



Château de la Muette, OECDs ærverdige lokaler i Paris' 16. arrondissement.

OECD – «de industrialiserte lands tempel for økonomisk vekst»

OECD var i årene etter annen verdenskrig en sterk pådriver for at medlemslandene skulle etablere en nasjonal forskningspolitikk. Til grunn for disse initiativene lå en oppfatning om at forskning, teknologi og humankapital spiller en avgjørende rolle for økonomisk vekst og produktivitet. En nylig publisert, prisbelønt bok av den sveitsiske historikeren Matthias Schmelzer om etableringen av OECD og organisasjonens utvikling særlig på 1960- og 1970-tallet gir et innblikk i prosesser som førte til at OECD ble det en sentral aktør i OECD selv kalte «de industrialiserte landenes tempel for økonomisk vekst», og der diskusjoner om forskning, teknologi og forskningspolitikk sto sentralt.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Bokens hovedbudskap er at i tiden etter annen verdenskrig har økonomisk vekst vært, og er det langt på vei fortsatt, et dominerende («hegemonisk») politisk mål, i vest som i øst, og OECD spilte en sentral rolle da det i årene omkring 1960 ble etablert som viktigste mål i vestlige, industrialiserte lands politikk. I og med det er økonomisk vekst blitt oppfattet som nødvendig og som viktigere enn alle andre mål, fordi

det bare er gjennom høy og fortsatt vekst at det er mulig å innfri andre mål, enten fordi andre mål innfris mer eller mindre automatisk («trickle down») i og med høy vekst og økende velstand, eller fordi vekst skaper ressurser til å finansiere politikk for

andre mål. At Schmelzers studie så godt også viser den nære sammenhengen mellom OECDs arbeid med å utforme det økonomiske vekstparadigmet og de initiativ som organisasjonen samtidig tok på 1960-tallet for å få medlemslandene til å →

“I løpet av kort tid ble all tvil og usikkerhet feid til side om hvorvidt vekst målt i økende BNP-volum er et godt og ønskelig mål på framgang og velferd”

“Den radikale problematiseringen i OECD-sammenheng av BNP-basert vekstpolitikk kom særlig til uttrykk i den såkalte Brooks-rapporten fra 1971”



Alexander King.

Foto: OEEC/OECD

etablere nye institusjoner og ambisiøse mål for nasjonale politikker for forskning («FoU»), gjør boken til relevant lesning for interesserte i det fagfeltet dette fagbladet hører hjemme.

Schmelzers anliggende er å vise at selv om økonomisk vekst etter hvert ble og blir oppfattet som et nærmest selvinnyttende politisk hovedmål, så har det ikke alltid vært slik. Som politisk supermål ble det formulert og etablert i løpet av sent 50- og tidlig 60-tall, med OECD i en sentral rolle. Det ble, viser forfatteren, formulert og begrunnet som svar på den geopolitiske rivaliseringen mellom Vest- og Østblokken under den kalde krigen, særlig i skyggen av Sputnik-sjokket som ble oppfattet som tegn på at Sovjetunionen var i ferd med å ta igjen og gå forbi de vestlige landene i teknologisk utvikling og materiell velstand.

Vekstmålet etableres

Bokens første del beskriver utviklingen av

grunnet for etterkrigstidens økonomiske politikk slik dette fikk sitt uttrykk i OEEC, OECDs forløper, som ble opprettet i 1949 for å administrere Marshallhjelpen, og i OECD selv. Dette er dels en historie om hvordan OEEC/OECD så vidt overlevde i konkurranse med tanken om å utvide NATOs oppgaver til også å omfatte økonomisk samarbeid, dels en historie om utviklingen og etableringen av standarder for å føre nasjonalregnskap og fastsette lands brutto nasjonalprodukt. Denne utviklingen ble, ifølge Schmelzer, i stor grad drevet gjennom av politiske motiver og mot faglig kritikk av det mange så som et skinnobjektivt BNP-begrep som utelukkende er basert på monetære verdistrømmer i markedet og gir et skjevt bilde av lands ressurser og aktiviteter, blant annet fordi det utelater vesentlige verdifulle samfunnsaktiviteter (som ubetalt omsorgsarbeid i hjemmet). Vi leser blant annet at norske økonomer var blant motstanderne av denne måten å føre nasjonalregnskap på.

Men dette BNP-begrepet ble tvunget gjennom, blant annet fordi det skulle danne grunnlag for å formulere etterprøvbare økonomiske vekstmål og en politikk for økende produktivitet. I 1962 fastsatte OECDs ministerrådsmøte et mål for OECD-området på 50 prosent vekst innen ti år, etter sterkt påtrykk fra USA og mot betydelig intern motstand, ikke minst fra OECDs daværende generalsekretær, Thorkild Kristensen. Han og mange andre betvilte realismen i målet og problematiserte det faglig-økonomiske grunnlaget for det. Men under press fra USA ble det fastsatt, næret av bekymringen for Sovjetunionens aggressive planer om høye vekstmål og faren for at Østblokken ville ta igjen og gå forbi de vestlige økonomiene. Slik fikk vekst og vekstpolitiske mål en helt sen-

tral plass i OECD og vestlig politikk som del av kald-krig-rivaliseringen mellom øst og vest, og OECD ble etablert som det «økonomiske motstykket til NATO». I løpet av kort tid ble all tvil og usikkerhet feid til side om hvorvidt vekst målt i økende BNP-volum er et godt og ønskelig mål på framgang og velferd. Vekstmålet ga OECD en misjon, et rasjonale og en ideologisk plattform: å befeste vekstmålets politiske primat og bidra til utviklingen av politikkområder som er særlig viktige for å nå det, blant annet for humankapital, utdanning og forskning, basert på Solows teorier om «restfaktorens» rolle. OECD ble fra tidlig 1960-tall arnested og pioner for politikk for å styrke humankapitalens rolle i vekstpolitikken. Schmelzer viser hvordan vitenskapsdivisjonen fikk en sterk stilling i OECD fordi utdannings- og forskningspolitikk ble oppfattet som så sentrale politikkområder for å underbygge økonomisk vekst. OECDs arbeid med disse politikkområdene i årene 1963–1971/72 er godt dekket i deler av boken.

OECD og Roma-klubben: «det moderne samfunns problemer»

Det ambisiøse vekstmålet ble til manges overraskelse overopplytt. Men samtidig som målet ble en politisk og økonomisk suksess, vokste det fram, i samfunnet generelt og i OECD spesielt, en økende uro for de mange problemer som fulgte i kjølvannet av veksten. På høyeste nivå i OECD ble spørsmålet stilt om «mer» egentlig og uten videre er «bedre», og om vekst mer eller mindre automatisk, slik det var blitt formulert, kan oppfylle alle andre mål – sysselsetting, velferd, utvikling (i den avkoloniserte verden), livskvalitet. Sterk tvil om materiell vekst er et ubetinget gode inntok selve tempelet for økonomisk vekst, og OECD ble initiativtaker og arena for en diskusjon om «problemer i det moderne samfunn» som handlet om vekstens omkostninger og negative bieffekter.

Dette var en agenda som med sterkt gjennomslag ble satt av den såkalte Roma-klubben og dens «Limits to Growth»-rapport fra 1972. OECDs direktør for

“Med den mistet tvilen på vekstens vel-signelser sitt grep, og OECD satte igjen alle kluter til for å underbygge ny politikk for ny vekst”

vitenskap og teknologi, Alexander King, var medlem av og en drivende kraft i Roma-gruppen, og ifølge Schmelzer kan OECD langt på vei betraktes som Roma-klubbens arnested. OECDs økonomi-divisjon delte ikke i samme grad denne vekstkritikken, og den fikk tross Kings sterke posisjon i OECD ingen dyptgripende og varig innflytelse på vekstparadigmets posisjon i OECDs offisielle politikk. Den radikale problematiseringen i OECD-sammenheng av BNP-basert vekstpolitikk kom særlig til uttrykk i den såkalte Brooks-rapporten fra 1971 («Science, Growth and Society»), som kanskje er etterkrigstidens viktigste og mest nyskapende drøfting av forskningspolitikken grunnlag. Halvparten av denne komiteens medlemmer var også medlemmer av, eller nær tilknyttet, Roma-klubben. Gruppens mandat var å utvikle grunnlaget for ny forsknings- og innovasjonspolitik for en ny tid, etter at begrensningene og omkostningene ved politikken basert på snevre vekstmål som hadde blitt forfulgt gjennom 60-tallet, hadde blitt åpenbare. Brooks-rapporten formulerte «de sosiale prioriteringers» forskningspolitikk, der sosiale mål og miljøhensyn skal være (minst) like viktige som vekst.

Rapporten var kontroversiell i OECD og fikk kortvarig og begrenset gjennomslag. Men den var en viktig del av debatten under denne «krisen før krisen» som utspilte seg i årene 1968–1973/74, og som til en viss grad preget diskusjonen i OECD, inntil den «egentlige» krisen oppsto i og med oljesjokket i 1974, og «stagflasjons»-krisen som kom til å utspille seg utover på 1970-tallet. Med den mistet tvilen på vekstens velsignelser sitt grep, og OECD satte igjen alle kluter til for å underbygge ny politikk for ny vekst.

1950- og 1960-tallets høye og stabile vekst kom ikke tilbake. Troen på at det ville være mulig å opprettholde stabil vekst gjennom tradisjonell keynesiansk etterspørselspolitikk forduftet i løpet av 1970-årene, og det skjedde gradvis en overgang fra keynesiansk etterspørselsregulering til ny-klassisk, tilbudsorientert dereguleringspolitikk. Schmelzer nevner to rapporter fra siste halvdel av 70-årene som er viktige markører for denne overgangen – OECDs *Interfutures*-rapport og den amerikanske Cracken-rapporten. Her ble tesen om vekstens grenser tilbakevist, teknologi løser problemene, og grunnlaget ble etter hvert lagt for en vekstpolitikk der vekst og

miljø skulle kunne være både komplementære og kompatible mål.

Tilpasningsdyktig vekstpolitikk

Vekstparadigmet gjenvant dermed sitt hegemoni i og med stagflasjonskrisen på 70-tallet og har ifølge Schmelzer beholdt det til den dag i dag. Men kritikken mot paradigmet har ikke forstummet, det har vært utsatt for kontinuerlig kritikk for ikke å levere på sentrale politiske mål – sysselsetting, rettferdig fordeling, velferd, fattigdomsreduksjon, bevaring av miljø m.v. Et kjennetegn ved paradigmatets utvikling siden 1970-tallet er at det er blitt reformulert og oppdatert slik at det både kan komme kritikken i møte og imøtegå den – i den grad kritikken har noe for seg, kan de hensyn og mål den målbærer forenes med og innarbeides i vekstmålet. Med det har vekstmålets hegemoniske status som overordnet poli-

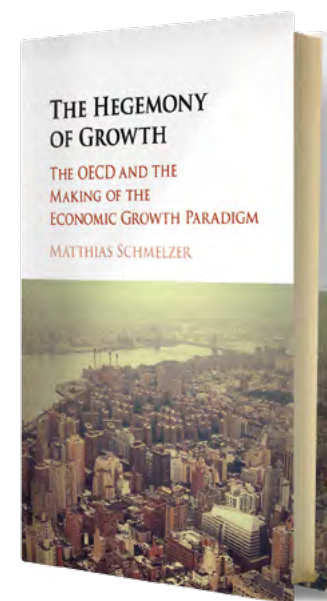
minerende politisk mål («post-growth»; «degrowth»). Alle forsøk på å utvikle en vekstpolitikk som «avkople» (decouple) veksten fra sine sosiale og miljømessige omkostninger, har hatt altfor liten effekt; ikke bærekraftig befolkningsvekst, utarming av naturressurser, klimaendring, ekstrem ulikhet og tegn på varig stagnasjon i «gamle» industrilands vekst krever politikk for framgang og velferd uten vekst, i hvert fall i deler av verden. Men dette er ikke denne bokens tema, det Schmelzer her vil vise er at vekst ikke er et selvinnløsende politisk hovedmål som gjelder til alle tider, det oppsto under spesielle historiske omstendigheter for noen tiår siden og er siden blitt befestet, vedlikeholdt og justert blant annet på det idémessige plan, med OECD i en sentral og illustrerende rolle. Da kan det også avvikes når nye omstendigheter krever det. ☹

“I OECDs diskursive historie står utviklingen av begreper om vekst som er eller bør være ‘kvalitativ’, ‘inkluderende’, ‘pro-poor’, ‘bærekraftig’ og ‘grønn’ sentralt”

tisk mål bestått. Schmelzer fremhever OECDs sentrale pionerrolle i ulike historiske faser med å ta opp vekstens ulike utfordringer, som når den kritiseres for, og erkjennes å ha, betydelige sosiale og miljømessige omkostninger. I OECDs diskursive historie står utviklingen av begreper om vekst som er eller bør være «kvalitativ», «inkluderende», «pro-poor», «bærekraftig» og «grønn» sentralt – i konklusjon forblir nødvendigheten av økonomisk vekst for OECD den ubestridte konstant.

Dette er del av OECDs dagsorden den dag i dag. I 2017 står OECD, uttalte generalsekretær Gurrías i en tale i februar i år, i spissen for «the global charge to go beyond GDP and embrace more inclusive growth models, through our Inclusive Growth and New Approaches to Economic Challenges (NAEC) initiatives». Det er helt som det skal være i OECD, og i samsvar med Schmelzers forståelse av OECDs rolle, at debatt om Schmelzers studie inngår i OECDs NAEC-prosjekt.

Schmelzer legger ikke skjul på sin egen politiske dagsorden: det er på tide å avslutte den 60-70-årige historiske perioden da økonomisk vekst har vært altdo-



MATTHIAS SCHMELZER:
THE HEGEMONY OF GROWTH. THE OECD AND THE MAKING OF THE ECONOMIC GROWTH PARADIGM.
 CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. 2016.
 ISBN 978-1-107-13060-9. 384 SIDER