egnet til at klare den stærkt stigende belastning.

Indkomstkatten var den langt vigtigste indtægtskilde i begyndelsen af 1960'erne, men en stærk forøgelse af satserne her var problematisk fordi meget høje marginalskatte, ud over i sig selv at have vanskeligt ved at vinde accept, mindsker incitamentet til arbejde og tilskynder til unddragelse. En reform i 1967 afskaffede den traditionelle ret til at fradrage den i årets løb betalte skat beregnet ud fra sidste års indtægt ved opgørelsen af årets indkomst, hvorved beskatningsgrundlaget efter 1967 blev væsentligt forøget og marginalskatteproblemet reduceret for en periode.

Tillige udvikledes nye beskatningsformer. Vigtigst er de generelle omsætningsafgifter, der introduceres i 1962 med oms'en som en generel afgift på omsætningen beregnet i engrosleddet. I 1967 erstattes oms'en af moms'en, der beregnes i alle omsætningsled af merværdiomsætningen og i øvrigt medtager visse kategorier af goder, som ikke var omfattet af oms'en. Ud over at aflaste indkomstbeskatningen afhjælper de generelle omsætningsafgifter et andet problem, nemlig inflationens udhuling af skatteopkrævningen. Med de mere

betydelige prisstigninger og med udsving i inflationstakten blev indkomstskattens opkrævningsform forældet. Skatteudskrivningen fastsattes efterfølgende, idet der på baggrund af en opgørelse over årets indkomster blev fastsat en udskrivningsprocent og månedlige faste skatterater, der skulle gælde for det følgende skatteår. Systemet afspejler, at det er blevet til forud for udviklingen af en moderne finanspolitik, men det lod sig dog anvende indtil 1960'ernes inflation og stærke vækst i de offentlige budgetter. Her viste det sig imidlertid utilstrækkeligt, blandt andet fordi det ikke giver plads for justeringer i årets løb, hvis f.eks. indkomsterne og priserne skulle vise sig at gå hurtigere op end forudsat. Derimod øges provenuet af omsætningsafgifterne automatisk eftersom de jo opkræves som en fast procentsats af omsætningen. I 1970 omlægges også indkomstskattesystemet til et mere »inflationssikret« system, nemlig kilde-skatte-systemet.

Ud over de tekniske problemer i skattesystemet, som i det mindste delvis og foreløbigt fandt løsninger gennem 1960'erne, viste der sig for det andet tydeligt nogle politiske problemer i forbindelse med det stærkt stigende skattetryk. De borgerlige politiske partier tog afstand fra skattestigninger, og der var ikke større lyst i socialdemokratiet til åbent at gå ind for et stigende skattetryk, selv om det måtte være en naturlig konsekvens af partiets ønsker om offentlige velfærdsforanstaltninger.

Som en udløber af den hurtigere opgang i de offentlige udgifter og skattetryksproblematikken blev der gjort tilløb til opstilling af en egentlig samlet udgiftspolitik i løbet af 1960'erne. I 1966 blev der for første gang opstillet et 3-årsbudget i tilknytning til finansloven, og siden har de årlige finanslovsforslag været forsynet med budgetoverslag. Initiativet gav anledning til en principiel politisk debat om den samlede udgiftsudvikling, som folketinget fik et langt bedre overblik over. De borgerlige partier og især de konservative vendte sig imod stigningstakten i de statslige udgifter sådan som den tegnede sig i 3-årsperspektivet. I stedet ønskede de konservative statueret, at det offentlige ikke måtte vokse mere end svarende til produktivitetsstigningen i det private erhvervsliv. Den socialdemokratiske regering udbad sig heroverfor besked om, hvilke konkrete aktiviteter, der efter konservativ opfattelse skulle fjernes, men fik ikke noget svar.

Som et resultat af debatten om det første 3-årsbudget opnåedes dog enighed om en henstilling til regeringen om en række effektiviseringsforanstaltninger. Regeringen skulle bringe mere styr over ansættelses- og personalepolitikken, iværksætte rationaliseringsvirksomhed f.eks. ved edb-benyttelse, udskille funktioner, hvortil der ikke længere svarer et rimeligt behov, forbedre planlægningen og prioriteringen af investeringsprojekter m.v. Henstillingen førte ikke umiddelbart til initiativer fra regeringens side, og ved debatten om den følgende finanslov i 1967 fandt også den socialdemokratiske ordfører anledning til at beklage dette.

Da VKR-regeringen trådte til i 1968, lagde den allerede ved tiltrædelsen vægt på at gennemføre besparelser i forhold til det da foreliggende budgetoverslag. Regeringen gennemførte besparelser i alt opgjort til 600 mill. kr. eller knap 3 pct. af de statslige drifts- og anlægsudgifter. Det skete ved udskydelse af anlægsarbejder, ved nedskæring af budgetreserver, korrektion af skøn m.v. Alligevel voksede drifts- og anlægsudgifterne med 18 pct. i 1968-69.

Finansloven for 1969-70 blev fra grunden forberedt af VKR-regeringen, og det lykkedes at bringe den samlede stigningstakt for drifts- og anlægsudgifterne ned på 11 pct. I forbindelse med finanslovsforslaget tog regeringen i øvrigt forskellige initiativer til bedring af styringsmulighederne. Budgetteringen blev tilrettelagt efter et budgettrammeprincip, der stærkt forenkede oversigten over de ikke-lovbundne områder. Tillige blev budgetoverslagene forlænget med yderligere et år. Endelig sigtede regeringen mod på lidt længere sigt at få ændret nogle af de udgiftsbetingende faktorer i samfundet. Der blev bebudet en revision af det kommunale refusionssystem med indførelse af generelle tilskud og regeringen igangsatte arbejdet med perspektivplanlægningen.

I det følgende par år blev taget yderligere initiativer til bedring af de udgiftspolitiske styringsmuligheder i den offentlige sektor. Her var blandt andet tale om indførelse af personalelofter og midlertidige bygge- og anlægsstop. Administrationsdepartementet blev oprettet til koordinering af rationaliseringsvirksomheden. Der blev også gjort direkte forsøg på at begrænse de løbende statslige udgifter gennem forskellige indgreb i budgetterne, f.eks. ved procentvise begrænsninger i dispositionsadgangen og ved begrænsning i adgangen til at opregulere driftskonti på tillægsbevillingsloven. Som forberedelse af finanslovsforslaget for 1971-72 nedsatte VKR-regeringen et internt udvalg – støvsugerbanden – til at gennemgå alle udgiftsområder for at finde besparelser, og der blev således for første gang gjort forsøg på en lidt mere systematisk behandling af bespareelsesproblemet. Initiativet blev til gengæld stærkt kritiseret af oppositionen, der ikke havde fået lejlighed til at medvirke i tilrettelæggelsen af besparelserne.

Det er vanskeligt præcist at vurdere effekten af de udgiftspolitiske initiativer frem til begyndelsen af 1970'erne, men det kan dog konstateres, at bestræbelserne for direkte at gribe ind i finanslove og budgetoverslag kun førte til yderst marginale ændringer af den offentlige virksomheds reelle omfang. Ligeledes viste det sig, at der ikke kunne opnås hurtige og kontante resultater af initiativerne for at bedre de offentlige styringssystemer. Det var i bedste fald en langvarig proces at realisere helt nye principper for styringen af den offentlige virksomhed og herunder at få indpasset kommunerne i den samlede udgiftspolitik. Hermed lykkedes det slet ikke for VKR-regeringen at fastholde dens erklærede udgiftspolitiske målsætninger.

De udgiftspolitiske vanskeligheder måtte uundgåeligt erkendes temmelig

hurtigt. VKR-regeringen så et aktuelt hovedproblem deri, at de lovbundne udgifter og herunder refusionerne til kommunerne voksede meget hurtigt. Dette forhold indebar, at en effektiv indgriben i forhold til udgiftsudviklingen måtte rettes mod de grundlæggende lovgivningsmæssige rammer for den offentlige virksomhed.

Da socialdemokratiet overtog regeringsmagten igen i 1971 blev bestræbelserne for at bedre styringsmulighederne i det offentlige videreført stort set efter de retningslinier, der var blevet afstukket af VKR-regeringen. Nye principper i statens styring af kommunerne indtog her en central placering. Tillige fandt den nye regering anledning til nærmere at gennemgå de lovgivningsmæssige rammer med henblik på at opnå en øjeblikkelig afdæmpning af den offentlige udgiftsudvikling. Til dette formål blev i 1972 nedsat et 17-mandsudvalg i folketinget – kulegravningsudvalget, således at alle partier med et ansvar for den gældende lovgivning også skulle tage et medansvar for ændringer. Det lykkedes faktisk udvalget med økonomi- og budgetminister Per Hækkerup som formand at nå til enighed om egentlige og betydende lovændringer, men på et tidspunkt slap detaljer om forslagene ud til offentligheden, og især vakte et forslag til omlægning af de sociale pensioner furore. Regeringen underkendte derpå Per Hækkerup og lod spareplanen falde. I stedet blev gennemført forskellige mindre betydende afdæmpninger af det udgiftsforløb, der var stipuleret i budgetoverslagene.

Det lykkedes altså ikke gennem højvækstperioden at nå frem til almindeligt accepterede rammer for samlede overvejelser om de offentlige udgifters omfang. De løbende indgreb i budgetterne i besparelsesøjemed førte nok alene til marginale ændringer af udgiftsudviklingen, og bestræbelserne for at udvikle sådanne styringssystemer i den offentlige sektor, at udgiftsudviklingen mere effektivt lod sig styre, nåede heller ikke forud for det økonomiske sammenbrud i 1973 så langt, at der viste sig afgørende resultater.

Boligbyggeriet øges stærkt fra slutningen af 1950'erne, og også her findes en selvstændig forklaring på den skæve økonomiske udvikling. Indtil 1958 kunne staten temmelig nøje regulere omfanget af byggeriet i kraft af den statslige finansieringsordning. Herefter bliver den offentlige påvirkningsmulighed mere indirekte og kommer først og fremmest til at bestå i påvirkningen af kreditmarkedet, dels renteniveauet dels vilkårene for opnåelse af kredit i øvrigt. Ansvaret for reguleringen af dette område glider følgelig i nogen grad fra regering til nationalbank, der også i løbet af 1960'erne får andre hensyn at tage i betragtning i pengepolitikken. I øvrigt viser det sig at være uhyre vanskeligt at regulere boligbyggeriets omfang nøjere ved hjælp af renten og indgreb over for kreditgivningsvilkårene, som det nærmere bliver påpeget senere i dette kapitel i omtalen af de pengepolitiske problemstillinger. De stigende forbrugsmuligheder i forbindelse med betydelige skattemæssige fordele ved at eje egen

bolig og forventninger om fortsat inflation, der hurtigt letter tilbagebetalingen af gælden i ejerboliger, fører til et meget stærkt efterspørgselspres inden for boligsektoren. Den politiske vilje til at gennemføre mere snærende begrænsninger af boligbyggeriet var nok også mindre. Ikke mindst for socialdemokratiet repræsenterede byggeriet tydeligvis en social indsats og en indsats for større lighed. Trods en stadig og heftig debat herom lykkedes det heller ikke at gennemføre en skattereform, der kunne bringe de stigende kapitalgevinster på jord og fast ejendom under beskatning.

Når de mange politiske og administrative hindringer tages i betragtning er det ikke overraskende, at den indenlandske efterspørgsel generelt oversteg produktionen og at der fra år til år skete betydelige udsving i efterspørgselspressets styrke.

Tegn i denne retning viste sig allerede ved indgangen til 1960'erne, hvor priser og lønninger pludseligt sprang i vejret. Det er bemærkelsesværdigt, at finanspolitikken på dette meget afgørende tidspunkt, hvor alvorlig ubalance var ved at vise sig i økonomien, blev slækket markant med finansloven for 1961-62 som nærmere omtalt i kapitel VII. Her ligger utvivlsomt en væsentlig årsag til, at så dybe ubalanceforhold opstod sammen med springet til den hurtigere vækst, at der i løbet af 1962 og 1963 nødvendigvis måtte iværksættes særdeles vidtgående tilpasninger af den økonomiske politik i kontraktiv retning. Bag den uholdbare forværring af statsfinanserne lå ikke mindst en øget vækst i statsudgifterne med udvidelser af de offentlige ydelser på social- og undervisningsområdet. Beskatningen blev imidlertid samtidig i mindre omfang lettet.

Finanspolitikken i første halvdel af 1960'erne fik på denne baggrund nærmest form af krisepolitik. Alene fra 1962 til 1963 gik den statslige beskatningsandel af nettonationalindkomsten frem fra 22,7 pct. til 26,3 pct. og i 1966 nåede andelen op på 30,7 pct. Den stærke stramning i 1962 blev nået ved indførelse af oms'en på 9 pct. Overskuddet på statens drifts- og anlægsbudget blev også fra 1961 og frem til 1966 øget år for år og nåede i 1966 et niveau svarende til 10 pct. af de samlede drifts- og anlægsudgifter.

Trods de mange omdrejninger på skatteskruen i årene efter 1961 blev efterspørgselsstyringen ganske usikker. Det var vanskeligt i det hele taget at tilrettelægge en samlet økonomisk politik overfor de meget betydelige balanceproblemer. Efterspørgselsstramningen blev videreført i 1963 med den såkaldte helhedsløsning, der var det indtil da mest ambitiøse indkomstpoltiske forsøg. Helhedsløsningen behandles nærmere i det følgende afsnit om inflation og indkomstfordeling. Oven på de indkomstpoltiske indgreb blev der umiddelbart registreret et positivt resultat i forhold til det ønskede. I 1963 kom der balance i udenrigshandelen ligesom prisstigningstakten fra 1963 til 1964 blev reduceret. Til gengæld steg arbejdsløsheden en smule i 1963. Set i et bare lidt

længere tidsperspektiv bliver helhedsløsningen imidlertid langt mere problematisk. Oven på indgrebene i 1963 kunne der spores en forskydning i indkomstfordelingen til ugunst for lønindkomsterne, og denne erfaring skabte en sådan modstand i fagbevægelsen mod videre indkomstpolitiske foranstaltninger, at det skulle vise sig umuligt den næste årrække at komme videre ad denne vej. Tillige er det værd at bemærke, at helhedsløsningens tilblivelse har udsping i en aftale mellem regering og fagbevægelse, hvilket efterfølgende lagde særlige bindinger på regeringens handlemuligheder. Fagbevægelsen gjorde det således til en forudsætning for at acceptere de gennemførte lovindgreb i overenskomstsituationen, at der ikke i en periode derefter skete yderligere skatteforhøjelser, der jo ville begrænse de disponible lønninger igen. Allerede i 1964 satte der imidlertid en økonomisk ekspansion af usædvanlig styrke ind, hvor den indre efterspørgsel blev øget på næsten alle områder. Fastlåsningsen af finanspolitikken blev da ganske uheldig, og der viste sig i løbet af 1964 stadig større ubalance mellem efterspørgsel og produktion. Først i foråret 1965 blev der taget skridt til en finanspolitisk stramning.

Den utilstrækkelige finanspolitiske efterspørgselsstyring fortsatte ud over højvækstperiodens første år i begyndelsen af 1960'erne, selv om utilstrækkeligheden blev erkendt og påpeget. I betænkningen om inflationens årsager fra 1966 siges herom: »Når indkomstkapløbet er blevet så omfattende og har kunnet accelerere så hurtigt ... må det især ses på baggrund af utilstrækkeligheden af de konjunkturstabiliserende forholdsregler og mangelfuld hensyntagen til den samlede økonomiske balance ved dispositioner inden for andre områder af den økonomiske politik. Der har vel i perioder været gennemført ganske omfattende indgreb med henblik på at sikre en stabilisering, ... men de trufne forholdsregler har netop været begrænset til bestemte perioder og til dele af den økonomiske politik«. (Betænkningen, side 54).

Finansministeriet har ved hjælp af den makroøkonometriske model ADAM foretaget beregninger af de samlede virkninger af den finanspolitiske styring efter 1965. Beregningernes hovedresultater er vist i Tabel VIII.3., hvor den såkaldte finanseffekt er opgivet som udtryk for den offentlige sektors direkte påvirkning af samfundets anvendelse af produktionsressourcerne.

Helt frem til det økonomiske sammenbrud i 1973 var der tale om en efterspørgselsstyring, der ikke var stram nok til at imødegå situationer med pres på arbejdsmarkedet og perioder med tydelig mangel på arbejdskraft. Der er også et vedvarende underskud med voksende tendens på betalingsbalancen som udtryk for et underliggende balanceproblem, som den kortsigtede finanspolitiske styring ikke bidrog til at mindske men snarere forværrede. Fra omkring 1965 gik udbygningstakten for de offentlige serviceydelser i vejret, og frem til 1973 øgedes beskæftigelsen i den offentlige sektor lidt mere end tilgangen til

Tabel VIII.3.
Finanseffekten 1965-1978.

Forløb med uændret offentlig ressourcepåvirkning			Finanseffekt				Faktiske udvikling		
Samlede antal ledige	Underskud på betalings- balancen	Forøgelsen af beskæftigelsen					Vare- og tjeneste- balancen	Samlede antal ledige	Underskud på betalings- balancen
		Ialt		Heraf		1.000 pers.			
		1.000 pers.	Mia. kr.	Offentlig 1.000 pers.	Privat 1.000 pers.				
1.000 pers.	Mia. kr.	1.000 pers.	1.000 pers.	1.000 pers.	Mia. kr.	1.000 pers.	Mia. kr.		
1965	47	1,1	24	18	6	-0,1	23	1,2	
1966	50	1,6	23	20	3	0,1	27	1,5	
1967	81	1,2	48	27	21	-0,8	33	2,0	
1968	65	2,0	12	15	-3	0,4	53	1,6	
1969	71	2,9	26	18	8	-0,2	45	3,1	
1970 ¹⁾	74	4,2	37	33	4	0,1	37	4,1	
1971	80	3,2	36	28	8	0,0	44	3,2	
1972 ²⁾	78	0,7	37	40	-3	0,3	41	0,4	
1973	63	3,3	33	41	-8	0,5	30	2,8	
1974	92	4,7	31	25	6	-0,9	61	5,6	
1975	180	-0,2	52	27	25	-3,2	128	3,0	
1976	144	12,6	11	13	-2	1,0	133	11,6	
1977	179	11,2	15	21	-6	1,1	164	10,1	
1978*)	214	8,8	22	24	-3	1,1	192	7,7	

*) Foreløbige tal.

1) Indtil indførelsen af kildeskat i 1970 betragtes hele ændringsprovenuet – korrigeret for prisstigninger – fra indkomstbeskatningen som instrumentændring. Efter 1970 betragtes kun satsændringer som instrumentændringer.

2) Tallene for finanseffekten er eksklusive virkningerne af særtolden.

Note: Finanseffekten defineres som ændringer i den offentlige sektors *direkte* påvirkning af samfundets anvendelse af produktionsressourcerne.

Finanseffekten beregnes som nettovirkningen af den række af impulser, der udgår fra den offentlige sektor og som kan sammenfattes i følgende hovedimpulser:

- ændringer i det offentliges *mængdemæssige* køb af forbrugs- og investeringsgoder fra den private sektor.

- ændringer i *antal* offentligt ansatte og ændret *real løn* for offentligt ansatte.

- ændrede *satser* for opkrævning af indkomst- og formueskat, moms og andre afgifter.

- ændret *realindkomst* for modtagere af indkomstoverførsler.

Gengivet fra Budgetdepartementet: Småtryk nr. 3, 1979, Finanspolitisk styring 1965-1978 – beregning af finanseffekten.

den samlede arbejdsstyrke på ca. 25.000 personer om året. Selv om produktionen pr. beskæftiget i konkurrenceerhvervene steg ganske meget, var produktivitetstigningen ikke tilstrækkelig til, at konkurrenceerhvervene kunne fastholde deres markedsandele. Danmarks Statistiks opgørelse af dansk industris hjemmemarkedsandele og OECD-studier peger i retning af, at konkurrenceerhvervene stort set var i stand til at opretholde deres markedsandele på verdensmarkedet, mens hjemmemarkedsandele gik ned.

Finanspolitikken hindrede heller ikke kortperiodiske efterspørgselsudsving i årene efter midten af 1960'erne. I perioder var den endda utvivlsomt direkte medvirkende årsag til ustabilitet.

Det var tilfældet, da der viste sig en afsvækning af den internationale konjunkturoppgang i 1966, som førte til en opbremsning af dansk eksport. Finanspolitikken i 1966 var stort set neutral i forhold til betalingsbalancen, som det fremgår af tabel VIII.3., og betalingsbalancen blev forringet. Da de internationale konjunkturer forbliver ugunstige ind i 1967 tages initiativ til en yderligere stramning af finanspolitikken, og i sommeren 1967 ændres skatte- og afgiftssystemet ved overgang fra omsætningsafgift i engrosleddet på 12,5 pct. til merværdiafgift på 10 pct. men med en væsentlig udvidelse af afgiftsgrundlaget. Samtidig med moms'ens indførelse gennemføres en række lempelser i den direkte statslige beskatning, der på baggrund heraf ikke voksede i 1967. Størst betydning havde forhøjelser af den skattefri bundgrænse, af lønmodtagerfradrag og af børnetilskud samt ydelse af særlige tilskud til personer, der på grund af lav indkomst ikke betalte skat og derfor ikke opnåede fordel af skattempelsene. Skattereformen, der blev gennemført af en socialdemokratisk mindretalsregering i samarbejde med SF, indeholdt tillige en ophævelse af reglen om fradrag for betalt skat fra 1. januar 1968 og en beslutning om indførelse af kildeskat fra 1. januar 1969.

Alt taget i betragtning må man betegne disse omlægninger som ensbetydende med en usædvanlig kraftig stramning af skattepolitikken. Paradoksalt nok blev resultatet på kort sigt, d.v.s. i tiden fra umiddelbart forud for moms'ens ikrafttræden og frem til slutningen af 1967, at forbruget mærkbart blev øget. Først satte en voldsom bølge af hamstringer ind, og dernæst udvidedes likviditeten i virksomhederne som følge af, at de momsregistrerede virksomheder først efterfølgende skulle indbetale de opkrævede afgifter. Finansministeriets finanseffektberegninger viser, at finanspolitikkenes omlægninger i 1967 bidrog betydeligt til forværringen af betalingsbalancen i dette år men samtidig til en fastholdelse af den meget høje beskæftigelsesgrad trods halvdårlige eksportmuligheder. Til gengæld slog skatteomlægningens virkning igennem i løbet af 1968, hvor der sker det bemærkelsesværdige, at arbejdsløsheden øges væsentligt til en ledighedsprocent på omkring 5, samtidig med at der viser sig et internationalt konjunkturoppsving.

Den pludselige tilsynekomst af arbejdsløshed og ledig kapacitet faldt sammen med et regeringsskifte. En socialdemokratisk mindretalsregering havde skaffet sit flertal i et samarbejde med SF – det røde kabinet. I 1967 udløste en politisk krise om nye indkomstpoltiske bestræbelser en sprængning af SF med udskillelsen af VS, og et efterfølgende valg gav plads for, at venstre, konservative og radikale venstre kunne danne en flertalsregering. VKR-regeringen så i situationen en mulighed for at rette op på den grundlæggende skæve produktions- og afsætningsstruktur og satte som målsætning for den økonomiske politik at holde det indenlandske forbrug tilbage og give plads til, at de private erhverv kunne udnytte den internationale efterspørgselsfremgang og den ledige produktionskapacitet til at sætte produktionen og eksporten i vejret.

Denne målsætning blev overhovedet ikke virkeliggjort. For det første svigtede finanspolitikens efterspørgselsbegrænsning i 1969. Indførelsen af kilde-skat var blevet udskudt et år og skulle finde sted i 1970, således at 1969-indkomsterne normalt ikke skulle give anledning til skattebetaling i 1970. Man talte om 1969 som det skattefrie år, fordi der skete en begrænsning af skatteopkrævningen vedrørende dette år således at folk også lokkedes til at skaffe sig ekstraindtægter med det resultat, at indkomstfremgangen rent faktisk blev meget stor.

For det andet blev de offentlige udgifter sat meget stærkt op i 1969, og nye offentlige aktiviteter kom derfor til at lægge beslag på en betydelig del af de ledige ressourcer. Dette hænger sammen med, at kommunernes udgifter voksede særlig stærkt i 1969, bl.a. ved udbygning af aktiviteter, hvortil staten ydede refusionsbetaling. Den betydeligste del af den offentlige udgiftsudvidelse var at finde inden for det sociale område, og hovedårsagen var en udbygning af forskellige sociale institutioner – plejehjem, børnehaver og vuggestuer. Øget erhvervsdeltagelse for kvinder og større social mobilitet i samfundet med den hurtige økonomiske fremgang er nogle generelle forklaringer på denne udgiftsudvikling, men herudover kommer en mere speciel forklaring på udgiftsspringet i 1969, nemlig den kommunale inddelingsreform, der skulle finde sted i 1970. De bestående små kommuner benyttede lejligheden til forud at få etableret nye sociale institutioner, skoler m.v. i netop deres del af den nye storkommune og finansieret af alle storkommunens skatteydere.

Først nogle måneder inde i 1970 – efter gennemførelsen af kommunalreformen og kildeskatten – blev efterspørgselspresset dæmpet.

Fra midten af 1972 satte en fornyet opgang i produktion og beskæftigelse ind. Især en forbedret eksportkonjunktur og opgang i boligbyggeriet bar opsvinget frem. Tilslutningen til EF betød tillige en forbedring af landbrugseksportens stilling fra årsskiftet 1973, og forventninger om gevinster som følge af tilslutningen prægede i det hele erhvervsaktiviteten. Byggeriets helt usædvanligt kraftige ekspansion i 1972 hænger paradoksalt nok sammen med et forsøg fra folketingets side på at dæmpe byggeaktiviteten. Med virkning fra 1. juli

1972 skærpedes de indtil da gældende regler om refusion af moms på byggeri, idet der blev fastsat en overgrænse på 100 m² boligareal. Stramningen blev vedtaget så betids, at der for at omgå de nye regler kunne ske en fordobling af påbegyndelserne i første halvdel af 1972 i forhold til samme periode i 1971. I alt øgedes påbegyndelserne af boliger fra 47.000 i 1971 til rekordtallet 64.000 i 1972.

Som det var tilfældet i 1969 mistede den økonomiske politik også i 1973 grebet om efterspørgslen, der på alle områder voksede meget stærkt. Prisstigningstakten blev også i 1973 hurtigere end på noget tidspunkt i 1960'erne.

Pengeforholdene

Efter konjunkturopsvinget i slutningen af 1950'erne blev pengepolitikken omgagt. Forud herfor blev der lagt helt overvejende vægt på eksterne hensyn ved pengepolitikens tilrettelæggelse med udgangspunkt i brevaftalens målsætning om at neutralisere likviditetsvirkningen af uligevægten på vare- og tjene-stebalancen. Selv om de skiftende regeringers og nationalbankens fortolkning af aftalen ikke faldt ganske sammen og selv om der rent faktisk ikke blev opretholdt en likviditetsmæssig neutralitet, var aftalen i høj grad udgangspunkt for nationalbankens pengepolitiske virksomhed.

Fra 1958 bliver pengepolitikken langt mere præget af et ønske om sammen med den øvrige økonomiske politik at understøtte bevægelsen mod fuld beskæftigelse og fastholdelsen af et meget lavt ledighedsniveau. Det kommer i det mindste til udtryk på to vigtige punkter. For det første gøres likviditeten rigeligere, og renten holdt sig, væksten og inflationen taget i betragtning, på et lavt niveau frem til slutningen af 1960'erne. Også som bare tilstræbelsesværdigt ideal forsvinder neutralitetsideen. For det andet udnyttes lånemuligheder i udlandet til at øge det valutariske spillerum for en ekspansiv og strukturændrende politik.

Forholdet mellem regering og nationalbank vedblev med at være præget af delvis forskellige opfattelser af, hvor ekspansivt pengepolitikken kunne tilrettelægges. Med de rigelige internationale lånemuligheder var det imidlertid tydeligt, at nationalbankens indflydelse svandt. Allerede trekantregeringen med Viggo Kampmann som toneangivende økonom tog klart standpunkt for at udnytte de nye muligheder for at lette penge- og valutaforholdene.

Statsfinanserne udviste overskud i hele perioden frem til begyndelsen af 1970'erne. Tendensen fra 1950'erne med overskud på drifts- og anlægsposterne fortsatte, og ophævelsen i 1958 af den direkte statslige boligfinansiering lettede kapitalposterne. Herfra udgik altså en effekt i retning af begrænsning af pengemængden.

Selv om betalingsbalancen til stadighed viste underskud, gav en bedring af

valutastillingen i kraft af betydelig udenlandsk låntagning et positivt men dog begrænset bidrag til pengeskabelsen. Den dominerende pengeskabende faktor var imidlertid offentlige obligationskøb, især fra nationalbankens side.

Regeringerne interesserede sig ikke mindst for den langfristede obligationsrente som mål i pengepolitikken, og der må siges at have været en bred politisk modvilje mod at tillade en opadgående justering af renteniveauet som følge af efterspørgselspres og inflation. Heroverfor fandt nationalbanken at skulle varetage et hensyn til opnåelse af indre økonomisk stabilisering. Med udsigt til konflikt mellem de forskellige hensyn blev nationalbankens ekspansive markedsoperationer i 1965 suppleret med nogle mere specielle reguleringer af kreditgivningen.

For det første blev der indgået en aftale mellem nationalbanken og pengeinstitutterne om deponering. De deltagende banker og sparekasser påtog sig herefter at binde 20 pct. af stigningen i deres indlån på en særlig konto i nationalbanken eller i udlandet. Sparekasserne, der ikke kunne placere midlerne i udlandet, fik mulighed for at placere indtil halvdelen af det bundne beløb i tredjeprioritetsobligationer. Bankerne forpligtede sig tillige til at placere enhver stigning i deres udenlandske gæld efter de samme regler som fastsat for de 20 pct. af indlånsstigningen, så der ikke var incitament til at finansiere udlån ved optagelse af udenlandske lån. Aftalerne fik gyldighed til 1968.

Oven på deponeringsaftalerne indgik nationalbanken også en aftale med de enkelte realkreditinstitutter om rationering af obligationsudstedelsen. Institutterne måtte i aftaleperioden frem til 1967 ikke give lånetilsagn ud over en vis procentdel af det gennemsnitlige nyudlån pr. kvartal, som det pågældende institut havde foretaget i en basisperiode udgjort af finansåret 1964-65. Obligationsrationeringen kan ses som en udbygning af den kreditregulering, som man var slået ind på med deponeringsaftalen for pengeinstitutterne, men der var tillige en mere aktuel eller akut anledning. I perioden efter indgåelsen af aftalen mellem nationalbanken og pengeinstitutterne lå erhvervslivets kredit efterspørgsel på et højt niveau, hvilket gjorde det venteligt, at aftalen ville forstærke den allerede igangværende tendens hos erhvervslivet til øget anvendelse af realkredit. Da udsigten til fortsatte kursfald medførte en øget anvendelse af forhåndsprioritering, og da påbegyndelserne af boligbyggeri viste fortsat stigning, fik tilgangen af nyt obligationsmateriale, der også var kraftigt forøget i 1963 og 1964, pludseligt et meget stort omfang.

Trods støttekøb fra nationalbanken faldt obligationskurserne, og i løbet af de fem første måneder af 1965 steg den effektive rente af de lange åbne obligationsserier med op mod 1 pct. Det var på denne baggrund, at regeringen over for nationalbanken lagde vægt på, at der blev søgt opnået en begrænsning af obligationsudstedelsen.

På trods af drejningen af pengepolitikken fra hovedsagelig at koncentrere

sig om regulering af den primære likviditet i retning af forsøg på mere selektivt at regulere kreditgivningen på centrale områder må pengepolitikken siges at være forblevet modsætningsfyldt og med en ikke tilfredsstillende evne til at klare de foreliggende problemer.

Dette kom til udtryk på forskellig vis. De nye pengepolitiske styringsinstrumenter afstedkom eksempelvis i sig selv vanskeligheder. Med en lav lang obligationsrente og betydelige indkomststigninger måtte obligationsrationeringen give anledning til alvorlige køproblemer med for borgerne uforståelige ventetider ved finansiering af nybyggeri. Tillige ændredes finansieringsmønsteret i retning af en udvidelse af det »grå« pengemarked, således at rationeringsordningen ikke engang var nogen særlig sikker styringsmetode.

Deponeringsordningen for pengeinstitutterne rummede på samme måde en elasticitet. Pengeinstitutterne havde trods en stadig voksende gæld til nationalbanken betydelige yderligere lånemuligheder her til en nogenlunde stabil rente, sådan at udlånsomfanget i pengeinstitutterne i 1960'erne helt overvejende blev bestemt fra efterspørgselssiden.

Endelig blev besværlighederne ved at fastholde en lav obligationsrente stadig større. Særlig fra midten af 1960'erne øgedes nationalbankens obligationskøb, hvorved de kom til at forårsage en betydelig likviditetsudvidelse. Finanspolitikens problemer med at styre efterspørgslen er tidligere blevet omtalt. Det er klart, at den rigelige likviditet også trak i retning af en så stor aktivitet, at der måtte opstå betalingsbalancevanskeligheder. Når den lave rentes politik i slutningen af 1960'erne må siges at nå et egentligt sammenbrud, er baggrunden imidlertid en lidt anden. Med de stadige betalingsbalanceunderskud gennem 1960'erne var der opstået et nyt finansieringsproblem, og kreditrationeringspolitikken må også ses på denne baggrund som et middel til at fastholde en tilskyndelse til betydelig kortfristet låntagning i udlandet.

I slutningen af 1960'erne var de internationale valutaforhold temmelig urolige som følge af stadig større vanskeligheder ved at fastholde det fastkursvalutasystem, som var sat i funktion efter 2. verdenskrig på baggrund af Bretton-Woods aftalen. I 1969 opstod en alvorlig krise på de internationale valutamarkeder bl.a. på grund af forventninger om en tysk revaluering. Renten i udlandet steg stærkt og resultatet blev, at tilgangen af kapital udefra i en periode afløstes af kapitaludstrømning. Hertil medvirkede, at de danske pengeinstitutter var overordentlig likvide, så der kunne foregå en betydelig omlægning af udenrigshandelens kreditfinansiering fra udlandet til danske kilder. Valutareserverne skrumpede i denne situation katastrofalt ind.

I den øjeblikkelige kritesituation blev pengepolitikken lagt om, og der skulle vise sig at være tale om et mere definitivt vendepunkt. Fra hovedsagelig at sigte mod at fastholde et meget lavt ledighedsniveau vender pengepolitikken

tilbage til, som det var tilfældet i 1950'erne, at lægge en helt overvejende vægt på eksterne hensyn.

Diskontoen blev forhøjet fra 6 til 9 pct. i foråret 1969 og nationalbanken ophørte med at foretage støtteopkøb af obligationer. Tillige strammedes pengeinstitutternes deponeringsaftale. Likviditeten blev herefter mere knap, idet både valutaudviklingen og et statsligt kasseoverskud virkede likviditetsopsugende. Pengeinstitutternes udlånspolitik strammedes, og disse ting har sandsynligvis været medvirkende til, at der fra slutningen af 1969 igen skete en stigning i den kortfristede kommercielle gæld til udlandet.

Omslaget i pengepolitikken fra 1969 blev klart erklæret af nationalbanken, der udtrykte, at den måtte lægge en afgørende vægt på at styre likviditeten og sikre tilliden til kronens paritet og at den ikke kunne påtage sig nogen forpligtelse til at stabilisere obligationsrenten.

Nationalbanken fandt tillige i efteråret 1969 en ny form for styring af pengeinstitutternes udlån til erstatning for deponeringsaftalerne. Der blev nu indgået aftaler med pengeinstitutterne om et maksimum for de bevilgede udlån. Denne styringsform var mere håndfast omend den stadig gav plads for en del fleksibilitet. Det var dog muligt at afstikke en omtrentlig retningslinje for udviklingen i faktiske udlån. Lige så vigtigt var det nok, at man fik en stopklods i relation til en pludselig kapitaludstrømning. Selv om der er fleksibilitet i udnyttelsesgraden af de bevilgede kreditter, er der nemlig grænser for, hvor hurtigt den kan skubbes opad, og der findes jo også en absolut overgrænse for kreditgivning. Den tættere styring er imidlertid ikke uproblematisk. For pengeinstitutterne virker et loft, der fordeles ud på de enkelte institutter, strukturkonserverende og befordrende for monopolagtig adfærd.

Konflikten mellem rentehensyn og likviditetshensyn blev i øvrigt mere grundlæggende søgt lettet i 1970 ved gennemførelsen af en realkreditreform. Løbetider blev afkortet og lånegrundlaget indsnævret. På trods heraf var obligationsmarkedet fuldt så vanskeligt at styre i de følgende år, og obligationsrenten kom til at svinge kraftigere og omkring et højere niveau. Tillige udviklede der sig et meget betydeligt pantebrevsmarked.

Inflation og indkomstfordeling

Inflationen gik med et spring i vejret efter 1961. Forbrugerpristallet, der i sidste halvdel af 1950'erne var steget med godt 2 pct. om året, steg i første halvdel af 1960'erne med omkring 5 pct.

Det er allerede foran vist, at hverken finans- eller pengepolitikken konsekvent blev omformet i forhold til inflationsproblemet. Det var ikke fordi inflationen ikke blev betragtet som et problem. Allerede betænkningen om økonomisk samordning fra 1956 pegede herpå, og i 1965-66 blev der foretaget et

omfattende udredningsarbejde igangsat ved folketingsbeslutning med henblik på at undersøge særlige danske inflationskilder. Resultatet blev betænkningen om inflationens årsager fra 1966.

Inflationsprocesserne erkendes i betænkningen at være fælles for de industrialiserede lande, og man peger på et indkomstkapløb som det fremherskende træk i processerne. Betænkningen finder det dog vanskeligt at udpege enkelte specifikke årsager til de danske pris- og indkomststigninger men peger mere generelt på et samspil mellem efterspørgselspres, stærke interesseorganisationer og vanskeligheder ved at føre finans- og pengepolitik når priser og indkomster er i så stærk bevægelse. Hvad de økonomisk-politiske vanskeligheder angår, redegør professor Jørgen Gelting i et bilag i betænkningen specielt for finanspolitikens problemer og peger her på som et afgørende nyt fænomen, at forbindelsen mellem forbrug og disponible indkomster er blevet væsentlig mindre snæver og stabil end tidligere antaget. Øgede kreditmuligheder, opsparede reserver at trække på, større villighed til at løbe risici på grund af de gunstige konjunkturer m.v. spiller her ind. Hermed er det også blevet vanskeligere gennem finanspolitiske indgreb at foretage en mere præcis styring i det mindste på kortere sigt af efterspørgslen.

Betænkningen gør også opmærksom på, at der med de kraftigere prisstigninger og det større efterspørgselspres er dukket et nyt fænomen op i form af betydelige reale kapitalgevinster på jord og fast ejendom, hvad der »kan have en forstærkende virkning på en igangværende inflation« men ikke ses at være den egentlige årsag til inflationen. Det vurderes imidlertid, at kapitalgevinsterne har bidraget til at forøge det samlede efterspørgselspres, idet de i et vist omfang gennem salg eller belåning gøres disponible. Hermed peger betænkningen på et nyt grundlæggende problem for skattepolitikken, der slet ikke er rettet mod kapitalgevinsterne.

Folketinget havde egentlig bedt om, at inflationsudredningen specielt tog stilling til den automatiske dyrtidsreguleringsordning, som påkaldte sig betydelig politisk interesse. Betænkningen begrænsede sig imidlertid stort set til at konstatere, at pristalsreguleringen »ikke er nogen selvstændig faktor, der sætter gang i løn- og prisstigninger. Den kan imidlertid bidrage til, at forbigående prisstigninger medfører en hævnning af indkomst- og omkostningsniveauet, som ellers kunne være undgået«. Heller ikke på andre punkter fremkommer der fra dette udredningsarbejde mere præcise anvisninger på, hvorledes inflationen kan imødegås, men det bliver slået fast, at »en effektiv stabilisering kræver en effektiv og smidig tilpasning af den samlede økonomiske politik. En afstemning af dennes forskellige sider må ske ud fra en helhedsløsning af produktionens anvendelse til forbrug og investering såvel som til offentlige og private formål. Navnlig må der som led heri foretages en bedre og mere langsigtet planlægning af hele den offentlige udgiftspolitik«. Det viste sig lettere sagt end gjort at realisere en sådan målsætning.

Selv om der ikke i betænkningen om inflationens årsager gives mere præcise anvisninger på, hvorledes inflationen kan imødegås, rummer den dog analyser, der peger på adskillige af de grundlæggende problemstillinger, som den økonomiske politik måtte forholde sig til. Her er blandt andet tale om en række skattepolitiske, udgiftspolitiske og indkomstpolitiske problemer. Den begrænsede fornyelse på de to førstnævnte områder er tidligere behandlet. Her skal indkomstpolitikken omtales.

Som en udløber af betænkningen fra 1956 om økonomisk samordning var der i 1962 blevet etableret Det økonomiske Råd, der som en hovedopgave skulle virke som forum for samordning af indkomstdannelsen. I de første år søgte rådet faktisk også ganske stærkt at befordre introduktionen af en egentlig indkomstpolitik i Danmark. Både i 1962, 1964 og 1966 udarbejdede rådet rammer for en samfundsøkonomisk forsvarlig indkomstudvikling. Det skete ud fra en antagelse om, at problemet med samordning af indkomstudvikling og økonomisk politik i stor udstrækning var et informationsproblem, hvis løsning krævede oplysningsvirksomhed og hertil et kontaktforum for de involverede interesser, både interesseorganisationerne og de økonomisk-politisk ansvarlige offentlige myndigheder. Det økonomiske Råds rammer opnåede imidlertid ikke at øve nogen afgørende indflydelse på overenskomstforhandlingerne eller indkomstudviklingen i det hele taget, blandt andet fordi de siddende regeringer ikke fulgte rammerne op, men nok også fordi samordningsproblemet simpelthen omfattede adskilligt mere end informationsspørgsmålet.

Selv om forsøget på at etablere en formaliseret og systematisk form for indkomstpolitik må siges at have slået fejl, blev 1960'erne dog præget af flere indkomstpolitiske initiativer, som rakte ud over den hidtidige praksis for politisk indflydelse direkte i forhold til indkomstdannelsen.

Kun i et enkelt tilfælde ud over storkonflikten i 1961 vedtog folketingsretten dog i løbet af 1960'erne betydelige direkte indgreb i indkomstdannelsen, nemlig ved gennemførelsen af den såkaldte helhedsløsning i 1963. Her enedes en socialdemokratisk/radikal regering med fagbevægelsen om ad lovgivningens vej at forlænge de gældende overenskomster for en ny 2-års periode kun med mindre lavtlønsforbedringer. Til gengæld skulle også andre indkomster begrænses ved et midlertidigt pris- og avancementstop, ved fastlåsning af landbrugsstøtten m.v. Indgrebet havde årsag i et betydeligt indenlandsk efterspørgselspres og tillige opgang i det internationale prisniveau. Disse omstændigheder førte imidlertid også til, at regeringen ikke fandt at kunne fastholde den del af helhedsløsningen, der vedrørte priserne, længere end omkring et halvt år, mens løndelen var i kraft overenskomstperiodens fulde to år. Resultatet blev, at fordelingen mellem løn og profit blev rykket til lønmodtagernes disfavør. På baggrund af erfaringerne med helhedsløsningen har den socialdemokrati-

ske del af fagbevægelsen efter 1963 været afvisende over for videre indkomstpolitiske indgreb og har senere opstillet kravet om økonomisk medejendomsret, ØD, som betingelse eller modydelse for at acceptere løntilbageholdenhed. Andre dele af fagbevægelsen har til stadighed været fuldstændig afvisende både over for indkomstpolitik og over for tankerne om ØD.

I 1967 gjorde den socialdemokratiske mindretalsregering et nyt forsøg på indkomstpolitisk regulering. Efter en langvarig uro på de internationale valutamarkeder havde England devalueret pundet, og Danmark fulgte delvis med og devaluerede kronen med 7,9 pct. Regeringen søgte da at gennemføre en inflationsbegrænsende følgelovgivning omfattende indefrysning af en dyrtidsportion, avancestop samt en engangsskat på 3 pct. for alle ikke-lønmodtagere. Lovgivningen skulle gennemføres i et samarbejde med SF, men forsøget mislykkedes, da en del af SF's folketingsgruppe ikke kunne stemme for indefrysningen af en dyrtidsportion.

Både helhedsløsningen i 1963 og det indkomstpolitiske forsøg i 1967 kan ses som enkeltstående initiativer i forbindelse med hurtigt opståede behov for en ekstraordinær økonomisk-politisk indsats. Under VKR-regeringen i slutningen af 1960'erne gøres for første gang forsøg på fra regeringsside at introducere en mere planlagt form for indkomstpolitik.

VKR-regeringens første indkomstpolitiske udspil lå på mange måder i forlængelse af tidligere initiativer i 1960'erne. Regeringen opfordrede ved sin tiltræden i 1968 arbejdsmarkedets parter til at optage forhandlinger om at bremse lønudviklingen uanset at man befandt sig midt i en overenskomstperiode. Samtidig forlængedes avancestoppet fra 1967. Forhandlingerne mislykkedes imidlertid på grund af fagbevægelsens modstand, og i stedet gennemførte regeringen en finanspolitisk stramning. I 1970 tog regeringen midt i en overenskomstperiode et mere vidtgående initiativ og indkaldte til trepartsforhandlinger omkring en række ønsker og tilbud, hvis væsentligste punkter var bortfald af tre dyrtidsportioner med kompensation i form af skattelettelser, udbyttebegrænsning i to år og prisstop for tjenesteydelser. Samtidig blev det klart meddelt, at alternativet til udspillet var en finanspolitisk stramning. Også dette udspil blev afvist af lønmodtagersiden, der principielt var modstander af indgreb midt i en overenskomstperiode.

Forud for forhandlingerne om overenskomstfornyelse i 1971 fremlagde VKR-regeringen et tredje indkomstpolitisk oplæg, der sigtede mod en samlet løsning på indkomst- og prisfastsættelsen for alle samfundsgrupper. Der blev iværksat et 5-måneders prisstop samtidig med, at der blev fremlagt en plan med rammer for penge- og finanspolitikken samt med opfordring til at holde lønstigningerne inden for snævre rammer og at finde andre og mere hensigtsmæssige reallønssikringer end den automatiske pristalsregulering. Regeringen stillede heroverfor en række modydelser i udsigt, herunder en permanent pris- og avancelov, skærpet kapitalvindingsafgift og indsats over for lavtløns- og li-

Tabel VIII.4.

Indkomstfordelingen. Maksimal udjævningsgrad 1961-1973.**Alle skattepligtige personer.**

1961	27,5
1962	28,0
1963	27,3
1964	27,0
1965	26,8
1966 ¹⁾	26,4
1967	30,0
1968	30,2
1969 ²⁾	-
1970	38,8
1971	37,1
1972	36,4
1973	35,2

1) Ophævelse af skattefradragets retten.

2) Overgang til kildeskat. Gifte kvinder beskattes selvstændigt.

Maksimal udjævningsgrad er den procentdel af den samlede indkomstmasse, som skal flyttes fra indkomster over gennemsnittet til indkomster under gennemsnittet for at få en fuldstændig udjævning af indkomstfordelingen.

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt.

Tabel VIII.5.

Gennemsnitsindkomsterne for forskellige befolkningsgrupper 1960-1974.

Årlig indkomst, kr.

	Funktio- nærer og tjene- stemænd	Landbru- gets medhjæl- pere	Arbejde- re i hånd- værk og industri	Detail- hand- lende o.l.	Hånd- værks- mestre i byggeri	Andre hånd- værks- mestre	Selvstæn- dige land- brugere
1960	13050	6750	10750	14450	15100	14000	8700
1965	22550	12150	17350	21900	25100	20550	13100
1970	46950	22500	34750	51500	54700	45950	24400
1974	79300	38650	56800	74300	63800	58600	44100

Indkomststigning, indeks 1960 = 100

1960	100	100	100	100	100	100	100
1965	172	180	161	152	166	147	151
1970	359	334	322	357	362	329	281
1974	606	573	527	515	422	420	508

Kilde: Sv. Aa. Hansen og Ingrid Henriksen: Velfærdsstaten 1940-78. København 1980, s. 204.

gelønsproblemer. Regeringen præciserede under forhandlingerne at man sigtede mod, at de samlede lønstigninger ikke oversteg 3½-4 pct. pr. år, og da overenskomstforhandlingerne afsluttedes med vedtagelsen af et mæglingforslag anerkendte regeringen, at der var udvist tilbageholdenhed og kvitterede ved gennemførelse af en række af de fremlagte modydelser. Det viste sig imidlertid meget hurtigt, at lønstigningstakten ikke var blevet væsentligt afdæmpet men fortsat lå på et niveau omkring 10-12 pct. årligt. Reelt var det altså ikke lykkedes for regeringen at sætte en egentlig indkomstpolitik igennem.

Med højkonjunkturen fra begyndelsen af 1960'erne fulgte mere betydelige skift i den personlige indkomstfordeling. Blandt samtlige skattepligtige kommer der gang i en klar indkomstudjævning, hvor der gennem 1950'erne havde været en betydelig fasthed i fordelingen. Der ligger mange årsager bag den generelle tendens til udjævning, herunder reduktionen af ledigheden og en opretning af kvindernes lavtlønsproblem.

Sammen med strukturforandringerne i produktionen udvikler indkomsterne for forskellige erhvervsgrupper sig ganske forskelligt. Funktionærer og tjenestemænd førte an i indkomstkapløbet, hvad der hænger sammen med at den betydeligste forøgelse af beskæftigelsen i en tid med stort efterspørgselspres på arbejdsmarkedet faldt i den offentlige sektor. Især i den første del af 1970'erne er denne indkomstgruppes fremgang markant, og det er da også i denne periode, at der nås et kulminationspunkt for den offentlige virksomheds ekspansion.

Udenrigshandel og betalingsbalance

Den fulde beskæftigelse ændrede ganske betalingsbalanceproblemstillingen. Gennem 1960'erne kan Danmarks markedssituation forenklet karakteriseres ved stadige og rigelige afsætningsmuligheder til lønsomme priser for industriens produkter men stagnation i afsætningsmulighederne for landbrugsvarer. Det var hermed i høj grad indenlandske forhold – produktionskapaciteten i industrien og hjemmemarkedets forbrugsmuligheder – der lagde grænserne for eksportens ekspansion. Dette i modsætning til efterkrigstidens første del.

Med den fulde beskæftigelse kunne produktionen ikke som tidligere øges ved træk på umiddelbart ledig arbejdskraft. Det blev op til en indenlandsk efterspørgselsstyrende politik at sikre tilstrækkelig plads for eksporten, så en balance i udenrigshandelen kunne fastholdes.

Eventuelt kunne en sådan efterspørgselsstyrende politik suppleres med forskellige former for strukturudviklende foranstaltninger. I det mindste i den

første del af årtiet foregik en overførsel af produktionsressourcer fra landbruget til industrien, og i det omfang denne proces kunne fremmes sammen med en efterspørgselsstyring, der sikrede den øgede industriproduktion for eksportmarkederne, kunne det – særligt på lidt længere sigt – styrke betalingsbalancesituationen. Tiden blev imidlertid ikke i større omfang præget af bestræbelser for at fremme selve omstillingsprocessen men derimod af en mindre klart prioriteret erhvervs politik, der både omfattede en udbygning af subsidieordninger for fastholdelse af landbrugsproduktionens omfang og på den anden side også forskellige former for offentlig støtte til industriudvikling.

Årtiet blev også præget af kvindernes større søgen efter erhvervsdeltagelse, hvad der kunne bidrage til at øge produktionskapaciteten i de ekspanderende erhverv. Heri lå en anden mulighed for at styrke betalingsbalancesituationen. Også denne muligheds udnyttelse forudsatte en effektiv efterspørgselsstyring så meget desto mere som kvindernes større erhvervsdeltagelse i sig selv umiddelbart gav anledning til en øget indre efterspørgsel i kraft af nødvendigheden af en udbygning af offentlige sociale institutioner til varetagelse af de pasningsopgaver, som kvinderne på arbejdsmarkedet nødvendigvis måtte frigøres for.

Det lykkedes rent faktisk ikke efter 1960 at gennemføre en efterspørgselsstyring der sikrede, at de nye produktions- og afsætningsmuligheder blev anvendt på en sådan måde, at der kunne fastholdes en balance mellem produktion og ressourceforbrug. Der opstod et permanent betalingsbalanceunderskud når bortses fra 1963, hvor det på baggrund af helhedsløsningen lykkedes for en kort periode at vende udviklingen. Der er altså siden 1960 blevet opsamlet en stadig større nettogæld til udlandet. Forholdet blev ikke i begyndelsen af 1960'erne opfattet som noget betydende problem, hverken økonomisk eller moralsk, men allerede i løbet af 1960'erne viste det sig, at den ubalancerede udenrigshandel afgørende begrænsede Danmarks økonomiske handlefrihed.

De udenrigsøkonomiske problemer må ses i international sammenhæng. Det internationale valutasystem, som var blevet udformet omkring 2. verdenskrigs afslutning, var i princippet et system med faste valutakurser, hvor kursjusteringer kun forekom undtagelsesvist. Et sådant system viste sig at være uforeneligt med en udvikling præget af betydelig økonomisk vækst men stærkt varierende fra land til land. Efter midten af 1960'erne opstod stærke spekulationsbølger ud fra forventninger om, at der måtte gennemføres justeringer af forskellige kursrelationer. På kort sigt blev konsekvenserne, at landene måtte tage økonomisk-politiske skridt til at hindre, at valutasystemet blev ødelagt. Herunder blev gennemført forskellige kursjusteringer. På længere sigt blev konsekvensen, at fastkurssystemet ikke kunne opretholdes.

Danmark opbyggede efter slutningen af 1950'erne en betydelig kapitalimport til finansiering af betalingsbalanceunderskuddene og til opbygning af va-

lutaeserverne. Alligevel kom den internationale valutauro til at ryste den danske økonomi.

Valutauroen nåede for alvor Danmark i 1967, da England efter langvarige spekulationer i en nedskrivning af sterling devaluerede med 14,3 pct. Danmark reagerede med en devaluering på 7,9 pct. Afhængigheden af engelsk økonomi erkendtes altså stadig selv om den engelske devaluering ikke, som det var tilfældet i 1949, blev fulgt fuldt ud.

Kursjusteringerne bremsede ikke videre valutaspekulation, og for Danmarks vedkommende kulminerede problemerne i 1969, hvor forventninger om en opskrivning af D-mark førte til en så hurtig udstrømning af kapital, at valutaeserverne grundlæggende blev truet. Det er foran beskrevet, hvorledes dette gav anledning til et betydningsfuldt skift i dansk pengepolitik.



Statsminister Jens Otto Krag undertegner i 1972 traktaten om Danmarks tiltræden til fællesmarkedet. Efter en meget hård agitation var det lykkedes den socialdemokratiske regering ved en folkeafstemning at sikre flertal for tilslutningen, men omkring 1/3 af de afgivne stemmer var trods alt imod. Afstemningsresultatet var givetvis udtryk for en mere grundlæggende usikkerhed om Danmarks internationale tilhørsforhold, bl.a. oven på to forudgående forgæves forsøg i 1948 og 1969 på at etablere en nordisk union. Usikkerheden, som nok fulgte af placeringen mellem Norden og Europa, er faktisk i hele efterkrigstiden kommet til udtryk i stor forsigtighed over for tanker om nærmere international økonomisk integration. Det skulle blive England, der via initiativet til oprettelse af EFTA i 1960 fik bragt de nordiske lande ind i et tættere økonomisk samarbejde, mens landene altså ikke selv var i stand til at finde frem til en egentlig nordisk økonomisk samarbejdsmodel. Danmark har siden 1972 været meget tilbageholdende over for forsøg i fællesmarkedet på at skabe en yderligere europæisk økonomisk integration i form af en egentlig union.

Betalingsbalanceproblemerne afspejler en skæv erhvervsstrukturel udvikling. Et enkelt vigtigt aspekt heraf hører hjemme i denne sammenhæng. Opsplitningen af det europæiske marked i en EFTA- og en EF-blok med Danmark tilsluttet EFTA var særdeles utilfredsstillende ud fra et dansk synspunkt. På denne baggrund var det naturligt at søge efter en ny løsning i højere grad i overensstemmelse med danske interesser. Denne søgen kom gennem 1960'erne til at gå i to retninger. I 1963 søgte England om optagelse i EF, og Danmark indgav ligeledes sammen med Irland ansøgning. De følgende forhandlinger førte dog ikke til enighed. I slutningen af 1960'erne indgik Danmark i forhandlinger om et tættere økonomisk samarbejde i Norden. Heller ikke forhandlingerne herom førte til noget resultat.

Sammenbruddet i forhandlingerne om en nordisk økonomisk union, NORDEK, hænger sammen med, at der på samme tid kom skred i forhandlinger om Englands optagelse i EF. Både socialdemokratiet og de borgerlige politiske partier ønskede i denne situation at intensivere undersøgelserne om mulighederne for dansk tilslutning, omend der i socialdemokratiet var kræfter, der talte mod dette. Resultatet blev, at der i 1971 blev opnået enighed om vilkårene for indlemmelse af England, Irland, Norge og Danmark i EF. En folkeafstemning i 1972 i Norge forkastede imidlertid den norske tilslutning, hvorefter en dansk folkeafstemning en uge senere end den norske gav flertal for tilslutning, men 1/3 af befolkningen var dog imod.

EF-tilslutningen åbnede vigtige markeder for dansk eksport, og ikke mindst for landbruget opnåedes meget betydelige gevinster, der også har baggrund i EF's landbrugsordninger, hvor producenterne sikres fastlagte mindstepriser. Heri lå da også en hovedbegrundelse for tilslutningen.

Danmark kom med tilslutningen i en situation, der på mange måder havde paralleller med tiden omkring 1960. Der var berettiget grund til forhåbninger om, at den strukturelle ubalance i økonomien kunne overvindes. Håbet varede imidlertid kun kort i begyndelsen af 1970'erne.

Økonomisk politik efter 1973

Indledning

Året 1973 er et af de mærkværdigste i dette århundredes økonomiske historie. Ved årets begyndelse, hvor den danske EF-tilslutning trådte i kraft, befandt man sig i kulminationen af en af de stærkeste højkonjunkturbølger, og ved udgangen af året var landet nærmest hensat i en chockagtig lammelse efter at de olieproducerende lande gennem deres karteldannelse, OPEC, havde startet en olieleveringsboycot over for de vestlige industrilande og krævet store prisforhøjelser.

I mere end et årti havde den økonomiske vækst været særdeles kraftig og arbejdsløshed stort set ukendt. Den offentlige virksomhed var i den grad blevet indrettet herefter, at det nok slet ikke straks lod sig erkende, hvor stærk denne sammenhæng var.

Højkonjunktoren i 1960'erne havde også gjort det til en helt fast antagelse, at det med den moderne viden og fornuft ville være muligt til stadighed at fastholde den økonomiske fremgangslinie og den fulde beskæftigelse.

Med disse udgangspunkter stod man i virkeligheden temmelig dårligt rustet til at møde et alvorligt økonomisk tilbageslag. Der herskede ydermere betydelig usikkerhed om, hvori de økonomiske problemer bestod. Det kunne konstateres, at oliepriserne gik stærkt op efter ophævelsen af blokaden, hvad der førte til en bytteforholdsforringelse på hele 15 pct. fra 1973 til 1974. Det gav umiddelbart anledning til en forøgelse af presset på betalingsbalancen. Derimod var det nok en almindelig forventning, at dette tilbageslag kunne overvindes inden for en overskuelig fremtid, ja endog, at der af sig selv ville ske en genopretning i den danske økonomi som følge af et nyt internationalt konjunkturopsving.

For hvert år der gik blev imidlertid det forventede tidspunkt for det afgørende internationale konjunkturopsving skudt ud i fremtiden ifølge f.eks. det økonomiske råds og det økonomiske sekretariats rapporter. Optimismen skiftede dog gennem årene sammen med de kortperiodiske konjunktursvingninger.

Den lave og i flere år negative økonomiske vækst og arbejdsløsheden kræ-

vede en økonomisk-politisk indsats, men den økonomiske politik blev faktisk usikker og skiftende i årene efter 1973 lige som forståelsen af den økonomiske krises karakter var usikker og svingende. Og usikkerheden kommer vel at mærke ikke blot til udtryk i uenighed mellem de politiske partier og deltagerne i debatten i øvrigt. Usikkerheden er helt grundlæggende og præger i det store og hele hver af disse aktører. Der går således adskillige år før nogle af de store politiske partier klart erkender, at de samfundsøkonomiske vilkår afgørende er forandrede og på det grundlag fremlægger bredere konkrete strategier for tilpasninger af samfundets strukturer.

I de første år efter 1973 føres lige som i 1950'erne nærmest en stop-go politik, hvor efterspørgslen først begrænses af hensyn til det voksende betalingsbalanceunderskud for derefter i en periode at blive særligt stimuleret ud fra et beskæftigelseshensyn indtil en forværring af betalingsbalancepositionen igen vender efterspørgselspolitikken. Gennem disse omlægninger står dog en intensivering af en konkurrenceevneforbedrende politik fast. Opmærksomheden bliver navnlig rettet mod løndannelsen, og overenskomstfornyelserne sker gennem 1970'erne under forskellige former for regerings- eller folketingsregulering.

Fra omkring 1977-78 bliver der, præget af den socialdemokratiske regeringsdannelse, taget fat på en økonomisk politik med tydeligere langsigtede perspektiver. Skiftet er udtryk for den opfattelse, at statsmagten mere aktivt skal fremme strukturforandringer i den danske økonomi som tilpasning til, hvad der nu erkendes som permanent ændrede økonomiske og teknologiske vilkår. Socialdemokratiet udvikler i disse år begrebet den tostrengede udgiftspolitik, der dækker over partiets ønsker til en krisepolitik med også et mere langsigtet perspektiv. Den tostrengede udgiftspolitik skulle for det første igangsætte en række nye offentlige aktiviteter, der på længere sigt har en samfundsøkonomisk positiv effekt. Der var altså tale om en form for samfundsmæssige investeringer. Særlig vægt blev der lagt på anlæg af nye energiforsyningssystemer som et naturgasnet og omstilling fra olie- til kulforbrug i kraftværkerne. Tillige blev byfornyelse og uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken tillagt stor betydning, hvormed det ikke mindst for de unge skulle blive lettere at gå fra skolen til en plads på arbejdsmarkedet.

Den anden af de to strenge i udgiftspolitikken skulle bestå i en afdæmpning totalt set af udgiftsudviklingen i den offentlige sektor, således at de offentlige finanser af hensyn til betalingsbalancen ikke kom til at virke alt for stærkt efterspørgselsstimulerende. Alt i alt lå der således i den tostrengede udgiftspolitik en hensigt om at overflytte ressourcer fra traditionelle til nye aktiviteter i den offentlige sektor. Det var opfattelsen bag politikken, at offentlig virksomhed da, ligesom under 1960'ernes højkonjunktur, kunne skabe forudsætninger for videre økonomisk fremgang.

Det lykkedes imidlertid ikke at dæmpe den offentlige udgiftsudvikling. I Det økonomiske Råds rapport fra december 1983 beskrives finanspolitikken i denne periode da også ved, at den »fik karakter af en efterspørgselsvridning, hvor den private sektor blev holdt tilbage, og den offentlige fik lov til at ekspandere« (side 66 i rapporten). Resultatet blev også et stigende statsligt budgetunderskud.

I den samme periode blev den store udlandsgæld, opsamlet siden begyndelsen af 1960'erne, nærmest en tikkende bombe under den danske økonomi. Sammen med den monetaristisk inspirerede økonomiske politik i dominerende lande som USA og England, skete der en forhøjelse af det internationale renteniveau, hvorved rentebetalingerne til udlandet voksede drastisk. Selvom det lykkedes at rette samhandelen med udlandet op, så der for første gang siden begyndelsen af 1960'erne nåedes nogenlunde ligevægt på vare- og tjenestebalancen, blev det samlede betalingsbalanceunderskud fortsat meget stort.

Den samme effekt kom til at gøre sig gældende for statsfinansernes vedkommende. Af hensyn til finansieringen af udlandsgælden blev det danske renteniveau holdt over udlandets, og i øvrigt fremkom også et træk i renten i opadgående retning fra valutakurspolitikken efter 1978, hvor der blev ført en markant devalueringspolitik for at bedre konkurrenceevnen. Renteburden af statsgælden blev derfor fra omkring 1980 så hurtigt voksende, at situationen åbenbart var uholdbar. Statsbankerot blev et tema i den offentlige debat med henvisning til pengesystemets sammenbrud i 1813.

På flere punkter var der også i udviklingen momenter, der kunne tolkes som positive effekter af den ikke fuldt realiserede tostrengede udgiftspolitik. Den fortsat betydelige vækst i de offentlige udgifter, der klart oversteg væksten i nationalproduktet, blev i et vist omfang fulgt af et højere skattetryk. På kort sigt kunne der registreres en positiv finanseffekt ved denne begrænsning af de private forbrugs- og opsparingsmuligheder med en samtidig stærk udvidelse af det offentlige forbrug. Det er dog indlysende, at der ikke ligger en langsigtet løsning i en fortsættelse af denne politik, og den offentlige forbrugsudvidelse stred i øvrigt i sig selv mod socialdemokratiets intentioner i den tostrengede udgiftspolitik.

De nye offentlige opprioriterede kriseaktiviteter viste faktisk også nogle effekter ganske hurtigt. Danmark blev et af de vestlige industrilandene, der kunne dokumentere stærkest afdæmpning i energiforbruget. På uddannelsesområdet blev de unge forsynet med stadig større færdigheder gennem længere uddannelse inden de skulle ud på arbejdsmarkedet.

På et afgørende punkt svigtede den tostrengede udgiftspolitik imidlertid. Den førte ikke til forøgelse af erhvervsinvesteringerne og udbygning af produktionsapparatet og arbejdspladserne, hvad regeringen ellers selv lagde stor vægt på. De erhvervsmæssige investeringer havde siden begyndelsen af 1970'erne

været afsvækkede, og de blev yderligere begrænset i slutningen af årtiet. Socialdemokratiet ønskede fortsat gennemført en ØD-ordning, der efter partiets opfattelse kunne imødegå investeringskrisen, men der var ingen politiske muligheder for at gennemføre en ØD-reform. Afsvækkelsen af investeringerne er i øvrigt en del af forklaringen på opretningen af vare- og tjenestebalancen, på det faldende energiforbrug og på ungdommens interesse i længere uddannelse, så de kan udsætte mødet med arbejdsmarkedet. Mange af de forhold, der af den siddende regering blev taget til indtægt for den førte politiks succes, var altså set i et lidt længere perspektiv nærmere udtryk for sløring af de økonomiske balanceproblemer, der nedenunder fortsat hobede sig op.

Selv om de samlede offentlige udgifter målt i faste priser fortsatte med at stige mærkbart mens nationalproduktet realt set stagnerede, opstod der nye problemer for den offentlige velfærdspolitik. Arbejdsløsheden førte i sig selv til en stærk merbelastning af de offentlige finanser især i kraft af stigende udgifter til understøttelse og kontanthjælp. Socialdemokratiet lagde her vægt på at fastholde reglerne for tildeling af understøttelse og bistandsydelse. Andre udgiftsområder blev derfor søgt nedskåret i bestræbelserne for at dæmpe den samlede udgiftsvækst. Problemerne blev klart forstærket af, at der i 1979 indtrådte den anden kraftige olieprisstigningsbølge, der varede til hen mod slutningen af 1980. Årene 1980 og 1981 blev præget af en betydelig opgang i arbejdsløsheden.

Faldende realløn og høj rente sammen med mere pessimistiske forventninger førte til fald i boligbyggeriet. Arbejdsløsheden i byggesektoren blev derfor betydelig, men der opstod tillige et boligproblem, der var særlig alvorligt for de årgange, der stod over for at skulle skaffe sig egen bolig. Socialdemokratiet forsøgte at løse problemet gennem en finansieringsreform, der åbnede mulighed for at finansiere byggeriet med indekslån. Hermed skulle begyndelseshuslejen kunne nedsættes mod at de økonomiske byrder for debitorerne til gengæld blev skubbet ud i fremtiden. Så godt som intet privat boligbyggeri blev dog finansieret ad denne vej, og reformen kom derfor alene til at være en omlægning af den statslige subsidiering af almennyttigt boligbyggeri.

Problemerne for den socialdemokratiske krisestrategi, hvor ny offentlig virksomhed skulle skabe forudsætninger for videre økonomisk fremgang, blev markeret og skabte debat, da finanslovsforslaget for 1982 blev fremlagt i 1981. Det opererede med et budgetunderskud på 40 mia. kr. mod et underskud på 21 mia. kr. på det foregående års finanslov. Adskillige økonomer fremførte, at der alene var tale om et fremtidigt internt fordelingsproblem, som ikke kunne tillægges stor betydning i en situation med alvorlig arbejdsløshed og stort underskud på betalingsbalancen. Andre hæftede sig ved, at blot en korterevarende videreførsel af store budgetunderskud også den høje rente taget i betragtning ville føre til en situation, hvor det var vanskeligt at se politiske mu-

ligheder for at komme igennem med så drastiske forholdsregler, som en opretning da ville nødvendiggøre.

I 1982 ved fremlæggelsen af finansloven for 1983 blev situationen yderligere tilspidset, idet finanslovsforslaget udviste et underskud på 73 mia. kr., endda med nogle højst tvivlsomme forudsætninger blandt andet vedrørende udgiftsbehovet til arbejdsløshedsunderstøttelse. Med dette forslag stod det klart for de fleste, at der i en politik med store budgetunderskud var en så stærk og hurtigt selvforstærkende kraft, at den ikke var holdbar. Efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget understregede regeringen, at det tillige var nødvendigt at sigte mod en konkurrenceevneforbedring ved at arbejdsmarkedets parter i foråret 1983 skulle vise forståelse herfor i overenskomstfornyelsen og begrænse lønstigningerne. Tillige søgte socialdemokratiet at gennemføre statslige besparelser på 10 mia. kr., men forhandlingerne herom førte ikke til noget resultat, og den socialdemokratiske mindretalsregering gav derefter plads for dannelsen af en centrum-højre regering med deltagelse af partierne konservative, venstre, centrumdemokraterne og kristeligt folkeparti – firkløverregeringen, som den selv titulerede sig. Den nye regering var også en mindretalsregering.

Firkløverregeringen fremlagde forslag til statslige besparelser på 20 mia. kr. i forhold til finanslovsforslaget for 1983, men forinden havde regeringen opjusteret dette forslags budgetunderskud til 80 mia. kr. ved korrektion af forudsætningerne om blandt andet udviklingen i arbejdsløsheden.

Allerede ved fremlæggelsen af firkløverregeringens ændringer til det foreliggende finanslovsforslag blev det klart, at regeringsskiftet også repræsenterer et brud med en politik, hvor forudsætningerne for videre økonomisk fremgang skal skabes gennem ny offentlig virksomhed. Regeringen søgte en kraftigere reduktion af de offentlige budgetter og herunder ønskede regeringen socialdemokratiets nye arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger standset. Ligeledes forringede regeringen tildelingsreglerne for arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandsydelse.

Regeringen strammede også indkomspolitikken ved indgreb i dyrtidsreguleringen i den løbende overenskomstperiode og henstilling om en lønstigningsramme på 4 pct. for overenskomstforhandlingerne i 1983. Det førte til et socialdemokratisk angreb mod den erklæret liberale regering for tilsidesættelse af arbejdsmarkedsorganisationernes ret til at få respekteret indgåede aftaler og for indgreb i den frie forhandlingsret. På den anden side understreger indgrebene regeringens opprioritering af foranstaltninger, der kan forbedre de økonomiske vilkår for erhvervslivet.

Et andet hovedelement i bestræbelserne for at bedre erhvervenes udviklingsmuligheder sigtede mod at bringe renten ned. Begrænsningen af lønstigningerne medvirkede til at bringe inflationstakten ned, hvad der bidrog til at muliggøre et rentefald. Tillige blev valutakurspolitikken omlagt, idet det stærkt blev understreget, at Danmark ville opgive videre devalueringer. Også

det medvirkede til at bringe inflationsforventningerne ned. Statens lånebehov blev ligeledes drejet i nedadgående retning med reduktionen af budgetunderskuddene.

Allerede ved fremlæggelsen af regeringens politik måtte de direkte økonomiske effekter på kort sigt vurderes som begrænsede selv om regeringen trods kritik ikke ønskede at fremlægge modelberegninger af konsekvenserne. De større offentlige besparelser ville øge arbejdsløsheden, hvilket igen reducerer det offentlige skattegrundlag og øger de offentlige udgifter. Regeringen understregede da også, at dens økonomiske politik skulle ses i et større perspektiv. Det var en overordnet hensigt at stimulere erhvervsinvesteringerne gennem rentesækning og på anden måde samt at give større råderum og stærkere økonomisk tilskyndelse for den enkelte til at tage fat. Den optimisme, der skulle ligge heri, ville efter regeringens opfattelse starte en selvforstærkende bevægelse. På lidt længere sigt skulle de negative effekter da blive mere end opvejet. Det viste sig faktisk også allerede i begyndelsen af 1983, at renten faldt langt stærkere end hvad de fleste økonomer ved regeringens tiltræden ville anse for realistisk – også selv om det tages i betragtning, at den internationale økonomiske udvikling begunstigede et dansk rentefald.

Netop troen på de enkelte borgeres initiativ og dynamik frem for offentlige myndigheders evne til at skabe fornyelse kædede den økonomiske politik sammen på en ny måde med regeringens politik i forhold til den offentlige servicevirksomhed i det hele taget. Det var symptomatisk, at ikke blot de økonomiske ministre men også undervisningsministeren og kulturministeren meget hurtigt markerede sig gennem reformer, hvis begrundelse nærmere skulle søges i nye holdninger frem for i økonomi. Eksempelvis blev der meget hurtigt sat gang i reformering af folkeskolens læseplaner for fagene dansk og historie. Undervisningen skulle understrege individets placering.

Også nedskæringerne af satsene for arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandsytelser blev sat i sammenhæng med den almindelige individualisering, og den øgede tilskyndelse til at søge arbejde blev tillagt positiv værdi. Måske ikke mindst herved markerede firkløverregeringen en forkastelse eller i det mindste en klar nedprioritering af velfærdssamfundsideerne, der havde tillagt lighed i råden over materiel velstand afgørende værdi. Velfærdssamfundsideernes tro på hurtig økonomisk vækst som den bedste forudsætning for en god samfundsudvikling ser derimod ud til at være bevaret fuldt ud.

Erhvervenes situation

Produktionsudviklingen blev brat brudt efter 1973. Målt ved bruttonationalproduktet sker der en reduktion fra en årlig gennemsnitlig vækst på godt 4 pct. over hele perioden fra 1960 til under 2 pct. gennem resten af 1970'erne.

Den lavere produktionsvækst kan ses som et resultat af et fald i de løbende produktivitetsstigninger. Omformningen af produktionsprocesserne, som havde haft stor fart i de forudgående år, blev svagere. Den erhvervsmæssige beskæftigelse i samfundet øgedes gennem resten af 1970'erne i samme takt som i de forudgående år, men arbejdskraftudbuddet gik ekstraordinært stærkt i vejret. Det skyldtes både, at befolkningens alderssammensætning ændredes i retning af en forøgelse af de erhvervsaktive aldersklassers andel og at erhvervsfrekvensen fortsat voksede fordi flere kvinder og især gifte kvinder meldte sig på arbejdsmarkedet. Under denne udvikling øgedes arbejdsløsheden stærkt.

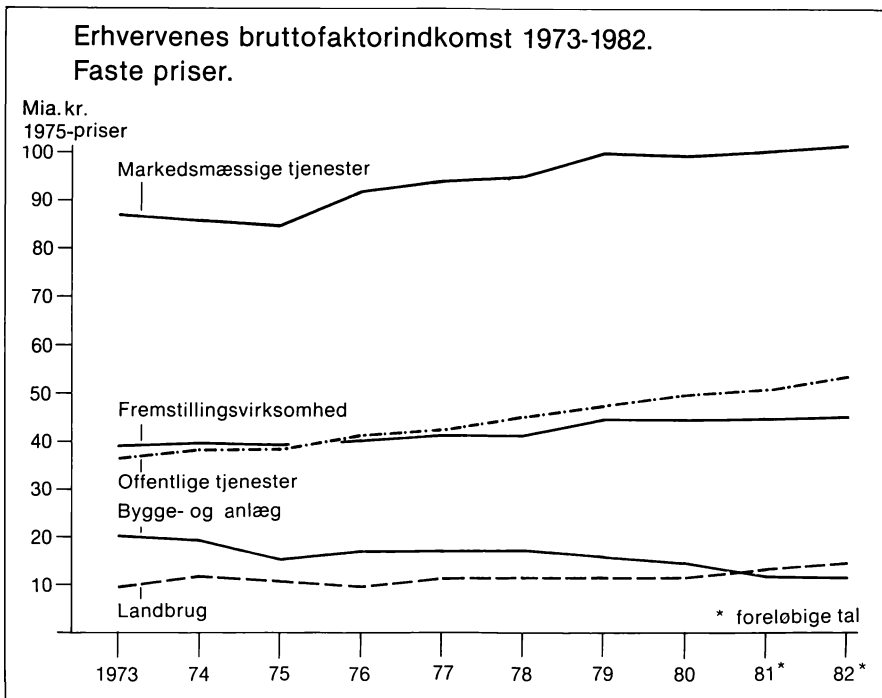
Produktivitetsudviklingen hang igen sammen med investeringsaktiviteten. De private erhvervsinvesteringer stagnerede fuldstændigt efter 1973. Hvor de i årene forud var vokset med godt 5 pct. om året målt i faste priser, så blev investeringsniveauet fastholdt stort set uændret 1970'erne ud. Fornyelsen af kapitalapparatet kom altså til at foregå langsommere, og der blev sandsynligvis også foretaget færre forbedringer af de eksisterende produktionsanlæg.

Denne udvikling må blandt andet ses på baggrund af periodens økonomiske politik, der generelt må siges at have tillagt det en hovedvægt at holde forbruget oppe. Det gælder både for det private forbrugs og især for det offentlige forbrugs vedkommende. I forhold hertil prioriteredes investeringerne i anden række.

Selv om den indenlandske efterspørgsel steg langt svagere efter 1973, førte den lavere produktivitetsvækst og den kraftige bytteforholdsforringelse som følge af olieprisstigningerne sammen med de stærkt stigende renteudgifter på udlandsgælden til en alvorlig forværring af betalingsbalancen. Med den høje arbejdsløshed lod det sig imidlertid ikke let gøre at føre en politik for produktivitsfremme skønt afsvækkelsen af produktivitetsudviklingen netop var et af de grundlæggende træk ved krisen. Bestræbelserne rettede sig derimod hovedsagelig mod afdæmpning af løn- og prisudviklingen og i en periode mod devalueringer for ad disse veje at forbedre konkurrenceevnen. De ringe erhvervsinvesteringer svækkede imidlertid herunder på længere sigt mulighederne for fremgang i erhvervsudviklingen.

Trods den relativt svage produktivitetsfremgang viste der sig efterhånden gennem 1970'erne en stadig mere udbredt bekymring for produktivitetsfremme og for ny teknologi i det hele taget. Ud fra en opfattelse af, at mængden af ar-

Figur IX.1.



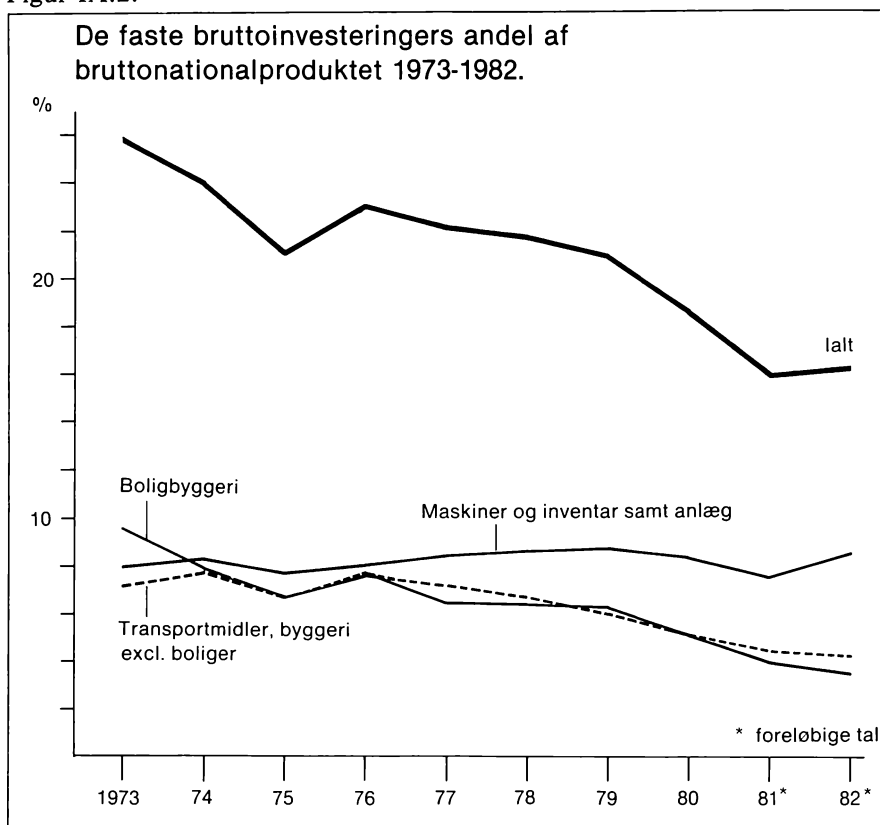
Kilde: Danmarks Statistik.

Tabel IX.1.
Arbejdsstyrken 1972-1981.

	1972	1975	1978	1981
Samlet arbejdsstyrke (1.000)	2.424	2.486	2.625	2.674
Pct. vis fordeling på erhverv:				
Landbrug, fiskeri m.v.	10	9	8	7
Fremstillingsvirksomhed m.v.	27	25	24	24
Bygge- og anlægsvirksomhed	8	8	8	8
Handel og omsætning	16	15	15	14
Transport	6	7	7	6
Privat service og liberale erhverv	9	9	9	9
Offentlig virksomhed	22	25	27	28
Andet	2	2	2	4
Samlet erhvervsfrekvens, 15-74 årige	67	68	70	71
Erhvervsfrekvens for:				
mænd	81	80	81	79
gifte kvinder	54	58	64	66
ikke gifte kvinder	52	52	54	58

Kilde: Beskæftigelsesundersøgelserne i Danmarks Statistik.

Figur IX.2.



Kilde: Danmarks Statistik.

bejde stort set kunne betragtes som fast og upåvirkelig førte en sådan bekymring til krav om en mere lige fordeling af arbejdet gennem nedsættelse af arbejdstiden. Ligeledes lagde de faglige organisationer stigende vægt på at få etableret en formel styring af indførelse af ny teknologi igennem teknologivurdering, teknologiaftaler m.v.

Tabel IX.2.

Økonomiske aktiviteter, 1981. Fordelt på produktionsgrupper.

	Produktionsgruppe, pct.			Total	Mill.kr. /antal
	Primær	Sekundær	Tertiær		
Bruttofaktorindkomst	5.8	23.8	70.4	100.0	359.102
Produktionsværdi	6.7	38.4	54.9	100.0	697.172
Eksportværdi	19.9	52.2	27.9	100.0	155.867
Antal beskæftigede	7.3	30.5	62.2	100.0	2.398.438

Kilde: Torben Bo Jansen, i Orientering om Fremtidforskning nr. 2, 1983.

Ikke blot den fortsatte vækst i den offentlige servicevirksomhed men også en strukturudvikling i de private erhverv gjorde det gennem årtiet tydeligere, at der var en bevægelse i gang i retning mod et efterindustrielt servicesamfund. I Tabel IX.2. er produktionen i 1981 søgt opdelt i henholdsvis primær, sekundær og tertiær produktion og det fremgår, at den tertiære produktion bidrager med den overvejende del af bruttofaktorindkomsten. Da serviceprodukter er mere arbejdskraftintensive end de materielle produkter fra de primære og sekundære produktionssektorer ligger en noget mindre del af den samlede produktionsværdi i den tertiære produktionssektor omend der er tale om mere end halvdelen af landets samlede produktionsværdi.

Den tertiære produktionssektor står derimod for en meget beskednen andel af landets eksport, og det kan ligefrem hævdes, at de samfundsøkonomiske balanceproblemer er udtryk for, at det ikke er lykkedes på dette punkt at udvikle et efterindustrielt servicesamfund i tilstrækkelig grad.



Dansk systemeksport. De stærke olieprisstigninger efter 1973 gav ikke mindst landene ved den Arabiske Golf enorme indtægter, hvorved disse lande udviklede sig til et nyt marked for de vestlige industrilandes avancerede produkter. Dette hospital i Giza i Saudi-Arabien er et udtryk for denne nye arabiske velfærdsudvikling. Et samarbejde mellem danske virksomheder og dansk lægelig ekspertise har i hovedsagen ansvaret for hospitalets projektering, opførelse og indretning samt driften i den indledende fase.

Serviceekspansionen har imidlertid bredt eksportfremmebestræbelserne ud. Fra slutningen af 1970'erne har der eksempelvis været en tiltagende opmærksomhed omkring spørgsmålet om, hvorvidt offentlige servicesystemer kan danne udgangspunkt for ny eksport, og der er i den forbindelse udviklet en ny form for samvirke mellem de offentlige og private virksomheder. Eksport af hele hospitalssystemer bestående af både planlægning samt opførelse og indretning af bygninger med teknisk udstyr etc. samt af levering af lægelig og administrativ ledelse m.v. er et eksempel på en sådan systemeksport.

De offentlige finanser

Efter 1973 forsvinder overefterspørgselsproblemet, og dermed drejes også finanspolitikens grundlæggende problemstilling. Finanspolitikken kan ikke alene ved en begrænsning af den indenlandske efterspørgsel udvirke, at en større del af produktionsapparatet rettes mod modtagelige eksportmarkeder. Sammen med det alvorligere betalingsbalanceproblem kommer finanspolitikken også til at tage hensyn til et nyt beskæftigelsesproblem. Men der kan langt mindre tydeligt end tidligere peges på egentlige finanspolitiske løsningsmuligheder.

Det bliver et andet perspektiv for de offentlige finanser, at den økonomiske stagnation og arbejdsløsheden automatisk udløser betydelige offentlige merudgifter. Først og fremmest øges udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og social bistand. Det offentliges indkomstgrundlag øges ikke tilsvarende, og der opstår derfor et nyt pres på skattetrykket.

I finanspolitikens første fase efter 1973, der varer frem til omkring 1977, er det den almindelige opfattelse, at man nok står over for et dybt konjunkturløb, men at de økonomiske vilkår ikke grundlæggende og varigt er ændrede. Man ser derfor frem til et fornyet konjunkturopsving, der skal bringe udviklingen tilbage til den vante retning.

I slutningen af 1973 havde Poul Hartling dannet en venstre-mindretsregering, og det bliver denne regering, der kommer til at stå over for den internationale oliekrise og bruddet på højkonjunkturen. Som en reaktion over for det tiltagende efterspørgselspres i 1972 og 1973 havde allerede den tidligere socialdemokratiske regering forsøgt at bremse op på de offentlige finanser. Dels var der taget skridt til en afdæmpning af den offentlige udgiftsvækst, men først og fremmest var skatte- og afgiftsniveaet sat op.

Venstreregeringens umiddelbare reaktion på det økonomiske skift var et forsøg på indkomstpolitiske indgreb til forbedring af konkurrenceevnen for ad den vej at rette op på betalingsbalancen, som blev stærkt belastet af de stigende oliepriser og den afsvækkede internationale efterspørgsel. Hermed in-

Tabel IX.3.

Indikatorer for nogle af den økonomiske politiks hovedmål 1973-1982.

	Bruttonational- produkt i faste priser. Stigningstakt %	Forbruger- pristal. Stignings- takt %	Ledighed i pct. af samtlige forsikrede %	Overskud på betalingsbalan- cens løbende poster i pct. af BNP %
1973	3,8	9,4	2,4	-1,7
1974	-0,7	15,2	5,2	-3,1
1975	-1,0	9,6	11,1	-1,5
1976	6,5	9,0	10,0	-4,9
1977	2,3	11,1	11,4	-4,0
1978	1,8	10,1	12,4	-2,7
1979	3,7	9,6 ²⁾	9,2	-4,7
1980	-0,8 ¹⁾	12,3	9,9	-3,7 ¹⁾
1981	0,2 ¹⁾	11,7	12,3	-3,1 ¹⁾
1982	3,1 ¹⁾	10,1	12,4	-4,5 ¹⁾

1) Foreløbige tal.

2) Indekssets vægte fornyet.

Kilde: Danmarks Statistik.

roduceres for alvor det konkurrenceevnebegreb, som kommer til at blive så centralt i de kommende års økonomiske politik. Dette markerer helt tydeligt den nye økonomisk-politiske problemstilling, hvor eksporten ikke kan forøges blot ved gennem dæmpning af den indenlandske efterspørgsel at frigøre produktionsressourcer, men hvor der skal konkurreres om større markeder.

Ved siden af konkurrenceevnepolitikken ønskede venstre-regeringen at gennemføre en mere traditionel stramning af den økonomiske politik for at begrænse forbruget og beskytte betalingsbalancen. I første omgang gennemførtes med et borgerligt flertal det såkaldte Store Bededagsforlig, hvor provenuet af en række afgifter blev forøget ret betydeligt.

Venstre-regeringens oplæg til konkurrenceevnepolitik kunne ikke skaffe flertal i folketinget, og i stedet fik regeringen gennemført, hvad der oprindeligt var blevet lanceret som en trussel, der skulle sikre vedtagelsen af et indgreb i dyrtidsreguleringen, nemlig en omkostningsdæmpende ydelse på ca. 2 mia. kr. til erhvervslivet samt en bunden opsparing på ca. 1 mia. kr. Socialdemokratiet medvirkede til disse foranstaltninger.

Den svage parlamentariske basis og blokeringerne for konkurrenceevnepolitikken fik venstre-regeringen til at køre fast, og den blev efter godt et års forløb afløst af en socialdemokratisk mindretalsregering.

Det samlede skattetryk gik betydeligt i vejret fra 1973 til 1974, og resultatet

af denne opbremsning begyndte at vise sig for alvor i slutningen af 1974 og ind i 1975. Betalingsbalancen, der var blevet stærkt forværret fra 1973 til 1974, forbedres igen. Den voldsomme prisstigningsbølge i 1974 oven på olieprisforhøjelserne bliver også afdæmpet noget fra 1974 til 1975. Til gengæld stagnerer produktionen således at nationalproduktet målt i faste priser endda bliver reduceret i 1974, og arbejdsløsheden springer i vejret fra 5 pct. af de forsikrede i 1974 til 11 pct. det følgende år.

Disse udviklingstendenser leder til et skift i strategi for den økonomiske politik, da finansloven for 1975 tages til behandling i en fremrykket ekstraordinær folketingssamling i september 1974. En ny og mere ekspansiv strategi videreføres med forøget styrke efter at socialdemokratiet efter årsskiftet 1974-75 kommer til regeringsmagten. Finanspolitikken blev herefter tilrettelagt så ekspansivt som det overhovedet blev anset for forsvarligt af hensyn til betalingsbalancen, og samtidig skulle der forsøges nye former for indgreb til støtte for de udlandskonkurrerende erhverv. Der var her både tale om indgreb over for pris- og omkostningsudvikling og indførelse af støtteforanstaltninger. Skiftene i økonomisk-politisk strategi i de første år efter 1973 fremgår ganske tydeligt af finanseffektberegningerne, der er beskrevet i det finanspolitiske afsnit i kapitel VIII, Tabel VIII.3.

Grundideen bag den ekspansive finanspolitiske strategi var, at man gennem en tidsbegrænset stimulering af den indenlandske efterspørgsel skulle søge at vende udviklingen i produktion og beskæftigelse. De forventede konjunkturstimulerende foranstaltninger i andre lande skulle føre til en vending af det internationale konjunkturklima, hvorved en videre vækst i den økonomiske aktivitet da kunne baseres på et opsving i eksporterhvervene i takt hermed.

I det økonomisk-politiske forlig i september 1974 blev den direkte beskatning for 1975 lettet med 7 mia. kr. gennem forhøjelse af personfradrag og lempelse af statsskatteskalaen. Til gengæld skulle der gennemføres kompenserende offentlige besparelser og takstforhøjelser, hvis fastlæggelse dog blev udskudt til behandlingen af finansloven for 1975-76, hvor de ikke fuldt blev realiseret. Som led i forliget blev der afsat en reserve på 575 mill. kr. til beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Hovedparten af disse midler blev efterfølgende afsat til isolering og reparation af boliger, og den resterende del anvendt til likviditetstilskud til konjunkturramte virksomheder og til tilskud til miljøinvesteringer i erhvervene. Hermed blev der taget hul på, hvad der fra omkring 1977 skulle blive et hovedelement i den økonomiske politik, nemlig offentlig støtte til udvalgte aktivitetsområder, hvor indsatsen både har en betydelig beskæftigelseseffekt og samfundsøkonomiske fordele.

Den ekspansive efterspørgselsstyring blev fortsat ind i 1975. Igen blev folketinget indkaldt til en ekstraordinær septembersamling, hvor der i et nyt økonomisk-politisk forlig blev gennemført en række foranstaltninger til lettelse af

den øjeblikkelige beskæftigelsessituation og udstukket nogle retningslinier for den økonomiske politik for de næste tre år.

Hovedelementet i forbrugsstimuleringen var en midlertidig momsned sættelse fra 15 til 9,25 pct. (med biler som den væsentlige undtagelse). Tillige blev den bundne opsparing, der var blevet indbetalt i 1974, frigivet og der blev foretaget en tidsbegrænset forøgelse af de offentlige bygge- og anlægsarbejder og givet tilskud til vedligeholdelsesarbejder i den ældre boligmasse. Kommunernes finansielle stilling i 1976 blev lettet og der blev givet betydelige tilskud til bygningsinvesteringer i erhvervene afholdt inden udgangen af 1976 samt skattemæssige lempelser for erhvervene. Foringelsen af den statsfinansielle stilling skulle følges op af omfattende besparelser i de efterfølgende tre år. Forliget rummede også et indkomstpolitisk element, idet der blev lagt op til forhandlinger om dyrtidsreguleringen i tilfælde af udløsning af mere end en dyrtidsportion ved hver af de to reguleringstidspunkter i 1976.

Tilbagegangen i produktionen, der var sat ind i løbet af 1974 og stort set havde været koncentreret til industrien, vendtes et stykke inde i 1975, og en ny opgang satte ind. Bruttonationalproduktet, der målt på årsbasis gik tilbage både i 1974 og 1975, voksede med hele 6,5 pct. fra 1975 til 1976. Den ekspansive økonomiske politik slog her igennem, og det fik tillige betydning, at der i løbet af 1975 satte et beskedent internationalt økonomisk opsving ind på baggrund af en løst koordineret europæisk indsats for at skabe en ny ekspansionsperiode.

Opsvinget øgede antallet af arbejdspladser, men da den samlede arbejdsstyrke voksede betydeligt især på grund af en tydeligt voksende erhvervsfrekvens for kvinder, skete der kun en svag forbedring af ledighedsprocenten fra 11 til 10 pct. i 1976. Pris- og omkostningsniveauet blev ikke påvirket nævneværdigt, men underskuddet på betalingsbalancens løbende poster voksede fra ca. 3 mia. kr. i 1975 til omkring 11 mia. kr. i 1976.

Det stærkt stigende betalingsbalanceunderskud og erkendelsen af, at det internationale opsving blev langt svagere end formodet eller håbet, fik den socialdemokratiske regering til at dreje den økonomiske politik væk fra den aktivitetsstimulerende linie. Da de tidsbegrænsede konjunkturstimulerende virkninger af det andet septemberforlig udløb i løbet af 1976 blev der ikke taget nye tilsvarende initiativer af samme omfang. I eftersommeren 1976 blev der igen afholdt en ekstraordinær folketingssamling om den økonomiske politik, og det økonomisk-politiske forlig, der blev resultatet, sigtede først og fremmest på at dæmpe udviklingen i indkomster, omkostninger og priser samt på at begrænse efterspørgslen gennem en finanspolitisk stramning og offentlige besparelser. Der blev dog også afsat 500 mill. kr. i årene 1976-77 til 1978-79 til beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ud over det i 1975 aftalte.

I løbet af 1977 blev det for alvor klart for den socialdemokratiske mindre-

talsregering, at strategien at »fylde en mellempriode ud« indtil et afgørende økonomisk opsving ville løse de økonomiske balanceproblemer, var utilstrækkelig. Det svage internationale konjunkturopsving, der var indtruffet i sidste del af 1975, viste sig ikke at være holdbart. Samtidig slog virkningerne af den finanspolitiske stramning igennem, og beskæftigelsen, der fra efteråret 1975 til efteråret 1976 var steget betydeligt, stagnerede atter i 1977. Da der fortsat var en mærkbar tilgang til arbejdsstyrken, begyndte arbejdsløsheden at gå i vejret i slutningen af 1976.

Et mere grundlæggende skift i måden at betragte de økonomiske problemer på kom direkte til udtryk ved, at socialdemokratiet skød en række langsigtede, strukturpolitiske spørgsmål ind i debatten om finansloven for 1977 efter at udformningen heraf ellers stort set var lagt fast ved de politiske aftaler i august 1976. Socialdemokratiet ønskede at få fremmet et program vedrørende direkte beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, loft over stigningen i befolkningens boligudgifter og tillige indholdet af en ny forsvarsaftale, hvor partiet ønskede en begrænsning af udgiftsudviklingen. Efter intense politiske forhandlinger fandt statsminister Anker Jørgensen, at der ikke var mulighed for at komme igennem med et samlet forlig og han udskrev valg i februar 1977. På baggrund af valgresultatet fortsatte den socialdemokratiske mindretalsregering. Et hurtigt forlig med konservative, radikale, centrumdemokraterne og kristeligt folkeparti lagde herefter den økonomiske politik fast.

De offentlige indtægter blev igen sat i vejret, men tillige blev vedtaget mere omfattende beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Der var især tale om offentlige tilskud på 840 mill. kr. til energibesparende foranstaltninger og reparationsarbejder i bygninger samt tilskud til nybygninger af erhvervsejendomme, sanering og brandsikring m.v.

Den nye økonomisk-politiske strategi blev videreført i det sidste af august-septemberforligene i august 1977. Generelt set skulle efterspørgselsstyringen af hensyn til betalingsbalancen holdes stram gennem anvendelse af skatteskruen og ved offentlige besparelser. Hertil skulle der iværksættes slagkraftige offentlige aktiviteter på sådanne nye områder, hvor der på en gang kunne opnås betydelige beskæftigelseseffekter og gennemføres strukturtilpasninger i samfundet med langsigtede nyttevirkninger. Strategien kom til at gå under betegnelsen den tostrengede udgiftspolitik.

Hovedindholdet i augustforlig 1977 var nye afgiftsforhøjelser og nye beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Momsen blev sat op fra 15 til 18 pct. med visse sociale kompensationer, og der blev i alt for perioden 1977 til 1980 aftalt nye indirekte skatter og offentlige takster på 6-7 mia. kr. på årsbasis. Til gengæld vedtoges nye offentlige aktiviteter for godt 10 mia. kr. i perioden. Dette beløb dækkede for en trediedels vedkommende over udgifter til energibesparende foranstaltninger. Hertil kom forbedring af afskrivningsreglerne

samt ændring af sygedagpengeordningen, så det offentlige overtager byrder fra arbejdsgiverne. Endelig blev kommunerne anmodet om i budgetterne for 1978 og budgetoverslagene for 1979 og 1980 ekstraordinært at afsætte 100 kr. pr. indbygger til beskæftigelsesforanstaltninger specielt mod ungdomsarbejdsløsheden.

Med den tostrengede udgiftspolitik blev der i de følgende år og særlig markant efter den anden olieprisstigningsbølge i 1979-80 ophobet nogle økonomisk-politiske balanceproblemer, som omkring 1982 i realiteten førte til strategiens sammenbrud.

Det var allerede tidligt klart, at der i betalingsbalanceunderskuddene bestod en binding, der lagde grænser for aktivitetsstimulans. Den socialdemokratiske regering blev i sommeren 1978 udvidet ved inddragelse af partiet venstre med henblik på at få skabt et bredere parlamentarisk grundlag for en økonomisk politik i en tid med svære ubalanceproblemer. Den nye topartiregering erklærede straks ved præsentationen af dens politik, at »hovedopgaven bliver at skabe en bedre økonomisk balance som grundlag for en mere tilfredsstillende styring i produktion og beskæftigelse«, og »den første forudsætning herfor er en fortsat forbedring af betalingsbalancen«. (Bilag 6 i Finansredøgørelsen 1978). Mere langsigtede politiske problemer skulle for en stund hvile.

Regeringen konkretiserede sin målsætning for betalingsbalanceudviklingen ved en tilkendegivelse af, at underskuddet i 1979 højst måtte blive 6,5 mia. kr. mod et beregnet underskud på godt 9 mia. kr. ved en uændret økonomisk politik. For at realisere målsætningen blev moms'en forhøjet fra 18 til 20 1/4 pct.

Rent faktisk opnåedes i løbet af 1978 og et stykke ind i 1979 en klar bedring af konjunktursituationen. Hverken stigende oliepriser eller kontraktiv økonomisk politik i udlandet bremsede for en betydelig produktionsfremgang, og nationalproduktet gik frem med godt 3 pct. i 1979 – langt mere end i de forudgående år. Samtidig blev betalingsbalanceunderskuddet i 1978 og et stykke ind i 1979 stadig bragt nedad under en mærkbar fremgang i både eksport og import. Ledigheden målt i forhold til antallet af forsikrede blev bragt ned fra godt 12 til godt 9 pct. fra 1978 til 1979, men faldet dækker stort set alene over virkningerne af den efterlønsordning fra 60-års alderen, som trådte i kraft i 1979 og som fik langt større tilslutning end ventet.

Den forholdsvis gunstige udvikling udvikling imidlertid markant brudt i løbet af 1979. En direkte årsag ligger i, at energipriserne påny eksploderede. Det gennemsnitlige prisniveau for den danske energiimport blev for 1979 som helhed 50 pct. højere end i 1978, hvilket svarer til en stigning i energiimporten på over 6 mia. kr.

Tillige begyndte der at vise sig en ny faktor i betalingsbalanceudviklingen, som skulle få afgørende betydning i de følgende år. Danmark havde siden

Tabel IX.4.

Betalingsbalancen 1973-1982.

Mia.kr.	Løbende poster i alt	Heraf	
		varehandel, fob	renter, udbytte m.v.
1973	-2,9	-7,2	-1,0
1974	-5,8	-11,1	-1,5
1975	-3,2	-7,6	-1,9
1976	-13,1	-17,4	-2,2
1977	-12,1	-16,2	-3,3
1978	-8,3	-12,9	-4,9
1979	-16,1	-15,9	-6,8
1980	-13,4	-11,8	-9,6
1981 ¹⁾	-12,5	-6,8	-13,4
1982 ¹⁾	-18,7	-6,6	-18,0

1) Foreløbige tal.

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1983.

1960 haft stadige underskud på betalingsbalancens løbende poster, men efter det økonomiske tilbageslag i 1973-74 havde underskuddene nået en sådan størrelsesorden, at nettorentebetalinger til udlandet kom i hastig vækst. Problemet blev ikke mindre af det stigende internationale renteniveau, der blandt andet havde sammenhæng med den monetaristisk inspirerede økonomiske politik i dominerende vestlige lande.

Olieprisstigningerne og de stigende nettorentebetalinger til udlandet blev hovedforklaringerne på, at betalingsbalanceunderskuddet voksede fra 8 til 15 mia. kr. fra 1978 til 1979. Priser og omkostninger gik samtidig meget hurtigt i vejret og arbejdsløsheden begyndte igen at stige markant.

Hvad finanspolitikken angår blev der i 1979 gennemført en kraftig forhøjelse af forbrugsafgifterne på energi og cigaretter. Samtidig besluttedes store besparelser på statsbudgettet for 1980, ligesom der blev indgået en aftale med de kommunale organisationer om en mærkbar beskæring af væksten i de kommunale udgifter fra 1979 til 1980. Med indgrebet over for kommunernes økonomi blev der taget langt stærkere styringsmidler i anvendelse end tidligere med sigte på at dæmpe denne del af den offentlige udgiftsudvikling. I løbet af de følgende 2-3 år blev de reale udgiftsstigninger i den kommunale sektor derefter stort set bragt til ophør.

I den tilspidsede situation i 1979 brød regeringssamarbejdet mellem socialdemokratiet og venstre sammen under behandlingen af videre foranstaltninger, og efter et valg i oktober fortsatte socialdemokratiet alene som regerings-

parti. I december 1979 blev yderligere gennemført en forøgelse af den direkte beskatning og i maj 1980 blev momsens sat op til 22 pct. samtidig med at energifgifterne blev sat i vejret. Det lykkedes tillige omkring overenskomstfornyelsen i 1979 at gennemføre en indkomspolitik, der næsten bragte lønstigningstakten ned på et niveau svarende til samhandelspartnernes. Gennem disse foranstaltninger blev den samlede efterspørgsel dæmpet ganske betydeligt. Produktionen stagnerede. På den baggrund blev den økonomiske politik i 1979 suppleret med en devalueringsstrategi for forbedring af konkurrenceevne og eksport.

Mod slutningen af 1980 ebbede den anden store olieprisstigningsbølge ud, og det betød sammen med en kombination af lavere importmængder og stabile eksportmængder, at vare- og tjenestebalancen forbedredes drastisk. Netto-rentebetalingerne gik derimod stærkt op med det resultat, at betalingsbalancens løbende poster kun blev forbedret i mindre grad, og underskuddet i 1980 androg op mod 13 mia. kr.

Den svage økonomiske aktivitet fortsatte gennem 1981, hvor nationalproduktet direkte blev formindsket i forhold til det foregående år. På denne baggrund blev der gennemført beskedne lempelser af de offentlige finanser.

Niveauet for underskuddet på betalingsbalancen forblev uændret gennem 1981, men herunder skjuler sig en mærkbar forbedring af balancen i varehandelen og til gengæld stærkt stigende nettorentebetalinge. Denne udvikling nåede endda så vidt i 1981, at der dette år opnåedes et overskud på betalingsbalancens løbende poster når bortses fra nettorentebetalingerne. Dette forhold understreger i høj grad de alvorlige konsekvenser af stadige og store betalingsbalanceunderskud i form af efterfølgende tunge bindinger på den økonomisk-politiske handlefrihed.

Det andet store balanceproblem, der blev ophobet efter 1977, var de offentlige finansers negative budgetbalance. Hvor der i højkonjunkturperioden frem til 1973 til stadighed havde været opretholdt en betydelig positiv budgetbalance, så begrænses opsparingsoverskuddet til et ubetydeligt omfang i årene til og med 1976. Fra 1977 vokser et opsparingsunderskud nærmest eksplosivt. Den økonomiske lavkonjunktur betyder stærkt øgede udgifter både til arbejdsløshedsunderstøttelse og på andre områder samtidig med, at beskatningsgrundlaget svækkes. Dertil kommer en alvorlig selvforstærkende effekt i kraft af de renteudgifter, det offentlige lånebehov fører med sig. Den trestrengede udgiftspolitik realiseres heller ikke fuldstændigt. Der sættes nok nye aktiviteter i gang på udvalgte områder, men dette modsvares ikke af andre begrænsninger med det resultat, at der totalt set fortsat er en betydelig offentlig realvækst.

Bogholderimæssigt modsvares underskuddet på de offentlige budgetter af betalingsbalanceunderskuddet over for udlandet og af det private opsparings-

Tabel IX.5.

Det offentlige opsparingsoverskud 1973-1981.

Mia. kr.	Offentlig nettoopsparing	Offentlige nettoinvesteringer	Offentligt opsparingsoverskud
1973	15,6	5,6	10,0
1974	12,4	6,3	6,1
1975	7,5	7,0	0,5
1976	8,6	7,6	1,0
1977	7,3	8,4	-1,1
1978	7,4	8,6	-1,2
1979	3,4	10,1	-6,7
1980	-3,9	9,1	-13,0
1981	-18,5	8,6	-27,1

Kilde: Dansk Økonomi, november 1981. Det Økonomiske Råd.

Note: Tabellen er baseret på de definitioner, som anvendes af Danmarks Statistik i forbindelse med opstilling af nationalregnskabet. Dog er emissionskurstabene ved offentlig låntagning skønsmæssigt søgt fordelt over lånenes løbetid.

overskud. Rent faktisk har der ikke siden 1977 været nogen entydig stigningstendens for betalingsbalanceunderskuddet. Derimod er den personlige nettoopsparing steget betydeligt. Selskabernes nettoopsparing har været vigende.

Lige som de meget betydelige betalingsbalanceunderskud gav anledning til advarsler mod »afgrunden« og mod »at blive sat under administration udefra«, kom der fra omkring 1980 kritiske røster i offentligheden, der pegede på faren for en ny »statsbankerot« med slet skjult henvisning til pengevæsenets sammenbrud i 1813. Det økonomiske Råds formandskab beroligede i en rapport i 1981 med argumentet, at det vil »være forkert at udnævne underskudsproblemet til et hovedproblem i sig selv i den danske økonomi på linie med betalingsbalanceproblemet og beskæftigelsesproblemet. Budgetunderskuddet er snarere en konsekvens af den øvrige økonomiske udvikling. Ganske vist har underskuddet selvstændige reelle virkninger, men det er først og fremmest et symptom på en skæv underliggende udvikling«. (Rapporten november 1981, side 54).

Alligevel blev det i høj grad det accelererende offentlige opsparingsunderskud, der fik den tostrengede udgiftspolitik som praktiseret af socialdemokratiet til at bryde sammen. Hvis ikke det havde været det forinden, så blev det ved opstillingen af finanslovsforslaget for 1983 klart for de fleste – både i det socialdemokratiske regeringsparti og i den borgerlige opposition – at budgetbalancesituationen havde udviklet sig til det uacceptable. Regeringen fremlagde end ikke noget samlet konkret udspil til en ændring af situationen men

trådte tilbage efter sonderinger og forhandlinger med oppositionspartierne forud for folketingets samling i efteråret 1982. I stedet dannede konservative, venstre, centrumdemokrater samt kristeligt folkeparti en borgerlig mindretalsregering under ledelse af den konservative Poul Schlüter.

Ved folketingets åbning i oktober 1982 fremlagde den nye »firkløverregering« en økonomisk politik, der mere principielt brød med den tostrengede udgiftspolitik. I finanspolitisk henseende lagde regeringen vægt på at bedre den offentlige budgetbalance ved kraftige udgiftsreduktioner. Skattetrykket blev i første omgang sat i vejret i begrænset omfang. Udgiftsreduktionerne adskilte sig fra tidligere i det mindste derved, at der nu blev foretaget tydelige begrænsninger af de sociale sikringssystemer. Både arbejdsløshedsdagpenge og ydelser efter den sociale bistandslov blev indskrænket.

Et dominerende spørgsmål i debatten forud for den socialdemokratiske regerings afgang drejede sig om rentebeskatning. De stigende offentlige budgetunderskud blev afbalanceret ved salg af statsobligationer. Den stigende private opsparing fandt altovervejende sted som en skattebegünstiget opsparing i pensionsfonde og forsikringselskaber m.v. Socialdemokratiet fandt det nødvendigt at gennemføre en rentebeskatning, men den socialdemokratiske regering kunne ikke opnå enighed med den borgerlige opposition herom. I firkløverregeringens handlingsprogram indgik imidlertid også en rentebeskatning. Den nye regering indså fra starten, at der var grænser for, hvor hurtigt og i hvor stort omfang der kunne opnås en løsning på budgetbalanceproblemet alene gennem offentlige besparelser.

Dette forhold kom også frem ved udarbejdelsen af finansloven for 1984. Det fremlagte forslag udviste et budgetunderskud på 58 mia. kr. mod 60 mia. kr. i 1983. Som modsvar til de stigende renteudgifter indgik en forudsætning om budgetforbedringer på omkring 10 mia. kr. Hovedparten heraf skulle skaffes tilveje ved forøgelse af de offentlige indtægter gennem øget brugerbetaling og anden form for privatisering. I øvrigt blev foretaget begrænsning af visse overførsler, herunder børnetilskud og arbejdsløshedsdagpenge.

Det fremlagte finanslovsforslag blev ikke vedtaget, idet socialdemokratiet stemte imod forslaget sammen med fremskridtspartiet, der forud havde fungeret som regeringens støtteparti. Socialdemokratiet ønskede en social genopretning, der skulle bestå i en fjernelse af visse besparelser på det sociale område samt i en øget indsats over for ungdomsarbejdsløsheden. Ved det efterfølgende valg gik socialdemokratiet tilbage, hvorved firkløverregeringen fik plads til at videreføre den økonomisk-politiske linie.

Pengeforholdene

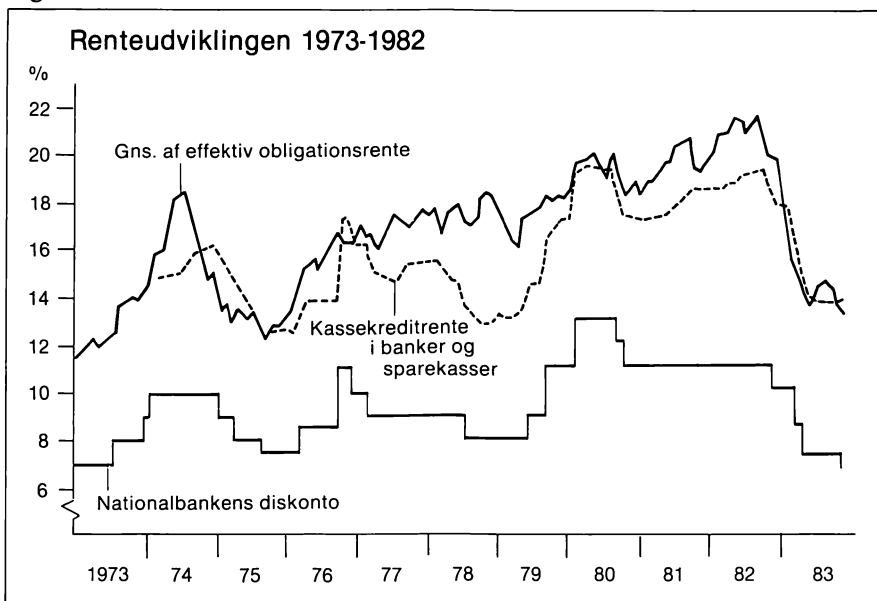
I det store og hele har pengepolitikken i perioden efter 1969 og i det mindste frem til 1982 været orienteret mod i første omgang at sikre en acceptabel valutastilling. Derimod er der kun i mindre grad lagt vægt på at styre det indenlandske aktivitetsniveau, hvad der er den anden mulige hovedmålsætning for pengepolitisk styring. Det har dog som også i tidligere perioder været tydeligt, at der både i socialdemokratiet og i de borgerlige politiske partier har været en udpræget modvilje mod at tillade nogen opadgående justering af renten som følge af efterspørgselspres. Der har vist sig at bestå et næsten indbygget modsætningsforhold mellem nationalbanken og de siddende regeringer om ansvaret for efterspørgselsstyringen, hvor nationalbanken og dens direktør til stadighed har talt indtrængende for ikke mindst en stærkere anvendelse af finanspolitikken og inflationsdæmpning via begrænsning af indkomstudviklingen. Den politiske modvilje forhindrede dog ikke, at renten gennem 1970'erne kom til at svinge kraftigere og på et højere niveau end tidligere.

Omsvinget på statsfinanserne efter 1974 kom til principielt at ændre vilkårene for pengepolitikken. Salg af statsobligationer fik rollen som det centrale pengepolitiske instrument i den likviditetsbegrænsning, der skulle modsvare statsfinansernes pengeskabelse. Hermed overtog de siddende regeringer et ganske stort medansvar for tilrettelæggelsen af pengepolitikken. Da låneefterspørgslen fra private låntagere sammen med faldet i boligbyggeri og erhvervsinvesteringer blev modereret, lod det sig relativt nemt gøre at neutralisere statsfinansernes likviditetsvirkning men dog på vilkår af et meget højt renteniveau og herunder også en overrente i statsobligationernes effektive forrentning i forhold til forrentningen af ordinære byggeobligationer.

Begivenhederne omkring valutauroen i 1969 havde illustreret, at en betydelig elasticitet i pengeinstitutternes udlånsmuligheder rummede en risiko for en pludselig større kapitaludstrømning. Med udlånsloftet i 1970 var der blevet lagt en dæmper på pengeinstitutternes muligheder for at finansiere en kapitaludstrømning. Pengeinstitutterne havde imidlertid trods gæld til nationalbanken betydelige yderligere lånemuligheder til en nogenlunde stabil rente. I 1975 bliver der mere grundlæggende ændret ved dette forhold med indførelsen af et individuelt lånerammesystem. Den likviditetsstyrende opgave i pengepolitikken er altså kommet i højsædet ikke alene i kraft af salget af statspapirer men også ved mere direkte regulerende indgreb. Behovet for en fastere styring i pengepolitikken blev vurderet højere end gerne i form af strukturkonservering og begrænsning af konkurrencen blandt pengeinstitutterne.

Til gengæld har det været en hovedtendens gennem 1970'erne, at rentedannelsen blev liberaliseret, så renten i højere grad fik en selvstændig rolle som tilpasningsmekanisme. Nationalbanken har til stadighed efter 1969 givet udtryk

Figur IX.3.



Kilde: Kvartalsoversigt fra Danmarks Nationalbank.

for, at dens nu langt mindre regelmæssige optræden på obligationsmarkedet var dikteret af likviditetshensyn snarere end af rentestyringshensyn. Under denne udvikling er diskontoens betydning for pengeinstitutternes ind- og udlånsrentesatser naturligt blevet afsvækket.

Generelt set har renteniveauet været stigende gennem 1970'erne for at nå en kulmination i 1982, hvor den gennemsnitlige effektive obligationsrente nåede op på omkring 21 pct. Stigningen har klart været stærkere end de forskydninger opad i inflationsforventningerne, som også må have fundet sted. En anden side af renteutviklingen er svingningerne, som har været betydeligere end tidligere. Siden 1973 har renten – i det mindste hvis den udtrykkes ved diskontoen – ved tre lejligheder udvist meget markante spring opad. Det drejer sig først og fremmest om situationerne i 1973-74 og 1979-80, hvor drastiske olieprisstigninger forringede Danmarks bytteforhold stærkt og i øvrigt medvirkede til at afdæmpe de internationale konjunkturer. Også gennem 1976 steg renten stærkt, hvor den forudgående periodes indenlandske stærkt ekspansive økonomiske politik måtte opgives. I perioderne mellem disse spring har der fundet større eller mindre rentefald sted.

Hvor pengepolitikken ikke generelt har søgt at imødegå den stigende rente, så har renteutviklingen dog på flere måder givet anledning til økonomisk-politiske initiativer.

Navnlig 1975 blev præget af rentefald, hvor eksempelvis den gennemsnitlige effektive obligationsrente i løbet af et år gik ned fra godt 18 til godt 12 pct. En

årgang af boliger i nybyggeriet kom herefter til at fremstå som »sorte huse« med en fuldstændig ukonkurrencedygtig prioritering. Ved denne lejlighed blev debitorernes problemer delvist afhjulpet. Der er ikke på noget senere tidspunkt gennemført hjælpeforanstaltninger af tilsvarende karakter.

Det voksende statslige lånebehov i forbindelse med en stigende rentefod indebar, at statens renteudgifter kom ind i en hurtig acceleration. Dette var i det mindste en del af baggrunden for, at der i 1978 blev fastsat en højeste indlånsrente i pengeinstitutterne. Muligheden for salg af statspapirer til publikum skulle hermed øges, men samtidig indebar indgrebet en tendens til dæmpning af presset på udlånsrentesatsen. I et vist omfang brød indgrebet altså den almindelige udvikling i retning af liberalisering af rentedannelsen.

Selv om en generel lavrentepolitik var opgivet, var det ikke ensbetydende med, at der i pengepolitikken blev set bort fra hensynet til erhvervsaktiviteten eller at sammenhængen mellem rente og investeringsomfang blev betragtet som uvæsentlig. På en række områder blev der således udbygget særlige renteordninger for erhvervene, og ordningerne nåede et ganske betydeligt omfang. Hermed skete der også et brud på udviklingen i retning af nærmere integration mellem de finansielle markeder, der havde været en anden tendens gennem 1970'erne som en konsekvens af den førte pengepolitik.

Trods fremkomsten af selektive finansieringsordninger mistede pengepolitikken gennem 1970'erne i høj grad den tidligere aktivitetsstimulerende karakter. Den generelt set stigende rente, der skulle til for at sikre finansieringen af de løbende betalingsbalanceunderskud, blev stadig tydeligere en blokering for mere grundlæggende tilpasninger, hvor betalingsbalanceunderskuddene bringes ud af verden gennem erhvervsmæssig ekspansion.

Der har nok hersket forskellige politiske opfattelser af, hvorledes der skulle sættes ind over for blokeringen. Socialdemokratiet talte i slutningen af 1970'erne for en videre udvidelse af de selektive renteordninger, f.eks. ved subsidierede indekslån i finansieringen på udvalgte områder som almenbygget boligbyggeri, byfornyelse og energianlæg og ved rentegarantier i forbindelse med virksomheders hjemtagelse af udlånslån. Tillige var det en socialdemokratisk tanke, at pensionsfonde, forsikringselskaber m.v. skulle »nyttiggøre« deres kapitaler og stille kapital til rådighed på gunstige vilkår for erhvervsinvesteringer. Der argumenteredes i den forbindelse, at kun derigennem kunne pensionsfonde og forsikringselskaber skabe sikkerhed for, at der i fremtiden kommer til at foreligge et reelt grundlag for at udbetale pensioner og forsikringssummer, hvorfor sådanne rentegunstige udlån i virkeligheden på langt sigt ville være meget favorable for de pågældende mulige udlånere.

Der viste sig snævre grænser for, hvor langt det lykkedes at gå i denne retning. Med det stærke pres på statsfinanserne var der dårlige muligheder for at finansiere offentlige rentetilskudsordninger, og der var ikke i folketinget fler-

tal for at gennemføre mere indgribende reguleringer. Fagøkonomer advarede mod de forvridninger, der kunne blive resultatet, og pegede i øvrigt på det nyttige i pensionsfondenes og forsikringsselskabernes køb af statspapirer som en forudsætning for den førte økonomiske politik.

Ved firkløverregeringens tiltræden i 1982 skiftede prioriteringen i den økonomiske politik. I pengepolitikken må det vurderes, at der fortsat lægges vægt på en liberalt fungerende rentemekanisme. Det gøres i øvrigt til en hovedstrategi at skabe forudsætninger for et rentefald ud fra en antagelse om en sammenhæng mellem investeringer, aktivitet og renteniveau. Rentefaldet søges gennemført ved en indsats over for to nøglefaktorer, betalingsbalancen og inflationen. Hermed skulle renten i et vist omfang frigøres fra opgaven at sikre udlandsfinansiering af betydelige betalingsbalanceunderskud og tillige skulle inflationspræmieelementet i renten bringes ned. Rent faktisk bringes betalingsbalanceunderskuddet stærkt ned fra efteråret 1982, ikke mindst på grund af en usædvanlig mild vinter og et derfor faldende energibehov. Ovenpå overenskomstfornyelsen i 1983 og efter en stabilisering af kronkursen bringes også inflationstakten ned.

Fra begyndelsen af 1983 efter afslutningen af overenskomstforhandlingerne satte et betydeligt fald i obligationsrenten ind. I marts og april nedsættes diskontoen med i alt 2,5 pct. til 7,5 pct. Valutabekendtgørelsen ændres også i foråret 1983, idet der blandt andet åbnes adgang for valutaudlændinge til at købe danske statsobligationer, hvad der også trækker renten i nedadgående retning.

Rentefaldet understøttes endelig af, at nationalbanken giver plads for en stærk forøgelse af pengemængden. Opgøres pengemængden inklusive indskud på opsigelse i pengeinstitutterne, gik den procentvise stigning i forhold til samme tidspunkt året før i vejret til knap 25 pct. i efteråret 1983, hvor niveauet gennem 1981 og 1982 havde ligget på omkring 10 pct. med en svagt stigende tendens. Det er bemærkelsesværdigt, at denne stærkere udvidelse af pengemængden falder på et tidspunkt, hvor inflationsraten går ned. Udvidelsen kan ikke mindst på den baggrund ses som nationalbankens støtte til regeringens optimismebestræbelser.

Inflation og indkomstfordeling

Stagnationen i produktionen og arbejdsløsheden efter 1973 måtte ud fra klassiske økonomisk-teoretiske betragtninger rejse forventninger om opbremsning i inflationen. Priserne steg imidlertid endnu kraftigere gennem det følgende tiår, end hvad der havde været situationen i 1960'erne. Målt ved forbrugerpriserne toppede inflationen i 1974 med 15 pct. og i 1980 med 12 pct. oven på de to voldsomme olieprisstigninger. Prisstigningerne har dog i alle årene

frem til begyndelsen af 1980'erne ligget på et niveau over 9 pct. pr. år. Stagnationen blev altså rent faktisk fulgt af betydelig inflation. Den nye situation er blevet kaldt stagflation med en understregning af det paradoksale.

Det er vanskeligt mere præcist at vurdere, i hvilket omfang den stærkere inflation skyldes påvirkninger fra udlandet og i hvilket omfang hjemlige forhold er afgørende. Spørgsmålet er blandt andet af denne årsag blevet ganske kontroversielt. Siddende regeringer har været tilbøjelige til at forklare en uheldig udvikling ved upåvirkelige forhold i den internationale udvikling og oppositionspartier har forklaret, at gunstige udviklingstræk er »foræring« fra udlandet som ikke kan gøres til regeringens fortjeneste. Under alle omstændigheder kan den internationale økonomiske udvikling imidlertid meget langt fra forklare den danske inflation fuldt ud. Nok har stigningen i prisniveauet i Danmark været særlig kraftig på de tidspunkter, hvor importpriserne er gået voldsomt i vejret, men der har langt fra været nogen parallel udvikling i priser i ind- og udland. Adskillige af Danmarks betydelige handelspartnere har eksempelvis haft en langt lavere inflationstakt.

Inflationsspørgsmålet er gennem 1970'erne blevet kædet stadig tættere sammen med de grundlæggende økonomiske balanceproblemer. Det hænger nok sammen med den stærkere inflation i sig selv, men også med de nye balanceproblemer og her først og fremmest arbejdsløsheden. Afsætningsmulighederne for dansk eksport blev vanskeligere, og konkurrenceevnen mere end indenlandsk produktion og forbrug blev afgørende for eksportekspansionen.

På denne baggrund har bestræbelserne i den økonomiske politik for at begrænse inflationen været betydelige og er blevet stadig intensiverede. Her har først og fremmest forsøgene på direkte at dæmpe udviklingen i lønninger og i et vist omfang også andre indkomster været af betydning. Det har øjensynligt for de siddende regeringer uanset politisk observans været et udgangspunkt, at der i lønfastsættelsen har ligget en mere eller mindre selvstændig årsag til inflation i kraft af, at lønningerne udgør en vigtig del af produktionsomkostningerne.

Renten som en anden afgørende omkostningsfaktor har ikke fået den samme centrale placering i debatten om inflation og konkurrenceevne. Som beskrevet i det foregående afsnit om pengeforholdene har der været en generel tendens til liberalisering af rentedannelsen gennem 1970'erne. På den anden side er der dog blevet udbygget en række rentestøtteordninger på udvalgte områder.

Disse rentestøtteordninger skal for en dels vedkommende også ses i forhold til valutakurspolitikken, som i øvrigt nærmere behandles i det følgende afsnit. Specielt fra 1978 til 1982 blev der i modsætning til tidligere gennemført en stadig devaluering af den danske krone i forhold til samhandelspartnernes valutaer med sigte på ad den vej at forbedre konkurrenceevnen. Da pengepolitikken samtidig stræbte mod at inddække betalingsbalanceunderskuddene

blandt andet ved at henskyde virksomhedernes lånoptagelse til udlandet i stort omfang, kom virksomhederne ud for en betydelig kursrisiko. Udbygningen af rentestøtteordningerne omfattede også ordninger for statslig overtagelse af kursrisikoen ved optagelse af udenlandslån. Den glidende devaluering har jo dog været ensbetydende med en almindelig tendens til stigende importpriser.

Indkomspolitikken – bestræbelsen for direkte indgriben i forhold til selve indkomstdannelsen – har været en fast bestanddel af den økonomiske politik siden 1973. Der har fortsat været betydelig usikkerhed omkring indkomspolitikens tilrettelæggelse og der er ikke fundet nogen fast form. Usikkerheden beror ikke mindst på, at de siddende regeringer og folketing ikke definitivt har været i stand til at udøve autoritet over for indkomstfastsættelsen.

Når man ser bort fra de situationer, hvor indkomspolitikken har haft karakter af følgelovgivning enten i forbindelse med overenskomstforhandlingers sammenbrud eller ved devaluering, er der rent faktisk indtil nu kun i et enkelt tilfælde blevet gennemført en bevidst interventionsstrategi. Det skete med en flerårig helhedsløsning i 1979, hvor den socialdemokratiske regering fra starten satsede på direkte indgreb. Kun en del af det oprindelige oplæg blev endda her realiseret, idet regeringen blev nødsaget til at renoncere på et forslag om obligatorisk overskudsdeling for at få tilslutning til den øvrige del.

De indkomstpolitiske initiativer har derimod i hovedsagen haft to grundformer. Der har som nævnt været tale om følgelovgivning især efter sammenbrud i overenskomstforhandlinger. Tillige er der i adskillige situationer gjort forsøg på at påvirke arbejdsmarkedets parter til enten at overholde konkrete rammer eller i det mindste mere generelt at vise tilbageholdenhed over for lønstigninger. Disse forsøg er eventuelt blevet kædet sammen med trusler fra de siddende regeringer om modforholdsregler i form af skattestigninger eller på anden måde, hvis arbejdsmarkedets parter ikke lader sig overtale.

Der blev gjort alvorlige forsøg på at gennemføre forskellige former for indkomstpolitisk lovgivning umiddelbart efter at det økonomiske tilbageslag satte ind i 1973. Venstre-mindretalsregeringen, der var blevet dannet efter et valg i december 1973, fremlagde straks i januar 1974 et lovforslag om afløsning af de tre dyrtidsportioner til udløsning i foråret 1974 med et skattefrit beløb fra staten til alle lønmodtagere. Forslaget kunne imidlertid ikke vinde tilslutning i folketinget, ikke mindst fordi det som et indgreb i de bestående overenskomster mødte en principiell modstand fra fagbevægelsen og socialdemokratiet. Igen i december 1974 fremlagde venstre-regeringen et indkomstpolitisk oplæg i folketinget, hvor dyrtidsportioner skulle erstattes af en skattefri ydelse samtidig med, at der skulle indføres et løn- og avancementstop for det kommende år og et prisstop for landbrugsvarer. Heller ikke dette oplæg bliver vedtaget, og ved et efterfølgende valg afløses regeringen af en socialdemokratisk mindretalsregering.

Venstre-regeringens tilgang til indkomspolitikken, at folketinget skulle have en definitiv kompetence i spørgsmålet om lønfastsættelsen, blev ikke videreført. De indkomstpolitiske forsøg i 1974 og deres forlis var tværtimod medvirkende til at slå fast, »at lønpolitikken ikke er et instrument i den økonomiske politik på linie med f.eks. diskontoændringer og ændringer i skattesatser«, som Det økonomiske Råds formandskab konkluderede i deres rapport fra efteråret 1976.

Uenigheden om det indkomstpolitiske spørgsmål og den heraf følgende politiske handlingslammelse på et meget kritisk tidspunkt fik alvorlige og langvarige konsekvenser for det økonomiske udviklingsforløb. Det økonomiske Råd har analyseret Danmarks konkurrenceevneudvikling for så vidt angår udviklingen i relative lønomkostninger, og som det fremgår af Tabel IX.6. led Danmark i perioden fra 1973 til 1975 et konkurrenceevnetab på op mod 20 pct. Rådet har i denne forbindelse beregnet, at konkurrenceevnetabet forøgede ledigheden i 1976 med 55.000 personer i forhold til et udviklingsforløb med uændret konkurrenceevne ligesom betalingsbalancen forværredes.

Med socialdemokratiet som regeringsparti blev indkomstpolitik i andre former intensiveret. Ved de tre følgende overenskomstfornyelser i 1975, 1977 og 1979 skete fornyelserne ved lovgivningsindgreb. Tillige indgik der i de økonomisk-politiske kriseforlig i eftersommerne 1975-1977 forskellige indkomstpolitiske dele. Indefrysning af dyrtidsportioner og henstillinger om tilbageholdenhed indgik som en vigtig del af initiativerne. I modsætning til situationen i 1960'erne blev et offentligt engagement i indkomstfastsættelsen altså stort set permanent, men engagementet havde til stadighed i høj grad ad hoc præg og respekterede i øvrigt samspillet med arbejdsmarkedets parter. En enkelt gang, nemlig i 1978, hvor partiet venstre indgik i et regeringssamarbejde med social-

Tabel IX.6.

Udviklingen i de relative lønomkostninger 1973-1983.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	74-83 gns. pr. år
	pct. ændring i forhold til foregående år											
Fald i kronekurs	-4.3	-0.6	-2.3	-1.0	1.7	1.6	0.6	8.1	8.2	4.9	1.7	2.2
Lønstigning, udland	13.1	15.8	16.1	11.8	11.3	8.7	9.1	10.7	10.1	8.7	6.7	10.9
Lønstigning, indland	18.7	21.4	19.2	12.7	10.3	9.6	11.1	10.8	10.2	11.1	9.0	12.5
Konkurrenceevneændring (løn)	-8.8	-5.2	-4.8	-1.8	2.6	0.8	-1.4	8.0	8.1	2.6	-0.4	0.8

Anm.: Udviklingen i kronekurs og udenlandsk lønstigning er sammenvejet med eksportvægte, d.v.s. vægte der er beregnet på basis af de lande, Danmark skal konkurrere med på eksportmarkederne.

Kilde: Det økonomiske Råd: Dansk økonomi, december 1983, s. 59.

demokratiet, blev der gjort forsøg på at formalisere samspillet med arbejdsmarkedets parter, idet regeringen indbød til såkaldte trepartsforhandlinger, hvor indkomspolitikken i sammenhæng med hele den økonomiske politik kunne drøftes også i et længere tidsperspektiv. Trepartsforhandlingerne blev imidlertid aldrig til noget, øjensynligt på grund af fagbevægelsens dybe modstand mod socialdemokratiets regeringssamarbejde.

Under 1960'ernes højkonjunktur var fagbevægelsen og vel også i høj grad socialdemokratiet principielt imod enhver form for indgreb i lønforhandlingerne og kunne kun acceptere indgreb under særlige omstændigheder og under forudsætning af, at der var tale om en social balance med indgreb over for alle former for indkomster, som f.eks. i 1963. Når indkomspolitikken i den socialdemokratiske regeringsperiode i sidste halvdel af 1970'erne blev en stadig del af krisepolitikken, skal det ses i forbindelse med de økonomisk-politiske bestræbelser i det hele taget. Indkomspolitikken blev nu kædet sammen med nogle omfattende fordelingspolitiske reformforsøg dels i form af økonomisk demokrati dels en række forskellige beskæftigelsestiltag. Socialdemokratiet havde allerede i 1973 i folketinget fremsat et forslag om økonomisk demokrati. Beskæftigelsesinitiativerne kom med sensommerkriseforligene fra 1975.

Overenskomstforhandlingerne både i 1981 og 1983 blev afsluttet af parterne selv, hvad der var et stærkt ønske hos begge. I 1981 henstillede den socialdemokratiske regering forud, at parterne levede op til deres ansvar men gav i øvrigt ikke nogen specificeret ramme. Forud for overenskomstfornyelsen i 1983 afstak firkløverregeringen en ramme for lønstigninger på 4 pct. årligt. Ved begge lejligheder erklærede regeringen sig efterfølgende tilfreds med de opnåede resultater.

Indkomspolitikken blev til i tæt sammenhæng med og på betingelse af andre beskæftigelses- og fordelingspolitiske initiativer. Det kan være vanskeligt at opgøre effekterne af indkomspolitikken i sig selv og en sådan isoleret opgørelse har måske heller ikke så stor værdi bundetheden til andre initiativer taget i betragtning. Der er allerede i afsnittet om finanspolitikken foretaget nogle vurderinger af indkomspolitikken i forhold til efterspørgselsstyringen. Her skal peges på nogle fordelingsmæssige problemstillinger.

Det er uhyre vanskeligt at give et pålideligt billede af udviklingen i fordelingen af de økonomiske goder i samfundet i en periode med så betydelige strukturelle forandringer, som foregik i 1970'erne.

Ud fra en generel statistisk betragtning er der gennem 1970'erne sket en mærkbar udjævning af indkomsterne til beskatning. Dette kan hænge sammen med indkomspolitikken, der til stadighed særligt har tilgodeset de laveste indkomster. Der er uden tvivl også sket en vis opretning af kvindernes ind-

Tabel IX.7.

Indkomstfordelingen. Maksimal udjævningsgrad 1973-1981.

	Alle skattepligtige personer	Alle selvstændige	Alle lønmodtagere
1973	35,2	31,9	20,1
1974	34,5	34,0	18,5
1975	34,1	35,2	20,1
1976	33,3	33,9	19,7
1977	32,0	32,2	19,2
1978	31,2	34,5	18,4
1979	32,0	38,7	17,9
1980	32,0	43,6	18,1
1981	32,6	49,9	17,7

Maksimal udjævningsgrad er den procentdel af den samlede indkomstmasse, som skal flyttes fra indkomster over gennemsnittet til indkomster under gennemsnittet for at få en fuldstændig udjævning af indkomstfordelingen.

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt.

komster i forhold til mændenes samtidig med, at opmærksomheden omkring denne problemstilling er øget. Skiftet fra højkonjunktur til lavkonjunktur har tillige grundlæggende påvirket løndannelsesprocessen. Det er måske ikke nødvendigt med mere betydelige lønforskelle for at skaffe arbejdskraft til nye ekspansive sektorer.

I den politiske debat og i den samfundsvidenskabelige forskning er det imidlertid ikke anerkendelsen af en udjævning af indkomsterne, der har været iøjnefaldende. Tværtimod er der nok talt mere om ulighed i 1970'erne end på noget andet tidspunkt i velfærdsstatens historie. Paradokset skal uden tvivl ses i sammenhæng med nogle meget betydelige forandringer i de sociale mønstre. Kvindernes stigende erhvervsdeltagelse og uddyndingen i familiens rolle er sider heraf. Noget tyder på, at svækkelsen af de traditionelle sociale fællesskaber har stillet en række persongrupper i en særlig udsat position.

Lighedsdebatten har da heller ikke koncentreret sig om indkomstforskelle isoleret set. Der har derimod været fokuseret på befolkningens levevilkår i det hele taget, og særlig interesse er blevet vist udvalgte befolkningsgrupper, der antages at have særlig dårlige levevilkår. Her har stort set været tale om alle mere væsentlige personkategorier, der blot på et eller andet hovedpunkt ikke kan udvise en optimal økonomisk styrke som personer i den arbejdsduelige alder med en uddannelse og et fast job samt en (eventuelt papirløs) ægtefælle med samme gode egenskaber.

Den fordelingspolitiske debat og de politiske initiativer har i høj grad taget udgangspunkt i en omfattende udredningsvirksomhed, som på næsten udelukkende socialdemokratisk initiativ er blevet igangsat i statslige udvalg og kommissioner m.v. Siden begyndelsen af 1970'erne har der været nedsat eksempelvis børnekommission, ungdomskommission og ældrekommision samt lavindkomstkommision. Endvidere blev nedsat blandt andet et centralt uddannelsesråd og en ligestillingskommission, der også i arbejdet anlagde en levevilkårsindfaldsvinkel.

Stort set ingen af udredningsarbejderne fik umiddelbart nogen stor gennemslagskraft. De fremlagte på mange måder ideale vurderinger og forslag stødte mod 1970'ernes begrænsede økonomiske muligheder. Materialet kom også til at fremstå som stærkt præget af sektorinteresser, og det lykkedes ikke de socialdemokratiske regeringer at få skabt et sammenfattende grundlag for en samlet fordelingspolitisk debat. Socialdemokratiets levevilkårsstrategi fik altså aldrig karakter af at rumme også en prioritering mellem grupperne.

Den traditionelle opfattelse i velfærdssamfundet af det fordelingspolitiske spørgsmål byggede på en antagelse om, at den offentlige virksomhed stort set af natur medvirker til at skabe større lighed. Både fordi de offentlige indtægter skaffes til veje på en måde, så de bredeste skuldre skulle bære de tungeste byrder og fordi de offentlige indkomstoverførsler og gratisydelse spredes ud på en »social« måde. Ikke mindst med de stærkt stigende statslige budgetunderskud efter midten af 1970'erne, hvor presset for at finde besparelser på de offentlige budgetter voksede, blev der fra stadig flere sider sat spørgsmålstegn ved, om den offentlige virksomhed også rent faktisk kunne finde en begrundelse i en omfordelingsvirksomhed. Allerede advokat Mogens Glistrups afsløring af sin nulskatteprocent i 1971 havde for mange skabt en alvorlig mistillid til, at omfordelingsbegrundelsen skulle have nogen gyldighed.

Danmarks Statistik offentliggjorde i 1980 den hidtil mest omfattende analyse af problemstillingen. Det analyserede datamateriale, der stammer fra 1976, afslører, at progressionen i skattesystemet stort set er en illusion ikke mindst på grund af højere indkomstgrupperes større muligheder for at udnytte fradragsreglerne. Kun for særdeles lave husstandsbruttoindkomster betales en mindre indkomstandel i skat. Analyserne godtgør tillige, at de offentlige serviceydelser, der stilles til rådighed gratis eller til subsidieret pris, udnyttes i stigende omfang med stigende husstandsindkomster og ikke omvendt. Derimod har de offentlige indkomstoverførselsordninger ikke overraskende en betydelig omfordelende effekt.

Ud fra en betragtningsmåde som den, der f.eks. er blevet anlagt i Danmarks Statistiks analyser, er spørgsmålet blevet stillet med stigende styrke, om det er rigtigt og særlig »socialt« for enhver pris at fastholde offentlige gratisydelse,

Tabel IX.8.

Overførsler til det offentlige i 1976 fra private husstande i procent af indkomsten. Excl. selvstændige erhvervsdrivende.

Bruttoindkomst	Antal personer pr. husstand	Direkte overførsler til det offentlige. Person- og ejendomsskatter m.v.	Samlede overførsler til det offentlige. Her også inkluderet moms, punktafgifter m.v.
		Pct. af bruttoindkomst	Pct. af bruttoindkomst
Under 30.000 kr.	1,1	6,8	23,5
30.000- 69.999 kr.	1,8	22,7	36,6
70.000-109.999 kr.	2,6	29,0	42,5
110.000-149.999 kr.	3,0	30,7	43,7
150.000-199.999 kr.	3,2	32,8	44,0
200.000 kr. og derover	3,2	32,7	43,2
Alle	2,4	29,2	41,9

Kilde: Statistiske Efterretninger 1980, nr. A 26.

Tabel IX.9.

Værdien af overførsler i 1976 fra det offentlige til private husstande. Excl. selvstændige erhvervsdrivende.

Bruttoindkomst	Direkte overførsler. Kontante ydelser som pension (excl. tjenestemandspension) og bistandsydelse		Indirekte overførsler. Tilskud ved benyttelse af gratis eller prisreducerede ydelse ¹⁾	
	kr. pr. husstand	pct. af indkomst	kr. pr. husstand	pct. af indkomst
	Under 30.000 kr.	19.500	82,8	6.200
30.000- 69.999 kr.	21.300	42,7	9.500	19,0
70.000-109.999 kr.	9.700	10,5	12.100	13,2
110.000-149.999 kr.	8.900	6,8	13.500	10,3
150.000-199.999 kr.	6.300	3,7	16.200	9,5
200.000 kr. og derover	5.600	2,2	16.200	6,2
Alle	12.900	13,2	11.600	11,9

- 1) Omfatter ikke den del af den offentlige virksomhed, hvor det ikke er muligt at måle de private husstandes benyttelse heraf ved objektive kriterier. I analysen indgår følgende ydelsesformer: Primær sundhedstjeneste, hospitalsbehandling o.lign., pleje i hjemmet, pasning af børn i daginstitutioner og undervisning.

Kilde: Statistiske Efterretninger 1980, nr. A 26.

der især udnyttes af de mere velstillede og som finansieres af et i realiteten ikke progressivt skattesystem.

Der må nødvendigvis være knyttet en meget stor usikkerhed til analyser som de her beskrevne og til vurderinger i det hele taget af den offentlige virksomheds fordelingsvirkninger. Alligevel er det nok givet, at der er sket en forskydning fra slutningen af 1970'erne i den almindelige opfattelse af offentlig virksomhed. Med firkløverregeringen blev skiftet tydeligt udtrykt. Der ønskedes eksempelvis privatisering forstået som mulighed for konkurrence mellem offentlige myndigheder og private virksomheder om udførelsen af en række traditionelt offentlige funktioner og tillige ønskedes den offentlige virksomheds samlede omfang reduceret. Ledende socialdemokrater anerkendte, at den offentlige virksomhed ikke inden for overskuelig fremtid kunne udvides. Velfærdsstatens grundlag, at den offentlige virksomhed ubetinget af natur er »social« og skaber lighed, var for alvor ved at blive til en myte.

Udenrigshandel og betalingsbalance

Springet i oliepriserne i 1973 og 1974 fordyrede Danmarks import drastisk. Efter en periode med nogenlunde stabile oliepriser sprang de igen kraftigt i vejret i 1979-1980. Disse to hændelser har frem for noget præget udviklingen i Danmarks bytteforhold over for udlandet siden landets indtræden i EF. Over perioder på godt 1 år oplevedes bytteforholdsforringelser på henholdsvis 13 og 12 pct. I 1981 var bytteforholdet i alt 22 pct. lavere end i 1973, hvor ikke mindst landbrugsprisstigningerne ved EF-tiltrædelsen sikrede en gunstig position.

Den betydelige ændring af forholdet mellem prisen på energi og priserne på andre produkter tilskyndede i sig selv til tilpasninger, der kunne rette op på betalingsbalancen. Stuetemperaturen blev sat ned og der blev kørt mindre i bil etc. Den efterfølgende stagnation i produktion og investeringer var også med til at ændre udviklingslinien i energiforbruget. Hertil kommer, at energibesparelser blev kraftigt ansporet af en flersidet energisparepolitik, hvori indgik energiafgifter, tilskud til isoleringsarbejder, skærpede isoleringskrav i nybyggeri m.v.

Tilpasningerne i energiforbruget til de stigende priser virkede i retning af bedring af betalingsbalancen. I høj grad skete dette vel at mærke uden at give negative virkninger for produktion og beskæftigelse. Den økonomiske politik efter 1973 blev i det hele taget til kunsten at forene disse to ellers så ofte modstridende hovedhensyn. Nøgleordet her blev konkurrenceevneforbedring.

Dette forklarer den øgede interesse, som der på trods af mange principielle betænkeligheder og forbehold blev vist indkomstpolitikken og også en række forskellige erhvervspolitiske initiativer. Disse emner er tidligere behandlet. Valutakurspolitikken skal ligeledes ses i dette lys.

Traditionelt har det været den overordnede strategi i valutakurspolitikken at opnå den størst mulige stabilitet i kursudviklingen for danske kroner. Denne tankegang har rod i det liberalistiske gulfodssystem, hvor en fast kurs skulle lette og stabilisere handelen og hvor strømme af guld skulle sikre genopretning af eventuel uligevægt på et lands betalingsbalance ved at ændre landets pengemængde og dermed skabe en passende ændring af prisniveauet og konkurrenceevnen. Det internationale pengesystem, der blev bygget op oven på 2. verdenskrig, var i princippet stadig et fastkurssystem, men gulfodssystemets tilpasningsmekanismer fungerede langt fra. Det beroede derfor i høj grad på landenes selvdisciplin at fastholde betalingsbalanceligevægt. Dette modificerede fastkurssystem brød som omtalt i kapitel VIII endeligt sammen i 1973 fordi landene og også Danmark var ude af stand til at føre en politik, der sikrede betalingsbalanceligevægt set over en lidt længere årrække. Konsekvensen blev imidlertid ikke umiddelbart, at mere eller mindre løbende valutakursjusteringer fik en plads som tilpasningsmekanisme for udenrigshandelen. I ste-

Figur IX.4.



Anm.: Kurser fra den sidste onsdag i måneden. Den effektive kronkurs angiver et sammenvæjet udtryk for den danske krones kurs over for samtlige øvrige valutaer. Som vægte er anvendt de gennemsnitlige handelsandele (såvel eksport som import) for de 17 lande, hvis valutaer dagligt noteres af nationalbanken.

Kilde: Danmarks Nationalbank. Gengivet fra Kaj Kjærsgaard og E. Damsgård Hansen: Dansk økonomisk politik. Kbh. 1983.

det for tilpasning blev store underskud opretholdt ved stadig udenlandsk låntagning.

Samtidig har Danmark fortsat lagt stor vægt på en tilknytning til et formaliseret valutasamarbejde med de betydeligste samhandelspartnere. I 1972 etablerede EF-landene et »slangesamarbejde« hvorefter udsvingene mellem to EF-valutaers dollarværdi maksimalt kunne være 4,5 pct. Da de faste valutakurser i 1973 definitivt ophørte med at eksistere fortsatte slangesamarbejdet, men uden interventionsgrænser over for dollaren. Danmark tilsluttede sig slangesamarbejdet allerede i 1972.

Den effektive kronekurs beregnet som et sammenvejet udtryk for den danske kroners kurs over for samtlige øvrige valutaer gik som en hovedtendens klart i vejret gennem første del af den periode, slangesamarbejdet fungerede. Kronen var knyttet til den stærke D-mark (bortset fra et par tyske revalueringer i 1973), og valutaer udenfor slangen som dollar og pund faldt kraftigt i værdi. Denne glidende revaluering forringede konkurrenceevnen men bidrog nok også til en indenlandsk prisstabilisering, der dog ikke var tydeligere end at Danmark ikke genvandt konkurrenceevnetabet gennem en lavere inflationstakt end handelspartnernes.

I 1976 stoppede den glidende revaluering. Danmark devaluerede i alt 3 gange i løbet af 1976 og 1977 og oplevede en revaluering i 1978 af andre valutaer i slangen. Den effektive kronekurs forblev dog stort set uændret frem til 1979, idet kronenedskrivningerne blev opvejet af fortsatte fald i dollar- og pundkurserne.

I løbet af 1978 viste der sig en modbevægelse i forhold til de temmelig urolige valutaforhold. I USA blev den økonomiske politik lagt om blandt andet ud fra den vurdering, at en stadig devaluering af dollaren var uacceptabel, og året blev da også et vendepunkt for dollarens kursudvikling. I Europa tog Tyskland og Frankrig initiativ til etablering af en ny form for fastkurssystem, der blev igangsat i 1979 under navnet European Monetary System, EMS. Landene i dette system tilslutter sig interventioner, som skulle holde kursudsving inden for en ramme på $\pm 2,25$ pct. i forhold til en nykonstrueret fælles grundvalutaenhed, ECU. For at sikre en tilstrækkelig styrke i interventionerne blev det aftalt, at de deltagende centralbanker kunne trække ubegrænset på hinanden til imødegåelse af pres mod deres valutaer.

I sin natur fordrer EMS-fastkurssystemet en ganske betydelig koordinering af de tilsluttede landes økonomiske politik, ikke mindst for at sikre en ensartet inflationstakt. Der viste sig imidlertid fra starten store problemer med at mobilisere denne koordinering. Fra dansk side blev i princippet udtrykt ønske om et nærmere økonomisk-politisk samarbejde, ikke mindst hvis dette indebar, at de større lande åbnede for en mere ekspansiv økonomisk politik. På den anden side blev der taget afstand fra en udbygning af samarbejdet i form af en

økonomisk og politisk union, hvad stærke kræfter i Europa, blandt andet i Tyskland, søgte.

Stort set samtidig med tiltrædelsen til EMS-samarbejdet blev den danske valutapolitiske strategi bemærkelsesværdigt omlagt, og i perioden frem til 1982 blev den effektive kronkurs nedskrevet med i alt omkring 20 pct. gennem en bevidst devalueringspolitik, hvis vigtigste elementer var 2 devalueringer i løbet af 1979 samt en række kursjusteringer i løbet af 1981 og 1982.

Devalueringspolitikken blev formuleret som led i den socialdemokratiske regerings intensiverede bestræbelser for at imødegå krisen gennem konkurrenceevneforbedring. Den skal således ses i sammenhæng med regeringens indkomstpoltiske udspil, der førte til lovgivning om overenskomstfornyelsen i 1979.

Den umiddelbare vurdering af konkurrenceevnepolitikken faldt på mange måder positivt ud. Det økonomiske Råd beregnede i rapporten fra foråret 1982, at den totale effekt af ændringen i konkurrenceevnen siden 1978 svarede til en forøgelse af beskæftigelsen med godt 60.000 personer og en forbedring af betalingsbalancen med godt 10 mia. kr. i 1982. På den anden side viste det sig efterhånden, at der også var meget store problemer forbundet med devalueringspolitikken. Dette blev dog måske nok først almindeligt anerkendt efter regeringsskiftet i 1982, hvor firkløverregeringen lagde afgørende vægt på at skabe tiltro til, at kronkursen fremover ville blive fastholdt. I marts 1983 blev der efter en periode med forventninger om kursjusteringer i EMS-systemet gennemført en opskrivning af tyske mark og en nedskrivning af blandt andet franske franc. Den effektive danske kronkurs blev svagt forringet, men samtidig indebar justeringerne en understregning af, at den danske krone ikke længere følger de devaluerende lande. Der er ingen tvivl om, at dette skift i valutakurspolitikken har været medvirkende til det efterfølgende stærke rentefald.

Den nye forståelse blev blandt andet udtrykt af skatte- og afgiftsministeren i den forudgående socialdemokratiske regering, Mogens Lykketoft, der i foråret 1983 erkendte, at devalueringens midlet var blevet slidt op: »Devalueringens midlet er blevet slidt op, fordi forventninger om dets fortsatte anvendelse drev renten for højt op i Danmark, og fordi en voksende udlandsgæld svækkede de positive effekter også for den enkelte eksportvirksomheds økonomi. Endvidere er det vigtigt at mærke sig, at modviljen mod devalueringer er voksende inden for det europæiske monetære samarbejde«. (Weekendavisen 8. 7. 1983).

Der blev altså hurtigt efter regeringsskiftet en meget bred opbakning til firkløverregeringens nye valutakurspolitik.

Litteratur

Administrationsudvalgets 1. betænkning.

Kbh. 1962. Betænkning nr. 301.

Arnfred, Niels, m.fl.: Red.: Samfundsplanlægning. En antologi om erfaringer, problemer, perspektiver.

Samfundsvidenskabeligt Forlag. Kbh. 1980, 429 s.

Balling, Morten: Udviklingen på det danske kreditmarked siden midten af 1950'erne.

I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 417 ff.

Bech Jørgensen, Torben: Når staten skal spare. Et studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser.

Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Kbh. 1981. 398 s.

Betænkning vedr. det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner.

Kbh. 1974. 129 s. Betænkning nr. 722.

Boligministeriet: Bygge- og boligforholdene 1946-56. En redegørelse for udviklingen i tiden siden boligministeriets oprettelse.

Boligministeriet. Kbh. 1957. 153 s.

Boligministeriet: Den bygge- og boligpolitiske udvikling.

Årspublikation fra Boligministeriet.

Budgetdepartementet: Budgetredegørelse.

Årspublikation udsendt siden 1979.

Budgetdepartementet: Budgetredegørelse november 1977, bilag II. Makroøkonomisk planlægning i Danmark.

Kbh. 1977. 162 s.

Budgetdepartementet: Finansredegørelse.

Årspublikation. Indtil 1979 benævnt budgetredegørelse.

Buksti, Jacob A., red: Organisationer under forandring. Studier i organisationssystemet i Danmark.

Århus. 1980. 479 s.

Børglum Jensen, O. og G. Thorlund Jepsen: Skatter og offentlige finanser.

Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1980. 143 s. 3. udg.

Centrale Uddannelsesråd, Det: U 90: Samlet uddannelsesplanlægning frem til 90'erne.

Undervisningsministeriet. Kbh. 1978. 2 bind. 295 + 275 s.

Christensen, Jørgen Peter og Jørgen Estrup: Strukturændringer på det danske arbejdsmarked i 1900-tallet.

I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind I. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 39 ff.

Christoffersen, Henrik: Interessen for levevilkårene.

I: Nordisk Administrativ Tidsskrift. 1978. Nr. 3. p. 233 ff.

- Christoffersen, Henrik:** Samfundets organisation.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1981. 128 s. 4. udg.
- Christoffersen, Henrik:** Det offentlige og samfundsudviklingen. Træk af udviklingen efter 1945.
Akademisk Forlag. Kbh. 1978. 241 s.
- Damgaard, Erik:** Folketinget og demokratisk styre.
I: Festskrift til Erik Rasmussen. Århus. 1977. s. 35-56.
- Damgaard, Erik:** Folketinget under forandring: aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system.
Samfundsvidenskabeligt Forlag. Kbh. 1977. 355 s.
- Danmarks Nationalbank:** Beretning og regnskab.
Danmarks Nationalbank. Kbh. Årspublikation.
- Dich, Jørgen S.:** Bidrag til belysning af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer.
I: Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1958. s. 17-50.
- Dich, Jørgen S.:** Den herskende klasse. En kritisk analyse af social udbytning og midlerne imod den.
Borgen. Kbh. 1974. 260 s. 4. udg.
- Due, Johannes:** Socialpolitikens udvikling 1933-1976.
I: Vækst og Kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 519 ff.
- Egholm, Jens Jørgen og Niels Lauritzen:** Kommunaløkonomi.
Samfundsvidenskabeligt Forlag. Kbh. 1978. 105 s. Danmarks Forvaltningshøjskoles Skriftserie. Nr. 7.
- Espersen, Preben:** Planlægning og styring i den offentlige forvaltning.
Juristforbundet. Kbh. 1980. 195 s.
- Estrup, Jørgen:** Mislykket indkomspolitik gennem 20 år.
I: Økonomi og Politik. 1982. Nr. 1. s. 3-20.
- Geckler, Søren:** Sociale forhold.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1982. 244 s. 2. udg.
- Gelting, Jørgen H.:** Om saldoen af den danske betalingsbalances løbende poster.
I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 395 ff.
- Grue, Olav:** Byggevirksomheden og den økonomiske udvikling.
Gad. Kbh. 1967. 206 s. 2. udg.
- Grønnegaard Christensen, Jørgen:** Centraladministrationen: organisation og politisk placering.
Samfundsvidenskabeligt Forlag. Kbh. 1980. 389 s.
- Hansen, Bent:** Velstand uden velfærd. En kritik af det danske velfærdssamfund.
Fremad. Kbh. 1974. 220 s. 2. udg.
- Hansen, Erik Jørgen:** Lighed gennem uddannelse?
SFI. Kbh. 1977. 43 s. SFI-pjece. Nr. 1.
- Hansen, Sv. Aage:** Industri og håndværk.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1976. 136 s.
- Hansen, Sv. Aage og Ingrid Henriksen:** Velfærdsstaten 1940-78.
Gyldendal. Kbh. 1980. 398 s. (Dansk Socialhistorie. Bind 7).
- Hansen, Sv. Aage:** Økonomisk vækst i Danmark. Bind II. 1914-1975.
Akademisk Forlag. Kbh. 1977. 386 s.

- Harder, Erik:** Dansk kommunalforvaltning. Bind I: Kommunalbestyrelsen og dens udvalg. Bind II: Opgaver og tilsyn.
Juristforbundet. 1982 og 1979. 379 s. og 391 s.
- Harder, Erik:** Dansk kommunestyre i grundtræk.
Kommunetryk. 1982. 224 s. 3. udg.
- Heide-Jørgensen, M. og Jørgen Nilsson:** Byrdefordelingslovene – fremstilling af byrdefordelingsreformen og kommentarer til byrdefordelingslovene.
Juristforbundets Forlag. Kbh. 1976. 348 s.
- Hoffmeyer, Erik, red:** Dansk pengehistorie. Bind I: 1700-1914. Bind II: 1914-1960. Bind III: Bilag.
Danmarks Nationalbank. Kbh. 1968. 390 s, 356 s og 270 s.
- Hoffmeyer, Erik:** Strukturændringer på penge- og kapitalmarkedet. Et studie i anledning af sparekassernes 150 års jubilæum.
Sparevirke. Kbh. 1960. 188 s.
- Hoffmeyer, Erik, red.:** Velfærdsteori og velfærdsstat.
Berlingske Forlag. Kbh. 1962. 111 s.
- Industriministeriet:** Erhvervsfremmende og forbrugerpolitiske foranstaltninger. Oversigt.
Industriministeriet. Kbh. 1983, ca. 150 s. 5. udg.
- Inflationens årsager.
Statens Trykningskontor. Kbh. 1966. 160 s. Betænkning. Nr. 421.
- Jeppesen, Steen Leth:** Indkomstpølitik – kilder til den økonomisk-politiske debat i Danmark.
Gyldendal. Kbh. 1973. 134 s.
- Jeppesen, Steen Leth:** Kapitalmarkedets udvikling gennem 10 år. 1959-1969.
Byggeriets Realkreditfond. Kbh. 1969. 208 s.
- Jeppesen, Steen Leth:** Kapitalmarkedet 1969-1979.
Byggeriets Realkreditfond. Kbh. 1979. 191 s.
- Jepsen, Gunnar Thorlund:** Skatterne før, nu og i 1985.
Socialpolitisk Forening. Det Danske Forlag. Albertslund. 1975. 129 s.
- Kampmann, Viggo:** Ligelig indkomstfordeling som mål for den økonomiske politik.
I: Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1944. s. 143-164.
- Kampmann, Viggo:** Statsfinanserne og kapitalmarkedet.
I: Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1957. s. 305-321.
- Kjærsgaard, Kaj:** Nye hovedtendenser i arbejdsmarkedspølitikken.
I: Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1983. Nr. 2. s. 200-214.
- Kjærsgaard, Kaj og E. Damsgård Hansen:** Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1983. 264 s.
- Kommunal udligning og tilskud til kommuner.
Kbh. 1982. Betænkning nr. 963.
- Kommunale udgiftsbehov I-III.
Kbh. Betænkning nr. 855 + bilag samt nr. 897. 1978, 1979 og 1980.
- Kommuner og kommunestyre. Betænkning afgivet af kommunallovskommissionen.
Kbh. 1966. 292 s. Betænkning nr. 420.
- Levevilkår i Danmark – statistisk oversigt 1980.
Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet. Kbh. 1980. 336 s.

- Lindgaard Pedersen, Jørgen:** Manøvemuligheder i beskæftigelsespolitikken. Økonomiske og politiske balanceproblemer i Danmark i perioden 1958-80.
I: Marked, statslig politik og velfærdsmæssige konsekvenser, s. 180-234. SFI-publikation nr. 107. Arbejdsmarkedsundersøgelserne nr. 3. Kbh. 1982.
- Lund, Lars og Svend Marker-Larsen:** Finans- og pengepolitik i Danmark 1950-75: teori og praktiske erfaringer.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1978. 128 s.
- Lund, Lars og Svend Marker-Larsen:** Makro-planlægning og inflationsproblemer i Danmark efter 1950.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1978. 100 s.
- Meyer, Poul:** Offentlig forvaltning.
Gad. Kbh. 1982. 355 s. 3. udg.
- Meyer, Poul, Georg Vedel Smith, Ole Nørgaard Madsen og Finn Bruun:** Offentlig forvaltning i Danmark.
Politica. Århus. 1980. 177 s. 2. udg.
- Milhøj, Poul:** Erhvervsstruktur og nationalindkomst.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1983. 148 s. 5. udg.
- Miljøministeriet:** Redegørelse om landsplanlægning fra miljøministeren.
Årlig redegørelse siden 1975.
- Mogensen, G. Viby:** Landbrug og øvrige primære erhverv.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1982. 137 s.
- Nordstrand, Rolf:** De offentlige udgifters vækst i Danmark.
Københavns Universitets økonomiske Institut. 1975. 38 s. Memo. Nr. 41.
- Nue Møller, Jørgen, red:** Den offentlige forvaltning i Danmark.
Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Kbh. 1973. 345 s.
- Nørregaard Rasmussen, P. og Niels-Henrik Topp:** Om funktionel finanspolitik.
I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut. 1979. s. 491 ff.
- Olsen, Erling:** Den disciplinerede Keynes.
I: Økonomi og Politik. 1983. Nr. 1. s. 34-45.
- Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne.
Sekretariatet for opgave- og byrdefordelingsudvalget. Kbh. 1970. 159 s.
- Pedersen, Mogens N., red:** Dansk politik i 1970'erne. Studier og arbejdsrapporter.
Samfundsvidenskabeligt Forlag. Kbh. 1979. 318 s.
- Perspektivplanlægning 1970-1985.
Schultz. Kbh. 1971. 270 s.
- Planlægningen i centraladministrationen.
Kbh. 1975. 95 s. Betænkning nr. 743.
- PPII. Perspektivplan-redegørelse 1972-1987.
Statens Trykningskontor. Kbh. 1973. 675 s. + bilag.
- Prioritering i sundhedsvæsenet.
Kbh. 1977. 440 s. Betænkning nr. 809.
- Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation.
Kbh. 1971. 99 s. Betænkning nr. 629.

- Rosted, Jørgen:** Manøvrer muligheder i beskæftigelsespolitikken.
I: Marked, statslig politik og velfærdsmæssige konsekvenser. s. 137-179. SFI-publikation nr. 107. Arbejdsmarkedsundersøgelserne nr. 3. Kbh. 1982.
- Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik.
Kbh. 1956. 168 s. Betænkning nr. 154.
- Schmidt, Erik Ib:** Dansk Økonomisk Politik. Tidens problemer – og deres baggrund.
Fremad. Kbh. 1971. 278 s.
- Schmidt, Erik Ib:** Styring af de offentlige udgifter.
I: Nationaløkonomisk Tidsskrift. 1974. s. 78-87.
- Det sociale trykkesystem – struktur og dagpenge. Socialreformkommissionens 1. delbetænkning.
Kbh. 1969. 472 s. Betænkning nr. 543.
- Statens refusioner af kommunernes udgifter.
Kbh. 1968. 293 s. Betænkning. Nr. 471.
- Strøm, Henning:** Kommunalreformer.
AOF. Kbh. 1968. 112 s.
- Thygesen, Niels:** Udviklingstendenser i tilrettelæggelsen og virkningerne af dansk pengepolitik.
I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 457 ff.
- Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftskriterier.
Byrdefordelingsudvalgets Sekretariat. Kbh. 1971. 67 s.
- Vastrup, Claus:** Dansk pengepolitik i 1970'erne.
I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind II. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 477 ff.
- Wendt, Peter:** Byggeri og boligforhold.
Nyt Nordisk Forlag. Kbh. 1982. 89 s. 4. udg.
- Westergaard-Nielsen, Niels:** Den offentlige sektors arbejdsstyrke 1921-1976.
I: Vækst og kriser i Dansk økonomi i det 20. århundrede, bind I. Aarhus Universitets økonomiske institut 1979. s. 139 ff.
- Økonomiske efterkrigstidsproblemer. Betænkning. Del 1-2.
Finansministeriet. Kbh. 1945.
- Økonomiske Råd, Det:** Dansk Økonomi.
Kbh. Halvårspublikation.
- Økonomiske Råd, Det:** Bygge- og boligpolitikken og dens sammenhæng med økonomisk politik i øvrigt.
Kbh. 1965. 51 s.
- Økonomiske Råd, Det:** Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser.
Kbh. 1967. 91 s.
- Økonomiske Råd, Det:** Boligmarkedet og boligbyggeriet, problemer og perspektiver.
Kbh. 1970. 153 s.
- Økonomiske Sekretariat, Det:** Økonomisk oversigt.
Det Økonomiske Sekretariat. Kbh. Halvårspublikation.

Register

- ADAM 172
Adgangsbegrænsning, i uddannelserne 71
Administrationsdepartementet 1970 85, 169
Administrationsrådet 1965 84
Administrationsudvalget 1960 84
Afskrivningsregler 38, 202
Aldersrente 50
Andelsboliger 49
Anlægsstyring, over for kommunerne 111
Arbejdsformidlingen, AF 75
Arbejdskonflikten 1956 140
Arbejdskonflikten 1961 156
Arbejdsløshedsforsikring 74
Arbejdsløshedsør 38, 74
Arbejds miljøgruppen 1972 87
Arbejds- og Forligsnævnet 125
Arbejdstid 49
ATP 53
- Behovsprincip 56
Bistandslov, social, vedtaget 1974 55, 60
Boligforliget 1966 43
Boligpolitisk aftale 1974 47
Boligselskabernes Landsbyggefond 44
Boligsikring 44
Bramsnæs, C. V. 122
Brevaftalen 1951 137, 153
Budgetdepartementet 86
Budget- og regnskabssystem 103
Budgetoverslag, fra 1967 96, 168
Budgetsamarbejde, mellem staten og kommunerne 110 ff.
Bundvad, Kaj 54, 59
Byfornyelse 48, 189
Bygge- og boligreform 1958 43, 153
Byggestøtteleven 1946 41, 116, 121
Byggestøtteleven 1955 43
By- og landzoner, lov om 1969 98
Byplanlægning 96, 97
Børneforsorg 51, 59
Børnekommissionen 87, 217
Børneinstitutioner 59
- Centrale Personregister, CPR, 1968 102
Centrale Uddannelsesråd, CUR 66, 87, 88, 217
- Dagpengereform 1973 55
Danmarks Erhvervsfond 37
Danmarks Skibskreditfond 38, 147
Dansk Landbrugs Realkreditfond 147
- Debatoplæg 105
Deponeringsordning, for pengeinstitutter 1965 177
Devaluering 1949 120, 123, 124, 128, 139
Devaluering 1967 182, 186
Devalueringsstrategi 1978-1982 212
Dich, Jørgen S. 23
Direktører 80
Dollarknaphed 127
Dyrtidsregulering 180, 182, 192, 213
- EF 33, 97, 147, 158, 175, 186
EFTA 158, 186
Efterlønsordning 1979 57
Egnsudviklingsloven 1958 39, 75, 147
Ejerlejligheder 44, 46
Eksperimenter, vedr. nye løsningsmåder 61
Eksportkredit 37
Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, lov om 1977 73, 76
EMS, European Monetary System 221
Energisparepolitik 219
Enevælde 11
Enhedsforvaltningsprincip 82
Eriksen, Erik 95
Europæiske Betalingsunion, den, EPU 130, 144
- Faglige grunduddannelser 72
Finanseffekt 172, 174
Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk 37, 147
Folkepension 51, 52
Forbrugsvalg 18 ff., 116
Forebyggelse 56
Formidlingsrådet 40
Formuestigningsafgift 1947 119
Forvaltningskommissionen 1946 83
Forvaltningsnævnet 1947 83
Fremmedarbejdere 163
Fremtidens Danmark, program 1945 129
Fælleskommunale Udligningsfond 1937 61
- Gelting, Jørgen H. 180
Generelle tilskud, til kommuner 107 ff.
Glistrup, Mogens 23, 217
Grundloven 1849 11
Grundloven 1953 13
Grundlæggende skoleuddannelser, principbeslutning om 1969 68
Gymnasieskolen 69
- Handelsministeriets Produktivitetsudvalg 37

- Hansen, H. C. 140
Hansen, Sv. Aa. 136
Hartling, Poul 198
Hedtoft, H. 130
Helhedsløsningen 1963 171, 181, 215
Hovedstadsråd 92
Huslejerregulering 41, 43, 46
Hækkerup, Per 170
Højere Forberedelseseksamen, HF, 1966 69
Haarder, Bertel 88
- Indekslån 48, 191
Indkomstbortfaldsprincip 56
Indkomstkattesystemet 167
Industripolitisk Kontaktudvalg 40
Industripolitisk Sekretariat 40, 86
Inflationens Årsager, betænkning om 1966 172, 180
Interesseorganisationer 14, 20
Internationale Valutafond, den 127, 128, 178, 185
Invaliderente 50
Investeringsbegrænsning, for kommunerne 111
- Jobskabelse, lov om 1982 76
Jordlovsforslagene 1963 97
Jørgensen, Anker 202
- Kampmann, Viggo 157, 176
Kanslergadeforlig 1933 13
Kassereservekrav 119, 123, 139, 154
Keynes, J. M. 13
Kildeskattesystemet 168, 174
K-låneordning 35, 40
Kollegiale organer 81
Kommunallovkommissionen 1958 90
Kommunalreformen 1970 22, 62, 69, 79, 89 ff., 175
Kommunestyre 81
Kommuneplanlægning, lov om 1975 101
Korea-krig 125, 129, 139
Krag, J. O. 120, 186
Kristensen, Knud 119
Kristensen, Thorkil 135, 137
Kulegravningsudvalget 170
Kulturpolitik 18
Kvadratmetertilskud, til nybyggeri 43
- Landbrugsstøtte 34, 151
Lands- og regionplanlægning, lov om 1973 101
Lavindkomstkommissionen 87, 217
Leveringsstop, over for England 1947 125
- Levevilkårsundersøgelser 22, 87
Liberalistisk teori 11 ff.
Lighed 15 ff., 30, 216
Lykketoft, Mogens 222
Lånebegrænsning, for kommunerne 111
Lånerammer, for pengeinstitutter 1975 208
- Madsen-Mygdal 11
Marshall-programmet 32, 36, 95, 117, 120, 122, 127, 131
Meromsætningsafgift, Moms 167
Ministerialsystem 80
Moderniseringsprogram 1983 88
Momsrefusion, på boligbyggeri 176
Møller, Christmas 126
Møller, Poul 161
- Nationalbudgetter 95
Nationalregnskab 24 ff.
Naturgas 189
Nordisk samarbejde 186
Nærdemokrati 93
Næringsfrihedsloven 1857 11
Nørgaard, Ivar 19, 160
- Obligationsrationering 1965 177
OEEC 95, 127, 143, 158
Offentlig forsorg, lov om 1961 52
Olieblokade 1973 188
Olsen, Erling 19
Omkostningsbestemt husleje 47
Omstillingsplanlægning 105
Omsætningsafgift, Oms 167
- Pengerigeligheden, efter 1945 114, 121, 130
Perspektivplanlægning 100
Philip, Kjeld 152
Planlægning 22, 82, 94 ff., 116, 180
Planlægning i centraladministrationen, betænkning om 1975 85, 102
Planstyrelsen 86
Prioritering i sundhedssektoren, betænkning om 1977 64
Prisaftaler, loven om 1937 141
Privatisering 23
Produktivitetsgab, over for USA 127, 143
Professorudvalg, nedsat 1943 115
- Rationalitet, økonomisk 19
Realkreditreform 1970 179
Refusioner, fra staten til kommunerne 50, 60, 62, 67, 106 ff.
Registerlov 1978 102
Regnskaber, offentlige 24 ff.

- Rentebeskatning 207
 Rentesikring, til almenyttigt byggeri
 44, 46
 Retsprincip, i socialpolitikken 50
 Revalidering 53, 56
- Samarbejdsproblemer i Danmarks
 økonomiske politik, betænkning om
 1956 22, 132, 141, 179
- Schlüter, Poul 207
 Segmentering 21
 Sektorplanlægning, kommunal 101
 Sektorplanskitser 99
 Serviceeksport 40, 198
 Skattefradragsret 167
 Skoleloven 1937 67
 Skoleloven 1958 67
 Slangesamarbejdet 221
 S-obligationer 138, 153
 Socialreform 1933 50
 Socialreformkommissionen, nedsat
 1964 53
 Statens Byggeforskningsinstitut 41
 Stauning, Thorvald 11
 Stop-go politik 136, 189
 Styrelseslov, kommunal 91
 Styrelseslov, social 54, 60
 Støvsugerbanden 169
 Sygeforsikring 52, 53
 Sygehusloven 1946 61
 Sygehusloven 1969 64
 Sygesikring 55
 Sørensen, Poul 107
- Teknologiske Informationscentre, TIC 40
 Teknologiske institutter 38
 Tilskud efter objektive
 udgiftsbehovskriterier, til
 kommuner 110
 Tostrengt udgiftspolitik 189, 205
 Totaløkonomiske udgiftsrammer, for
 kommunerne 112
- Udligning, kommunal 107
 Udlånsloft 1970 208
 Ungdomsarbejdsløshed 73
 Ungdomsgaranti 73
 Ungdomskommissionen 87, 217
 Universiteterne 70
- Valutabeskyttelse 144
- Ældrekommissionen 87, 217
- Økonomiministeriet 85
 Økonomisk demokrati, ØD 182, 191, 215
 Økonomiske Råd, det 22, 141, 157, 181

