

J.O. Krag, et essay

Martin Paldam

Kapitel til Niels Kærgård, Jens Thomsen og Jørgen Hansen red.:
Polit.'er i Politik. Forventes på DJØFs forlag, 2018

1. Indledning

Da Krag gik af i oktober 1972 havde Danmark været under socialdemokratiske regeringer i 19 af de foregående 25 år. Her var Krag fagminister i 12 år og statsminister i 6½ år. Han er den økonom, der har været minister i længst tid. Han var statsminister i de super-gode år, hvor Danmark havde den laveste arbejdsløshed nogensinde, og han gik af, da han annoncerede, at Danmark var blevet medlem af EF.

En statsministers ansvar er for politikken som helhed, så han skal bedømmes på de store linjer og de store beslutninger. Jeg anlægger derfor et perspektiv, der ser samlet på de 40 år fra 1950 til 1990. Denne periode omfatter (næsten) hele Krags ministertid og 17 år efter. Det tillader os at se efter knæk i udviklingen, som han kan siges at have et betydeligt medansvar for. Der er to sådanne knæk – et hver sin vej – de omtales i afsnit 2 og 3.

1.1 *Nogle få biografiske noter*

Dette essay er ikke en biografi, bortset fra denne indledning: Krag var både sammensat og indelukket, så han betegnes ofte som gådefuld. Udadtil var han en velklædt, kontrolleret og tilknapet person, der nok var en god taler, men som manglede folkelighed, selv om han strengt taget kom fra små kår i den gamle industriby Randers. Privat var han langt mindre tilknapet og elskede at diskutere politisk taktik på den måde, som topembedsmænd og politiske insidere ynder, men som ikke er velegnet til en bredere kreds.¹

Hans regeringsperiode var de år, hvor det gik allerbedst i Danmark, men alligevel blev han aldrig populær. På den anden side virkede han stærkt tiltrækkende på kvinder og omvendt.

¹ Krag kom i mine forældres hjem, men (ikke nedskrevne) erindringer efter 60 år er ikke nogen pålidelig kilde. Jeg husker dog tydeligt hans begejstring for EF fra årene omkring 1960.

Han blev kun 63, og i hans voksenliv på godt 40 år var han gift i 16 år – 2 år med (svenskeren) Birgit Tengroth og 14 år med Helle Virkner, begge glamourøse skuespillerinder. De har skrevet en bog hver om deres samliv med Krag (Tengroth 1972, Virkner 1994).

Tabel 1. Tidslinje for J.O. Krag

1914	Født i Randers
1940	Cand. polit.
1940-45	Valutacentralen og Direktoratet for Vareforsyning
1945-47	Kontorchef i Arbejdernes Erhvervsråd
1947-50	Handelsminister i regeringen Hedtoft I
1950-52	Udstationeret ved Ambassaden i Washington, under regeringen Erik Eriksen
1953-57	Økonomi- og Arbejdsminister i regeringerne Hedtoft II og H.C. Hansen I
1957-58	Minister for udenrigshandel i begyndelsen af regeringen H.C. Hansen II
1958-62	Udenrigsminister i resten af perioden H.C. Hansen II og Kampmann I og II
1962-64	Statsminister for regeringen Krag I med De Radikale
1964-68	Statsminister for regeringen Krag II, 1966-67 samarbejde med SF (Røde Kabinet)
1968-71	Leder af oppositionen under regeringen Baunsgaard
1971-72	Statsminister for regeringen Krag III, Socialdemokrater
1972-74	Pensionist og forfatter
1974-75	EU's ambassadør i Washington
1975-78	Pensionist og forfatter

Der er også den sørgelige historie om, hvordan han drømte om et nyt liv som forfatter og maler, den dag han slap sit stærkt kontrollerede liv som statsminister, og om hans manglende evne til at få dette liv til at fungere, efter at han trak sig tilbage i 1972. Allerede i begyndelsen af det nye liv blev han skilt fra Helle Virkner, hvorefter hans liv hurtigt blev til en glidebane ud i alt for meget alkohol.

På den baggrund er det ikke så underligt, at der findes en hel lille litteratur om Krag. Der er ingen dansk politiker fra vor tid, hvorom der er skrevet mere. Den vigtigste kilde er den massive biografi (Lidegaard 2001, 2002), men der er også adskillige halv-biografiske romaner (f.eks. Martinov 1986), og to teaterstykker (Holm 2009 og Trier 2009) om den usædvanlige mand. Han har også skrevet en god del selv (især Krag 1969) samt en række dagbøger.

1.2 *Fremtidens Danmark*

I 1945 udsendte Socialdemokratiet et visionært valgprogram for efterkrigstiden, Fremtidens Danmark, hvor Krag var en hovedkraft. Når man læser det i dag, er der en del, der peger fremad. Der var løfter om en stærk satsning på fuld beskæftigelse og en jævnere indkomstfordeling. Man kan også læse det som en bekendelse til den kommende velfærdsstat. Det var klart, at velfærdsstat prioriteredes højere end socialisme, men der skulle være en kraftig statslig styring

af erhvervslivet. Det var også en stærk bekendelse til Keynes' finanspolitik. Men først og sidst udpegede Fremtidens Danmark den fulde beskæftigelse som hovedmålet for den økonomiske politik, hvad der ikke kan undre givet de foregående 15 års erfaringer.

De borgerlige partier var på det tidspunkt modstandere af både statsstyring og større offentlige udgifter. De næste 30 år er perioden, hvor Socialdemokratiet fik næsten det hele: En stor velfærdsstat med tilsvarende skatter, en super-fuld beskæftigelse og en jævnere indkomstfordeling (efter skat). Endelig blev Keynes' finanspolitiske ideer fuldkomment dominerende i de næste 35 års økonomiske politik.² Man opgav dog at styre erhvervslivet. De borgerlige fik den private ejendomsret og frihandel, men accepterede velfærdsstaten.

1.3 *Resten af dette essay*

I perioden fra 1947 til 1962 var Krag regeringens anden-økonom efter Kampmann (fra 1950), der sad tungt på den danske økonomiske politik. Krag specialiserede sig det meste af tiden i handels- og udenrigspolitik. Måske mere af nød end af tilbøjelighed. Han havde også en betydelig interesse og viden om Europas historie. Vi skal dog se mest på hans tre perioder som statsminister.

Fra 1952 til 1990 havde Danmark 19 regeringer, hvoraf de tre havde Krag som statsminister. Det vil forhåbentlig fremgå efterhånden, hvorfor det er nødvendigt at udstrække perioden en del ud over Krags sidste regeringsperiode.

Afsnit 2 er koncentreret om den økonomiske politik, hvor spørgsmålet er hvordan Krags regeringsperiode skiller sig ud. Det var som nævnt de år, hvor det gik super-godt for beskæftigelsen, men de langsigtede konsekvenser blev ikke så gode. Der var en betaling, der skulle afholdes for de super-gode år – betalingen startede lige efter, at Krag var gået af.

Afsnit 3 handler om Krags andet bidrag til Danmarkshistorien: Hans indsats for at få Danmark meldt ind i de Europæiske Fællesskaber. Vi var vel også blevet medlem uden Krag ved roret, men som det gik, var han den kaptajn, der førte Danmark i havn i EF. Virkningen af medlemskabet blev meget god for eksporten og betalingsbalancen, men det tog forbløffende lang tid, før disse virkninger foldede sig ud.

Både afsnit 2 og 3 diskuterer de langsigtede konsekvenser af de førte politikker. Når

² John M. Keynes' teori blev til et fint værktøj for både venstre- og højreorienterede, og i Danmark har der både været udpræget liberale og endog marxistiske keynesianere. Der er også en stadigt mere sekterisk post-keynesiansk retning, der vist kun har en svag forbindelse til den gamle mesters teorier. Ud over sit professorat i økonomi var Keynes en succesrig børsspekulant, direktør/bestyrelsesmedlem i flere virksomheder – til sidst i Bank of England og den engelske hovedforhandler i Bretton Woods, da IMF og IBRD skulle oprettes. I USA regnes Keynes for venstreorienteret, og det hævder post-keynesianere også, men han var konservativ/liberal.

der er tale om langsigtede konsekvenser, er der altid alternative forklaringer. Her vil meget af det, jeg skriver, unddrage sig en mere stringent analyse, men jeg vil tillade mig to tapre skøn i fortolkningen af figurerne 4 og 5.

2. *Økonomisk politik: De super-gode år og deres pris*

Krags lange ministerperiode omfatter den meget kraftige vækst i velfærdsstaten og i boligbyggeriet fra 1957/58 og de næste 15 år. En vækst der ofte tilskrives socialdemokratiet. Politikken blev sat i gang under H.C. Hansen og hans finansminister Kampmann. Ekspansionen blev så fortsat af Krag, og siden også af Baunsgaard og siden er velfærdsstaten blevet stabiliseret af alle senere regeringer.

2.1 *Om regeringers farve – hvad betyder den?*

En omfattende international litteratur forsøger at vise effekten af regeringers politiske farve. Kommunistiske regeringer laver ganske vist et helt andet økonomisk system, men når regeringer skifter mellem system-bevarende midterpartier, hvad sker der så? Der er almindelig enighed blandt forskere om, at en enkelt regering ikke betyder ret meget for udviklingen.

Analysen af sammenhængen mellem partifarve og den økonomiske udvikling har det store problem, at et moderne velstående vestligt land som Danmark er næsten selvkørende. Vi har et solidt embedsværk, der i høj grad giver de samme beslutninger, uanset hvem der regerer. Ja, som kan klare sig en rum tid uden regering.³

Partifarvebegrebet bygger på ideen om, at der er én dominerende dimension i landets politik. Nannestad (1989) viser, at der i perioden fra 1960 til 1972 netop var én dominerende dimension i dansk politik: Venstre-højre dimensionen. Når politikken er endimensional, bliver den centrale logik *medianvælgermodellen* (Hotelling 1929). Den ser på to partier/koalitioner, der kun kan komme til magten, hvis de får en vælgertilslutning på lidt over 50 %. Det betyder, at de to partier kommer til at kæmpe om midtervælgerne. Derved får de den samme politik. Der er dog også brug for nogle emotionelle punkter i partiernes valgoplæg, for hvis deres politik er ens, er der jo ingen grund for vælgere til at stemme. Dygtige politikere formår at forstyrre den rene endimensionale retning i politikken på en måde, der giver dem en ekstra tilslutning, så der er altid et lille gab mellem partierne (Paldam og Skott 1994).

³ Tænk på Belgiens historie fra 2007 til 2012. Her var landet uden regering i 984 dage, dvs. i lidt over halvdelen af tiden. Selv om Belgien har problemer, der synes at kræve en regering, har mine belgiske kollegaer ikke kunnet pege på et papir, der demonstrerer, at der var noget, der gik anderledes i perioderne uden regering.

Ud over medianvælger-dynamikken er der en anden generel mekanisme, som er vigtig i demokratiske systemer. Det er *regeringsomkostningen*, der siger, at det koster den gennemsnitlige regering ca. 2½ % af vælgertilslutningen at regere (Nannestad og Paldam 2002).⁴ Hvis man ser medianvælgermodellen og regeringsomkostningen sammen, giver det et politisk *ensheds-system*, hvor magten skifter mellem partierne, uden at politikken ændrer sig.

Regeringen Baunsgaard, der faldt mellem Krag II og III, er et typisk eksempel på en regering, som fortsatte sin forgængers politik, uden at det er let at se nogen forskel.

Men ser man på den samlede periode fra 1952 til 1982, var regeringen Baunsgaard en undtagelse, for det var en 30-årig periode, hvor socialdemokraterne regerede de 26 år. Her fungerede ensheds-systemet ikke. Det gav formentlig den forskel, der ses i det lange løb: Den store stigning i velfærdsstaten fra under 20 % af BNP til ca. 50 %.⁵ Det var en politik, som Krag støttede og videreførte, men hvor han næppe kan tilskrives en hovedrolle.

Som nævnt i afsnit 1.2 blev det i disse år de borgerlige partier, der tilpassede sig mest til medianvælgeren i forbindelsen med udviklingen af det nationale kompromis: den kapitalistiske velfærdsstat. Dvs. en samfundsmodel, hvor socialdemokratiet fik sin førsteprioritet: en udbygget velfærdsstat. De borgerlige fik deres førsteprioritet: privat ejendomsret og frihandel. Men hvor begge sider opgav deres anden-prioritet. Der har ikke været en eneste nationalisering i perioden, og den detaljerede statsstyring blev lige så stille lagt på hylden.

Der var et lille pip om et kapitalmarkedsråd, der skulle styre investeringerne i socialdemokratiets valgprogram for valget i 1971,⁶ og der var også noget skrivi om økonomisk demokrati i perioden, men det var vist halvhjertet snak, der lige så stille blev opgivet. De borgerlige (især de konservative) havde længe et slogan om, at 'pengene ligger bedst i borgernes lomme', men det forsvandt også lige så stille.

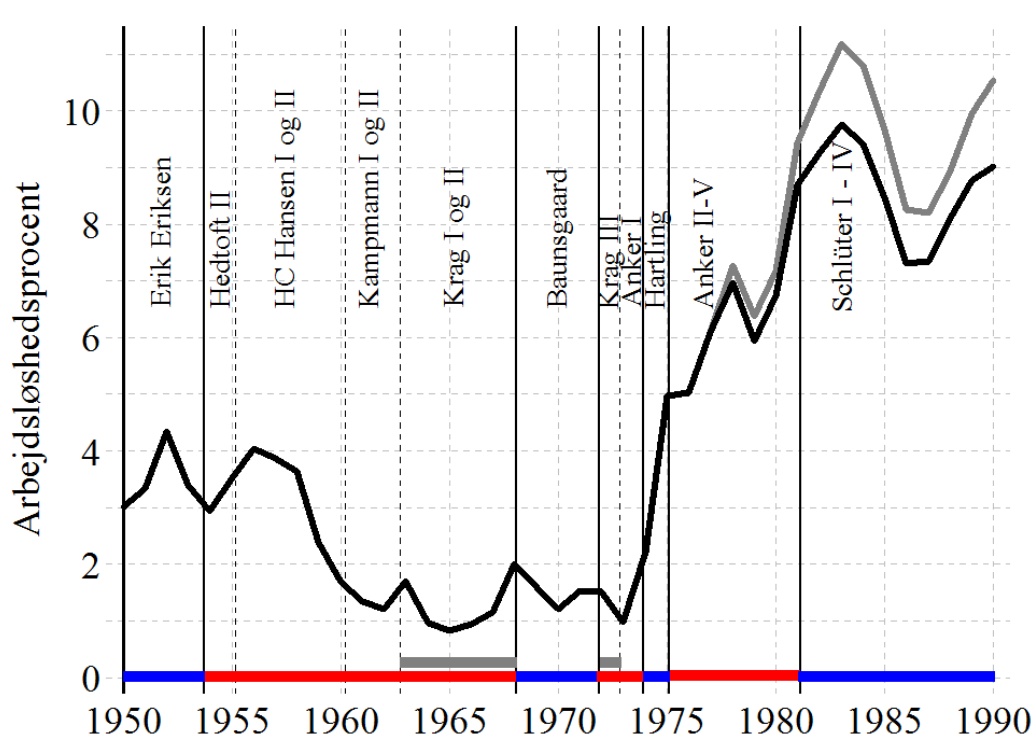
Ved jordskredvalget i 1973 efter Krags afgang brød det endimensionale billede helt sammen, da den nationale/EF-dimension var blevet stærk, og siden er denne dimension blevet til en indvandringsdimension. I dag er der blevet to betydende dimensioner: højre vs venstre og tilhængere af internationalt samarbejde vs nationalisme/anti-indvandring.

⁴ Der er mange forklaringer på dette fænomen. Den simpleste er, at partier kun kan komme til magten ved at love for meget, og når de så får magten, er de nødt til at skuffe en del af deres vælgere.

⁵ Hibbs (1977) fandt, at der er en klar langsigtet effekt. Det førte til en omfattende diskussion.

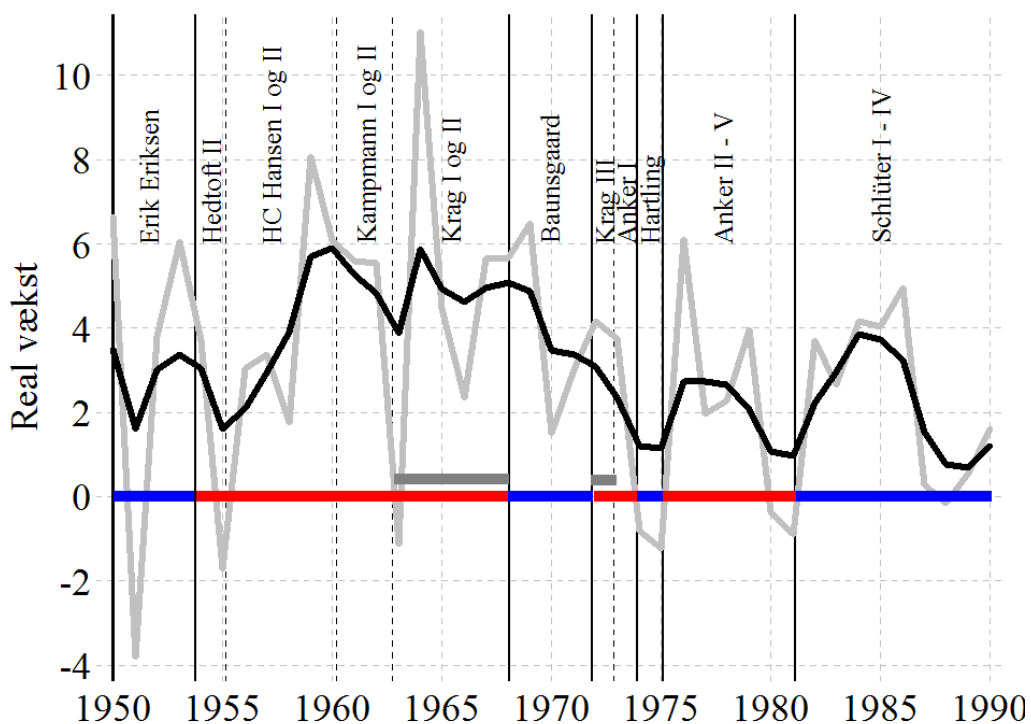
⁶ Der blev ganske vist oprettet et Kapitalmarkedsråd, men det fik ingen betydning og døde i stilhed.

Figur 1. Hovedmålet: Arbejdsløsheden, 1950-1990



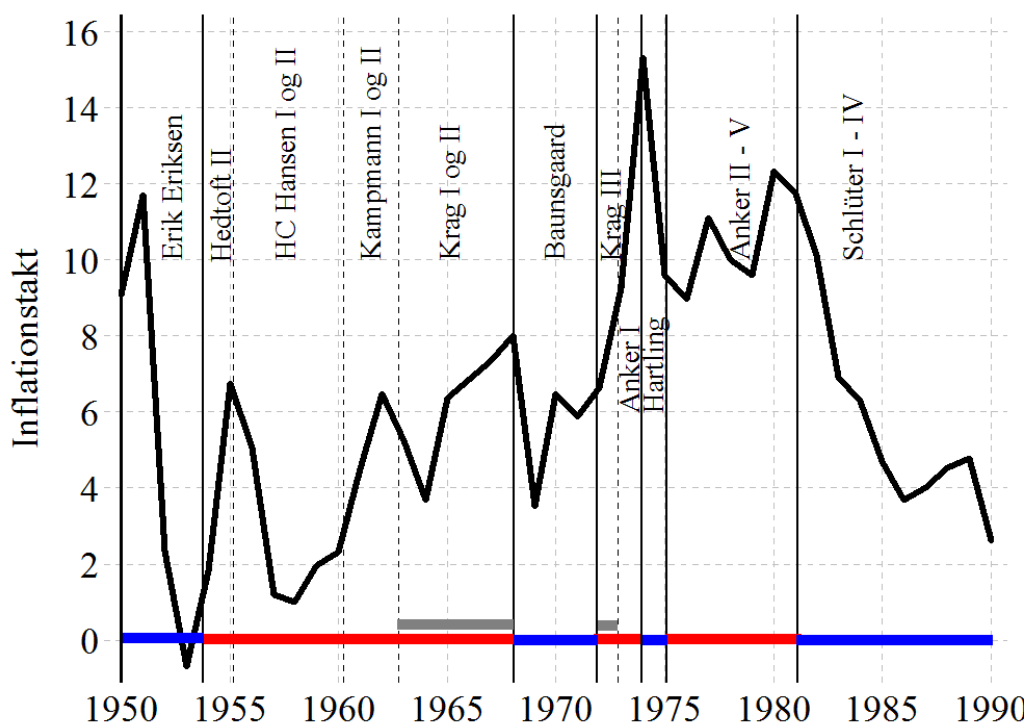
Note: Den sorte linje er netttotal, og den grå linje er bruttoledige (med aktiverede) i procent af arbejdsstyrken. Kilde: Danmarks Statistik (2014) tabel, der kan downloades fra p 12. Røde og blå regeringsperioder og Krags regeringer er afmærket.

Figur 2. Den økonomiske vækst, 1950-1990



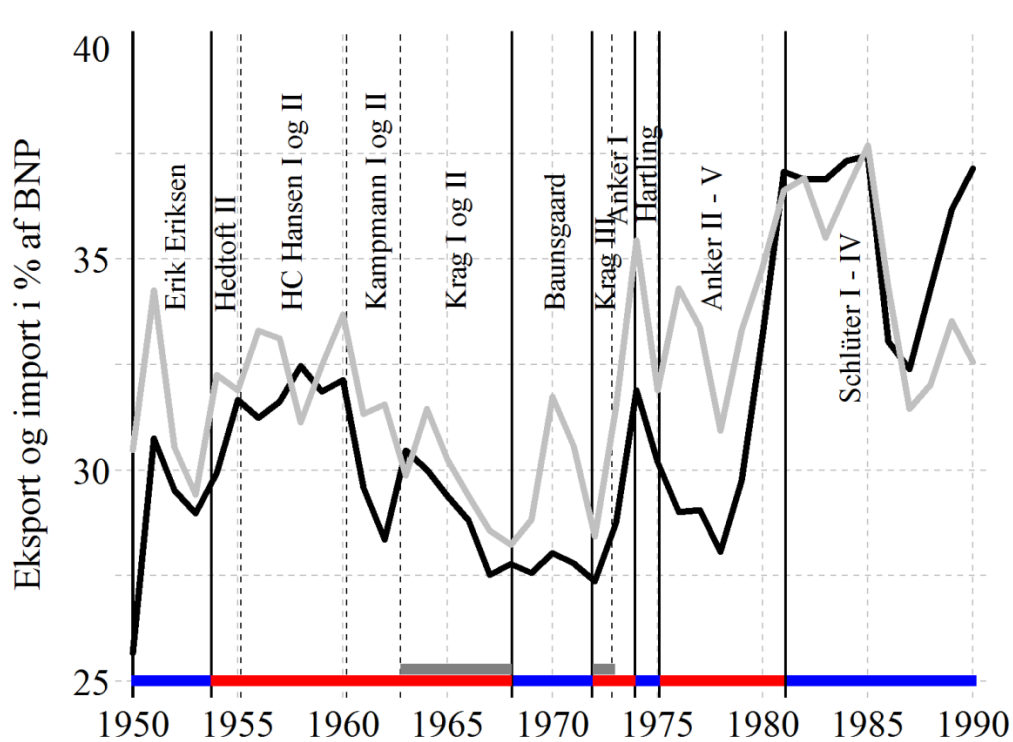
Note: Den grå linje er de årlige vækstrater, medens den sorte linje er et centreret 5-års gennemsnit (med vægtene 1, 2, 4, 2 og 1). Kilde: Danmarks Statistik (2014) tabel, der kan downloades fra p 22.

Figur 3. Inflationen, 1950-1990



Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, Forbrugerpriserne fra Tabel PRIS8.

Figur 4. Eksport og import af varer og tjenesteydelser i % af BNP



Kilde: Danmarks Statistik (2014). Tabel, der kan downloades fra p 26. Den grå kurve er importen, og den sorte er eksporten.

2.2 *Udviklingen i Krags tid og indtil 1990*

De 19 regeringer mellem 1950 og 1990 havde kun 9 statsministre. De 3 (alle socialdemokrater) trak sig tilbage af helbredsårsager og afløstes af en kronprins i partiet. Desuden var der Krag, der trak sig frivilligt tilbage for at få et nyt liv, og som selv udpegede sin efterfølger. Den store statsminister-udskiftning, skyldtes altså ikke fløj-stridigheder; men der var naturligvis personlige rivaliseringer, som der altid er i en organisation.

Hvad gjorde Krag, som ikke ville være sket uden ham? Det er et spørgsmål, man kan stille til alle regeringsledere, og det er ofte svært at give et svar. Man kan pege på en række love, som Krag har været hovedarkitekt for, men vi interesserer os for den store udvikling. Her ser vi især efter knæk i udviklingen, og der var netop et knæk i den økonomiske udvikling i tiden før og efter Krag.

Figur 1 viser udviklingen i regeringernes hovedmålsætning: arbejdsløsheden målt sådan som man gjorde dengang. I perioden 1959 til 1974, dvs. i 15 år, havde Danmark en arbejdsløshed på godt 1 %. Her faldt Krags tre regeringer: Han regerede simpelthen i de 6½ bedste år, Danmark har oplevet. Knækket kom lige efter, at han gik af. I de kommende 11 år steg arbejdsløsheden fra 1 % til 10 %. Datiden forklarede denne stigning med oliekrisen, men for en god dels vedkommende var der tale om de super-gode års pris. Den lave ledighed før 1973 skyldtes ikke en bestemt regering – måske en håndfuld regeringer. Konkret skal den forklares af den stærke ekspansion af den offentlige serviceproduktion og boligbyggeriet fra 1957/58 og årene derefter. Ekspansionen førte til en periode, hvor økonomien var overophedet. Det gav problemer, der blev stadigt mere tydelige.

Figur 2 viser, at væksten begyndte at falde under Krags regeringer, som den jo måtte, når arbejdsløsheden var presset i bund. Som det ses på figur 3, steg inflationen støt, og figur 4 viser, at eksportens andel (af BNP) faldt, medens importen klarede sig bedre, så i Krags periode var der betydelige underskud på betalingsbalancen. Disse langtidsproblemer udviklede sig lige så stille, men i et lidt større perspektiv, træder de klart frem.

Keynes var ikke blot en stor forsker, men også lidt af en religionsstifter. Troen indebar en afvisning af neoklassisk/monetaristisk teori, der påpegede, at en for lav arbejdsløshed ville give problemer på længere sigt.⁷ Man kan se af figur 2-4, at det skete, men længe var det ikke god tone at nævne denne sammenhæng. Den blev dog efterhånden svær at ignorere, og i dag er fundamentalistiske keynesianere blevet sjældne.

⁷ Det var et tilbagevendende tema i Keynes' værk, at det gjaldt om at løse problemerne her og nu, og at man ikke skulle lade sig standse af de langsigtede konsekvenser. Han er ofte citeret for, at "i det lange løb er vi alle døde". Jeg kan ikke lade være med at konstatere, at jeg har oplevet det relevante lange løb i min levetid.

Det er klart, at i Krags periode var økonomien overophedet, og det skabte en vis bekymring i fagøkonomiske kredse, men som jeg husker, var der mange, der ikke var ret bekymrede. De troede, at sådanne lave arbejdsløshedsprocenter var mulige, hvis man førte en ansvarlig politik med budgetoverskud og en indkomspolitik, hvor fagforeningerne overtales/-presses til løntilbageholdenhed – og man fulgte faktisk begge disse politikker. Det blev til 15 år med en ekstremt lav arbejdsløshed. På den anden side steg inflationen og betalingsbalanceunderskud. Bagefter tog det et langt stykke tid at få inflationen og udenlandsgælden ned igen.

Der blev også udviklet en lære (Auken og Buksti 1975) om, at socialdemokratiske regeringer var bedst, for de kunne lettere overtale deres venner i Fagbevægelsen. I eftertidens lys er det dog svært at se, hvem der overtalte hvem, og i dag tales der meget lidt om begrebet indkomspolitik. Figur 3 tyder endog på, at regeringen Baunsgaard var (lidt) bedre til at holde inflationen nede.

2.3 *Det lange sigt: Et tappert regnestykke*

Finanspolitik har altså en tidsprofil, hvor de gode effekter kommer hurtigt, medens problemerne først kommer snigende lidt efter lidt. Det har ført til en litteratur om Keynes' finanspolitik politiske økonomi. Den spørger, om politikere kan tåle at have et kraftigt instrument, der har en sådan tidsprofil. For vi ved, at politik er et erhverv, der fremtvinger en kort tidshorisont (Nannestad og Paldam 1994).

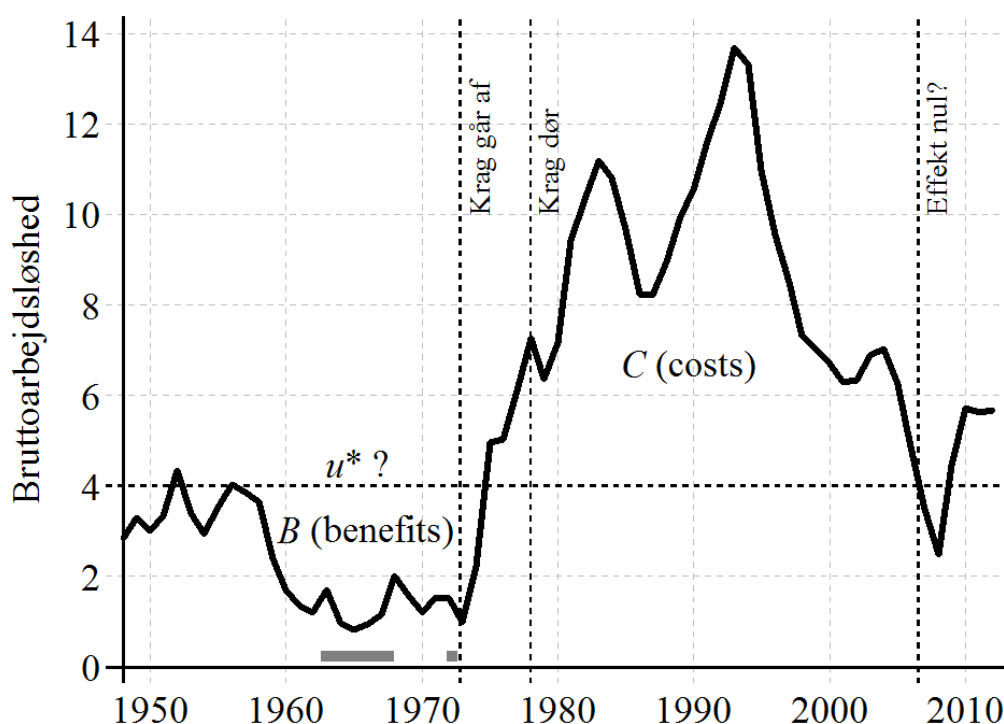
Meget forenklet kan man sige, at arbejdsløsheden har en langtidsligevægt på u^* . Den er ikke helt stabil, men ikke så let at ændre.⁸ Desuden har regeringen et mål for arbejdsløsheden på u^m . Hvis $u^m \approx u^*$ og regeringen bruger finanspolitikken til at holde økonomien på sporet, sådan at u holder sig symmetrisk og nær u^* , bliver inflationen nogenlunde konstant, og statsgælden får ingen langtidstrend.

Det må være en sådan politik, der giver den højeste vækst og velfærd. For når økonomien går for godt, går man glip af en del muligheder, pga. manglende kapacitet, og når der er krise, er der mange ressourcer, der ikke udnyttes. Hvis den politiske proces giver en urealistisk lav værdi af u^m , og regeringen styrer efter den, vil inflation og statsgæld glide opad. Det vil også skade konkurrenceevne og betalingsbalance. Så landet op-akkumulerer problemer, som det kræver en rum tid med en højere arbejdsløshed at ned-akkumulere.

⁸ Teorien for løn-pris inflation som funktion af arbejdsløsheden, u , havde en kraftig udvikling i perioden 1958-83 (Paldam 1984). Man har kaldt u^* for den naturlige arbejdsløshed eller NAIRU. Politikere hævder ofte, at de har en politik, der reducerer u^* , men det har vist sig, at det mest er snak. Mange har anbefalet den aktive arbejdsmarkedspolitik som et nyttigt værktøj i så henseende, men de mange analyser af dens effekter er ret nedslående, se meta-analysen i Card m.fl. (2010, 2017), der også dækker de danske analyser.

Velfærdskonsekvenserne har to aspekter: Hvor store er omkostningerne i forhold til gevinsten, og hvordan skal man sammenveje de to. Det er et typisk cost-benefit problem. Figur 2 giver et fingerpeg. Benefit er den lave arbejdsløshed fra 1958 til 1973, og costs er den høje arbejdsløshed i de efterfølgende år. Man ser straks, at det ikke er nok at gå frem til 1990. Figur 5 går derfor helt frem til 2012. Fra 1973 var der ganske vist en dårligere international konjunktur, så sammenligningen er ikke helt fair. På den anden side er hele formålet med at have orden i økonomien jo netop at kunne klare den slags modgang bedre.

Figur 5. C (costs) og B (benefits) af de gode og dårlige år



Det er svært at vide, hvad der er langtidsligevægten, men gennemsnittet for alle år er på 5,6 %. Sætter man $u^* = 5,6 \%$, er der præcis lige meget arbejdsløshed over og under u^* . Jeg skønner dog, at u^* er lavere, især fordi u er begrænset nedadtil, simpelthen fordi u ikke kan blive lavere end nul. Det kan man korrigere for på forskellig måde (selv om man ikke har en god statistik for antallet af ubesatte jobs). Et geometrisk gennemsnit er således 4,3 %, og antilogaritmen til gennemsnittet af logaritmerne giver 3,9 %.

Vi sætter derfor u^* til 4 % nedenfor. Det er lidt højere end gennemsnittet for de sidste 10 år før super-perioden. Arbejdsløsheden er tilbage på dette niveau i 2007. Figur 5 giver en simpel grafisk sammenligning af C (costs) og B (benefits), hvis tidspræferencen er nul. Her er

B arealet mellem u -kurven og den stiplede u^* -linje for perioden fra 1958 til 1973, og C er arealet er mellem u -kurven og den stiplede u^* -linje for perioden fra 1973 til 2007.

I den beregning er C/B -raten 3,5, så der var et betydeligt velfærdstab.⁹ Det er naturligvis en primitiv beregning. Der er også olieprisstigningerne og det internationale konjunkturtilbageslag i 1974/75, osv., så man kan let fremsætte mange indvendinger mod dette skøn, men på den anden side er der stor forskel på costs og benefits. Hvis vi havde haft en mindre ophedet økonomi i de gode år, kunne noget af den ekstra inflation og den dårlige eksportudvikling være undgået, og så var vi sluppet for en god del af de store omkostninger efter 1973, se her næste afsnit.

Med disse skøn kommer Krags regeringsperiode til at fremstå som en uansvarlig tid; men man naturligvis spørge om der var nogen anden politiker, der ville have kunnet modstå den foreliggende fristelse – tænk blot på Anders Fogh Rasmussen. Og der var da også rigtig mange, der roste Krag dengang. Men hvis man laver et tids-eksperiment og forestiller sig, at han havde haft madame de Pompadour som sin elskerinde, kunne hun have sagt sine berømte ord 'après nous, le déluge' om hans økonomiske politik.

3. *Krags største enkelt-politik: EF/EU medlemskabet*

Når Krag regnes for en af vores betydeligste statsministre i de sidste 70 år, er det, fordi han havde et hovedansvar for Danmarks medlemskab i De Europæiske Fællesskaber (EF som nu er blevet til EU). Jeg ved, at Krag havde dette mål allerede før han blev udenrigsminister.

3.1 EFs politiske rødder

I dag i begyndelsen af det 21. århundrede har vi vænnet os til, at Europa er et fredeligt, demokratisk kontinent. Vi har glemt, at sådan var det ikke i sidste århundredes første halvdel. Ja, vi har glemt det i en grad, som tillader allehånde nationalistiske og populistiske strømninger at komme op igen over hele vores kontinent. De fleste af disse partier er modstandere af EF/EU, og i det hele taget af internationalt samarbejde, ligesom de populistiske partier var det i mellemkrigsårene. De gamle populistere var dog langt mere krigeriske end de nye.

Krag blev født kort efter Første Verdenskrigs udbrud, han havde oplevet Tyskland som

⁹ Da de to arealer omfatter en periode på 48 år er beregningerne ret følsomme over for diskonteringsraten – det kræver dog en rate på over 5,66 % før C/B -raten kommer under 1. Men hvis vi står i 2006 og nedskriver 'sunk' costs og benefits med en 'glemselsrente' bliver C/B -raten større end 3,5. Ja, hurtigt meget større.

kaosland, den store krise i 30'erne, kommunismen og nazismen,¹⁰ samt Anden Verdenskrig og Den Kolde Krig, herunder atomkapløbet. Så i Krag's første 40 år (1914-54) var Europa centrum for verdens konflikter. Her rasede morderiske ideologier og blodige krige. Der døde godt 70 millioner europæere i disse år som følge af ideologiske excesser og krige. Krag ønskede, at Danmark skulle ind i EU af politiske grunde: De grunde, der har givet EU Nobels Fredspris.¹¹

Jeg tror, at der var ganske mange, der var enige i, at EF gjorde en stor indsats ved at knytte de to gamle ærkefjender Tyskland og Frankrig sammen med talrige handelsbånd, men der var mange, også af disse principielle EF-venner, der ikke så nogen yderligere nytte af, at vi tilsluttede os fællesskabet. Vi kunne køre på frihjul på organisationen. Vi var jo også medlem af NATO. Men Krag ville også melde Danmark ind i EF. Det var der et stort flertal for i Folketinget, men fra 1969/70 opstod der en betydelig folkelig modstand, så det var en af disse sager, som vi også kender fra i dag, hvor der er en kløft mellem folket og eliten.¹²

Allerede i 1961, da Krag var udenrigsminister, indledte Danmark, England, Irland og lidt senere Norge forhandlinger om medlemskab. Efter to års vellykkede forhandlinger strandede EF-udvidelsen på den franske præsident de Gaulles veto imod Englands medlemskab. Det var først i 1969 efter de Gaulles afgang, at der igen blev tale om et medlemskab. Den folkelige modstand opstod først efter den tid, og den blev først og fremmest stærk blandt venstrefløjens vælgere. Det er nu skiftet, og SF har lært at elske Unionen. Det skyldes nok, at EU er blevet prügelnabe for de nationalkonservative og populistiske partier.

3.2 EF folkeafstemningen d. 2/10-1972

Mange har argumenteret, at det krævede en socialdemokratisk statsminister at gennemføre et medlemskab, fordi modstanden var stærkest på venstre side. Da det var en socialdemokratisk regering, der kæmpede for tilslutningen, blev venstrefløjens splittet på EF spørgsmålet. Havde det været en borgerlig statsminister, der kæmpede for medlemskabet ville venstrefløjens have stået sammen imod medlemskabet. Det er sikkert rigtigt, men EF-modstanden var svag og uorganiseret, da forhandlingerne startede. Den blev dog snart velorganiseret og stærk, især efter at der var udskrevet folkeafstemning om et ja eller nej til tilslutningen.

Det blev en ophedet folkeafstemningskampagne, hvor der blev sagt mange ting, som

¹⁰ Se Krag (1969), Jeg skal nævne, at jeg har læst mellemkrigsårenes historie op i forbindelse med et populært bogprojekt Paldam, m.fl. (2006). Det var en stærk oplevelse at genopfriske denne historie.

¹¹ Nobels Fredspris for 2012 blev givet til den Europæiske Union (EU) med følgende begrundelse: "for dens bidrag over seks årtier til at styrke fred og forsoning, demokrati og menneskerettigheder." Jeg husket tydeligt fra min ungdom at have hørt ham udtrykke lignende tanker sidst i 1950'erne.

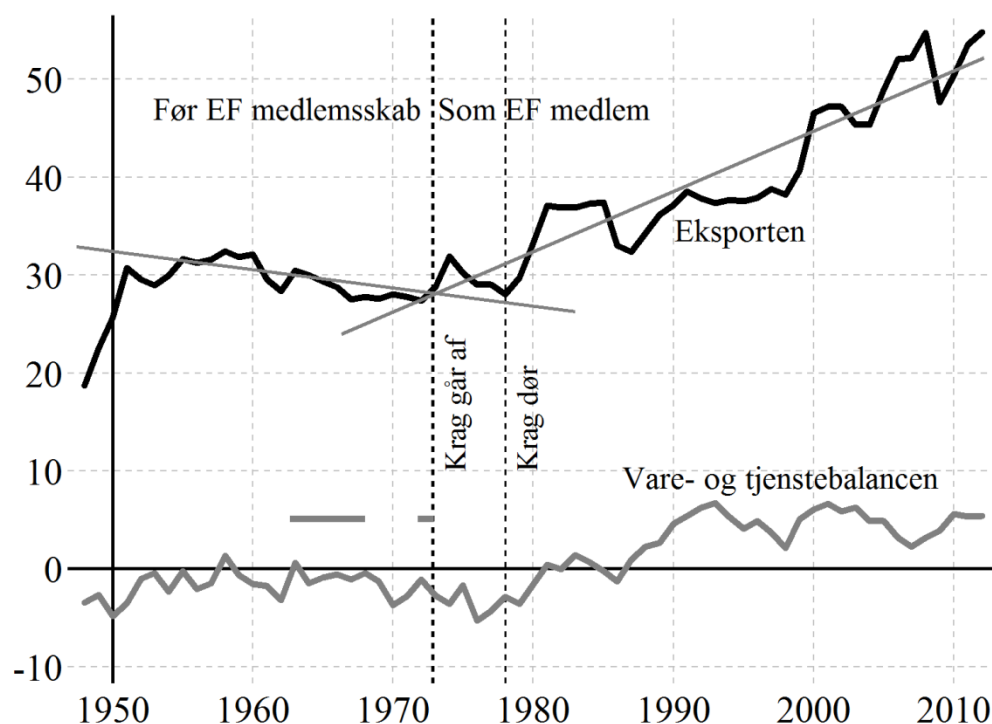
¹² Jeg har opstillet en teori til at forklare denne kløft ud fra parternes interesser i Paldam (2004).

jeg husker som helt utrolige, især fra modstandersiden. Så vidt jeg forstår, følte Krag, at han havde oplevet et orgie af nationalisme. Jeg har hørt, at da han tog hjem fra det sidste møde før folkeafstemningen i 1972, troede han, at det ville blive et nej (ligesom i Norge).

For at modgå alle disse nationale og politiske argumenter brugte ja-siden jordbundne økonomiske argumenter. Det ville være en stor økonomisk fordel at blive medlem, især fordi vi så ville kunne sælge vores landbrugsprodukter til EF-priser. Det er paradoksalt, at de vigtigste ideale argumenter var for medlemskab, men det var modstanderne, der talte om politik og idealer. Tilhængerne talte mest om prisen på svin, men hvorom alting er, blev medlemskabet vedtaget med et solidt flertal.

For at få ja'et i hus afgav EF-tilhængerne en del løfter: EF ville ikke udvikle sig til en union, og der ville blive en folkeafstemning om alle vigtige fremtidige ændringer af pagten, der medførte afgivelse af suverænitet. Medens det første løfte ikke holdt, har vi allerede afholdt seks folkeafstemninger, hvor resultatet altid har været lige på vippen – nogle gange den ene og andre gange den anden vej, så vi er forblevet sådan ca. $\frac{3}{4}$ medlem.

Figur 6. Eksport og vare- og tjenestebalancen i det lange løb



Kilde: Se figur 4. Tallene er i % af BNP.

Dertil kom, at 1972/73 blev meget ekspansive år – de sidste af slagsen i lang tid. Vælgerne skulle gøres glade for enhver pris, og EF tilhængerne lovede en stor økonomisk fordel, der ville fremkomme her og nu. Men vi begyndte vores tid som medlem af EF med, at arbejdsløsheden steg og at den økonomiske politik skulle strammes. Det var ikke så underligt at valget i 1973 blev et vildt protestvalg.

3.3 *Det lange perspektiv*

Figur 6 viser eksportkvoten over 65 år. Den har et klart knæk i 1972: Der var en nedadgående trend i eksportkvoten før medlemskabet og en klart opadgående trend efter. Denne trend førte til et pænt overskud på vare- og tjenestebalancen, omend det først blev synligt efter Krags død næsten seks år efter – og det er fortsat. Nu er det udlandet, der skylder os penge.

De store betalingsbalanceoverskud viste sig først efter, at Krags efterfølger Anker Jørgensen var gået af efter sin femte regeringsperiode. Så det blev først under Schlüter, Nyrup og Fogh, at den fulde effekt fremkom. I dag er vores eksportandel af BNP ca. 24 procentpoint højere, end den var før 1973. Det er en stigning på 85 %. Importen steg en hel del mindre, så betalingsbalancen svingede over til et overskud. Halvdelen af dette overskud skyldes vores olie sektor, der startede i det små i 1972, men den forklarer ikke fremgangen for eksporten.

Det er også klart, at den internationale stigning i oliepriserne, som OPEC-kartellet gennemførte fra oktober 1973, og jordskredsvalget i december 1973 dels stillede store krav til den økonomiske politik, og dels gjorde det svært at føre en økonomisk politik; men det er alt sammen en lang historie, der ikke handler om Krag.

4. **Afslutning: To knæk i udviklingen**

Krag gik af for 45 år siden. Når man ser på, hvad der er de store træk i udviklingen siden da, kan man lidt flot pege på figur 5 og 6. Krags regeringstid var de bedste år nogensinde, for så vidt angår beskæftigelsen – ja, det var de super-gode år, og de sluttede præcis, da han gik af. Der er vist ingen, der tror, at han kunne have fortsat med så lav en arbejdsløshed, selv om han var blevet siddende. Der måtte komme et nedsving – figur 5 viser, at det blev forbløffende stort. Det tog ca. 30 år at komme tilbage til den langsigtede vej for arbejdsløsheden.

På den anden side sluttede Krags regeringsperiode med, at vi blev medlemmer af EF. Hermed startede en eksportudvikling, der vel er hovedforklaringen på, at vi kom ud af nedsvinget og klarede den internationale bank- og gældskrise fra 2007/08 så relativt godt.

Det er bemærkelsesværdigt, at også for eksport- og betalingsbalanceudviklingen tog det lang tid før tingene skete. Eksportandelen er blevet ved med at stige siden 1972, og det tog 20 år før betalingsbalancen kom i overskud.

De negative virkninger af en super-lav arbejdsløshed og de positive virkninger i at tilslutte sig et fællesmarked, der allerede har landets største handelspartnere som medlemmer, er lette at forudsige, men at virkningerne ville blive så store og komme så sent er alligevel overraskende.

Henvisninger:

- Auken, S., Buksti, J.A., 1975. Den indkomstpolitiske problematik i Danmark, med oversigt over statsindgreb i arbejdsmarkedskonflikter 1933-1975. *Økonomi og Politik* 1975(3)
- Card, D., J. Kluve, A. Weber, A., 2010. Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. *Economic Journal* 120 (548): 452-77 (update i *European Economic Review* 2017)
- Danmarks Statistik. *65 år i Tal. Danmark siden 2. verdenskrig*. I-bog, hvor man kan klikke sig frem til tallene: <http://www.dst.dk/extranet/flipping/65aar/index.html>
- Danmarks Statistik. *Statistikbanken* tal fra maj 2017: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>
- Hansen, S., red. 1978. *Krag – som vi kendte ham*. Fremad, Kbh.
- Hibbs, D.A. jr, 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71, 1467-87
- Hjortdal, H., 1999. *Tre røde konger set fra sidelinjen*. Gyldendal, Kbh.
- Holm, S., 2009, 2014. *Statsministeren. Et skuespil om Jens Otto Krag*. Tiderne skifter
- Hotelling, H., 1929. Stability in Competition. *Economic Journal* 39, 41-57
- Krag, J.O., 1969. *Ung mand fra trediverne*. Gyldendal, Kbh.
- Lidegaard, B., 2001. *Jens Otto Krag, 1914-1961*. Gyldendal, Kbh.
- Lidegaard, B., 2002. *Jens Otto Krag, 1962-1978*. Gyldendal, Kbh.
- Maddison Project. URL: ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm.
- Martinov, N., 1986. *Jens Otto*. Vindrose, Kbh.
- Nannestad, P., 1989. *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-1979*. Århus Universitetsforlag, Århus
- Nannestad, P., Paldam, M., 1994. The VP-Function. A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 Years. *Public Choice* 79, 213-45
- Nannestad, P., Paldam, M., 2002. The cost of ruling: A foundation stone for two theories. Chapter 2, 17-44, i Dorussen, H., Taylor, M., red., *Economic Voting*. Routledge, London
- Paldam, C.S., Andresen, R.V., Paldam, C., Paldam, M., 2006. *Mellemløstiden*. Systime, Århus
- Paldam, M., Skott, P., 1995. A rational-voter explanation of the cost of ruling. *Public Choice* 83, 159-72
- Paldam, M., 1984. Ved Phillipskurvens sølvbryllup – Hvad ved vi om løndannelsen.? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 122, 133-51
- Paldam, M., 2004. A small country in Europe's integration – generalizing the political economy of the Danish case. Chapter 8, 195-217, i Eusepi, G., Schneider, F., eds., 2004. *Changing Institutions in the European Union*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Socialdemokratiets valgprogram 1945. *Fremtidens Danmark*. Tilgængeligt på netadressen <http://danmarks-historien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/fremtidens-danmark-socialdemokratiets-valgprogram-1945/>
- Tengroth, B., 1972. *Jag vill ha tillbaka mitt liv*. Bonnier, Stockholm
- Trier, T., 2009. *Krag, et teaterstykke*
- Virkner, H., 1994. *Hils fra mig og kongen*. Aschehoug, København