

Nyt syn på Anker Jørgensens økonomiske politik

AF

BALDER ASMUSSEN

*Helt ærligt og brutalt, så var der ikke noget bedre, vi kunne have gjort.*¹

Anker Jørgensen, 2007

I tidens politikerbiografier bedømmes statslederne på deres evne til at træffe svære beslutninger. Navnlig en bliver altid bliver vejet og fundet for let: Anker Jørgensen, Danmarks statsminister 1972-1973 og 1975-1982. Han forbindes med svage lederevner og uansvarlig økonomisk politik, eksempelvis af Mads Qvortrup, som i bogen *Fogh, Krag, Schlüter og Stauning. Danmarks store statsmænd* udelukker ham med bemærkningen: »Anker Jørgensen turde ikke handle, da Knud Heinesen fortalte ham om den økonomiske afgrund«. ²

Denne negative opfattelse af Anker Jørgensens evne til at styre den økonomiske politik genfindes som et udbredt synspunkt i den offentlige debat i dag. Et udpluk af de seneste års lederartikler i landsdækkende dagblade afslører, at Anker Jørgensens navn ofte forekommer sammen med søgeord som »krise« og »gældsætning« og desuden kædes sammen en række negativt ladede termer som: afgrund, fallitbo, håbløs, naiv, overforbrug, pantsætte, perspektivløs, statsbankerot, uansvarlig, utroværdig. ³

1 Samtale med Anker Jørgensen 30. august 2007.

2 Qvortrup 2009, s. 19.

3 Et par eksempler på sådanne avisledere: »Anker Jørgensen magtede ikke at løse den alvorlige krise, som Danmark var havnet i oven på to oliekriser« (Information 3. oktober 2008). »Anker var dybt sympatisk, men desværre også naiv. Resultatet af hans manglende vilje til at skære i de offentlige udgifter blev en økonomisk nedtur, som ramte netop de grupper hårdest, som han kæmpede for« (B.T. 19. december 2007). »Socialdemokratiets afhængighed af LO betød, at de nødvendige beslutninger om et økonomisk kursskifte aldrig kunne blive taget med Anker Jørgensen som statsminister« (Berlingske Tidende

Databasen Infomedia viser, at Anker Jørgensens navn optræder 1073 gange sammen med mindst et ord – eller direkte afledninger af dem – fra ovenstående liste i perioden fra 1. januar 2000 til 29. juli 2010.⁴ Til sammenligning optræder Anker Jørgensens efterfølger Poul Schlüter kun 660 gange i samme kontekst og Anker Jørgensens forgænger Jens Otto Krag kun 246 gange.

Mønstret går igen, hvis der søges på visse mere neutrale ord, der også hyppigt optræder i avisledere om Anker Jørgensen. Her tegner Anker Jørgensen sig for 1659 match, mens Poul Schlüter får 1159 og Jens Otto Krag 493. Disse søgeudtryk omfatter følgende ord, inklusive en række af deres typiske bøjningsformer: Gæld, gældskrise, gældsætning, krise, rentebyrde, statsgæld, udlandsgæld, underskud.

At Anker Jørgensen kædes sammen med en inkompetent økonomisk politik, er et tiltagende fænomen. I perioden 2000-2004 hændte det i gennemsnit 47 gange om året, at Anker Jørgensens navn optrådte i de trykte medier sammen med et af de negativt ladede nøgleord. I perioden 2005-2009 hændte det i gennemsnit 145,6 gange om året, med 2009 som topscorer med 215 match. En foreløbig optælling viser, at året 2010 formentlig kommer til at slå den rekord.

Vor kollektive erindring om den økonomiske politik under Anker Jørgensens regeringer, reproducerer med stadig større styrke det indtryk, at Anker Jørgensen var ude af stand til at løse de økonomiske kriser, der ramte Danmark i 1970'erne, og i stedet gældsatte landet og efterlod det i økonomisk ruin. Det er endog blevet sådan, at Anker Jørgensens person gøres til symbol på fejlslagen økonomisk politik, og uhæmmet vækst i den offentlige sektor. Man behøver ikke skrive uansvarlig økonomisk politik, men skriver blot »økonomisk politik som under Anker Jørgensen«.

Dette billede er imidlertid ikke blot groft fortegnet, men direkte forkert. Det er hensigten med denne artikel at tilbagevise mytedannelsen om den uansvarlige Anker Jørgensen og erstatte det med et mere nuanceret billede, baseret på en nøgtern samlet analyse af hele

23. juli 2007). »Anker Jørgensen efterlod fra sin 10-årige regeringsperiode et fallitbo. Et land der var så forgældet, at Anker Jørgensen frivilligt kastede sig i den afgrund, han med sin håbløse og perspektivløse politik havde skabt« (Jyllands-Posten 1. april 2006). »Reelt ønsker FTF og LO blot, at ... det nutidige overforbrug skal finansieres af fremtidige skatteborgere. Men det var netop denne Anker Jørgensen-model, der i sin tid skabte det statsgældsproblem, som vi stadig tumler med« (Politiken 8. juni 2005).

4 Infomedia rummer 21 millioner hele artikler fra danske nyhedskilder. Registreringen af kilder fra forrige århundrede er ikke gennemført nær så systematisk, som det har været tilfældet de seneste år. Det kan derfor være problematisk at sammenligne udviklingen i antallet af artikler i 1990'erne med 2000'erne. En sammenligning inden for det seneste årti synes dog forsvarlig.

hans regeringstid. Min tese er, at Anker Jørgensen og Socialdemokratiet førte en forsvarlig og effektiv krisepolitik, der førte til en markant forbedring af Danmarks konkurrenceevne og dermed lagde fundamentet til den genopretning af dansk økonomi, der blev tilendebragt af Anker Jørgensens efterfølgere.⁵

Artiklen er således disponeret: Først præsenteres dokumentation for artiklens hovedtese: At Anker Jørgensen med sin politik bidrog positivt til den økonomiske udvikling. I forbindelse hermed skitseres, hvad der er ret og vrang i de umiddelbart målbare forhold vedrørende den nationaløkonomiske udvikling under Anker Jørgensen. Herefter præsenteres artiklens analysestrategi. Det beskrives nærmere, hvilke spørgsmål, der driver analysen frem. Det diskuteres, hvilke aktører der betyder mest for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Desuden præsenteres de kilder, der anvendes til at belyse begivenhederne. De generelle betragtninger suppleres endelig med et afsnit om, hvilke modsætningsforhold der gjorde sig gældende på embedsmandsniveau. Dernæst følger selve analysen, hvor det historiske forløb inddeles i faser, således at hver ændring i den overordnede økonomiske politik behandles for sig. Endelig, efter den opsamlende konklusion, diskuteres mulige årsager til, at Anker Jørgensen har fået så dårligt et eftermæle, som tilfældet er.

Anker Jørgensens store bedrift: Konkurrenceevneforbedringen

Læser man den nationaløkonomiske statistik fra Anker Jørgensens regeringstid, ligger det lige for, at give den økonomiske politik et dårligt skudsmål. Da Anker Jørgensen blev statsminister i 1972, havde der forud været en lang periode med høje vækstrater, fuld beskæftigelse og overskud på statens finanser, ligesom statens udlandsgæld lå stabilt på ubetydelige 5 % af BNP. Kun en stigende inflation vidnede om, at ikke alt var, som det skulle.

Da Anker Jørgensen gik af i 1982, havde landet oplevet to kriser med negativ vækst, arbejdsløsheden var den største siden depressionen i 1930'erne, underskuddet på statens budget overgik alt, hvad der var set før (og siden) herhjemme, og statens udlandsgæld var steget til 22 % af BNP. Kun inflationen var stabil.⁶

⁵ Jeg henviser til Asmussen 2008 for en gennemgang af Anker Jørgensens, Poul Schlüters og Poul Nyrup Rasmussens respektive indsatser for genopretningen af dansk økonomi.

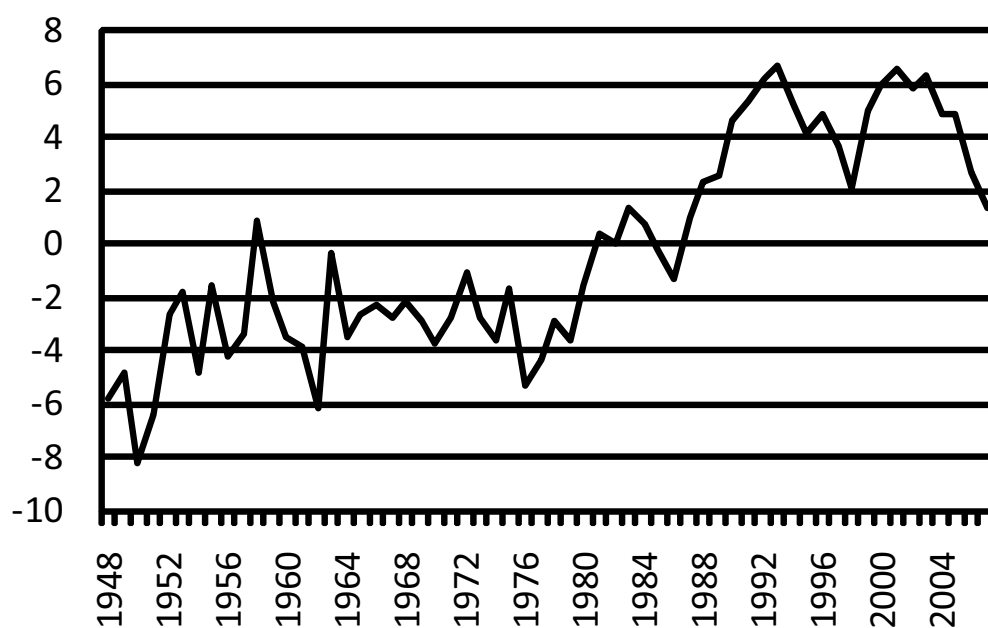
⁶ Danmarks Statistik 2008: 60 år i tal.

Disse nøgletal tier imidlertid om den vigtige kendsgerning, at dansk økonomi havde alvorlige strukturelle problemer, allerede da Anker Jørgensen overtog regeringsmagten. Danmarks konkurrenceevne var dårlig.

I sin bog *25 statsministre*, erkender Søren Mørch, at Anker Jørgensen ikke kan tildeles ansvaret for alle de problemer, der væltede ind over Danmark i forbindelse med oliekrisen. Men alligevel skriver Søren Mørch om de mange økonomiske indgreb under Anker Jørgensen: »Ingen af dem gjorde noget ved de strukturelle problemer, og så var man hver gang lige vidt«. ⁷

Her konkluderer Søren Mørch uden at efterprøve sin egen tese. Danmarks konkurrenceevne blev mærkbart forbedret i årene forud for Anker Jørgensens afgang i 1982. Denne udvikling bliver sjældent nævnt i de populære fremstillinger af perioden, måske fordi der ikke findes noget entydigt mål for konkurrenceevnen. Resultatet af en forbedret konkurrenceevne vil imidlertid – alt andet lige – afspejle sig i større eksport.

Figur 1: Danmarks nettoeksport 1948-2007, pct. af BNP



Kilde: Danmarks Statistik: 60 år i tal.

Figur 1 viser, at Danmarks underskud i nettoeksporten på -3,6 % af BNP i 1979, blev vendt til et overskud på 0,4 % i 1981. Kun én gang

⁷ Mørch 2004, s. 381.

før, i 1958, havde Danmark oplevet overskud på varehandelen med udlandet. Udenrigshandelen var endnu i 1950'erne beskyttet af kvantitative importrestriktioner på industrivarer, hvilket yderligere fremhæver overskuddet i 1981 som en historisk bedrift.

Det bemærkes, at nettoeksporten steg igen hen mod slutningen af 1980'erne. Uden at forklejne Anker Jørgensens efterfølgeres indsats skal det bemærkes, at senere tiders store overskud på nettoeksporten især skyldtes udvinding af olie i Danmark. Efter år 2000 er det endog blevet sådan, at nettoeksportoverskuddet alene må tilskrives olien.

Hvis Danmark i år 2007 skulle have importeret olie af samme omfang og til samme pris som i 1981, ville nettoeksporten have været omkring minus 5 %, idet Danmark så måtte importere energi for et beløb svarende til 6 % af BNP.⁸ Det lykkedes altså Danmark under Anker Jørgensen at opnå en forbedring af dansk konkurrenceevne, der skabte et bedre resultat for udenrigshandelen end nogensinde tidligere på denne side af Anden Verdenskrig.

Denne konkurrenceevneforbedring blev opnået gennem en samlet set stram økonomisk politik, der – som uafvendelig bivirkning – dæmpe den økonomiske aktivitet. Som følge heraf steg statens udgifter, mens indtægterne faldt. Dette opbyggede et større underskud på statsfinanserne, der blev finansieret ved låntagning. I mytedannelsen om Anker Jørgensen fremstilles det, som om den stigende statsgæld skyldtes en uhæmmet vækst i den offentlige sektor. Det var imidlertid i langt højere grad den stramme økonomiske politik, der bidrog til gældsætningen, end det var vækst i de offentlige udgifter.

I tiåret forud for Anker Jørgensens regeringsperiode, 1963-1972, steg den offentlige sektors udgifter (fraregnet renteudgifter på gæld) målt i forhold til BNP med i alt 48 %. Under Anker Jørgensen 1973-1982 var stigningen 31 %.⁹ Hertil skal bemærkes, at stigningen i BNP var væsentlig mindre under Anker Jørgensen, og at størstedelen af udgiftsstigningen kan forklares med stigende udgifter til overførselsindkomst til ledige. Anker Jørgensens epoke markerer således en betydelig afdæmpning i væksten i den offentlige sektor i forhold til tidligere, ikke uhæmmet vækst.

Hermed skulle nogle af de grundlæggende misforståelser omkring Anker Jørgensen være ryddet af vejen. Men mange spørgsmål står stadig tilbage: Kan den zig-zag kurs i den økonomiske politik, som 1970'erne er berygtet for, forstås som udtryk for andet end inkompetence? Hvilke

⁸ Dansk Økonomi efterår 2009, s. 84.

⁹ Danmarks Statistik 2008: 60 år i tal.

forholdsregler tog man rent faktisk, efter at den afgående finansminister Knud Heinesen havde advaret om, at Danmark havde kurs mod afgrunden? Når Anker Jørgensen gik af i 1982 uden at udskrive valg, skyldtes det så, at han ikke vidste, hvordan han skulle tackle de økonomiske problemer?

Overordnet analysestrategi

Først skal perioden afgrænses. Analysens genstand er den økonomiske politik i Danmark, fra Anker Jørgensen tiltrådte første gang i oktober 1972, til han gik af for sidste gang i september 1982. Anker Jørgensens karriere som statsminister blev midlertidigt afbrudt fra december 1973 til februar 1975 af Poul Hartlings smalle venstre-regering. Det vil imidlertid være meningsløst at udelade denne periode fra analysen, eftersom der er kontinuitet i den økonomiske politik hen over de to regeringsskift.

De centrale analyse spørgsmål kan opsummeres således: (1) Hvilken politik førte man? Den overordnede kurs i den økonomiske politik, såvel som de instrumenter man benyttede sig af, skal identificeres. (2) Hvorfor førte man den pågældende politik? De underliggende drivkræfter bag den økonomiske politik må udpeges. Hvem (eller hvad) udstak retningslinjerne for den økonomiske politik? Hvad var motiverne? (3) Hvordan virkede den førte politik? Virkede den økonomiske politik som forudset, eller famlede man i blinde? Havde man overhovedet et klart mål med den økonomiske politik?

Analysen gennemføres som en aktørorienteret studie. Det kan indvendes, at den førte politik først og fremmest var en reaktion på udefrakommende omstændigheder – her tænkes især på oliekriserne – og at udviklingen derfor bedst kan forstås inden for en funktionalistisk forklaringsmodel. Modargumentet hertil er, at der gives flere mulige reaktioner på den samme hændelse, og at det interessante netop er, hvorfor Anker Jørgensen valgte at reagere, som han gjorde, og om andre kunne og ville have handlet anderledes. Afdækning af en mulig forbindelse mellem de ledende aktørers motiver, den førte politik og den faktiske udvikling i økonomien kræver, at analysen tager fat på det første led i denne kæde.

Den aktørorienterede synsvinkel fordrer en afklaring af, hvem der udgør de ledende aktører, når den økonomiske politik tilrettelægges. Særligt to grupper har denne artikels bevågenhed. Den ene gruppe er politikerne i regering og opposition. Den anden gruppe er eksperterne:

embedsmændene samt uafhængige eksperter som de økonomiske vismænd, nationalbankdirektøren, økonomer i OECD osv.

I litteraturen om, hvordan politikken formes, er det en udbredt opfattelse, at eksperternes indflydelse er afgrænset af de overordnede mål, som politikerne udstikker. Eksperternes magt består således i at præsentere politikerne for instrumenter, der kan hjælpe dem til at indfri deres mål. I en situation, hvor politikerne søger efter nye instrumenter, har eksperterne i kraft af deres faglige autoritet mulighed for at påvirke politikernes valg.¹⁰

Embedsstandens potentielle indflydelse rækker dybere end den, de øvrige eksperter besidder. I *Det bureaukratiske herredømmes væsen, forudsætninger og udvikling* gør Weber opmærksom på, at moderne bureaukrati med tiden bliver stadig mere omfattende og specialiseret, mens magten samles hos de ledende embedsmænd. Et udviklet bureaukrati er et stærkt magtmiddel for den politiker, der råder over det. Men embedsstanden besidder også i sig selv en fremtrædende magtstilling, idet embedsmændenes »herre« i reglen vil stå som dilettanten over for fagmanden. Embedsmandens tro på, hvad der er passende økonomisk politik, afgrænser politikerens handlemuligheder, hvis politikereren ikke besidder ekspertisen til at udfordre embedsmandens konventioner.¹¹

Analysen vil derfor løbende lede efter indikatorer, der kan underbygge eller afkræfte en formodning om, at Anker Jørgensen og de øvrige politikere blev begrænset i deres handlemuligheder af embedsmændenes forestillinger om, hvad der var passende økonomisk politik.

I en dansk kontekst er det relevant at inddrage en tredje aktørgruppe, nemlig arbejdsmarkedets parter, der har indflydelse på den økonomiske politik via løndannelsen. Navnlig fagbevægelsen er interessant i denne sammenhæng på grund af dens traditionelt tætte bånd til Socialdemokratiet. Fagbevægelsens handlinger og motiver behandles dog kun indirekte her, nemlig ved at drøfte, i hvilket omfang Anker Jørgensen valgte at lade den økonomiske politik tilrettelægge under større hensyntagen til fagbevægelsens ønsker end til den økonomiske udvikling.

Med sit udgangspunkt i den folkelige debat om Anker Jørgensen er artiklen naturligt nok centreret omkring hans person. Dette skal dog ikke forstås alt for bogstaveligt. Mange steder kan artiklens referencer

10 For en forskningsdiskussion på dansk om den politiske proces henvises til Albrekt Larsen og Goul Andersen 2004. For en sammenlignende studie af eksperternes rolle i den økonomiske politiks tilblivelsesproces i Danmark, Sverige og Østrig henvises til Lindvall 2009.

11 Weber 1922/2003, s. 100.

til Anker Jørgensen læses som en henvisning til Socialdemokratiet, den siddende socialdemokratiske regering eller den socialdemokratiske folketingsgruppe. Frasen »Anker Jørgensens økonomiske politik« skal ikke forstås som hans personlige politik, men som betegnelse for den politik, der blev ført i Danmark, mens Anker Jørgensen var statsminister. Hvor der henvises specifikt til Anker Jørgensens personlige egenskaber og synspunkter, fremgår det af konteksten.

Den aktørorienterede tilgang suppleres med et fokus på den »sporafhængige« [*path dependent*] dynamik, der forekommer, når man først har lagt sig fast på en bestemt strategi som løsning på de økonomiske udfordringer. Hvis en given politik ikke virker som forventet, kan man være tilbøjelig til at tro, at politikken ikke er blevet doseret tilstrækkeligt, frem for at mene, at den valgte strategi blot er uhensigtsmæssig. Det vil være oplagt at lede efter sporafhængighed i en situation som den i 1970'erne, hvor den økonomiske politik hyppigt blev omlagt. Brugte man systematisk erfaringerne fra tidligere forløb til at justere den økonomiske politik, så den virkede bedre i forhold til den oprindelige intention, eller designede man snarere en helt ny strategi for styringen af den økonomiske politik? Med henblik på denne tematik præsenterer artiklen en særskilt analyse af baggrunden for hver eneste omlægning af den overordnede økonomiske politik, der fandt sted i perioden 1972-1982.¹²

Til at belyse det samlede hændelsesforløb, benytter artiklen sig af en mængde kilder. Ud over brede såvel som smalle fremstillinger af perioden og data fra Danmarks Statistik benyttes primært kildemateriale i form af vidneudsagn – indhentet via interviews, samtalen og korrespondance – fra 13 aktører, der har været direkte involveret i begivenhederne. Størstedelen heraf blev indsamlet til brug i min ph.d.-afhandling fra 2007. Dertil kommer vidneudsagn fra biografier og erindringer, som der efterhånden er udkommet en del af. Endvidere indgår en række samtidige skriftlige kilder i form af publikationerne »Finansredegørelse« fra Finansministeriet, »Økonomisk oversigt« fra Økonomiministeriet, »Dansk Økonomi« fra Det økonomiske Råd og flere andre.

Endelig belyses Socialdemokratiets motiver og forståelse af den økonomiske situation på grundlag af gennemlæsning af alle bevarede mødereferater fra folketingsgruppens forhandlingsprotokol 1972-1982. Det forekommer lidt tilfældigt, hvad der er nedfældet i disse protokoller,

12 For en forskningsdiskussion om begrebet sporafhængighed henvises til Campbell 2004.

og der er også en vis uregelmæssighed angående, hvor detaljeret der refereres fra diskussionerne. Protokollen er ikke et godkendt møde-referat, hvorfor der er indhentet personlig tilladelse til at bringe citater fra de nulevende aktører. Disse tilladelser indebærer naturligvis ikke en bekræftelse af, at citatet er en eksakt gengivelse fra debatten. Begivenhederne ligger for langt tilbage til, at nogen er i stand til at genkalde sig præcis, hvilke ord der faldt.

Rivaliseringen mellem Økonomi-, Finans- og Arbejdsministeriet

Mens de partipolitiske modsætninger i perioden er velkendte, og ikke fordrer nærmere introduktion, gælder det samme ikke for modsætningerne mellem de økonomiske ministerier. Hvis embedsstanden kan tænkes at udøve en selvstændige indflydelse på den økonomiske politik, må deres positioner tegnes op.

Flere ministerier markerede sig som centrale aktører i den analyserede periode. Ved periodens begyndelse var Økonomi- og budgetministeriet det mest betydningsfulde ministerium med den stærkeste faglige ekspertise.¹³ Men ministeriets indflydelse blev gradvist mindsket. Processen begyndte, da Budgetdepartementet blev flyttet til Finansministeriet i september 1973.¹⁴

Økonomiministeriet mistede yderligere autoritet, efterhånden som Finansministeriet fik opbygget ADAM-modellen og kunne præsentere politikerne for konsekvensberegninger ved uændret økonomisk politik.¹⁵ Departementschefen i Økonomiministeriet, Kurt Hansen, var af den gamle skole. Det vil sige, at han ikke gik op i økonomiske modeller, men lagde vægt på verbal beskrivelse.¹⁶

Endelig mistede Økonomiministeriet gennemslagskraft med Per Hækkerups afgang som minister. Han blev syg i foråret 1978, afgav ministerposten i forbindelse med dannelsen af SV-regeringen i august 1978 og døde i marts 1979. Per Hækkerup havde været leder af regeringens økonomiudvalg og var en del af inderkredsen omkring Anker Jørgensen.¹⁷

I Finansministeriet blev makroøkonomen Erling Jørgensen departementschef i 1975. Erling Jørgensen kom fra Danmarks Statistik, og

13 Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

14 Bøgh 2003, s. 342.

15 Thygesen 2009, s. 93-94.

16 Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

17 Bøgh 2003, s. 356-367.

medbragte derfra den økonomiske model ADAM. Samme år kom også Jørgen Rosted til Finansministeriet. Han havde arbejdet med SMEC-modellen i Det økonomiske Råds Sekretariat og skulle nu bistå Finansministeriet med at opbygge ekspertise i modelberegninger. Denne udvikling skal ses som en bevidst strategi med det formål at styrke Finansministeriets indflydelse på den økonomiske politik.¹⁸ Jørgen Rosted erindrer:

I fuld overensstemmelse med daværende finansminister Knud Heinesen blev der på ganske få år opbygget en økonomisk afdeling, der tog de nyeste økonomiske analyser i brug. Der blev lavet økonomiske fremskrivninger under alternative forudsætninger om den økonomiske politik. I starten endte de i skuffen. Det var politisk sprængstof. Men langsomt kom mere og mere med i de forskellige regeringsredegørelser.¹⁹

Når man i Finansministeriet bestræbte sig så stærkt på at opbygge ekspertise, var det ikke blot for at matche Økonomiministeriet. Fra oktober 1977 var det også for at imødegå et indflydelsesrigt Arbejdsministerium under ledelse af Svend Auken.

Senere departementschef i Arbejdsministeriet Henrik Hassenkam fortæller om Arbejdsministeriets rolle under den nye minister: »Auken var ambitiøs, og et centralt element af finanspolitikken lå i hans beskæftigelsesplaner. Han ønskede at bekæmpe ledigheden uden sociale omkostninger, og det kunne man med makroøkonomisk styring«. ²⁰ Dette var til stor irritation for embedsmændene i Finansministeriet, der følte, at Arbejdsministeriet blandede sig i deres ressortområde. Senere departementschef i Finansministeriet, Anders Eldrup, fremstiller magtkampen mellem Finansminister Knud Heinesen og Arbejdsminister Svend Auken således: »Heinesens forsøg på at fastholde en stram politik blev ofte modarbejdet. Ting, Heinesen aftalte, blev ofte omgjort. Der var nærmest to former for økonomisk politik: En i Finansministeriet og en i Arbejdsministeriet«. ²¹

Ovenstående udmeldinger indikerer politisk engagerede embedsmænd, der langt fra lever op til idealet om neutralitet og streng saglighed. At det netop blot var et ideal – og ikke realiteten – understreges

18 Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

19 Rosted 1999, s. 98.

20 Interview med Henrik Hassenkam 1. juni 2005.

21 Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

også af Jørgens Rosteds refleksion over sin egen og kollegers praksis i Finansministeriet: »Vi bestræbte os overhovedet ikke på at være neutrale – tværtimod. Vi forsøgte, så godt vi kunne, at sætte os ind i ministerens og regeringens situation, for på det grundlag at give den bedst mulige rådgivning. Alle argumenter blev brugt – både økonomiske og politiske«. ²² Citatet illustrerer tydeligt, hvordan ledende embedsmænd så sig selv som aktive medspillere i den politiske proces.

Faseinddeling af den økonomiske politik i Danmark 1972-1982

Den økonomiske politik ændrede kurs usædvanlig mange gange i løbet af de ti år, analysen strækker sig over. Hver kursændring indikerer en ny fase i den økonomiske politik, der kræver særskilt opmærksomhed.

Da Anker Jørgensen blev statsminister i 1972, var der tydelige tegn på overophedning. Økonomien kørte ved kapacitetsgrænsen, og der var kronisk underskud på samhandelen med udlandet. Skiftende regeringer havde siden 1964 ført en lempelig finanspolitik på trods af, at der var fuld beskæftigelse, og man måtte importere arbejdskraft. Lønningerne var steget mere i Danmark end hos vores vigtigste eksportaftagere. Den rigelige efterspørgsel førte til inflation, og den stigende inflation førte til forventninger om endnu mere inflation, hvad der manifesterede sig i stadig større lønkrav – alt sammen til skade for konkurrenceevnen. ²³ Dansk økonomi var inde i en ond cirkel, og det kan ikke undre, at Anker Jørgensen i den situation valgte at ændre den økonomiske politik.

Anker Jørgensens tiltræden som statsminister markerede et kursskift i den økonomiske politik. Der var tale om en markant stramning. Den ny kurs blev ikke fraveget, da oliepriserne steg dramatisk i oktober 1973, eller da Anker Jørgensen trådte tilbage i december 1973. Den nye regering – Poul Hartlings smalle venstre-regering – fortsatte den samme stramme linje ind i første halvdel af 1974.

Fra efteråret 1974 begyndte ledigheden at stige, og omtrent samtidig blev finanspolitikken lempet. Den nye kurs indledtes af Poul Hartlings regering, og videreførtes af Anker Jørgensen, der generhvervede statsministerposten i februar 1975. Den lempelige linje fastholdtes ind i første halvdel af 1976.

Augustforliget 1976 markerede begyndelsen til en ny fase. De næste tre år frem blev den økonomiske politik tilrettelagt med henblik på

²² Rosted 1999, s. 99.

²³ Damsgård Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 117-119.

at tilgodese de tilsyneladende modsatrettede målsætninger, at øge beskæftigelsen og at nedbringe underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Der blev ikke afvejet fra den denne kurs, selvom partiet Venstre indtrådte i regeringen sammen med Socialdemokratiet i august 1978.

Nye voldsomme olieprisstigninger undergravede i 1979 forudsætningerne for den dobbeltrettede økonomiske politik. I efteråret opløstes SV-regeringen, og efter Folketingsvalget i oktober indledtes en ny, strammere økonomisk politik i form af afgiftsforhøjelser og indgreb i dyrtidsreguleringen, kombineret med devalueringer af den danske krone.

Den sidste fase af den økonomiske politik under Anker Jørgensen, fra sommeren 1981 til sommeren 1982, var præget af gradvis lempelse. Det skete paradoksalt nok samtidig med, at det efterhånden stod klart for regeringen, at der kun var sparevejen tilbage som politisk mulig løsning til at nedbringe det store underskud på statsfinanserne. Situationen var uholdbar, og Anker Jørgensen valgte at demissionere.

1972-1974: Finanspolitikken strammes

Da Anker Jørgensen kom til magten, blev finanspolitikken strammet. I ni år havde man ført en lempelig finanspolitik på trods af, at der var højkonjunktur og fuld beskæftigelse. I 1972 havde man ført en finanspolitik med en etårig finanseffekt på +2,0 (finanspolitikken øgede, alt andet lige, BNP med 2 %), mens man i 1973 førte en finanspolitik med en etårig finanseffekt på -1,8 (BNP ville have været 1,8 % højere, hvis ikke man fra statens side havde bremset aktiviteten i økonomien), jf. figur 2.

Som det fremgår, har ingen senere regering – heller ikke i perioden 1991-2010 – gennemført en finanspolitisk stramning af samme dimensioner. Det er den største finanspolitiske kovending i nyere danmarkshistorie.²⁴ Tilsyneladende var man enten kommet til ny erkendelse vedrørende den økonomiske situation, eller den ny mand ved roret var parat til at rette op på fortidens synder.

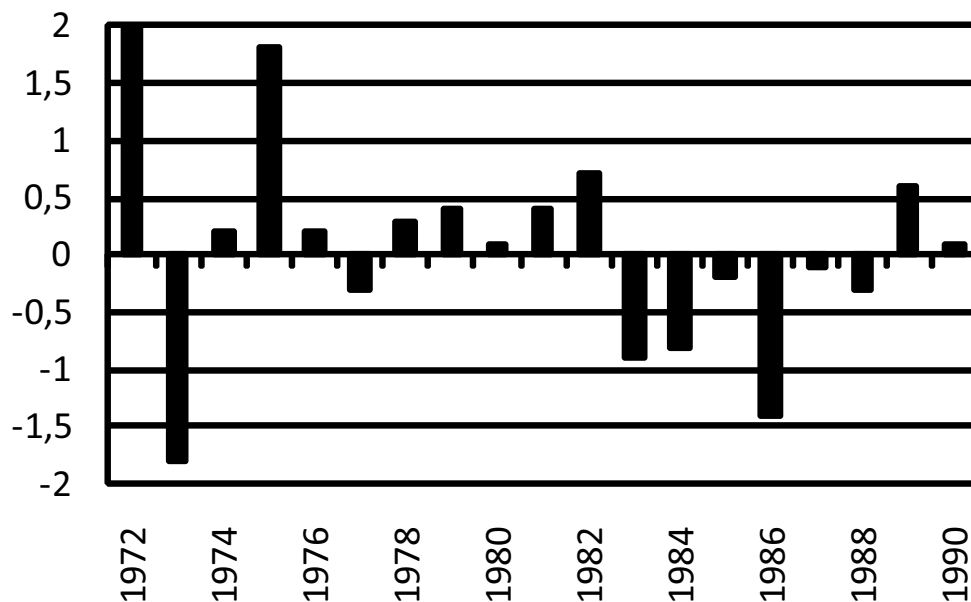
En ny fælles forståelse af den økonomiske situation samtidig med, at Anker Jørgensen blev statsminister, må afvises. Man havde længe vidst, at økonomien var udsat for et alt for stort efterspørgselspres. Det kan

24 Finansredgørelse 2004, s. 74. Finanseffekten er kun et skøn, og der findes alternative opgørelsesmetoder, hvor resultatet bliver et andet. Uanset opgørelsesmetode repræsenterer årene 1972 og 1973 hver sit yderpunkt i nyere dansk økonomisk historie.

læses i skiftende regerings officielle publikationer,²⁵ i politiske erindringer og debatabøger,²⁶ og i Folketingsdebatten.²⁷

Figur 2:

Den etårige finanseffekt af finanspolitikken i Danmark 1972-1990



Kilde: Finansministeriet: Finansredegørelse 2004, s. 74.

Når man vidste, at situationen var uholdbar, er det mærkeligt, man ikke rettede op. Tidens politiske retorik tyder på, at alle partier var enige om, at der skulle skæres i de offentlige udgifter, men ikke hvor og hvor meget. De borgerlige ville spare mest, men ikke for at stramme finanspolitikken og dæmpe efterspørgslen. Formålet var at give skattelettelser.²⁸

Netop ønsket om skattelettelser var muligvis afgørende for, at man hidtil ikke havde gennemført de af sagkundskaben anbefalede stramninger. Det er typisk svært for politikerne at få opbakning til en stram finanspolitik, når der er højkonjunktur. Med nærmest automatisk

²⁵ For eksempel: Perspektivplanerne I og II. Disse planer blev udarbejdet for at skabe opmærksomhed om problemet med den manglende udgiftsstyring i den offentlige sektor. Thygesen 2009, s. 89.

²⁶ For eksempel: Poul Møller (K) erkender, at han som finansminister i VKR-regeringen (1968-1971) ikke formåede at løse problemet. Poul Møller 1974, s. 20-21.

²⁷ For eksempel: Hilmar Baunsgaards afgangstale som statsminister i 1971: »Intet parti i Folketinget kan frasige sig medansvar for, at der i 1960'erne blev lagt grund til en hastigere vækst i de offentlige aktiviteter end fuldt foreneligt med produktionsudviklingen.« Citeret fra Dirckinck-Holmfeld 1997, s. 94.

²⁸ Bille 1975, s. 32.

overskud på statens finanser kan det være svært for politikerne at overbevise vælgerne om, at disse penge ikke må bruges, men at der tværtimod er behov for aktivt at begrænse efterspørgslen, ved enten at spare på de offentlige udgifter eller sætte skatten op.

At politikerne handlede mod bedre vidende af frygt for vælgerreaktionen, er i hvert fald den vurdering Erik Ib Schmidt, chef for Budgetdepartementet 1962-1975, giver i sine erindringer: »Politikerne vidste godt nok, hvad der skulle gøres for at rette op, men de turde ikke gå til vælgerne og forklare dem det«. ²⁹

Hvad motivet end var, står det klart, at Anker Jørgensens forgænger Jens Otto Krag ikke formåede at stramme finanspolitikken. Under hans sidste regering var der blevet nedsat et udvalg, den såkaldte kulegravningsbande, der skulle komme med forslag til offentlige besparelser. Udvalget kom frem til kontroversielle forslag som at hæve pensionsalderen og udskyde en forbedring af folkepensionen. På et tidspunkt blev disse forslag lækket til pressen, og i den situation valgte Krag at undsige udvalgets forslag. ³⁰ Krag havde også udskudt stillingtagen til betalingsbalanceproblemet ved at indføre en midlertidig importtold. Dette tiltag var uforeneligt med medlemskab af EF og blev derfor udfaset i april 1973. ³¹

Jens Otto Krag gav følgende råd til Anker Jørgensen, på dagen for overdragelsen af statsministerposten: »Du bør skaffe dig af med Per Hækkerup«. ³² Efter Krags mening var Økonomi- og budgetminister Per Hækkerup – der havde forhandlet for Socialdemokratiet i kulegravningsbanden – blevet for enerådende. Anker Jørgensen overhørte rådet, tværtimod blev Per Hækkerup optaget i statsministerens inderkreds. Umiddelbart herefter blev finanspolitikken strammet.

Om det skete, fordi Anker Jørgensen ville have det, eller om ledende embedsmænd og folk som Per Hækkerup udnyttede en svag statsminister til at gennemføre deres politik, kan naturligvis diskuteres. Det fremgår imidlertid hverken af Folketingsgruppens forhandlingsprotokol eller Anker Jørgensens dagbøger, at der skulle være nogen uoverensstemmelse mellem de ledende aktører, om hvilken økonomisk politik der skulle føres.

Af den socialdemokratiske folketingsgruppens forhandlingsprotokol for 30. november 1972 fremgår, at der ikke var nogen indvendinger

29 Erik Ib Schmidts erindringer *Fra Psykopatklubben* 1993, her citeret fra Dirckinck-Holmfeld 1997, s. 95.

30 Bøgh 2003, s. 323-327.

31 Bille 1975, s. 26.

32 Jørgensen 1989, s. 24.

i gruppen mod den finanslov, Per Hækkerup fremlagde. Den 9. februar 1973 fremlagde Per Hækkerup spareforslag på 2 mia. kr. Der var generel tilslutning i gruppen; Svend Jakobsen udtrykte endda skuffelse over, at der ikke blev sparet mere. Den 22. marts 1973 understregede både Per Hækkerup og Anker Jørgensen, at der i sommerens løb kunne komme behov for yderligere stramninger, og dagen efter argumenterede Anker Jørgensen for, at Socialdemokratiet skulle stå fast på et spareforslag, som de konservative havde undsaet.

Den økonomiske situation blev forværret, da overenskomstforhandlingerne i 1973 endte i konflikt og resulterede i efterkrigstidens voldsomste strejke³³ og århundredets største lønstigninger.³⁴ De store lønstigninger modvirkede regeringens bestræbelser på at dæmpe efterspørgslen og forbedre konkurrenceevnen, og tilskyndede derfor til yderligere stramninger af finanspolitikken. Anker Jørgensens beskrev situationen i sin dagbogsnotering for 17. august 1973. Statsministeren opsøgte af ledende embedsmænd, der var bekymrede for den økonomiske udvikling:

Schlebaum og Gersing hos mig. Meget alvorlige. Schlebaum har set grundigt på vor økonomi. Der må spares 1½ mia. ekstra, og desuden skaffes 1-2 mia. i ekstra indtægt for at få en tilstrækkelig stram finanspolitik! Jeg luftede mine meget løse tanker om at hæve 15 % moms til 20 %, dog ikke på fødevarer, og desuden – eller i stedet – indføre en ny afgift – et arbejdsgiverbidrag ... Det er en enormt vanskelig økonomisk situation. Alt går fantastisk godt, for godt, og vi får svært ved at skaffe det parlamentariske grundlag for at styre den voldsomme økonomiske udvikling.³⁵

Uddraget illustrerer flere forhold. For det første, at embedsmændene var aktive i bestræbelserne på at sikre en stramning af den økonomiske politik. For det andet, at Anker Jørgensen ingen reservationer havde i forhold til embedsmændenes budskab. Der var også hans vurdering, at det var nødvendigt at dæmpe efterspørgslen. Hans tvivl relaterede sig til spørgsmålet, om der kunne skaffes parlamentarisk opbakning til den nødvendige stramning.

33 Næsten fire millioner tabte arbejdsdage. Danmarks Statistik: 60 år i tal.

34 Nominelle lønstigninger på 22 % for privatansatte i industrien. Økonomiministeriet 1997, kapitel 5.

35 Jørgensen 1989, s. 107.

Ganske vist havde Socialdemokratiet og SF flertal i Folketinget sammen med tre af de nordatlantiske mandater, men socialdemokraterne oplevede ofte SF som uvillige til at bakke op om den stramme linje. Det blev imidlertid splittelse om den økonomiske politik internt i Socialdemokratiet, der førte til, at Anker Jørgensen mistede sit flertal.

Midt på efteråret 1973 indtraf de internationale olieprisstigninger, vi i dag refererer til som Oliekrisen eller første oliekrise. I 1972 havde importeret olie dækket 92 % af energibehovet i Danmark. Fra oktober til december 1973 steg olieprisen fra 3 USD til 11,65 USD.³⁶ Af hensyn til betalingsbalancen blev det derfor akut nødvendigt at dæmpe privatforbruget. En kritisk situation var blevet værre.

En af de metoder, regeringen benyttede til at skaffe flere penge i statskassen og dæmpe forbruget, var at forhøje lejeværdien – altså højere skat for boligejere. Det provokerede socialdemokraten Erhard Jakobsen, der også var imod ØD og socialdemokraternes kulturpolitik, til at forlade partiet og stifte sit eget: Centrum-Demokraterne (CD).³⁷

Erhard Jakobsen lovede den socialdemokratiske folketingsgruppe at stemme sammen med Socialdemokratiet,³⁸ men to dage senere, den 8. november 1973, undlod han at møde op til en afstemning om at hæve formueskatten med én promille. Regeringen kunne ikke samle flertal, og Anker Jørgensen udskrev valg, idet han ræsonnerede: »Vi må forudse, at vi i den kommende tid, vil komme til at stå over for en række tilsvarende situationer. Det vil indebære en lammelse af regeringen og af tingets arbejde«. ³⁹

Valget – det berygtede jordskredsvalg – blev et historisk nederlag for Socialdemokratiet, og der er ingen tvivl om, at Anker Jørgensens økonomiske politik bar en stor del af skylden. Vælgerne har ikke ved noget senere folketingsvalg i samme grad angivet skattepolitik som et af valgets vigtigste temaer. Socialdemokraterne gik 24 mandater tilbage; størstedelen af de tabte vælgere gik til CD og Fremskridtspartiet, der begge profilerede sig på løfter om skattelettelse.⁴⁰

Efter valget blev Venstres formand Poul Hartling statsminister. Den økonomiske politik blev ikke ændret. Efter den nye regerings tiltræden forhandlede Folketinget sig frem til en række indkomstpolitiske

36 Damsgård Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 16.

37 Dirckinck-Holmfeld 1997, s. 98-101.

38 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 6. november 1973.

39 Jørgensen 1989, s. 193.

40 Goul Andersen 2003, s. 138.

initiativer, der skulle dæmpe det private forbrug. Det kunne kun lade sig gøre i kraft af Socialdemokratiets stemmer, eftersom Fremskridtspartiet var imod.⁴¹

At Venstreregeringen ved flere lejligheder var afhængig af, at socialdemokraterne stemte for dens politik, eller i det mindste undlod at stemme imod, kan være en grund til, at den økonomiske politik ikke ændrede sig meget. En anden og mere plausibel grund kunne være, at de anbefalinger som embedsmændene rettede til politikerne, heller ikke ændrede sig.

Før Oliekrisen havde Økonomiministeriet anbefalet, at det offentlige forbrug og byggeriet blev begrænset for ikke at hæmme udviklingen i eksporterhvervene. I kølvandet på olieprisstigningerne skrev man, at dansk økonomi var kommet i ubalance, og at betalingsbalanceunderskuddet måtte rettes op. Man skrev dog også, at man kunne blive nødt til i en periode at vedblive at låne fremmed valuta. Sagen var nemlig den, at hvis man bremsede for hårdt op i økonomien, kunne det føre til arbejdsløshed. Man skulle fortsætte med at stramme den økonomiske politik i et roligt tempo, sådan som man hele tiden havde forsøgt. Forbrug, lønninger og priser skulle dæmpes. Hvis man fulgte den strategi, skrev embedsmændene, ville Oliekrisen ikke føre til arbejdsløshed, da der ikke var udsigt til en international konjunkturedgang.⁴²

Opsummerende gælder, at den økonomiske politik i perioden blev strammet særdeles kraftigt via finanspolitikken. Den stramme linje blev påbegyndt ved Anker Jørgensens tiltræden som statsminister og yderligere tilskyndet af de store lønstigninger, der kom efter overenskomstforhandlingerne i 1973. Politikken virkede efter hensigten idet nettoeksporten steg uden at det gik ud over vækst og beskæftigelse, men de stigende oliepriser ophævede hurtigt de opnåede forbedringer. Der spores ikke nogen uoverensstemmelser om den overordnede kurs i den økonomiske politik mellem ministre og embedsmænd eller ministrene og den socialdemokratiske folketingsgruppe.

1974-1976: Den lempelige fase

På den anden side af sommeren 1974 aftaltes ufinansierede skattelettelser for syv mia. kroner, svarende til, at statsskatterne blev sat ned med en femtedel. Regeringen lempede finanspolitikken med store

41 Hoffmeyer 1993, s. 116.

42 Økonomisk Oversigt september 1973, s. 11-20. Økonomisk Oversigt marts 1974, s. 11 og 27-28.

ufinansierede skattelettelser i en situation med mangel på arbejdskraft, hvor alle økonomer, inklusive regeringens egne embedsmænd, anbefalede det modsatte.

Slår man op i statsminister Poul Hartlings erindringer fortæller han, at »[der] var for os i regeringen ikke tvivl om, at skattnedsættelsen også var et vigtigt middel til at begrænse eller endda bekæmpe arbejdsløsheden«. ⁴³ Problemet med denne forklaring er, at arbejdsløsheden først begyndte at stige i efteråret 1974, da skattelettelserne allerede var aftalt. Faktisk havde regeringen så tidligt som i foråret aftalt med Fremskridtspartiet, at der skulle vedtages skattelettelser i efteråret. Statsminister Poul Hartling havde også allerede i sin tiltrædelseserklæring udtalt, at regeringen ønskede at lette skattetrykket på længere sigt. ⁴⁴

Man må især undre sig over, at regeringen skattelettelser var ufinansierede. Ifølge finansminister Anders Andersen og økonomiminister Poul Nyboe Andersen havde dette da heller aldrig været meningen. I stedet skulle forligspartierne ved senere lejlighed aftale besparelser af en tilsvarende størrelse. Når det ikke skete, var det fordi regeringen i mellemtiden blev væltet, og efter valget var der ikke længere flertal mellem forligspartierne. ⁴⁵

Heller ikke denne forklaring er uproblematisk, for der havde faktisk aldrig været flertal mellem forligspartierne. Den store skattelettelse var blevet aftalt mellem regeringen (Venstre), Kristeligt Folkeparti, De Uafhængige, Retsforbundet, CD, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre. Men disse syv partier havde ikke flertal i Folketinget. Når skattelettelserne alligevel kunne blive vedtaget, var det fordi socialdemokraterne undlod at stemme. ⁴⁶ I øvrigt er det en overdrivelse, at regeringen blev væltet. Den valgte selv at gå af og udskrive valg, før finansieringen var kommet på plads.

På den baggrund er det svært at konkludere andet, end at de ufinansierede skattelettelser blev givet, fordi politikerne vægtede hensynet til (eller frygten for) vælgerne højere end hensynet til, hvad der var økonomisk forsvarligt.

I Socialdemokratiet var man delt på spørgsmålet om, hvor meget man skulle samarbejde med regeringen. To gange indgik socialdemokraterne forlig med regeringen, og tre gange stemte de imod.

43 Hartling 1983, s. 124.

44 Andersen 1994, s. 150.

45 Andersen 1994, s. 151.

46 Rasmussen og Rüdiger 1990, s. 279.

Denne slingrekurs gav ikke nogen gevinst i meningsmålingerne, og Anker Jørgensen blev udsat for massiv kritik, ikke kun fra medierne, men også fra egne rækker.

Man får et indblik i Socialdemokratiets strategiske dilemmaer ved at læse Anker Jørgensens dagbøger. Her citeres fra den 2. december 1974, hvor arbejdsløsheden var steget og nu fyldte stort set hele den politiske dagsorden. Der var udsigt til, at Hartling udskriver valg, og Anker Jørgensen gjorde sig tanker om, hvor svært det er at være i opposition, når der i virkeligheden ikke er særlig meget belæg for at kritisere regeringens økonomiske politik:

Vi vil det brede samarbejde, men skal angribe Hartling. Vi siger nej til indgreb i overenskomsten, men folket ønsker en lønpause. Vi siger, at regeringen skal sætte mere arbejde i gang, men den sætter næsten alt det i gang, der er muligt ... Vi siger det er nødvendigt at lempe finanspolitikken, men vil nok kritisere, at der nu er underskud på finansloven, hvor vi altid havde 5-6 mia. i overskud.⁴⁷

Der var valg igen i januar 1975. Det blev til en valgsejr til Venstre, der gik 20 mandater frem til 42. Desværre for Venstre blev mandaterne taget fra regeringens samarbejdspartnere, navnlig CD, der gik fra 14 til fire mandater, og Det konservative Folkeparti, der gik fra 16 til ti mandater. Socialdemokraterne gik syv mandater frem, men overordnet var der ikke ændret på det parlamentariske styrkeforhold. Den borgerlige side havde flertal, men var afhængig af Fremskridtspartiets stemmer.⁴⁸

Med en uændret parlamentarisk situation kunne Venstreregeringen fortsætte. Den første dag, man mødte op i Folketinget, vedtoges imidlertid en dagsorden, der åbnede for »frie forhandlinger med henblik på at skabe en flertalsregering.« Mens disse forhandlinger stod på, forsøgte regeringen at skaffe dækning for de ufinansierede skattelettelser. Det viste sig at være svært.

Finansminister Anders Andersen fortæller om de mislykkede forhandlinger i sine erindringer. Bemærk at hans fremstilling kan læses, som om man havde aftalt konkrete besparelser før valget. Det var ikke tilfældet. Det var aftalt, at der skulle findes besparelser, ikke hvad de skulle bestå i.⁴⁹

47 Jørgensen 1989, s. 402.

48 Rasmussen og Rüdiger 1990, s. 281.

49 Læs Andersen 1994 for en mere udførlig gennemgang af forløbet.

Vi genfremsatte så de lovforslag, vi havde lagt frem i december, da regeringen udskrev valg, og indledte forhandlinger med de andre partier. Vi kunne imidlertid ikke få de besparelser på statsbudgettet igennem, vi havde aftalt før valget. Jeg førte endeløse forhandlinger for at få dem til at acceptere de nødvendige besparelser. Men når vi nåede frem til, at vi troede, at samtlige partier kunne acceptere forliget, var der altid et parti, der alligevel ikke ville være med. Til sidst måtte jeg konstatere, at vi ikke havde nogen jordisk chance for at skabe flertal for de besparelser, som vi havde givet vælgerne tilsagn om. Havde vi fået dem igennem, ville hele den økonomiske udvikling have formet sig helt anderledes.⁵⁰

De førnævnte regeringsforhandlinger førte ikke til dannelse af en flertalsregering. En regering bestående af Venstre, Konservative Kristelig Folkeparti og CD var forhandlet på plads, men blev opgivet, da den ikke kunne få støtte fra hverken Fremskridtspartiet eller Socialdemokratiet. Meget overraskende endte forhandlingerne derfor med, at Anker Jørgensen dannede regering i et Folketing med borgerligt flertal.

Regeringsskiftet førte ikke til en ændring af den økonomiske politik. Socialdemokraterne var indstillet på at føre lempelig finanspolitik.⁵¹ Der blev derfor ikke arbejdet på at finansiere Venstre-regeringens skattelettelser. Disse skattelettelser fik lov til at øge efterspørgslen. I både 1974 og 1975 stimulerede finanspolitikken den økonomiske vækst kraftigt. Konsekvenserne er at læse på statens kasseoverskud. Den offentlige saldo havde i 1973 været på 5,2 % af BNP. I 1974 var det 3,2 % og i 1975 faldt det til -1,4 %.⁵²

Var det udtryk for uansvarlig økonomisk politik? Anker Jørgensens politik var i fuld overensstemmelse med anbefalinger fra sagkundskaben, såvel regeringens egne embedsmænd som de uafhængige økonomiske vismænd. Det var – og er – almindeligt anerkendt, at lempelig finanspolitik er et instrument, man kan og bør tage i anvendelse netop i situationer, hvor faldende efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser fører til stigende ledighed. Jens Otto Krag og Hilmar Baunsgaard havde

50 Andersen 1996, s. 149.

51 På et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppes bestyrelse 30. januar 1975 orienterede Anker Jørgensen bestyrelsen om de forhandlinger, han havde haft med Karl Skytte (R) om dannelsen af en samlingsregering. I referatet står, at han havde lovet Karl Skytte, at »vi er indstillet på en lempelig finanspolitik«.

52 Danmarks statistik: 60 år i tal.

ført en uansvarlig økonomisk politik med deres lempelige finanspolitik i de år, hvor det gik godt for dansk økonomi. Men nu, hvor ledigheden steg, var der tale om et skoleeksempel på, at en lempelig finanspolitik kan være legitim at føre.

Således skrev de økonomiske vismænd – der i 1974 havde været tilbageholdende med at anbefale dansk enegang – i deres efterårsrapport fra 1975, at en stigning i eksporten alene ikke ville være tilstrækkelig til at bekæmpe arbejdsløsheden. Den indenlandske efterspørgsel måtte øges. Konsekvensen ved et sådant arrangement er naturligvis, at den øgede import, der følger naturligt af større forbrug, vil belaste udviklingen på betalingsbalancen. Men vismændene forudså, at også Danmarks samhandelspartnere ville føre lempelig finanspolitik, hvorfor stigende import ville blive opvejet af stigende eksport.⁵³

Vismændene anbefalede – efter svensk forbillede – en midlertidig momsnedsettelse, et finanspolitisk indgreb, der forventedes at give væsentligt mere vækst og beskæftigelse end skattelettelser. Anker Jørgensen var allerede kommet vismændene i forkøbet og havde selv foreslået en momsnedsettelse. Den lavere moms – populært kaldet mimsen – kom til at gælde fra oktober 1975 til marts 1976. Også pengepolitikken hjalp til med at stimulere den økonomiske aktivitet i Danmark, idet Nationalbanken nedsatte diskontoen fra 10 % til 7,5 % løbende over 1975.⁵⁴

I eftertiden har momsnedsettelsen fået et negativt skær. Det lykkedes jo ikke at nedbringe arbejdsløsheden. I stedet fik man underskud på statens finanser. Og det varede ikke længe, før man måtte slå bak og begynde at føre en strammere finanspolitik. Det ville imidlertid være en fejlslutning at se dette som en fiasko. Den lavere moms og de øvrige lempelige tiltag virkede nemlig efter hensigten, jf. figur 3. Der blev skabt netto 115.000 arbejdspladser i Danmark i årene 1975-1979. Når arbejdsløsheden alligevel steg med 31.000, skyldtes det, at arbejdsstyrken blev øget med 146.000 personer i samme periode.

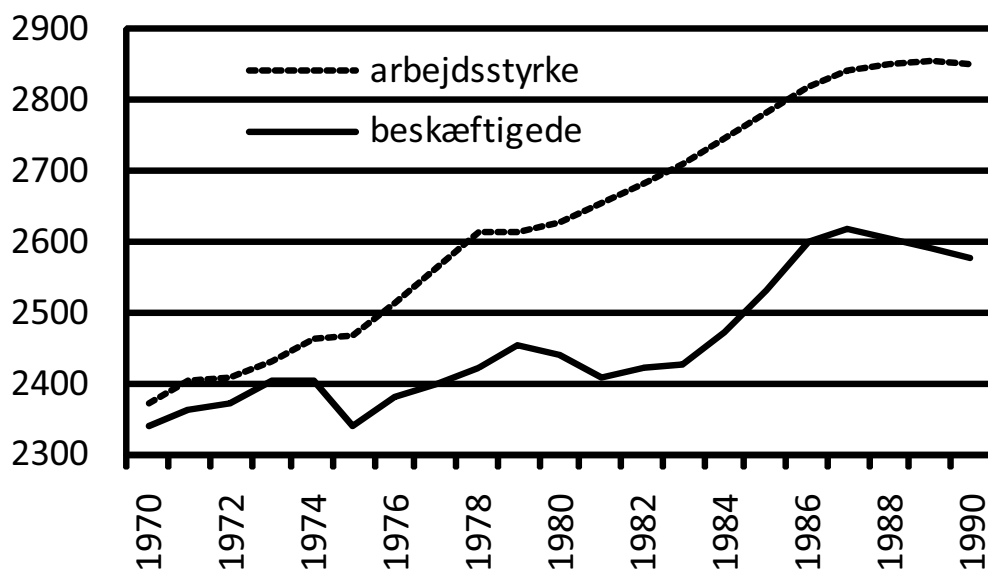
Om den midlertidige momsnedsettelse har Anker Jørgensen senere udtalt: »Det var ikke fordi jeg mente, det var en speciel genial ide. Men hvad gør man i den situation?«⁵⁵ Svaret er, at Anker Jørgensen handlede korrekt. Den økonomiske politik virkede efter hensigten. Det lykkedes at øge beskæftigelsen. Det kunne være gået meget værre, hvis man ikke havde ført den pågældende politik. Ledigheden ville have været større, og det ville have belastet statens finanser yderligere.

53 Dansk Økonomi september 1974, s. 32-42.

54 Mikkelsen 1993, s. 193.

55 Samtale med Anker Jørgensen 30. august 2007.

Figur 3:
Arbejdsstyrke og beskæftigelse 1970-1990 (tusinde personer)



Kilde: Danmarks Statistik: 60 år i tal.

Det kan opsummeres på den måde, at selvom politikken 1974-1976 blev lagt radikalt om i forhold til 1972-1974, er der alligevel en rød tråd i den økonomiske politik for hele perioden 1972-1976. Man førte politik i overensstemmelse med anbefalingerne fra sagkundskaben. Kun hvis man fokuserer på episoden med de ufinansierede skattelettelser, finder man en afvigelse fra denne trend. De store ufinansierede skattelettelser, man vedtog i 1974, blev på ingen måde betragtet som økonomisk forsvarlige, da de blev vedtaget, hverken af eksperterne eller af den regering, der stod bag dem.

Det må anses for et af historiens luner, at situationen hurtigt udviklede sig i en sådan retning, at skattelettelserne nærmest umærkeligt blev til legitim økonomisk politik. Det er formentlig her, vi skal finde forklaringen på, at forløbet omkring skattelettelsernes tilblivelse aldrig tidligere er blevet genstand for opmærksomhed blandt hverken historikere, politologer eller økonomer.

1976-1979: »Både og«-politikken

I august 1976 omlagdes den økonomiske politik igen, selv om underskuddet på den offentlige saldo ikke havde ført til mange løftede øjenbryn. Anker Jørgensen proklamerede i Folketinget den 20. februar

1975, at underskuddet var fuldt forsvarligt i den nuværende økonomiske situation.⁵⁶ Denne opfattelse blev delt af de uafhængige eksperter. Daværende overvismand Anders Ølgaard skriver om det i sine erindringer:

At det offentliges kasseoverskud forvandt, og fra 1975/1976 blev forvandlet til et underskud, tillagde vi ikke så stor betydning. Der havde jo været overskud på de offentlige finanser i en lang år-række, og når der atter kom gang i økonomien, ville vi nok få overskud igen.⁵⁷

Det var da heller ikke underskuddet på statens budget, der fik regeringen til at slå bak. Den stærkt stigende gældsætning til udlandet gjorde det imidlertid uomgængeligt at stramme finanspolitikken.⁵⁸ Gældsætningen skyldtes, at valutaindtægterne faldt, fordi udlandet – som en konsekvens af krisen – efterspurgte færre danske varer. Spørgsmålet er, om det ikke havde været til at forudse, og om regeringen ikke burde have været mere afventende i sin økonomiske politik.

I Socialdemokratiet havde man diskuteret muligheden af, at krisen ville være langvarig, hvorfor lempelig finanspolitik ville være omsonst. MF Robert Pedersen var af den mening, »at visse af regeringens medlemmer, herunder Per Hækkerup, havde været lidt for flotte i deres udtalelser om at få bragt arbejdsløsheden ned. Vi måtte hellere lige ud sige til folk, at det ville tage mange år, før ledighedsproblemet blev løst. Der var ingen internationale tegn på, at situationen ville bedre sig inden for de nærmeste år«. ⁵⁹

Dette synspunkt var imidlertid i mindretal. Man håbede, at det internationale tilbageslag ville være midlertidigt, og man forventede tillige, at de andre lande ville føre lempelig finanspolitik ligesom Danmark. Begge dele skulle få efterspørgslen fra udlandet til at stige og dermed skaffe landet valutaindtægter.

I oktober 1975 havde Anker Jørgensen i Folketinget udtalt: »Vi kan kun komme ud af krisen, hvis en række betydende lande inden for og uden for EF tilrettelægger en lempelig økonomisk politik. Dette er erkendt inden for EF, bl.a. på topmødet i Bruxelles i juli«. ⁶⁰ I januar 1976 fik man et første varsel om, at denne afgørende præmis for holdbarheden af den økonomiske politik ikke ville blive indfriet.

⁵⁶ Mikkelsen 1993, s. 172.

⁵⁷ Ølgaard 2008, s. 282.

⁵⁸ Heinesen 2006, s. 261.

⁵⁹ Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 9. september 1975.

⁶⁰ Marcussen 1998, s. 60.

Anker Jørgensen havde inviteret de øvrige socialdemokratiske partiledere i Europa til en konference. På det efterfølgende pressemøde blev Anker Jørgensen spurgt, om han havde benyttet lejligheden til at presse Vesttyskland til at føre en mere lempelig finanspolitik til gavn for beskæftigelsen. Anker svarede, at det var hvad Danmark ønskede af sin store nabo i syd. Kort efter replicerede Helmut Schmidt (den tyske forbundskansler) henvendt til den spørgende journalist, men med adresse direkte til Anker: »Fra tysk side kan vi ikke acceptere den tankegang, der ligger bag. Vi lader os ikke presse til ændringer i vor økonomiske politik«. ⁶¹

Efter denne episode blev det blandt eksperterne en udbredt vurdering, at den økonomiske politik ikke var holdbar. I marts 1976 skrev man i Økonomiministeriet, at finanspolitikken skulle strammes i anden halvdel af 1976, og at der skulle tages mere hensyn til udviklingen på betalingsbalancen. ⁶² Det økonomiske Råd bemærkede i april 1976, at der i Vesttyskland syntes at være sket en omorientering bort fra de keynesianske teorier, der dominerede i perioden med fuld beskæftigelse. ⁶³

Politikerne reagerede lunkent eller negativt på eksperternes udtalelser. Den 31. maj 1976 redegjorde Anker Jørgensen i folketingsgruppen for den økonomiske situation. Her fortalte han blandt andet, at »det var nødvendigt at gøre noget for at stoppe den alt for store import, det ville også blive nødvendigt med en økonomisk stramning«. Dagen efter var meldingen den stik modsatte:

Anker Jørgensen redegjorde for de forhandlinger, der havde været ført med forligspartierne vedr. finanspolitikken. Man havde her diskuteret, om det var nødvendigt med en stramning på nuværende tidspunkt, og man var under drøftelserne blevet enige om, at det ikke var nødvendigt. ⁶⁴

Den her beskrevne hændelse rummer en vigtig pointe. Det var socialdemokraterne, der i overensstemmelse med sagkundskaben ønskede en stramning, men de savnede opbakning blandt Folketingets øvrige partier. Efter sommerferien havde situationen imidlertid udviklet sig, og det stod klart, at en stramning af den økonomiske politik var uundgåelig.

61 Elmquist 1977, s. 65-66.

62 Økonomisk Oversigt marts 1976, s. 5-25.

63 Dansk Økonomi april 1976, s. 15-25.

64 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 1. juni 1976.

Jo mere man strammede, desto mere ville arbejdsløsheden stige, og det ville forøge underskuddet på statens budget. Jo mindre man strammede, jo flere varer ville danskerne importere, og jo mere måtte man gældsætte sig i udlandet. Import finansieres gennem eksport for et tilsvarende beløb eller gennem låntagning i udlandet, og Danmarks største problem var netop, at vi importerede for mere end vi eksporterede, hvorfor udlandsgælden voksede år for år.

Anker Jørgensen besluttede sig for et kompromis, som han kaldte »både og« politikken, i lærebojerne kendt som twistpolitikken, fordi man »twistede« efterspørgslen i en bestemt retning. På den ene side forsøgte man at begrænse danskernes private forbrug, så betalingsbalancen blev belastet mindst muligt, og på den anden side igangsatte man offentlige aktiviteter for at øge beskæftigelsen. Målet var, at udviklingen i det samlede offentlige og private forbrug ikke skulle stige, men at det offentlige forbrug skulle øges på bekostning af det private.⁶⁵ I nytårstalen første januar 1977 indviede Anker Jørgensen befolkningen i sin vision for den økonomiske politik:

Det er i den nuværende situation nødvendigt, at der går flere mia. ud af statens kasse, end der går ind. Hvis der ikke gjorde det, ville arbejdsløsheden stige endnu mere. Underskuddet er altså med til at finansiere, at flere holdes i arbejde. Men der er afgjort en grænse for, hvor stort det må være.⁶⁶

Ud over de decideret beskæftigelsesfremmende foranstaltninger indeholdt twistpolitikken også en energipolitisk satsning. Etableringen af et naturgasnet skulle gøre Danmark mindre afhængig af olie. Også en opprioritering af arbejdsmarkedspolitikken indgik i planerne.

I praksis blev twistpolitikken indvarslet med augustforliget 1976, hvor de bærende principper blev slået fast, og endeligt institutionaliseret med augustforliget 1977, hvor beløbsrammen var langt større, nemlig 10 mia. kr. over tre år mod en mia. kr. i 1976. Augustforliget 1977 indeholdt på den ene side moms- og afgiftsforhøjelser, og på den anden side flere ansatte i hjemmeplejen, hos postvæsnet og i politiet, øget skibsbygning og udbygning af havne, tilskud til virksomheder, der oprettede praktikpladser, samt lempelser for erhvervslivet i form af mere generøse afskrivningsregler.⁶⁷

65 Hansen, 1983: 213-214.

66 Jørgensen, 1982: 81.

67 Håndbog i dansk politik 1978/1979, s. 334. Rasmussen og Rüdiger 1990, s. 297.

I kølvandet på de to augustforlig diskuterende man i den socialdemokratiske folketingsgruppe, hvad man kunne gøre for at bekæmpe ledigheden. Den tidligere finansminister Henry Grünbaum stod som stædig eksponent for at føre en lempelig økonomisk politik, men hans synspunkter blev underkendt. Der bredte sig en opfattelse af, at ledigheden var strukturbetinget:

Ivar Nørgaard var i øvrigt af den opfattelse, at man ikke kunne løse beskæftigelsesproblemerne ved konjunkturforanstaltninger, og mente også, at OECD var kommet til denne erkendelse. Man måtte ind på strukturelle foranstaltninger.⁶⁸

Atter lå regeringens holdning angående den økonomiske politik fuldstændig på linje med sagkundskabens. I november 1976 skrev Det økonomiske Råd, at de andre lande var mere interesserede i inflationsbekæmpelse end bekæmpelse af ledighed, og i maj 1977 erklærede man, at Keynes-modellen var kasseret. I stedet for lempelig økonomisk politik anbefalede man regeringen at forbedre konkurrenceevnen gennem indkomstpolitikken.⁶⁹ Samme budskab kom fra OECD. Her gjorde man i 1977 opmærksom på, at dansk økonomi havde svært ved at tilpasse sig de stigende omstillingskrav i en international økonomi, og i 1978 hæftede man sig især ved den negative effekt, som den automatiske dyrtidsregulering havde for dansk konkurrenceevne.⁷⁰

I hvert fald de danske rapporter skal dog ikke forstås, som at der var tvivl om forklaringskraften i den teoridannelse, der havde legitimeret den økonomiske politik hidtil. Periodens to overvismænd, Anders Ølgaard (1970-1975) og Bent Rold Andersen (1975-78), var og blev erklærede keynesianere i bred forstand,⁷¹ dvs. de tolkede den økonomiske virkelighed inden for økonomen John Maynard Keynes' verdensbillede. En keynesiansk økonomiforståelse indebærer bl.a. legitimering af forskellige former for intervention i økonomien for at fremme beskæftigelsen. Udsagnet om Keynes-modellens død henviste helt konkret til, at flere regeringer, navnlig den vesttyske, gav afkald på en lempelig finanspolitik som aktuelt virkemiddel. Det indebar, at Danmark ikke kunne påregne, at landets problemer blev løst ved, at tyskerne begyndte at efterspørge danske varer. Som konsekvens heraf

68 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 27. oktober 1977.

69 Dansk Økonomi november 1976, s. 13-14 og Dansk Økonomi maj 1977 s. 30.

70 Marcussen 2002, s. 103-104.

71 Personlig korrespondance med Anders Ølgaard 8. juni 2007, og interview med Bent Rold Andersen 19. februar 2008.

måtte Danmark afstå fra at bruge samme instrument, da øget privat forbrug yderligere ville forværre underskuddet på betalingsbalancen. Eksperterne gjorde altså opmærksom på, at en bestemt interventionsstrategi – lempelig finanspolitik – måtte opgives på baggrund af den aktuelle økonomiske situation. Man anbefalede i stedet andre former for intervention, herunder stram indkomspolitik.

Denne anbefaling blev fulgt. Anker Jørgensen greb ind i overenskomsterne tre gange i træk – i 1975, 1977 og 1979 – og fik fastsat lønstigningerne til kun 10 % om året. Det lyder af meget efter vore dages standard, men det var en halvering i forhold til tiden, der gik forud, og indebar lavere lønstigninger i Danmark end hos vore vigtigste eksportmodtagere. Der skete med andre ord forbedring af konkurrenceevnen. Også stigningen i inflationen fik Anker Jørgensen bugt med. Frem til 1975 var inflationen vokset fra år til år, men fra 1975 og resten af Anker Jørgensens regeringstid ud lå inflationen stabilt omkring 10-12 %. Dette skete blandt andet i kraft af vedholdende indkomspolitik. Der blev vedtaget lovgivning med et decideret indkomspolitisk sigte i august 1976, december 1976, april 1977, juni 1977, september 1978 og marts 1979. Virkemidlerne bestod på den ene side i jævnlige pris- og avancestop og stop for huslejestigninger og på den anden side begrænsninger i dyrtidsportionerne. Den socialdemokratiske regering fik indført, at hvis prisstigningerne udløste mere end to dyrtidsportioner, skulle de resterende indbetales til ATP (senere Lønmodtagernes Dyrtidsfond).⁷²

Både Knud Heinesen og Anker Jørgensen har givet klart udtryk for, at den førte politiks rationale bestod i at styre uden om både arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen.⁷³ Det er dog omstridt, om der var tale om en bevidst strategi, eller om man blot førte politik fra dag til dag og først senere fandt på at kalde det en strategi. Som fremmeste fortalere for sidstnævnte synspunkt står Bent Rold Andersen, der var overvismand for Det økonomiske Råd i årene 1975-78. Han udtaler:

Jeg vil helt bestride, at halvferdsernes og firsernes vækst i de offentlige serviceydelser var udtryk for en konjunkturpolitisk motiveret twist mellem privat og offentligt forbrug. Embedsmændene mente måske nok, at det hang sådan sammen, men i virkeligheden var det noget helt andet, nemlig den eksplosive vækst i behovet for børneinstitutioner og ældreomsorg som

⁷² Hoffmeyer 1993 s. 117-119. Heinesen 2006 s. 262. Rasmussen og Rüdiger 1990 s. 296.

⁷³ Heinesen 2006, s. 275. Jørgensen 1989, *I smult vande*, s. 431.

følge af kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Beslutningen blev ikke truffet i de økonomiske ministerier, men i kommunerne, der fjøede det kvindelige vælgerkorps.⁷⁴

Bent Rold Andersen imødegås af de mennesker, der tilrettelagde twistpolitikken. Kaj Kjærsgaard, der var embedsmand i Økonomiministeriet i 1970'erne, forklarer, at man var klar over, at ikke alle typer efterspørgsel belastede betalingsbalancen lige hårdt. Det gjaldt om at anvende pengene til investeringer og direkte beskæftigelse og ikke hælde pengene i konsum.⁷⁵ Han uddyber:

Vi var meget bevidste om twistpolitikens virkninger og begrænsninger ... Jeg underviste i makroteori på Universitetet på dette tidspunkt. Jeg gav de studerende opgaver med (realistiske) makroøkonomiske modeller, hvor de skulle udregne effekten på såvel beskæftigelse som betalingsbalancen under givne forhøjelser af såvel de offentlige udgifter som indtægter. Regnestykket viste jo, at der rent faktisk fandtes en politik, der kunne forbedre begge balancer.⁷⁶

Man kommer nærmere en afklaring ved at måle, om der rent faktisk fremkom en vækst i offentlig beskæftigelse, og om denne vækst kan henføres til øgede driftsudgifter på social- og sundhedsvæsenet i kommunerne. Hvis det er tilfældet, bliver det mere plausibelt, at der ikke lå nogen overordnet plan bag twistpolitikken.

Faktum er, at der blev ansat flere i den offentlige sektor i twistpolitikens tid – fra 1976 til 1980 – end før og efter. At man satsede på offentligt frem for privat dokumenteres ved, at den offentlige beskæftigelse steg med 176.000 i perioden 1976-1982, mens den samlede beskæftigelse kun steg med 99.000 i samme årrække.⁷⁷ Men kommunernes driftsudgifter til social- og sundhedsområdet steg som andel af de samlede kommunale budgetter fra 41,2 % i 1972 til 53,3 % i 1976 og til 55 % i 1980.⁷⁸ Væksten i kommunerne skal altså henlægges til tiden

74 Interview med Bent Rold Andersen 19. februar 2008.

75 Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

76 Korrespondance med Kaj Kjærsgaard 2. juli 2007.

77 Væksten i antallet af offentligt ansatte steg betydeligt efter 1976. I perioden 1974-1976, hvor man havde ført en særdeles lempelig økonomisk politik, var væksten i antallet af offentligt ansatte øget med 6,3 %. I perioden, hvor twistpolitikken indledtes, 1976-1978, steg væksten i antal offentlige ansatte med 9,5 %. I årene 1978-1980 var det 10,7 %, og i årene 1980-1982 var det 8 %. Damsgård Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 324.

78 Villadsen 2000, s. 176.

umiddelbart *før* twistpolitikken. Twistpolitikken kan med andre ord ikke kædes sammen med en eksplosiv vækst i pleje- og omsorgspersonalet i kommunerne. Det forekommer på den baggrund mest rimeligt at karakterisere twistpolitikken som havende et selvstændigt formål og som udtryk for en klar prioritering i den økonomiske politik.

Den 30. august 1978 gik Socialdemokratiet og Venstre sammen i en fælles regering. Baggrunden for dannelsen af SV-regeringen er indgående behandlet i nærværende tidsskrift af Søren Borchsenius, der vurderer, at socialdemokraternes motiver for regeringsdannelsen synes at have været ligeligt delt mellem ønsket om at stramme den økonomiske politik og ønsket om at splitte den borgerlige opposition.⁷⁹

Borchsenius' tolkning underbygges af referaterne fra den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol. Firkløverpartierne CD, Kristeligt Folkeparti, Venstre og Det konservative Folkeparti var ved at finde sammen, hvilket gjorde det vanskeligere at forhandle forlig igennem med dem. Anker Jørgensen erklærede over for Folketingsgruppen, at han ville gøre alt, hvad gøres kunne, for at lave brede forlig hen over midten.⁸⁰ Finansminister Knud Heinesen mente også, det var bydende nødvendigt at få de borgerlige slæbt til forhandlingsbordet, idet den økonomiske politik måtte og skulle strammes:

Finansministeren redegjorde i korte træk for finanslovsforslaget og sagde, at som dette forslag lå nu – og baseret på en uændret politik – [referentens understregning] var det uholdbart. Det ville føre til en forringelse af betalingsbalanceudviklingen i 1979. Det var håbløst at tro, at vi kunne klare det. Kom herefter ind på, hvem man kunne forhandle med, og hvem man ikke kunne forhandle med. Konkluderede, at finanslovsforslaget kun kunne forhandles med partier på midten eller til højre for os.⁸¹

Over for folketingsgruppen forklarede Anker Jørgensen regeringsdannelsen som et forsøg på at udbygge samarbejdet i Folketinget.⁸² Ambitionen var at reducere betalingsbalanceunderskuddet, men ellers var der ikke meget andet på programmet. »Der var enighed om, at det ikke kunne blive en periode med de store reformer ..., men en regering hvis primære opgave rent faktisk var at styre den økonomiske udvikling

79 Borchsenius 2004, s. 126-127, 131.

80 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 23. maj 1978.

81 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 17. juni 1978.

82 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 8. august 1978.

gennem den krise, som Danmark også var ramt af, og afværge større og værre ulykker«, udtalte Anker Jørgensen til folketingsgruppen.⁸³

Venstre foreslog at afskaffe dyrtidsportionerne som et middel til at reducere betalingsbalanceunderskuddet, men Socialdemokratiet var imod, fordi de frygtede, at det ville udhule arbejdernes realløn. I regeringsaftalen kom det til at hedde: »Det tilstræbes at undgå en forringelse af de disponible realindkomster«. ⁸⁴

Fagbevægelsen stillede sig særdeles skeptisk over for samarbejdet, og det gjorde indtryk på Anker Jørgensen, der meget gerne ville levere et resultat, som fagbevægelsen kunne leve med. I forbindelse med indgrebet i overenskomsterne i foråret 1979 udtalte Anker Jørgensen da også til folketingsgruppen: »Der var kun én løsning: Den, der sagde, at SV-regeringen skulle blive enig om noget, som fagbevægelsen i bred almindelighed kunne acceptere«. ⁸⁵

Overenskomsten endte med en løsning orkestreret af Svend Auken og Poul Nyrup Rasmussen,⁸⁶ som Anker Jørgen måtte erkende var dyr og svækkede konkurrenceevnen.⁸⁷ Som en konsekvens af lønstigningerne, blev det kort efter nødvendigt at stramme den økonomiske politik. Denne stramning havde Socialdemokratiet og Venstre svært ved at blive enige om. Venstre ville ikke hæve energifgifterne, som Socialdemokratiet ønskede. Venstre ville til gengæld spare tre mia. og foreslog endnu en gang af afskaffe dyrtidsportionerne, hvad Socialdemokratiet ikke gik med til.

Socialdemokraternes position dækkede over stor intern uenighed. Der spores i gruppemødereferaterne en stigende skepsis over for Anker Jørgensens manglende vilje til at spare. Flere gruppemedlemmer fremførte, at der i befolkningen var accept af at spare endnu mere, og »nogle sagde, at vi måtte nok erkende, at det, som den socialdemokratiske del af regeringen ville, ikke var nok«. ⁸⁸

I sin artikel om SV-regeringen gør Søren Borchsenius sig til fortaler for det synspunkt, at det var Anker Jørgensens vaklen i det økonomiske spørgsmål, kombineret med hans insisteren på ØD, der førte til SV-regeringens endeligt i september 1979.⁸⁹ Synspunktet forekommer rimeligt i lyset af ovenstående, men tager ikke højde for, at Henning

83 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 21. august 1978.

84 Jørgensen 1990, s. 135.

85 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 6. marts 1979.

86 Qyortrup og Lunde 1997, s. 53.

87 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 20. marts 1979.

88 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 14. juni 1979.

89 Borchsenius 2004, s. 157.

Christophersen og flere andre venstrefolk, som Uffe Ellemann-Jensen og Anders Fogh Rasmussen, faktisk var parat til at acceptere ØD,⁹⁰ eller at Anker Jørgensen hen over sommeren 1979 havde skiftet standpunkt, og var parat til at acceptere, at lønmodtagerne oplevede en reallønsnedgang.⁹¹ Måske havde kritikken fra egne rækker gjort indtryk på ham. En anden faktor bag holdningsskiftet kan være den tiltagende krise. Underskuddet på betalingsbalancen i 1979 blev væsentligt større, end det havde været i 1978. Dette skyldtes ikke, at den økonomiske politik ikke virkede som forudset, men at konjunkturerne blev kraftigt forværret. I 1979 blev hele den vestlige økonomi ramt af endnu en oliekrise. I andet halvår 1978 kostede en tønde olie 13 USD, et år senere var det 22 USD, og et år senere 31 USD. Det fordyrede importen og produktionsomkostningerne i eksporterhvervene.⁹²

Trods potentialet for enighed faldt SV-regeringen fra hinanden, og Anker Jørgensen udskrev valg. Det kan undre, at de to parter ikke kunne finde hinanden, netop som krisen havde gjort dem begge parat til at slagte deres respektive hellige køer. En forklaring herpå skal formentlig findes i, at regeringssamarbejdet lige fra starten havde været præget af gensidig mistro, der førte til handlingslammelse, og at man nu var slidt op.

Knud Heinesen fortæller, at Anders Andersen, der var såkaldt kontrolminister for Knud Heinesen, blokerede for, at aktstykker kunne flyttes fra Økonomiministeriet til Finansministeriet. Det endte med at Knud Heinesen måtte erindre venstrefolkene om, at de ikke sad i opposition.⁹³ Uffe Ellemann-Jensen har opsummeret venstrefolkenes utilfredshed med Anker Jørgensen således: »Han satte sig aldrig for bordenden som chef for et kollektiv, men langs den ene langside som

90 Ellemann-Jensen 2007, s. 97. Jørgensen 1990, s. 265. Fra Knud Heinesens erindringer: »Henning købte løsningsforslaget [om ØD], hvis man kunne undgå en central fond.« Heinesen 2006, s. 359. Knud Heinesen vurderer, at ØD uden en central fond var uspiseligt for LO og dermed for Socialdemokratiet. I så fald må Borchsenius konklusion omformuleres til, at Anker Jørgensens insisteren på ØD *med en central fond*, var medvirkende til SV-regeringens opløsning. Korrespondance med Knud Heinesen 5. oktober 2010.

91 Fra Anker Jørgensens dagbog 17. september 1979: »Knud Heinesen sagde for første gang på en meget klar måde, at vi står overfor en nedtur: Vi har brug for en solidarisk tilrettelagt nedbringelse af levestandarden.« Jørgensen 1990, s. 261. Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol fra et møde med fagbevægelsen 17. september 1979: »Statsminister Anker Jørgensen ville minde om en enkelt sætning fremført af finansminister Knud Heinesen, nemlig om at det drejede sig om at tilrettelægge en solidarisk lønpolitik og med det formål at formindske levestandarden.«

92 Damsgård Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 19.

93 Heinesen 2006, s. 323.

chef for S-delen af regeringen«. ⁹⁴ Når samarbejdet gik så dårligt, var det mere indbydende at gå hver til sit end at indgå endnu flere besværlige kompromiser.

Opsummerende må perioden karakteriseres som præget af kontinuitet, hvad angår den overordnede økonomiske politik. Finanspolitikken var svagt lempelig, designet således, at det belastede betalingsbalancen mindst muligt, mens indkomspolitikken blev strammet kraftigt. Politikken blev løbende justeret efter de ydre forhold og i overensstemmelse med sagkundskabens anbefaling, om end måske til tider lidt tøvende. Politikken virkede, idet det lykkedes at skabe stadig flere arbejdspladser gennem hele perioden og at udbygge velfærdsstaten samtidig. ⁹⁵

Alle aktører synes at have gjort sig gældende som drivkræfter bag den økonomiske politik. De ydre omstændigheder begrænsede viften af muligheder, og politikerne holdt sig inden for de rammer, som eksperterne udstak, alt imens eksperterne opbyggede og fornyede deres ekspertise i kraft af de erfaringer med økonomisk styring i krisetider, som man høstede i rigt mål. Alligevel må det fremhæves, at det gjorde en forskel, hvem der sad ved magten. Inden for de snævre rammer, som krisen udstak, ses en tydelig socialdemokratisk prioritering. Velfærdsstaten blev udbygget og forsvaret, mens det private forbrug søgtes begrænset.

1979-1981: Væk fra afgrunden

Efter Folketingsvalget i oktober 1979 ønskede Knud Heinesen ikke at forsætte som finansminister. Umiddelbart efter at være udtrådt af regeringen, gav han et interview til TV, hvor følgende replikskifte fandt sted:

Interviewer: Hvor tæt er vi ved den afgrund, vi har talt om så mange gange?

Heinesen: Når du snakker om afgrunden, så ville jeg sige, at nogen fremstiller det, som vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den. ⁹⁶

⁹⁴ Ellemann-Jensen 2007, s. 105.

⁹⁵ SV-regeringen medvirkede til en udbygning af velfærdsstaten, idet der blev indført lempeligere dagpengeregler, for at undgå, at de mange ledige kom over i kontanthjælpsystemet; og idet efterlønnen blev indført, for at få flere unge i arbejde. Hendeliowitz 2003, s. 41-42.

⁹⁶ Hoffmeyer 1993, s. 73.

Efterhånden, som Danmark år efter år måtte låne store beløb i udlandet for at finansiere importen, der var blevet væsentlig dyrere på grund af oliekriserne, løb der stadig større renter på udlandsgælden. Udlandsgæld er kortfristet gæld. Nye lån må optages for at indfri de gamle. Hvis der ikke er tillid til kreditorlandets tilbagebetalingsevne, når de nye lån skal optages, kan renter på udlandsgæld stige ganske voldsomt.

Til og med 1978 havde underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i Danmark været identisk med underskuddet på nettoeksporten, men fra 1979 og frem blev underskuddet på de løbende poster væsentligt større end underskuddet på nettoeksporten.⁹⁷ Forklaringen er, at betalingsbalancens løbende poster fra og med anden oliekrise, blev belastet af en kraftig stigning i renteudgifterne. Knud Heinesen udtalte i samme interview, at hvis den økonomiske politik ikke blev omgagt, ville der gå to til tre år, inden vi skulle have vores økonomiske politik dikteret udefra som betingelse for yderligere låntagning.⁹⁸

Knud Heinesens udtalelse faldt i forlængelse af stadig skarpere advarsler fra nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer og var med til at skærpe krisestemningen, og lette vejen for et økonomisk indgreb.⁹⁹ Den nye finansminister, Svend Jakobsen, vurderer i tilbageblik, at Knud Heinesens udtalelse gjorde det lettere at få forhandlet et skrap økonomisk indgreb igennem.¹⁰⁰ Det stod klart for alle aktører, at noget måtte der gøres. Dagen før Knud Heinesens udtalelser i TV havde Anker Jørgensen aftalt at nedsætte en »firebande« bestående af finansminister Svend Jakobsen og arbejdsminister Svend Auken fra regeringen, samt økonomerne Holger Jensen og Poul Nyrup Rasmussen fra LO. De skulle lave et oplæg til en langsigtet økonomisk politik for regeringen.¹⁰¹

Gruppen designede, i samarbejde med Anker Jørgensen og Thomas Nielsen, det, der blev kendt som Helhedsløsningen 1979. Ifølge Knud Heinesen var det først og fremmest Svend Jakobsen, og dermed Finansministeriet, der var arkitekten bag dette arbejde, som Knud Heinesen vurderer, var det skrappeste stykke indkomspolitik, regeringen hidtil havde præsteret.¹⁰²

97 Danmarks statistik: 60 år i tal.

98 Heinesen 2006, s. 375.

99 Hoffmeyer 1993, s. 75-76.

100 Korrespondance med Svend Jakobsen 28. november 2005.

101 Jørgensen, 1990: 290.

102 Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

Firebandens oplæg til Helhedsløsningen indeholdt en kraftig begrænsning af dyrtidsportionerne, en devaluering, samt et forslag om ØD. Det lykkedes heller ikke denne gang at få forhandlet ØD igennem. Det netop overståede folketingsvalg havde givet Socialdemokratiet flertal sammen med SF og de radikale, og det havde givet forhåbninger om, at tiden nu var inde til ØD. Men da det kom til stykket, sagde begge partier nej.¹⁰³

Da LO ikke kunne få sin betaling i form af ØD, krævede Thomas Nielsen Anker Jørgensens afgang. Da Anker afviste dette forslag, ville Thomas Nielsen bryde båndene mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet – men besindede sig dog, da Holger Jensen sagde ham imod.¹⁰⁴ Det endte med, at Socialdemokratiet modificerede forslaget en smule og herved opnåede LO's modvillige accept. »LO's forretningsudvalg blev orienteret om ændringerne. Meningerne var delte, og Thomas undlod at konkludere,« noterer Knud Heinesen i sine erindringer.¹⁰⁵

Dyrtidsportionerne blev kraftigt begrænset som led i Helhedsløsningen. Efter indgrebet skulle der nu større prisstigninger til, før en dyrtidsportion blev udløst. Ydermere blev 3,5 dyrtidsportion suspenderet, og endelig (men vigtigst) blev energiprisstigningerne holdt uden for det pristal, som dyrtidsportionerne blev reguleret efter. Oven i dette kom en betydelig stramning af den økonomiske politik i form af højere skatter og afgifter. Regeringen var parat til, at forbyde lønstigninger større end dem, der var aftalt per 31. december 1979, men valgte ikke at fremsætte forslaget, da der ikke kunne samles flertal for ØD.¹⁰⁶

Som forudsagt af Anker Jørgensen måtte nye instrumenter tages i brug i den økonomiske politik. Man begyndte at bruge devalueringsinstrumentet aktivt for at forbedre Danmarks konkurrenceevne. At foretage en devaluering er omgærdet af prestigetab. Dels opfatter mange det som noget negativt, at værdien af den danske krone nedskrives, dels ligger der i en devaluering en indrømmelse af, at man ikke er tilstrækkelig konkurrencedygtig. Det er imidlertid uomgængeligt, at den effektive kronekurs – en sammenvejning af kronekursen i forhold til valutaerne i de lande vi eksporterer mest til – var historisk høj i 1970'erne, til stor skade for konkurrenceevnen, eftersom en høj kronekurs gør danske varer dyrere at købe for udlandet.

103 Kristiansen og Larsen 1996, s. 107-108. Petersen 1998, s. 276-278.

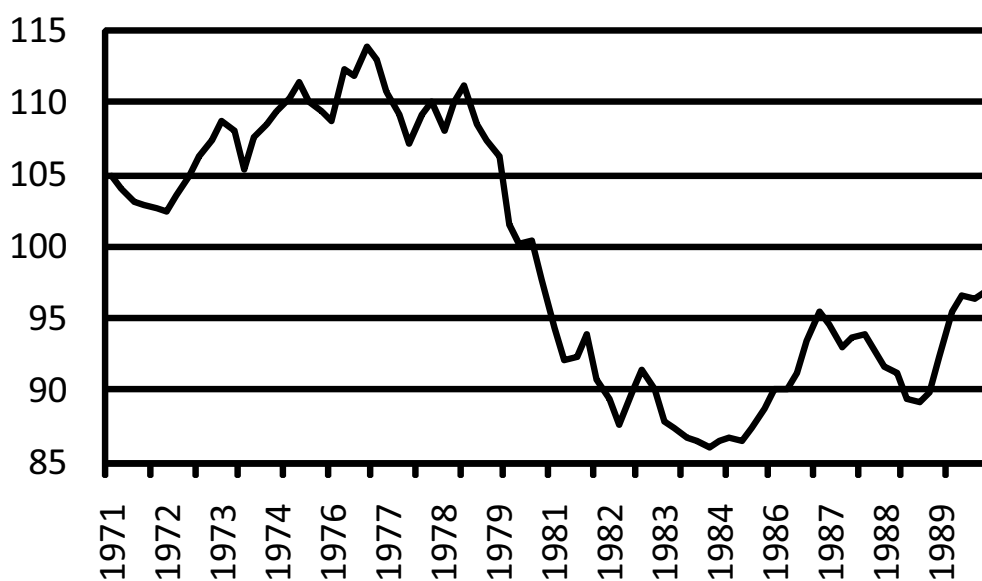
104 Qvortrup og Lunde 1997, s. 63.

105 Heinesen 2008, s. 13.

106 Håndbog i dansk politik 1980/81, s. 370-372.

Det lykkedes i perioden 1979-1982 at få nedbragt den effektive kronkurs betragteligt med en serie mindre devalueringer. Det førte til en kraftig konkurrenceevneforbedring, som Danmark har nydt godt af siden. Som det fremgår af figur 4, var den effektive kronkurs ekstraordinært lav i 1980'erne grundet disse devalueringer. Fra midten af 1990'erne til i dag har kursen svinget med +/- 5 % i forhold til 1980-niveauet.

Figur 4: Den effektive kronkurs 1971-1990 (1980 = 100), kvartalsvis



Kilde: Danmarks Statistik: 60 år i tal.

Anker Jørgensen havde ventet længe med at benytte devalueringstrategien. I 1973 undlod man at devaluere, da amerikanerne devaluerede med 10 %.¹⁰⁷ I 1976 havde nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer luftet tanken om en devaluering, men Anker Jørgensen afviste.¹⁰⁸ I 1977 valgte man ligesom Norge at devaluere med 5 %, da Sverige devaluerede med 10 %. Havde man ikke devalueret, havde der reelt være tale om revaluering (opskrivning) af kronen.¹⁰⁹ Ved SV-regeringens dannelse foreslog Venstres formand Henning Christophersen en stor devaluering. Anker Jørgensen overvejede tanken, men sagde nej.¹¹⁰

I mellemtiden havde anden oliekrise forværret dansk konkurrenceevne yderligere, og eksperterne var nu enige om, at drypvise

107 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 9. februar 1973.

108 Jørgensen 1989, *I smult vande*, s. 219.

109 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 29. august 1977.

110 Jørgensen 1990, s. 119.

devalueringer var den bedste løsning. De økonomiske vismænd havde allerede i maj 1977 foreslået drypvise devalueringer, og budskabet blev gentaget i maj 1979.¹¹¹ Også i Finansministeriet var man indstillet på at bruge flere mindre devalueringer. Det skete i erkendelse af, at de øvrige deltagere i fastkurssamarbejdet næppe ville tillade Danmark at foretage én stor devaluering, hvad man ellers anså for mest hensigtsmæssigt.¹¹²

Den første konkurrenceevneforbedrende devaluering fandt sted allerede i september 1979, i SV-regeringens sidste dage. Knud Heinesen beretter om begivenheden:

I fortsættelse af »topmødet« mellem regeringen og Nationalbanken havde Hoffmeyer og jeg drøftet devalueringsspørgsmålet. Standpunkterne var blødt op. Vi enedes om, når de politiske og økonomiske forudsætninger var til stede, at foretage én, i givet fald to, mindre devalueringer under otte procent, frem for en stor. Nu var spørgsmålet, om de forestående kursjusteringsforhandlinger i Bruxelles kunne bruges til noget. Anders Andersen og jeg selv, der sammen med Nationalbanken deltog i mødet, var enige om, at vi skulle søge en begrænset devaluering af kronen.¹¹³

I alt blev der foretaget 12 mindre kursjusteringer under Anker Jørgensen (hvoraf to var på dansk initiativ). Ulempen ved brugen af drypvise devalueringer er, som det også blev påpeget af Det Økonomiske Råd dengang, at de risikerer at virke rentedrivende. Imidlertid mente vismændene, at hvis devalueringerne førte til en forbedring af betalingsbalancen, ville kreditorerne få mere tillid til Danmarks kreditværdighed, og det ville trække renteniveauet i modsat retning.¹¹⁴ Den efterfølgende renteutvikling kan tolkes, som at vurderingen fra dengang var korrekt.

Den lange rente (renten på 30-årige statsobligationer) steg ganske vist i kølvandet på devalueringerne, men ikke specielt voldsomt, og hvis man korrigerer for inflation, ser man at realrenten har været svingende, jf. tabel 1.

111 Dansk Økonomi maj 1977, s. 65. Dansk Økonomi maj 1979, s. 26-27.

112 Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

113 Heinesen 2006, s. 363.

114 Dansk Økonomi maj 1977, s. 65.

Tabel 1: Den lange rente 1978-1983, pct.

År	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Lang rente	17,5	17,4	19,1	19,3	20,5	14,4
Inflation	9,3	10,2	9,6	12,2	9,8	7,4
Realrente	8,2	7,2	9,5	7,1	10,7	7,0

Kilde: Danmarks Statistik: 60 år i tal

Devalueringerne i 1979 førte nok til stigende rente i 1980, men da den forbedrede konkurrenceevne førte til overskud på nettoeksporten i 1981 (jf. figur 1), kom der nu et fald i realrenten, svarende til stagnation i den pålydende rente. I 1982 nåede renten nye højder. Samlet set synes ikke at være nogen umiddelbar sammenhæng mellem devalueringer og rentestigninger. Uanset om den høje rente skal forstås som en utilsigtet konsekvens af den økonomiske politik eller ej, understøttede renteutviklingen regeringens målsætninger for den økonomiske politik. Den bidrog til at sænke privatforbruget og dermed importen.

Fra embedsmændene i Finansministeriet udgik der på dette tidspunkt et stigende pres. I stadig skarpere vendinger opfordrede man politikerne til at føre en bestemt økonomisk politik, som man anså for at være den rigtige. I Finansredegørelse 1980 skrev embedsmændene – der nu havde fået udviklet deres økonomiske model ADAM til at udføre mere langsigtede konsekvensberegninger – at hvis man ikke forbedrede konkurrenceevnen, ville prisen for en forbedring af betalingsbalancen være 5 % højere skattetryk og 300.000 permanent ledige. Det kunne man imidlertid undgå ved at sænke forbruget. Det skulle gennemføres ved at gennemtvinge et reallønsfald og begrænse væksten i den offentlige sektor.

Sådanne publikationer kan læses som embedsmændenes forsøg på at lægge pres på politikerne eller som udtryk for regeringens egen holdning. Uanset om man i søgen efter svar vender sig mod embedsmændene eller politikerne, forekommer vurderingen ambivalent.

Jørgen Rosted, daværende embedsmand i Finansministeriet, beretter om det postyr, der opstod i forbindelse med Budgetredegørelse 1980, der også indeholdt krav om dæmpet vækst i den offentlige sektor:

Offentligheden var ikke vant til at modtage så store og komplicerede redegørelser udarbejdet alene af embedsmænd. Folketinget og offentligheden betragtede nærmest redegørelserne

som eksterne dokumenter, hvor det var uklart, hvad regeringen mente. ... Ved den efterfølgende redegørelse blev det i finansministerens forord gjort klart, at det var en regeringsredegørelse. Den blev også formelt behandlet på et ministermøde, men de ugentlige ministermøder er ikke anvendelige til egentlige drøftelser. Det sker i ministerudvalg eller på regeringsseminarer. Det sidste var ikke opfundet på det tidspunkt. Så det var stadig ikke sådan, at hele regeringen følte, den stod bag redegørelserne.¹¹⁵

Budgetredegørelsen afstedkom også diskussion i den socialdemokratiske folketingsgruppe om embedsmændenes indflydelse på regeringens politik:

Henry Grünbaum spurgte, om det var blevet sådan, at denne embedsmandsgruppe meget stærkt fastlagde regeringens politik ... Finansminister Svend Jakobsen sagde, at budgetredegørelsens hovedindhold var en faktisk konstatering ... Anker Jørgensen fandt, at der i budgetredegørelsen var nogle vendinger, som regeringen ikke var særlig glad for. Anker Jørgensen havde fulgt arbejdet med forberedelsen af budgetredegørelsen, og regeringen havde accepteret det der stod, men på den anden side var det givet, at det ikke uden videre kunne tages som et standpunkt, der var regeringens.¹¹⁶

Det vil være forkert at konkludere, at Finansministeriets embedsmænd tog et standpunkt modsat regeringens, for der herskede en vis splittelse vedrørende den økonomiske politik i regeringen. Embedsmændene forsøgte med deres udspil at styrke en bestemt position inden for regeringen, nemlig den, der var mest bekymret over gældsproblematikken, i modsætning til en større grad af bekymring over udviklingen i arbejdsløsheden.

Det faktiske udfald blev noget blandet. Ser vi på det private forbrug, fik Finansministeriets folk deres vilje igennem. Den skrappe indkomspolitik og de mange devalueringer betød, at gennemsnitsdanskernes realløn, der i mange år havde været uændret, faldt til niveauet fra 1975. For en gennemsnitlig LO-arbejder havde reallønnen været svagt faldende i flere år og faldt nu til niveauet før 1975, i alt en nedgang på 10 %.¹¹⁷ Resultatet blev et fald i det samlede private forbrug på 2 % i både 1980 og 1981. Her kunne de være tilfredse i Finansministeriet.

115 Rosted 1999, s. 101.

116 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 18. april 1980.

117 Danmarks statistisk 2001: 50 års-oversigten. Hoffmeyer 1993, s. 91-92.

Lidt anderledes gik det med det offentlige forbrug. Med forliget i maj 1980 – »Påskeægget« – blev moms og afgifter endnu engang hævet, men samtidig blev der afsat 5,5 mia. kr. til en beskæftigelsesplan. I alt steg det offentlige forbrug med 4 % i 1980. Det var væsentligt mere, end man havde ønsket i Finansministeriet. Arbejdsministeriet stod bag denne beskæftigelsesplan, og Kaj Kjærsgaard, der i 1981 skiftede stilling fra Økonomiministeriet til Arbejdsministeriet, fortæller, at de i Finansministeriets øjne ikke altid var hjælpsomme i denne periode:

Arbejdsministeriet førte sin egen finanspolitik. Auken var evig optimistisk. Alt kunne lade sig gøre. Hans syn på, hvad der kunne lade sig gøre, var ikke altid præget af dyb realisme, men han var sikker på Ankers opbakning. Det var i denne periode, vi fik prædikatet »Aukens røde lejesvende«. ¹¹⁸

Ovenstående udtalelse til trods blev stigningen i det offentlige forbrug modereret til 2 % i 1981.¹¹⁹ Kursen i den økonomiske politik i denne periode fulgte altså i stort omfang de retningslinjer, der blev udstukket i Finansministeriet. Det kunne skyldes, at embedsmændenes havde held til at manipulere regeringen, uagtet at denne kun tøvende rettede ind efter de nye signaler, men det er også tænkeligt, at den økonomiske politik udmærket afspejlede regeringens opfattelse af situationen. En gennemgang af de samtidige kilder tyder på, at den nye politik var regeringens i lige så høj grad, som den var embedsmændenes.

Anden oliekrise havde fået Anker Jørgensen til i september 1979 at acceptere, at lønmodtagerne måtte opleve en reallønsnedgang. Samme standpunkt indtog arbejdsminister Svend Auken og fagbevægelsen.¹²⁰ Umiddelbart efter SV-regeringens sammenbrud meddelte Anker Jørgensen folketingsgruppen, at den overordnede linje i den økonomiske politik måtte laves om. Det var ikke nok kun at satse på indkomstpoltikken: »Det var alle instrumenter, der skulle anvendes, så alvorligt var det ... Betalingsbalanceunderskuddet var blevet øget alene på grund af olien. Vi var blevet fattigere, og det skulle vi gå ud og sige«. ¹²¹ Hos Socialdemokratiet var der vilje til en skrap økonomisk politik, som man udmærket vidste, ville føre til stigende ledighed.

118 Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

119 Danmarks Statistik 2008: 60 år i tal.

120 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 3. oktober og 15. november 1979.

121 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 28. september 1979.

Mange journalister og historikere har været flittige til at fremhæve Anker Jørgensens manglende forståelse for økonomi og manglende vilje til at løse de økonomiske problemer.¹²² Men Anker Jørgensen *havde* forståelse for økonomi. Han havde læst økonomi i et semester på Harvard University i fagforeningsregi. Anker Jørgensen havde desuden læst bøger af økonomen John Kenneth Galbraith, han opfattede sig selv som keynesianer og så i Keynes' tanker en legitimering af en større offentlig sektor.¹²³ At han også havde vilje til at løse den økonomiske krise, fremgår af Helhedsløsningen 1979 og den politik, der fulgte i dens kølvand.

Et fortroligt notatudkast fra Statsministeriet 7. marts 1980 giver et indblik i Anker Jørgensens forståelse for krisens omfang. Heri slog han fast, at det var bydende nødvendigt, hvis landet skulle bevare sin økonomiske handlefrihed, at betalingsbalanceunderskuddet blev bragt ud af verden inden for en kortere årrække, og at denne målsætning fra nu af måtte have første prioritet.¹²⁴ Det var ensbetydende med, at en løsning af arbejdsløshedsproblemet måtte udskydes. Ikke længe herefter præciserede Anker Jørgensen over for folketingsgruppen, hvad der var regeringens økonomiske mål, nemlig først at reducere det offentlige underskud, dernæst at reducere betalingsbalanceunderskuddet.¹²⁵ Igen måtte arbejdsløshedsproblemet udskydes, til de øvrige økonomiske delmål var opfyldt.

En diskussion i folketingsgruppen understreger også, at Anker Jørgensen konsekvent fastholdt en stram udgiftspolitik over for de menige folketingsmedlemmer. Regeringen havde undladt at fremsætte et forslag om dagpenge ved sygdom og fødsel. Flere gruppemedlemmer prøvede at få regeringen til at genoverveje dette, men blev afvist af alle økonomiske ministre og Anker Jørgensen med henvisning til, at øgede udgifter ville indebære stigende skattetryk, større lønpres og svagere konkurrenceevne.¹²⁶

Denne fase kan opsummeres i, at det udefrakommende olieprischok satte gang i en proces, hvor man – i kraft af erfaringerne fra foregående oliekrise – ikke længere tøvede med at stramme den økonomiske politik. Det er tænkeligt, at Finansministeriets modelberegninger gjorde

122 Som eksempler herpå kan nævnes: Journalist Erik Meier Carlsen (1996, 2009), journalist Mads Qvortrup (2009), historiker Søren Borchsenius (2004), historiker Lars Hovbakke Sørensen (se hans mange bidrag til medierne på www.hovbakke.dk).

123 Samtale med Anker Jørgensen 28. august 2010.

124 Notatet kan læses i Knud Heinesens erindringer (2008, s. 23). Selvom Anker Jørgensen ikke selv har skrevet notatet, har han været helt indforstået med dets indhold.

125 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 1. april 1980.

126 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 29. februar 1980.

det nemmere for Anker Jørgensen og hans ministre at tilrettelægge politikken. Under alle omstændigheder må den overordnede økonomiske politik betragtes som en succes. Finanspolitikken var neutral, pengepolitikken var stram, og indkomstpolitikken virkede – sammen med devalueringerne – til en historisk forbedring af konkurrenceevnen, der gav Danmark overskud på nettoeksporten. Det lykkedes, indtil videre, at styre Danmark uden om afgrunden, om end prisen var stigende ledighed.

1981-1982: Sammenbruddet

I 1981 gik finanspolitikken fra neutral til moderat lempelig, og i 1982 fra moderat til temmelig lempelig, jf. figur 2. Det kan undre, at regeringen ændrede kurs i den økonomiske politik endnu engang.

Konkurrenceevnen var forbedret, men det gjorde ikke megen gavn for dansk økonomi, for der kom ikke nogen øget efterspørgsel udefra. Alle ventede på, at det internationale opsving skulle forbedre den økonomiske situation, men opsvinget kom ikke. I mellemtiden steg arbejdsløsheden som en naturlig konsekvens af stramningen 1979-81.

Når folk mister deres arbejde, falder statens indtægter fra skatter og afgifter, og når folk skal have udbetalt dagpenge, stiger statens udgifter. Det skete også dengang. I 1979 havde statens udgifter til dagpenge udgjort rekordhøje 5,7 % af statens udgifter. I 1981 var det steget til 7,4 %, ¹²⁷ på trods af, at dagpengenes dækningsgrad faldt støt i samme periode. ¹²⁸

Eftersom de statslige udgifter i forbindelse med arbejdsløshed steg, blev finanspolitikken lempelig helt af sig selv, selvom man opnåede en betydelig dæmpning af stigningstakten i de offentlige udgifter i 1981. Det skal bemærkes at overførselsindkomster ikke er omfattet af budgetposten »de offentlige [drifts-]udgifter«.

I den socialdemokratiske folketingsgruppe hævdede Henry Grünbaum, der havde stemt imod Helhedsløsningen 1979, at den høje arbejdsløshed skyldtes den stramme finanspolitik, hvorefter han blev sat på plads af Anker Jørgensen, der gjorde opmærksom på, »at der i virkeligheden var tale om en ganske betydelig lempelse af finanspolitikken, fordi vi prioriterer beskæftigelsesproblemet højere«. ¹²⁹

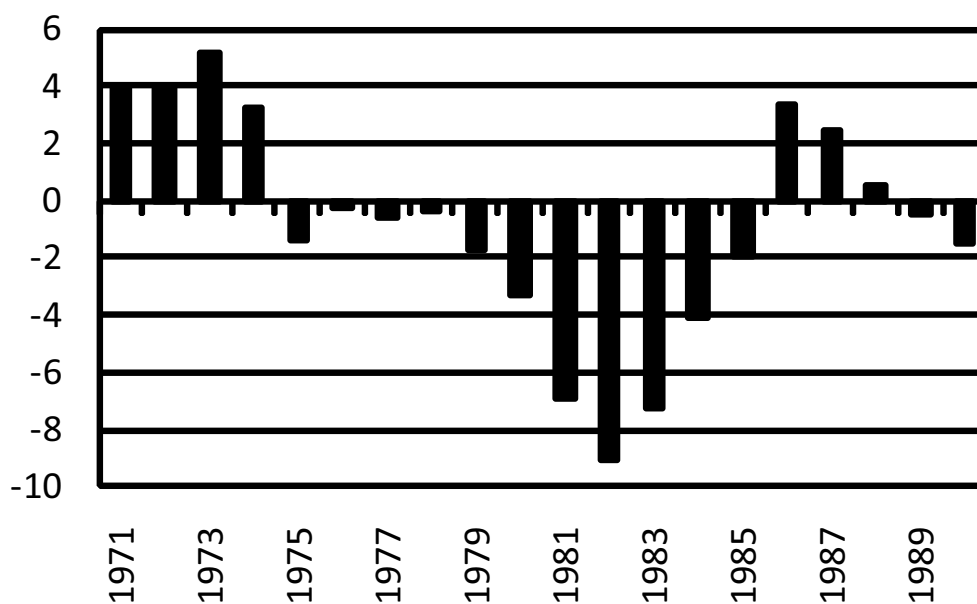
127 Lind 1985, s. 66.

128 Pedersen, Sørensen og Vastrup 1987, s. 30.

129 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 12. maj 1981.

Det udeblevne opsving havde bibragt socialdemokraterne den opfattelse, at den økonomiske politik måtte øge aktiviteten i samfundsøkonomien, hvis ikke man skulle ende i en ond spiral, hvor stram politik førte til stigende ledighed, der førte til forværring af statsfinanserne, der førte til mere stram politik, der førte til yderligere forværring af statsfinanserne. Men man var allerede inde i den onde spiral, jf. figur 5.

Figur 5: Den offentlige saldo 1971-1990, målt i pct. af BNP



Kilde: Damsgård Hansen, Jensen, Kjærsgaard og Rosted 1993, s. 291.

At regeringen ikke ønskede at accelerere den onde spiralbevægelse ved at føre en konjunkturmedløbende finanspolitik, fremgår af Anker Jørgensens dagbogsnotat fra 6. august 1981. Her kan man læse om et møde i regeringens økonomiudvalg. Finansminister Svend Jakobsen fremlagde udkast til finansloven for 1982. Det viste udgifter for 164 mia. kr. mod indtægter på 124 mia. kr.

Anker Jørgensens slog på mødet fast, at han ikke ville være med til at hæve skatterne, og at han heller ikke ville gennemføre flere besparelser. Men hvad skulle man så gøre? »Auken sagde det klartest,« skrev Anker Jørgensen, »det bedste er ingenting at foretage sig«. ¹³⁰ Denne indstilling fremgik også af Anker Jørgensens åbningstale til Folketinget to måneder senere:

¹³⁰ Jørgensen 1990, s. 473-474. Svend Auken har i tilbageblik forklaret, at han var principiel modstander af budgetunderskud, men dengang fandt han nedskæringerne socialt urimelige, især i en situation, hvor folk lige havde oplevet en reallønsnedgang. Interview med Svend Auken 15. september 2005.

Vi deler bekymringen over det stigende underskud på statsbudgettet, men som det også er understreget i tilknytning til fremsættelsen af finanslovsforslaget, finder regeringen fortsat, at den eneste vej til en bedre statsfinansiell stilling er at øge aktiviteterne i samfundet.¹³¹

Det bemærkelsesværdige ved denne fase var, at man nu ikke længere førte økonomisk politik i fuld overensstemmelse med eksperternes råd. De var nemlig blevet uenige. Fra Nationalbanken fremførte man det synspunkt, at de store budgetunderskud måtte nedbringes, fordi de var med til at presse renten op. De økonomiske vismænd var uenige. De påpegede, at en strategi med offentlige besparelser ville føre til endnu højere ledighed.¹³²

Vismændene gik i 1981 så langt som til at hævde, at kritikken af de store budgetunderskud i virkeligheden var en kritik mod den offentlige sektors størrelse og ikke en sagligt funderet kritik.¹³³ Det er karakteristisk for den fagøkonomiske debat generelt, at der fra omkring 1980 fremkom flere røster, der mente at det ikke længere var forsvarligt at fortsætte med lånefinansiering af statens underskud, fordi de renteomkostninger, man pålagde fremtidige generationer, udviklede sig voldsomt.¹³⁴

OECD, for eksempel, imødegik vismændenes synspunkt ved at fremhæve behovet for offentlige besparelser af hensyn til økonomiens langsigtede holdbarhed.¹³⁵ Til gengæld bakkede OECD op om devalueringerne, der blev betegnet som en succes. Denne blev imidlertid undermineret af den automatiske dyrtidsregulering af lønningerne. OECD foreslog derfor, at man indgik et klassekompromis (*a new deal*), hvor dyrtidsreguleringerne blev afskaffet til gengæld for ØD.¹³⁶

Regeringen tilsluttede sig ikke den problematisering af underskuddet på statens finanser, som Nationalbanken, OECD og andre gjorde sig til fortalere for. Man tillod, at det stigende private opsparringsoverskud, blev modsvaret af et stigende offentligt opsparringsunderskud.¹³⁷ Selv om regeringen havde begrænset dyrtidsportionerne kraftigt, var man ikke parat til at ofre dem, og ØD var politisk uigennemførlig. Så længe fagbevægelsen ikke kunne få ØD, ville den ikke tage medansvar for

131 Marcussen 1998, s. 63.

132 Marcussen 1998, s. 116.

133 Dansk Økonomi november 1981, s. 53.

134 Christoffersen 1984, s. 191.

135 Marcussen 2002, s. 104.

136 OECD 1982, s. 34-48.

137 Jespersen 2009, s. 49.

den samfundsøkonomiske udvikling. Det manifesterede sig ved overenskomstforhandlingerne i 1981, der førte til lønstigninger i 1982, der lå over niveauet for Danmarks vigtigste samhandelspartnere.¹³⁸ For at opveje dette prøvede regeringen, som det var sket tidligere, at fremføre et forslag om realrentebeskatning, men det kunne ikke samle opbakning blandt de øvrige partier.¹³⁹

I efteråret 1981 arbejdede regeringen med planer om at anvende midler fra pensionskasserne til at finansiere erhvervsinvesteringer. Man forhandlede med de konservative, men det blev ikke til noget, idet de konservative i stedet foretrak et tættere samarbejde med Venstre.¹⁴⁰ Man forsøgte alligevel at komme igennem med en dagsorden, der lagde op til behandling af forslaget. Forslaget provokerede de radikale til at fremsætte en dagsorden i Folketinget, der opfordrede regeringen til at opgive sit »tvangsindgreb over for anbringelse af pensionsmidler«.¹⁴¹ Denne dagsorden blev vedtaget, idet Venstresocialisterne undlod at stemme, fordi de mente, det kunne være det samme, om det var socialdemokrater eller borgerlige, der regerede. Som konsekvens af nederlaget valgte Anker Jørgensen at udskrive valg.¹⁴²

Allerede under valgkampen udtrykte Anker Jørgensen internt i partiet bekymring for, at der »i vor vælgergruppe« var et ønske om, at der skulle samarbejdes til venstre, hvilket Anker Jørgensen mente ville være svært, eftersom SF ikke ville være med til at bære de tunge byrder.¹⁴³ Valget medførte da også, at Socialdemokratiet måtte afgive ni mandater, mens SF vandt ti. De borgerlige partier, der for første gang havde fundet sammen om en klar linje med offentlige besparelser, gik samlet set hverken frem eller tilbage.¹⁴⁴

138 Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 24.

139 Venstre havde ellers været for en begrænsning af rentefradragsretten, da de var med i SV-regeringen, men nu var de imod af hensyn til de konservative, der var blevet modstandere, da de var i opposition til SV-regeringen. Håndbog i dansk politik 1979/80, s. 233. Håndbog i dansk politik 1980/81, s. 238.

140 Tamm 1999, s. 201.

141 Rasmussen og Rüdiger 1990, s. 291.

142 Heinesen 2008, s. 57. Anker Jørgensen gengav efterfølgende hændelsesforløbet over for den socialdemokratiske folketingsgruppe jf. forhandlingsprotokollen 12. november 1981: »På forhånd var der taget kontakt til RV for at spørge, hvilke tanker de havde omkring en dagsorden. RV svarede hertil, at de mente at kunne leve med en dagsorden, der svarede til den dagsorden, der blev vedtaget den 8. oktober. Den sagde at man pålagde regeringen at arbejde på en løsning af finansieringsproblemerne. Den kunne man gentage, og det var RV indstillet på. Kl. 16.00 havde RV imidlertid fået kolde fødder. De havde kigget Socialdemokratiets plan igennem. Især Baunsgaard troede og mente, at dette var et valgoplæg.«

143 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 24. november 1981.

144 Asmussen 2007, s. 82-83.

Ikke meget talte for, at regeringen ville opnå noget ved at fortsætte i denne parlamentariske situation. Anker Jørgensen og Knud Heinesen ønskede da også, at regeringen skulle gå af, da de mente, at en socialdemokratisk mindretalsregering kunne få meget svært ved at få den økonomiske politik til at hænge sammen, men en næsten enig folketingsgruppe pressede dem til at fortsætte.¹⁴⁵

Mogens Lykketoft, der hørte til blandt gruppen af unge og entusiastiske ministre, beretter om socialdemokraternes overvejelser:

Vi var nogle, der mente, at en socialdemokratisk ledet regering var en mulighed, hvis vi kunne få de radikale med. Niels Helveg ville gerne være med, og der var kommet en aftale, havde jeg forstået, men så var LO's forretningsudvalg imod, og så sagde Anker pas. Det var den dårligst mulige start for det samarbejde, der skulle vare regeringsperioden ud.¹⁴⁶

Niels Helveg bekræfter, at man var blevet enige om en økonomisk politik, men at Anker Jørgensen bakkede ud: »Efter valget i 1981 var vi indstillede på, at være med i en SR-regering, men samarbejdet blev ikke til noget. Om morgenen, da vi skulle til dronningen, aflyste Anker«. ¹⁴⁷

Over for folketingsgruppen forklarede Anker Jørgensen, at når der ikke kunne opnås enighed om en regering sammen med SF og RV, skyldtes det især partitaktiske overvejelser, men også at SF ikke ville støtte de indkomstpoltiske bestræbelser.¹⁴⁸

Som forudset blev det svært at samle flertal om den økonomiske politik. Den største politiske modsætning mellem regeringen og den borgerlige opposition var som hidtil, at regeringen var mest disponeret for stramninger, der ramte det private forbrug, mens oppositionen var mere villige til at begrænse det offentlige forbrug. Et arbejdsdueligt flertal for stramninger kunne ikke findes.

Imidlertid findes der som bekendt økonomiske instrumenter, som regeringer ikke behøver flertal for at bruge. Man kan for eksempel tiltrække øget efterspørgsel fra udlandet ved at devaluere. Det var netop, hvad regeringen forsøgte til fastelavn 1982. Belgien havde ønsket en devaluering på 12 %, og i den forbindelse havde Danmark ønsket en devaluering på 7 %. Men sådan kom det ikke til at gå.

145 Larsen 2003, s. 86. Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 21. december 1981.

146 Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

147 Interview med Niels Helveg Petersen 16. juni 2005.

148 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 21. december 1981.

Nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer beretter om forhandlingerne med andre samarbejdspartnere i valutasamarbejdet:

I forbindelse med den berømte fastelavnsdevaluering i 1982 var det pinligt, at der ikke var en plan for at følge op på devalueringen, og økonomiministeren havde ikke underrettet sine kollegaer om devalueringen. Man følte, at nu skrider vores fastkurssystem, og Delors kaldte det for en konkurrerende devaluering.¹⁴⁹

Økonomiminister Ivar Nørugaards udlægning divergerer fra Nationalbankdirektørens:

Vi havde nogle tanker om at lave noget indkomstpolitik i halen på devalueringen ... Med LO havde vi hjemmefra lavet en underhåndsaftale om det – men der var ikke skrevet noget ned på papir. Jeg ved ikke hvor meget Hoffmeyer troede på denne aftale ... Tilsyneladende troede han ikke på, at LO ikke ville komme og have lønkomensation.¹⁵⁰

Danmark måtte nøjes med en devaluering på 3 % og måtte erkende, at det ikke længere var muligt at opnå en konkurrenceevneforbedring gennem valutapolitikken, hvis man ønskede at forblive i EMS'en, det dengang endnu ret nye valutasamarbejde i EF, som gik forud for Den Økonomiske og Monetære Union. I forhandlingsprotokollen stod: »Økonomiminister Ivar Nørgaard sagde afslutningsvis, at vi nu var overladt til hvor egen skæbne, og vi var bragt i den situation, at vi måtte kæde en indkomstpolitik sammen med noget andet end en devaluering.« Tillige understregede Ivar Nørgaard, at han mente, det ville være en fordel at blive i EMS'en.¹⁵¹

Anker Jørgensen bakkede entydigt op om disse synspunkter og understregede nødvendigheden af, at der fremover blev ført en skrap indkomstpolitik. Men på et møde i folketingsgruppen den 25. marts satte Anker Jørgensen spørgsmålstegn ved, om denne mulighed forelå i dette forår og sommer: »Der var kommet ny ledelse i LO, og det var svært. Vi kunne ikke gøre det til en halvårlig begivenhed at sætte ind over for overenskomsterne, og man skulle ikke operere for meget med denne mulighed«. ¹⁵²

149 Interview med Erik Hoffmeyer 16. juni 2005.

150 Andersen 1994, s. 180.

151 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 22. februar 1982.

152 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 23. februar og

Som det fremgår, havde regeringen efterhånden malet sig op i et hjørne. Både finansminister Knud Heinesen og Anker Jørgensen ville undgå at stramme finanspolitikken, så den blev konjunkturmedløbende.¹⁵³ Devalueringinstrumentet var det foretrukne instrument, men det kunne ikke længere bruges. En stram indkomstpolitik var man enige om som det bedste instrument til at løse krisen, men det blokerede fagbevægelsen for, og dem ville man ikke gå imod. Strukturpolitiske tiltag, som at indføre en realrenteafgift, kunne der stadig ikke samles flertal for i Folketinget.

I foråret 1982 vedtog regeringen sammen med SF og de radikale en lov om jobskabelse, der indebar en stigning i de offentlige udgifter.¹⁵⁴ Tiltag i retning af strammere økonomisk politik var det som nævnt sværere at opnå fodslag omkring. I sommeren 1982 var der endnu en gang intense forhandlinger om at danne en SR-regering. Det ultimative krav fra de radikale var, at den automatiske dyrtidsregulering blev afskaffet. Det ville Anker Jørgensen ikke være med til, og så blev der ikke noget samarbejde.¹⁵⁵

Anker Jørgensen kunne have bøjet sig for de radikales krav og i Staunings ånd have ofret nogle principper, men reddet landet. Det havde han gjort før. Den umiddelbare forklaring på hvorfor det ikke skete, er, at han ikke kunne få LO's opbakning til endnu en stramning af den økonomiske politik.

Ifølge mødereferater og notater fra LO's top i juli/august 1982, udarbejdet af Poul Nyrup Rasmussen, der nu var blevet cheføkonom i LO, havde Anker Jørgensen og Knud Heinesen været parate til lønstop, dyrtidsindgreb og finanspolitiske stramninger. LO var dog imod enhver form for stramning, om det så var indkomstpolitik, besparelser eller højere skatter. På et møde den 3. august 1982, fremgår det af LO's referat, indvilligede Anker Jørgensen i at opgive at skære i de offentlige udgifter, og LO's nye formand Knud Christensen udtrykte tilfredshed med, at regeringen nu havde ændret opfattelse.¹⁵⁶

Denne indrømmelse kan imidlertid ikke spores i referaterne fra folketingsgruppen. På et møde den 10. august fremgår det klart, at regeringen var klar til det voldsomste finanspolitiske indgreb hidtil. Knud Heinesen fremlagde et notat om finansloven:

25. marts 1982.

¹⁵³ Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 22. februar og 14. maj 1982.

¹⁵⁴ Damsgård Hansen, Kjærsgaard og Rosted 1990, s. 196.

¹⁵⁵ Interview med Niels Helveg Petersen 16. juni 2005.

¹⁵⁶ Qvortrup og Lunde 1997, s. 73-74.

Det, som der ikke stod noget om i dette notat, var spørgsmålet om, hvordan renteudgifterne ville stige i de følgende år. Hvis man ikke foretog sig noget, ville renteudgifterne i 1984 blive ca. 52 mia. og i 1985 ca. 71 mia. kroner. Vi var inde i en udvikling, hvor stigningen i det statsfinansielle underskud og stigninger i renteudgifterne var en selvforstærkende spiral af et så stort omfang, at situationen var uholdbar ... Hvis man forestillede sig, at det hele skulle klares med besparelser, hvad det ikke skulle, så var det i størrelsesordenen 10 mia. i 1983 og 15. mia. i 1985.¹⁵⁷

Til denne svada kommenterede Anker Jørgensen, at »et underskud på 74 mia. var et underskud, der burde forstyrre nattesøvnen. I virkeligheden var det frygteligt.« MF Ole Stavad mente ikke tallene kunne overraske, man havde i foråret 1982 lukket øjnene for situationen helt bevidst: »Der kunne ikke tages så mange politiske hensyn, at vi ingenting kunne gennemføre. Det var Ole Stavads vurdering, at det blev umuligt at komme igennem med en skattereform med SF. Hvad vi egentlig burde foretage os, var en stram indkomstpolitik, besparelser på de offentlige budgetter, først og fremmest på overførselsindkomster, en skattereform måtte gennemføres.« Anker Jørgensen bakkede op. Alle tre værktøjer skulle benyttes: Indkomstpolitik, ekstra indtægter og besparelser.¹⁵⁸

Når gældsproblematikken løb løbsk i 1982, skyldtes det ikke, at man forudgående havde gældsatt sig unødigt, om end gældsproblematikken allerede var til at føle på.¹⁵⁹ Det skyldtes derimod et voldsomt stigende renteniveau, og at man i beregningerne forudsatte, at der ikke ville komme et opsving, men at konjunkturtilbageslaget fortsatte.¹⁶⁰

Der måtte findes besparelser af et ganske betydeligt omfang, hvis det ikke skulle vokse ud af kontrol. Det var også Anker Jørgensens konklusion: »Vi er nødt til at prøve at finde en løsning, ellers kommer vi til at stå som partiet, der stak halen mellem benene, da problemerne blev alvorlige.«¹⁶¹ Det blev til, at socialdemokraterne blev enige om en plan med besparelser på 10 mia. kroner i 1983, og 16 mia. kroner i 1984.

157 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 10. august 1982.

158 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 10. august 1982.

159 Fra 1972 til 1981 var det offentlige udgiftstryk øget med 17,1 % af bruttofaktoringindkomsten, men kun lige godt ¼ af dette beløb var blevet anvendt på basal velfærd (børnepasning, ældrepleje, efterløn). Det resterende beløb gik primært til at betale for de stigende udgifter til arbejdsløshedsforsikring samt afbetaling af gæld. Renteudgifterne inklusive overførsler til udlandet lagde beslag på 8,4 % af bruttofaktoringindkomsten i 1981. Goul Andersen og Munck Christiansen 1991, s. 249.

160 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 27. august 1982.

161 Heinesen 2008, s. 101.

Socialminister Bent Rold Andersen forklarede i en kronik, hvorfor der skulle spares på overførselsindkomsterne: De høje renter kom sparekasser, forsikringsselskaber og pensionskasser til gode, men efterlod en rentebyrde, der gjorde det svært for fremtiden at føre fordelingspolitik under hensyntagen til samfundets svageste.¹⁶²

Anker Jørgensen supplerede forslaget med pres på fagbevægelsen: »Det er derfor vi siger til vores venner i fagbevægelsen: En meget betydelig tilbageholdenhed i lønudviklingen skal følges op af andre initiativer for at få tilbageholdenhed også for andre indkomster«. ¹⁶³

Den socialdemokratiske ledelse havde haft møde med LO og mente, at fagbevægelsen var parat til at skifte holdning angående indkomstpoltikken.¹⁶⁴ Regeringen fremsatte så et finanslovsforslag, som flere socialdemokrater, herunder finansministeren, ikke var sikker på rummede tilstrækkeligt med besparelser. De indledende forhandlinger viste, at det ikke kunne samle flertal. De borgerlige krævede en strammere finanspolitik, og den skulle findes ved offentlige besparelser, ikke ved at indføre en realrenteskat, som Socialdemokratiet foreslog.¹⁶⁵ I stedet for at imødekomme de borgerliges krav besluttede Anker Jørgensen den 2. september 1982 at gå af uden at udskrive valg.¹⁶⁶

Hvorfor gik Anker Jørgensen af i denne situation? Mente han sig ikke i stand til at levere en økonomisk politik, der kunne føre Danmark igennem krisen? Ifølge Anker Jørgensen selv, var socialdemokraternes udspil ansvarligt. Over for folketingsgruppen udtrykte Anker Jørgensen tilfredshed med, at Socialdemokratiet havde stået sammen og leveret et udspil, der viste, at de var ansvarlige:

Det der var sket, var faktisk, at oplægget nok var afvist som værende for svagt, men når man så den saglige kommentar (i pressen, red.), så var man klar over, at der var meget godt og konstruktivt og nødvendigt i det, og at Socialdemokratiet dermed ikke var ansvarsløst.¹⁶⁷

Anker Jørgensens egen fremstilling af, hvorfor han gik af, fremgår af efterskriftet til hans dagbøger. At indgå et forlig ville have ført til et

162 Jensen 2008, s. 273.

163 Jensen 2008, s. 273.

164 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 18. august 1982.

165 Jensen 2008, s. 274.

166 Heinesen 2008, s. 107.

167 Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol 3. september 1982.

opgør med fagbevægelsen og splittet Socialdemokratiet, og det ønskede han ikke.¹⁶⁸ Denne vurdering har fået bred opbakning blandt socialdemokraterne, her Svend Auken:

Vores bevægelse var slidt i stumper og stykker. Vi havde taget opgør om den økonomiske politik både til højre og venstre, og lavet en masse opslidende politiske forlig. Vi kørte på mederne i begyndelsen af 1980'erne. Forestillingen om, at konjunkturerne ville vende, var ligeledes tyndslidt.¹⁶⁹

Navnlig den sidste bemærkning er værd at notere sig. Med konkurrenceevneforbedringen 1979-1981 var forudsætningen for en økonomisk genopretning tilvejebragt, men det krævede stadig efterspørgsel fra udlandet, før man kunne høste frugten af sin indsats.

I august 1982 var regeringen af den opfattelse, at det længe bebudede internationale opsving nok aldrig kom. Denne vurdering gav grobund for en forestilling om, at også en borgerlig regering ville få det svært og næppe ville kunne blive enige om en økonomisk politik. Man håbede, at det borgerlige alternativ ville blive en fiasko, og at Socialdemokratiet herved ville få gavn af at gå i opposition. Mogens Lykketoft udlægger det således: »I Socialdemokratiet var der en lidt naiv forestilling om, at de borgerlige ikke ville være i stand til at løfte opgaven«. ¹⁷⁰

Denne opfattelse var nu ikke mere naiv, end at den nye statsminister Poul Schlüter i sine erindringer medgiver, at han selv ikke anede, om det hele kunne holde til efter nytårsaften.¹⁷¹ Denne holdning kom også til udtryk i en leder i Politiken. Her mente skribenten, at tanken om, at der kunne samles flertal om den økonomiske politik sammen med både Fremskridtspartiet og de radikale var absurd.¹⁷²

Mange har påpeget, ikke mindst Anker Jørgensens egen finansminister Knud Heinesen, at Anker Jørgensen sjældent støttede spareplanerne helhjertet.¹⁷³ Anker Jørgensen bekræfter, at han gik af, fordi han ikke ville foretage yderligere besparelser: »Vi var kede af at lave besparelser på det sociale område.« Det havde han nu alligevel gjort før. Når han ikke gjorde det i 1982, var det fordi, »der skal være et formål med at gå imod ens interesser, og det formål kunne vi ikke få øje på.«

168 Jørgensen 1990, s. 545.

169 Interview med Svend Auken 15. september 2005.

170 Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

171 Schlüter 1999, s. 107.

172 Jensen 2008, s. 275.

173 Heinesen 2008, s. 98.

Anker Jørgensen erkender dog i tilbageblik, at det ville have givet mening at gå imod Socialdemokratiets kortsigtede interesser i den pågældende situation:

Jeg fortryder ikke, at jeg gik af, for det giver ikke mening at tænke på den måde. Men jeg kan nu sige, at hvis vi havde lavet et elendig – altså et socialt skævt – forlig, så ville det hurtigt være blevet glemt, efter det internationale omslag slog igennem, og så havde vi siddet 10 år til. Men det så håbløst ud, og vi ville ikke nedskæringerne.¹⁷⁴

Opsummerende må det konkluderes, at når Anker Jørgensen gik af uden at udskrive valg i 1982, var det hverken fordi hans økonomiske politik havde kørt økonomien i sænk, eller fordi han ikke vidste, hvilken økonomisk politik der skulle føres. Det var først og fremmest fordi han, og flertallet i Socialdemokratiet og fagbevægelsen, fejlvurderede de økonomiske konjunkturer og de borgerlige partiers evne til at samarbejde om den økonomiske politik. Ankers afgang i 1982 må derfor fremstilles som udkommet af en politisk-taktisk fejltagelse, ikke en økonomisk.

Samlet set må den økonomiske politik i perioden 1981-1982 karakteriseres som ufuldkommen. Regeringen udsatte nogle ubehagelige beslutninger, som man ikke nåede at få gennemført, inden man gik af. Derfor kom politikken samlet set til fremstå som lempelig, hvilket var uhensigtsmæssigt, når man tager renteudviklingen i betragtning.

Ekspertes blev hægtet af som ledende aktører i denne periode. Så længe eksperterne var uenige, kunne regeringen blot vælge at støtte sig til de eksperter, der støttede dens eget standpunkt (vismændene), og ignorere dem, der ikke gjorde (OECD). Ekspertes indflydelse er tydeligvis betinget af, at de står som samlet blok. Ejendommelig stor betydning fik LO, hvilket dog i sidste ende var en beslutning truffet af Anker Jørgensen, og som i højere grad reflekterer statsministerens magt, end LO's magt. LO fik stor indflydelse, fordi Anker Jørgensen gav dem stor indflydelse.

Tæller man op, hvor mange gange Anker Jørgensen ændrede standpunkt vedrørende den økonomiske politik, forekommer hans indsats det sidste år på statsministerposten svag og famlende. Man kan anføre til hans forsvar, at den økonomiske politik givetvis ville have været mere konsistent, hvis det parlamentariske styrkeforhold havde været mere til

174 Samtale med Anker Jørgensen 30. august 2007.

hans fordel, eller han havde haft en mere samarbejdsvillig opposition, der ville være med til ØD og realrentebeskatning. Ikke desto mindre er det regeringen og ingen anden, der må stå til ansvar for den økonomiske politik, og konklusionen er, at der ikke blev ført nogen sammenhængende økonomisk politik i perioden 1981-1982.

Det er bemærkelsesværdigt, at rationalet for den økonomiske politik ikke ændrede spor gennem hele det tiår, hvor Anker Jørgensen regerede. Overordnet set blev den økonomiske politik tilrettelagt efter en keynesiansk økonomiforståelse, hvor det anses for hensigtsmæssigt og legitimt, at politikerne forsøger at styre den økonomiske udvikling via indgreb, der på forskellig måde påvirker efterspørgsel og investeringer.

Ønsket om at opretholde fuld beskæftigelse var gennemgående for hele perioden, men blev langsomt udhulet. I 1976 erkendtes det, at det ville tage en årrække at reducere ledigheden, og i 1979 erkendtes behovet for, at man i en periode førte en politik, der i sig selv ville øge ledigheden.

Når man afveg fra den oprindelige målsætning om fuld beskæftigelse, skyldes det ikke, at man ændrede opfattelse af, hvad der var sund økonomisk politik som sådan, men at man måtte rette ind efter de omskiftelige internationale forhold. Man nåede frem til, at det, før konkurrenceevnen var genoprettet, ikke ville være muligt at føre en økonomisk politik, der prioriterede fuld beskæftigelse højest.

På det mere detaljerede plan spores også et fast mønster i den krisepolitik, der udvikles fra 1976. Selv om den offentlige sektor slet ikke voksede i samme hastighed og omfang som tidligere, valgte man at begrænse det private forbrug i langt højere grad end det offentlige. Velfærdsstatens udbygning og fastholdelse fik klart højere prioritet end ønsket om stadigt større privatforbrug.

Efterskrift: Hvorfor har Anker fået et dårligt eftermæle?

Den herskende forestilling om Anker Jørgensens økonomiske politik er udpræget negativ. Dette er paradoksalt, eftersom han præsterede at styre Danmark uden om de værste skær i datidens økonomiske kriser. Sammenligner man den økonomiske udvikling under oliekriserne med situationen i dag, bliver det til Anker Jørgensens fordel.

Under den nuværende krise (2008-2010), er beskæftigelsen faldet mere end under nogen af de to oliekriser. Statsfinanserne har under den nuværende krise oplevet en større forværring end under nogen af

de to oliekriser. Faldet i den samlede økonomiske produktion (BNP) har været større i den nuværende krise end under de to oliekriser tilsammen. Under Anker Jørgensen drog man den konsekvens af krisen, at konkurrenceevnen måtte genoprettes, selvom det indebar både real-lønsnedgang og svigtende vælgeropbakning. I dag lader man stå til.

Sagt uden polemisk sigte burde vi anlægge et nyt syn på Anker Jørgensens politik. At tage udgangspunkt – som i denne artikel – i mytedannelsen omkring den kan måske bidrage til at reproducere de mange (vrang)forestillinger og dermed på sin vis til at holde mytedannelsen ved lige. Fremtidens bidrag til en akademisk diskussion om 1970'ernes økonomiske politik, burde i stedet tage udgangspunkt i spørgsmål af et mere selvransagende tilsnit: Hvad har vi glemt i dag om krisestyring, som de forstod i 1970'erne?

Et andet relevant spørgsmål er, hvilke kræfter der har bidraget til, at vi i dag (fejlagtigt) anskuer Anker Jørgensens økonomiske politik som en fiasko. I Gregers Dirckinck-Holmfeldts *Danmarkskrønike*, der står som et arketypisk udtryk for vores kollektive erindring om Anker Jørgensen, hedder det om den økonomiske situation dengang:

Danmark levede over evne. Vi brugte for meget og tjente for lidt. Og vi lånte os frem til, hvad vi manglede. F.eks. til at betvilge hinanden noget mere i løn, så vi kunne holde vores forbrug oppe. Eller bruge endnu mere. Husholdningsregnskabet stemte ikke.¹⁷⁵

Som vist i det foregående foretog Anker Jørgensen sig ikke meget andet end at begrænse danskerens forbrug, så deres levestandard faldt. Man kunne så forestille sig, at beskrivelsen ikke var faktuel korrekt, men dækkende for en opfattelse i samtiden, der siden er blevet overleveret og stadig præger vores opfattelse i dag. Sådan forholder det sig imidlertid ikke.

I en satiretegning af Claus Deleuran fra slutningen af 1970'erne fremstilles Poul Hartling som statsministeren, der siger, vi skal forbruge os ud af krisen, mens Anker Jørgensen vil have, vi skal spare os ud af krisen. I bogen *Fem år med Anker* af Bjørn Elmquist (1977) fremstilles Anker Jørgensen som højre-socialdemokrat. Her udtaler en vælger, der tidligere stemte borgerligt, men i 1977 stemte socialdemokratisk, om Anker Jørgensen: »Han virkede ærlig, lovede os ikke guld og grønne skove, fortalte os ligeud at landet befandt sig i en svær situation, hvor

¹⁷⁵ Dirckinck-Holmfeld 1998, s. 179.

vi alle måtte yde vort«. ¹⁷⁶ Selv Erhard Jakobsen karakteriserede i bogen Anker Jørgensen som en midtsøgende og ansvarlig statsminister:

Gang på gang har han modigt trodset fagbevægelsens for ensidige stillingstagen. Uden at blinke har Anker Jørgensen afskrevet krav, der var fremsat med pauker og trompeter, for til gengæld at opnå forlig om praktiske foranstaltninger, som situationen nødvendiggjorde. Den slags kræver mod og dømmekraft. Og det er på den måde, at han har godtgjort, at han er pladsen voksen. ¹⁷⁷

Forestillingen om den økonomiske politik under Anker Jørgensen som en fiasko stammer altså hverken fra retvisende gengivelse af begivenhederne eller fra samtidens forståelse af, hvad der foregik. Det er en forestilling, der er blevet skabt af eftertiden. Hvem eller hvad har skabt denne forestilling? I det følgende gives en række forsøgsvisе svar på, hvordan det er gået til.

Det rekordstore underskud på statens finanser, der manifesterede sig i 1982, henføres til den forkerte årsag. Når vi har underskud på vores personlige konto, skyldes det som regel, at vi bruger for meget. Det er mindre indlysende, at underskuddet på statens finanser fremkom, fordi regeringen dæmpede danskernes privatforbrug. Dette var nødvendigt, så danskerne ikke købte på kredit i udlandet. Det førte til lavere aktivitet i økonomien, større ledighed, og deraf kom underskuddet på statens finanser og den offentlige gældsætning. En del af mytedannelsen kan formentlig forklares med manglende indsigt i disse forhold.

Statsfinanserne markante forbedring umiddelbart efter Anker Jørgensens afgang som statsminister krediteres alene hans efterfølger. Takket være den konkurrenceevneforbedring, der var blevet opnået i 1979-1981, fik Danmark stor gavn af det internationale opsving 1983-85 i form af øget beskæftigelse og dermed højere skatteindtægter og forbedrede statsfinanser. En del af mytedannelsen kan formentlig forklares med manglende erkendelse af, at opsvinget i høj grad hvilede på et forarbejde gennemført af Anker Jørgensen.

Det borgerlige Danmark har haft en politisk interesse i at fremstille Anker Jørgensens regeringsførelse som en fiasko. Borgerlige meningsdannere begrundes ofte den forbedrede økonomiske situation efter regeringsskiftet med den nye regerings ændrede økonomiske politik, der fremstilles som nyskabende og anderledes, selvom dette synspunkt

176 Elmquist 1977 s. 116.

177 Elmquist 1977, s. 89.

næppe holder for et nærmere eftersyn.¹⁷⁸ En del af mytedannelsen kan formentlig forklares med, at myten tjener til at fremstille borgerlige politikere som mere kompetente end socialdemokrater til at føre økonomisk politik.

Mytedannelsen er sket i en periode, hvor datidens økonomiske dilemmaer er kommet på behagelig afstand. Genopretningen af dansk økonomi blev indledt med Helhedsløsningen i 1979 og ikke tilendebragt før sidst i 1990'erne.¹⁷⁹ Indtil da havde det været et grundvilkår for dansk økonomi, at man ikke kunne opnå vækst, merbeskæftigelse og overskud på statens finanser, samtidig med at man havde overskud på betalingsbalancens løbende poster. I tiåret op til finanskrisen har man – grundet olieeksporten – ikke haft den slags balanceproblemer i dansk økonomi. Mytedannelsen omkring Anker Jørgensen kan hænge sammen med en fejlagtig tro på, at den gode økonomi i de senere år skyldes, at eftertidens politikere var dygtigere til at føre økonomisk politik, end man var det i 1970'erne.

Finansministeriet har med udgangspunkt i egne forståelsesrammer, synspunkter og målsætninger optrådt som selvstændig aktør i udbredelsen af myten om Anker Jørgensens økonomiske politik. Som det fremgår af nærværende artikel, var man i Finansministeriet i slutningen af 1970'erne begyndt at opbygge en særlig ekspertise. Det var også i denne periode, Finansministeriet på kampagnelignende vis begyndte at producere redegørelse efter redegørelse med scenarier for, hvor galt det ville gå, hvis man ikke fulgte Ministeriets anbefalinger.¹⁸⁰ Embedsmændene var af den opfattelse, at økonomien behøvede en strammere styring, som bedst kunne tilvejebringes, hvis man overlod den koordinerende myndighed til Finansministeriet. Embedsmændene følte, at især Arbejdsministeriet modarbejdede deres bestræbelser på at sikre en sund økonomisk udvikling til almenvællets bedste.

Anker Jørgensen delte ikke Finansministeriets embedsmænds opfattelse. Han mente, at styringen af økonomien var hans og hele regeringens ansvar. Derfor har embedsmændene siden Anker Jørgensens afgang ihærdigt arbejdet på, at opbygge den forestilling, at underskuddet på statens finanser havde sin årsag i Anker Jørgensens forvaltning af økonomien. Senere departementschef i Finansministeriet Anders Eldrup udtrykker det på denne måde:

¹⁷⁸ Nærmere argumentation for, at den borgerlige regering i højere grad videreførte Anker Jørgensens økonomiske politik, end den gjorde op med den, findes i Asmussen 2009.

¹⁷⁹ Asmussen 2008.

¹⁸⁰ Knudsen 2007, s. 259.

Under Ankerregeringen blev mange sager afgjort på ministermøder ... Man kan læse i ministermødereferaterne fra dengang, at Heinesen argumenterer for sin sag, men vinder ikke gehør. Så kombinationen af de dårlige erfaringer fra Heinesens tid, suppleret med, at der i begyndelsen af 1980'erne med »afgrunden« var skabt en anden holdning, gjorde, at der var grundlag for en ny måde at tilrettelægge tingene på.¹⁸¹

Den »ny måde at tilrettelægge tingene på«, var Finansministeriets måde, og den »anden holdning« indebar en forkastelse af, at den offentlige sektor voksede hurtigere end den private.

Gradvis har Finansministeriet fået mere magt. For det første formel magt, hvor man har fået netop den styrende rolle, som embedsmændene drømte om i 1970'erne. For det andet en vidensbaseret magt, hvor man råder over den toneangivende model for dansk økonomi, ADAM-modellen, hvis indbyggede forudsætninger andre aktører må acceptere, hvis de vil gøre sig gældende i den økonomiske debat.¹⁸² Endelig, for det tredje, har Finansministeriet kunnet udøve bureaukratisk magt og disciplinere hele centraladministrationen til at acceptere deres dogmer og magtstilling i kraft af, at karrierevejen for departementschefer og andre statslige topledere ofte går gennem Finansministeriet.¹⁸³

Hen mod slutningen af 1980'erne blev det efterhånden en udbredt opfattelse i alle økonomiske ministerier, at finanspolitisk styring for at udjævne konjunkturerne, navnlig lempelig finanspolitik, enten ikke virkede eller virkede modsat hensigten.¹⁸⁴ Igen blev Anker Jørgensens periode fremstillet som skoleeksemplet på, hvor galt det kunne gå, når man førte den slags politik. Ligeledes er indkomst- og valutapolitikens evne til at skabe konkurrenceevneforbedringer blevet miskrediteret sidenhen, og igen sker det ofte med henvisning til erfaringerne fra Anker Jørgensens epoke.

Dette er paradoksalt, fordi både indkomst-, finans- og valutapolitik virkede efter hensigten dengang. Ikke desto mindre, så længe driftige embedsmænds karrieremuligheder afhænger af, at de standhaftigt mener, at den økonomiske politik i 1970'erne var en fiasko, der ikke burde gentages, så var den økonomiske politik en fiasko.

181 Jensen 2003, s. 198.

182 Hvis de da ikke – hvad de færreste gør – råder over deres egne modeller og har deres eget økonomiske sekretariat. faktisk kan kun Nationalbanken og Det økonomiske Råd leve op til dette

183 Knudsen 2007, kapitel 9.

184 Asmussen 2007, s. 139-144.

Overordnet må det konkluderes, at mytedannelsen vedrørende Anker Jørgensens økonomiske politik er politisk motiveret og dermed en afspejling af den politiske situation i vor tid, ikke i hans tid.

Litteratur

Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen: *Magten på Borgen*. Århus Universitetsforlag, 2004.

Andersen, Anders: *Anders Andersens erindringer fortalt til Henning Schmaltz-Jørgensen*. Gyldendal, 1996.

Andersen, Stig: *Hoffmeyer*. Børsen Bøger, 1994.

Asmussen, Balder: *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994. En ph.d.-afhandling om bristede illusioner og nye ideer i dansk økonomisk politik i en tid med permanent arbejdsløshedskrise*. Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet, 2007. Afhandlingen kan downloades fra http://vbn.aau.dk/files/17189580/Balder_samlet.pdf (lokaliseret d. 29. december 2010) eller købes i bogform ved henvendelse til Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,

Asmussen, Balder: Myten om Den økonomiske Genopretning. Var det virkelig Schlüter-regeringen, der frelste dansk økonomi fra afgrunden? Netmagasinet *Kritisk Debat* 2008. http://www.kritiskdebat.dk/articles.php?article_id=31 (lokaliseret d. 29. december 2010).

Asmussen, Balder: Ideers indflydelse på dansk økonomisk politik 1974-1994. *Økonomi og Politik*, nr. 1, 2009.

Bille, Lars: Den politiske udvikling november 1966 til februar 1975. Artikel fra Lars Bille, H. Juul Madsen og Mark Poulsen: *Danmark 1966-1975. En historisk økonomisk oversigt*. Bergs forlag, 1975.

Borchsenius, Søren: SV-regeringens forudsætninger og forløb. *Historisk Tidsskrift*, hæfte 1, 2004.

Bøgh, Nikolaj: *Hækkerup*, Aschehoug, 2003.

Campbell, John: *Institutionel forandring og globalisering*, Akademisk Forlag, 2004.

Christoffersen, Henrik: *Dansk velfærds politik efter 1945*. Nyt Nordisk Forlag, 1984.

Damsgård Hansen, E., Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted: *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*. Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck, 2. udgave, 1990.

- Damsgård Hansen, E., Svend Erik Hougaard Jensen, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted: *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*. Handelshøjskolens Forlag, 3. udgave, 1993.
- Dirckinck-Holmfeld, Gregers: *Den nye danmarkskrønike, 1. Hårde tider forude*. Aschehoug, 1997.
- Ellemann-Jensen, Uffe: *Vejen jeg valgte*. Gyldendal, 2007.
- Elmquist, Bjørn: *Fem år med Anker*. Chr. Erichsens Forlag, 1977.
- Goul Andersen, Jørgen og Peter Munk Christiansen: *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1991.
- Goul Andersen, Jørgen: Vælgeres nye politiske dagsorden. Kapitel fra Ole Borre og Jørgen Goul Andersen (red.): *Politisk Forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved Folketingsvalget 2001*. Systime Academic, 2003.
- Hansen, Svend Aage: *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1983*. Akademisk Forlag, 1983.
- Hartling, Poul: *Godt vejr og dårligt vejr. Erindringer 1971-78*. Gyldendal, 1983.
- Heinesen, Knud: *Min krønike. Erindringer 1932-1979*. Gyldendal, 2006.
- Heinesen, Knud: *Sporskifte. Min krønike 2 – 1980-2003*. Gyldendal, 2008.
- Hendeliowitz, Jan: Decentralisering og regionalisering. Artikel fra Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen: *Drivkræfter bag Arbejdsmarkedspolitikken*. Socialforskningsinstituttet, 2003.
- Hoffmeyer, Erik: *Pengepolitiske problemstillinger 1965-1990. Dansk pengehistorie*, bd. 5. Danmarks Nationalbank, 1993.
- Jensen, Bent: *Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse? Debatten fra 1840'erne til 1990'erne*. Gyldendal, 2008.
- Jensen, Lotte: *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2003.
- Jespersen, Jesper: *Introduktion til makroøkonomi*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Jørgensen, Anker: *Styrk Digerne. Artikler og taler 1972-82*. Fremad, 1982.
- Jørgensen, Anker: *Bølgegang. Fra mine dagbøger 1972-1975*. Fremad, 1989.
- Jørgensen, Anker: *I smult vande. Fra mine dagbøger 1975-1977*. Fremad, 1989.
- Jørgensen, Anker: *Brændingen. Fra mine dagbøger 1978-1982*. Fremad, 1990.

- Knudsen, Tim: *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. Akademisk forlag, 2007.
- Kristiansen, Michael og Thomas Larsen: *Niels Helveg Petersen. Manden og magten*. Børsen, 1996.
- Larsen, Thomas: *Lykketoft*. Børsen, 2003.
- Lind, Jens: Arbejdsløshedsproblematikken siden midten af 1970'erne. Artikel fra Henning Jørgensen og Jens Christian Tonboe (red.): *Fagbevægelse, stat og kommuner. Politisering af beskæftigelse og faglig politik*. Aalborg Universitetsforlag, 1985.
- Lindvall, Johannes: The Real but Limited Influence of Expert Ideas. *World Politics*, bd. 61, nr. 4, 2009.
- Marcussen, Martin: *OECD og idéspillet. Game over?* Hans Reitzels Forlag, 2002.
- Marcussen, Martin: *Ideas and elites. Danish macro-economic policy-discourse in the EMU-process*. Ph.d. afhandling, Aalborg Universitet, 1998.
- Meier Carlsen, Erik: *Konger uden land*. Aschehoug, 1996.
- Meier Carlsen, Erik: Schlüters epoke. Fra afgrund til fornyelse i dansk politik 1982-1993. Jyllands-Postens Forlag, 2009.
- Mikkelsen, Richard: *Dansk pengehistorie 1960-1990. Dansk pengehistorie*, bind 4. Danmarks Nationalbank, 1993.
- Møller, Poul: *Politik på vrangen*. Stig Vendelkærs Forlag, 1974.
- Mørch, Søren: *25 statsministre. 25 fortællinger om magten i Danmark i det tyvende århundrede*. Gyldendal, 2004.
- Nissen, Henrik S.: *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bind 14. *Landet blev by*. Nordisk Forlag og Politikens Forlag, 1991.
- Pedersen, Peder J.; Christen Sørensen og Claus Vastrup: Træk af udviklingen i dansk økonomi efter 1960. Artikel fra *Råd og realiteter. Supplement til Dansk Økonomi 1987*.
- Petersen, Gert: *Indenfor systemet – og udenfor*. Erindringer. Aschehoug, 1998.
- Qvortrup, Henrik og Niels Lunde: *Nyrup*. Aschehoug, 1997.
- Qvortrup, Mads: *Fogh, Krag, Schlüter og Stauning. Danmarks store statsmænd*. Borgen, 2009.
- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger: *Danmarks Historie*, bind 8. *Tiden efter 1945*. Gyldendal, 1990.

Rosted, Jørgen: Økonomisk Rådgivning. Artikel fra Lotte Langhoff-Ross (red.): *Socialøkonomisk debat gennem 25 år*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1999.

Schlüter, Poul: *Sikken et liv*. Erindringer. Aschehoug, 1999.

Tamm, Ditlev: *Det høje C*. Gyldendal, 1999.

Thygesen, Inge: Nybrud i den økonomiske politik og styring. Artikel fra Christian S. Nissen (red.): *På ministerens vegne. At styre og lede i statens tjeneste*. Handelshøjskolens forlag, 2009.

Weber, Max: Herredømmets sociologi, 2. afsnit: Det bureaukratiske herredømmes væsen, forudsætninger og udvikling. Uddrag samlet i Heine Andersen, Hans Henrik Bruun og Lars Bo Kaspersen (red.): *Max Weber, udvalgte tekster*, bd. 2. Hans Reitzels Forlag, 2003. Udgivet på tysk første gang i 1922.

Villadsen, Søren: Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati. Artikel fra Peter Bogason (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. Jurist- og økonomforbundets Forlag, 2000.

Ølgaard, Anders: *Den syngende vismand*. Nyt juridisk Forlag, 2008.

Øvrige skriftlige kilder

Danmarks Statistik: *50 års-oversigten*, 2001.

Danmarks Statistik: *60 år i tal*, 2008.

Danmarks Statistik: *Statistisk tiårsoversigt*, 2009.

Den socialdemokratiske folketingsgruppes forhandlingsprotokol, 1972-1982 (forefindes på Christiansborg bibliotek, udleveres på læsesalen mod tilladelse fra Socialdemokraterne).

Det økonomiske Råds formandskab: *Dansk Økonomi*. Diverse årgange.

Finansministeriet. *Finansredegørelse*. Diverse årgange.

Garodkin, Ib: *Håndbog i dansk politik*. Diverse årgange.

OECD: *Survey*. Denmark. 1982.

Økonomiministeriet: *Økonomiministeriet 50 år*, 1997.

Økonomiministeriet: *Økonomisk Oversigt*. Diverse årgange.

Interviews m.v.

Andersen, Bent Rold: Interview 19. februar 2008.

Auken, Svend: Interview 15. september 2005.

Eldrup, Anders: Interview 3. juni 2005.

Hassenkam, Henrik: Interview 1. juni 2005.

Heinesen, Knud: Interview 14. september 2005. Korrespondance 5. oktober 2010.

Helveg Petersen, Niels: Interview 16. juni 2005.

Hoffmeyer, Erik: Interview 16. juni 2005.

Jakobsen, Svend: Korrespondance 28. november 2005.

Jørgensen, Anker: Samtale 30. august 2007 og 28. august 2010.

Kjærsgaard, Kaj: Interview 14. september 2005. Korrespondance 2. juli 2007.

Lykketoft, Mogens: Interview 13. september 2005.

Rosted, Jørgen: Interview 1. juni 2005.

Ølgaard, Anders: Korrespondance 8. juni 2007.

SUMMARY

An Alternative View on Prime Minister Anker Jørgensen's Economic Policy

In 1973 and again in 1979 the Danish economy was severely affected by soaring oil prices on the international market. Reduced competitive power caused a significant rise in unemployment. This article discusses the response from decision-makers and the effects of policy on the state of the economy. The first course of action in order to handle the challenge of the crisis included a loose fiscal and monetary policy. Meanwhile, competitiveness was slowly restored by way of income policy. Overall results were disappointing, though: further rises in unemployment and balance of payment deficit occurred. Apparently the chosen path led in the wrong direction, but in fact several intentions were realized. More jobs were created – only the size of the workforce rose even faster. The upward trend of wages and salaries was subdued – although not sufficiently, as another price hike in oil aggravated the slump.

By necessity, when the second oil crisis set in, the balance of payment problem was given a high priority in order to prevent the loss of discretionary power in national economic policy due to a runaway increase in foreign debt. Competitive power improved as a result of tight income policy combined with repeated devaluations. The result was the first trade surplus since 1958. However, the success was dearly paid. Lower private consumption induced a

fall in aggregate demand. The derived unemployment entailed diminished revenues of the State and an internal deficit that kept growing year after year.

The judgment of posterity on economic policy in the 1970s has been harsh. Because modern critics are used to having North Sea oil as a source of regular domestic energy supply as well as public revenues, they see the frequent shifts in economic policy in earlier years as a sign of vacillation. In addition, they emphasize the fateful development in macroeconomic key figures, especially unemployment and national and foreign debt.

Against this negative assessment, the present article claims that policy shifted in response to changes in real economic conditions. New measures were not a symptom of policy failure or irresolution on the part of the government. Critics have ignored the fact that improved competitiveness was based on decisions from 1979-1981; the effects, however, did not materialize until the upswing of 1983-85. On this background a positive reassessment is in order.

In an attempt to state the cause of the prevailing negative appraisal of the economic policy of the 1970s, attention is directed towards current problems and policy debates. In the 1970s Denmark was governed by the Social Democratic Party. Faced with the crisis, Social Democratic leaders sought to hedge in the welfare state and at the same time place a limit on private consumption in order to restore equilibrium. This order of priorities was premised on maintaining social equity even in a period of rough economic measures. By asserting a causal link between on the one side this political attitude and on the other side large internal deficits and the threat of national bankruptcy, centre-right opinion-formers of later years have been counteracting the vision of their social democratic opponents.

In other words, negative assessments of economic policy in the 1970s are not only defective *per se*, they can be interpreted as interventions in a discursive battle about what constitutes an adequate and just redistributive policy. Political controversy aside, the argument of a strong linkage between income distribution policy and general economic policy is still flawed in the historical context of the 1970s. Whether either loose or tight policy were the better choice, and whether one policy instrument were preferable to another, was decided on quite neutral terms. The social profile was indeed important for the Social Democratic government, but at the same time its leaders accepted the advice given by non-partisan experts. Likewise, many of the initiatives condemned and ridiculed by later critics, for instance currency devaluation, were in the epoch supported even by Liberal and Conservative politicians.