

# FULD BESKÆF- TIGELSE UDEN INFLATION

## Om mål og midler i Socialdemokratiets økonomiske politik 1950-1953

Af Niels Behrendt Jørgensen

**Med fokus på den fulde beskæftigelse som målet for Socialdemokratiets politik viser artiklen, hvorledes partiet i begyndelsen af 1950'erne med inspiration fra Sverige integrerede arbejdsmarkedspolitikken som et nyt redskab i sin økonomiske politik.<sup>1</sup>**

I den moderne danske økonomiske og politiske historie markerer perioden 1949-50 på en række områder et skel, som meget rammende er blevet kaldt "grænseområdet mellem den korte og den lange efterkrigstid".<sup>2</sup>

På det økonomiske område påførte Englands devaluering i 1949 og råvareprisstigningerne som følge af Korea-krigens udbrud i 1950 Danmark et kraftigt forværret bytteforhold i udenrigshandelen, som kom til at præge den danske økonomi i en lang årrække derefter. Desuden var de handelsliberaliseringer, der blev gennemført indenfor det europæiske økonomiske samarbejde, OEEC, uheldige for Danmark, da de først og fremmest ramte de kvantitative restriktioner, som Danmarks udenrigshandel i høj grad byggede på, mens andre landes toldrestriktioner fik lov at blive.

Også det politiske billede ændredes i 1950. De økonomiske problemer kombineret med en betydelig politisk modstand mod den socialdemokratiske regerings direkte indgreb i økonomien førte til et regeringsskifte i oktober, da regeringen kom i mindretal på Retsforbundets forslag om at ophæve smørrationeringen. Venstre og De Konservative dannede en ny regering, der ikke gik af vejen for at gennemføre de nødvendige forbrugsbegrænsninger med generelle finanspolitiske stramninger frem for direkte reguleringer af priser og vare-mængder. Der kom til at blæse mere liberalistiske vinde over landet med en stigende arbejdsløshed til følge.

Spørgsmålet er nu, om perioden omkring 1950 også kan siges at markere et brud i Socialdemokratiets politik. Det bærende synspunkt i denne artikel er, at den politik for "den lange efterkrigstid", som Socialdemokratiet formulerede i perioden 1950-53, ganske vist førte til et mere nuanceret syn på de økonomiske midler, men kun for mere effektivt at kunne gennemføre det samme politiske mål: fuld beskæftigelse.<sup>3</sup> Det skal vises, hvordan de socialdemokratiske økonomer med inspiration fra Sverige integrerede tankerne om en aktiv arbejdsmarkedspolitik i partiets fuldbeskæfti-

gelsespolitik som en løsning på de problemer, den hidtil førte politik var løbet ind i omkring 1950. Desuden skal det skitseres, hvilken afgørende rolle Arbejdsmarkedskommissionen, der var blevet nedsat i 1949, fik i forbindelse med den praktiske udformning af den nye socialdemokratiske fuldbeskæftigelsespolitik.

Men for at kunne forklare, på hvilken måde partiets fuldbeskæftigelsespolitik ændrede sig efter 1950, er det dog nødvendigt først at kaste et kort blik på den politik, der var blevet ført i perioden 1945-50, og de problemer, den var løbet ind i.

### “Fremtidens Danmark”s beskæftigelsespolitik

Der har i de senere år været ført en intens debat om de økonomiske midler, som Socialdemokratiet opstillede for sin efterkrigspolitik i arbejdsprogrammet *Fremtidens Danmark* fra 1945. Navnlig programmets nye syn på finanspolitikken har været heftigt debatteret.<sup>4</sup> Med den store opmærksomhed, programmets finanspolitiske tanker har været genstand for, må det dog ikke glemmes, at programmets – lad os nøjes med at kalde dem “moderne” finanspolitiske ideer kun var ét middel blandt flere til at opnå et bestemt politisk mål: Den fulde beskæftigelse.

I *Fremtidens Danmark* blev kampen mod arbejdsløsheden ikke blot betragtet som et nødvendigt socialt hensyn, men som en afgørende måde, hvorpå demokratiet skulle bevise sit værd.<sup>5</sup> Erfaringerne fra tredivernes arbejdsløshedskrise sagde, at borgerne ville miste tilliden til det demokratiske system, hvis det ikke var i stand til at forhindre længerevarende arbejdsløshedsperioder. Motiverne til at holde den fulde beskæftigelse som overordnet mål for den økonomiske politik var altså ikke først og fremmest af økonomisk art. Det var et klart politisk motiveret mål.

De midler til at opnå den fulde beskæftigelse, som programmet skitserede, var dog økonomiske. For at bekæmpe de økonomiske kriser skulle staten føre en moderne konjunkturpolitik, hvor en eventuel nedgang i efter-

spørgslen efter arbejdskraft skulle undgås ved at føre en finanspolitik, der kunne holde forbrug og investeringer oppe.<sup>6</sup>

Konjunkturpolitikken indgik dog kun som en del af et langt mere storstilet fuldbeskæftigelsesprojekt, der stræbte efter en gradvis industrialisering af landet. Udviklingen siden trediverne tydede på, at landbruget ikke i længden kunne skaffe beskæftigelse til den stadigt voksende befolkning og snarere måtte formodes at ville skille sig af med arbejdskraft. Hvis der i fremtiden skulle skabes fuld beskæftigelse i Danmark, måtte der derfor finde en udvidelse af industri- og håndværksfagene sted. En rationalisering af produktionen samt en aktiv statslig regulering af import og eksport, der skulle fremme småindustri og håndværk, var vigtige elementer i den strukturforandrende fuldbeskæftigelsespolitik, som blev skitseret i *Fremtidens Danmark*.<sup>7</sup>

Med *Fremtidens Danmark* havde Socialdemokratiet altså opstillet en plan til opnåelse af fuld beskæftigelse, der kombinerede en moderne konjunkturpolitik med en planøkonomisk strategi for en gradvis industrialisering af landet. Kodeordene i planen var effektivisering af produktionen, udvidelse af eksporten og økonomisk vækst.

### Problemerne i beskæftigelsespolitikken 1945-50

Socialdemokratiet fulgte i de første fire-fem år efter krigen den beskæftigelsespolitiske linie, som var blevet udformet i *Fremtidens Danmark*. Retorikken blev med tiden modereret, men hovedtrækkene var de samme.<sup>8</sup> Politikken løb dog ind i to afgørende problemer: Det ene var af principiel art og fandtes sådan set allerede fra 1945, det andet opstod i forbindelse med handelsliberaliseringerne fra 1949.

Det principielle problem i fuldbeskæftigelsespolitikken vedrørte spørgsmålet om lønningernes fastsættelse. Til dette spørgsmål formåede *Fremtidens Danmark* ikke at give et svar, der på en tilfredsstillende måde forenede det økonomisk hensigtsmæssige med det politisk mulige.

I et samfund, hvor der blev ført en aktiv konjunkturpolitik med de generelle finanspolitiske midler, som *Fremtidens Danmark* opstillede, ville fagbevægelsens frie ret til at føre lønpolitik være en alvorlig destabiliserende faktor. Når der var opnået bare tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse, ville fagbevægelsen stå så stærkt, at den kunne kræve lønstigninger, der oversteg stigningen i produktionen, og der ville blive skabt inflation. Den økonomisk set oplagte løsning på dette problem var at lade lønningerne regulere fra centralt hold, ligesom det skete med mange andre faktorer i samfundet.<sup>9</sup> Politisk set var denne tanke dog uacceptabel for fagbevægelsen, da bevægelsens eksistensberettigelse var tæt knyttet til den frie forhandlingsret. Derfor blev sådanne tanker da også kun formuleret i meget vage og tvetydige vendinger i *Fremtidens Danmark*.<sup>10</sup>

Det andet problem, der stødte til med OEEC's handelsliberaliseringer fra 1949, berørte ikke blot den finanspolitiske konjunkturpolitik, men hele det planøkonomiske beskæftigelses- og industrialiseringsprojekt.

Afviklingen af importreguleringen havde afgørende betydning for penge- og finanspolitikens funktion. Uden kontrol med udenrigshandelen kunne et truende betalingsbalanceunderskud nu kun bekæmpes med en penge- og finanspolitisk stramning. Den nye rolle som beskæftigelsesfremmende faktor, den generelle økonomiske politik var blevet tildelt siden 1945, måtte derfor vige til fordel for dens klassiske funktion som middel til at regulere betalingsbalancen.<sup>11</sup> Med de generelle økonomiske midler kunne efterspørgslen herefter kun hæves til det punkt, hvor der opstod inflation og betalingsbalanceunderskud, og derfra var der stadig langt til fuld beskæftigelse.<sup>12</sup>

Desuden førte opgivelsen af den statslige kontrol med udenrigshandelen til afgørende problemer for det planøkonomiske industrialiseringsprojekt. Kontrollen med tildelingen råvarer og eksportordrer indgik som nævnt som et af de vigtige elementer i industrialiseringspolitikken. Problemet var dog, at mulighederne for derigennem at begunstige indu-

strien var begrænset til en prioritering mellem de virksomheder, der selv ønskede at udvide produktionen. For at systemet overhovedet kunne fungere, var det derfor en vigtig forudsætning, at der fandtes en stor generel efterspørgsel i samfundet, som kunne fremme erhvervenes frivillige investeringslyst.<sup>13</sup> Da nu kontrollen med udenrigshandelen så ud til langsomt at glide staten af hænde, og finans- og pengepolitikken ikke længere kunne bruges til at opretholde det nødvendige efterspørgselsoverskud, var denne industrialiseringsstrategi reelt sat ud af kraft.

Da Hans Hedtofts regering trådte tilbage i efteråret 1950, var der således både alvorlige principielle og praktiske problemer i Socialdemokratiets fuldbeskæftigelsespolitik, der krævede overvejelse: Hvordan bevarede man fagbevægelsens ret til at føre lønforhandlinger i et samfund med fuld beskæftigelse? Hvordan kunne man skabe fuld beskæftigelse, når finans- og pengepolitikken nu kun i begrænset grad kunne fremme beskæftigelsen? Og var det overhovedet muligt at føre planøkonomisk industrialiseringspolitik uden direkte kontrol med udenrigshandelen?

## Det svenske forbillede

I sine erindringer *Travl tid, god tid* omtaler Jens Otto Krag sit møde i maj 1945 med en række af forfatterne til den svenske arbejderbevægelses efterkrigsprogram, De 27 punkter. I den forbindelse giver han følgende beskrivelse af de danske socialdemokraters opfattelse af de selvbevidste storebrødre i Sverige:

“Og vi blev modtaget med størst mulig åbenhed og venlighed. Men det faldt jo ikke de svenske partifæller ind at spørge om vort efterkrigsprogram “Fremtidens Danmark” eller om vore vurderinger. Det følte vi os på ingen måde skuffet over. Vor beundring for den svenske bevægelse var helhjertet, og vi erkendte klart, at de svenske socialdemokrater, med al deres viden og kunnen, måtte have førerstillingen i forhold til os, der havde siddet muret inde i okkupationens formørkelse i fem år.”<sup>14</sup>

Sverige var i en lang årrække efter krigen den skandinaviske arbejderbevægelses foregangsland – og ifølge Krag var de svenske socialdemokrater selv udmærket klar over det. Her var de fælles visioner om et fuldbeskæftigelses-samfund domineret af en aktiv statslig styring af forbrug og investeringer ført længst ud i livet. Desuden førtes der i Sverige en livlig debat om nogle af de økonomiske og ideologiske problemer, som også den danske arbejderbevægelse stod over for. Derfor var det fristende for de danske socialdemokrater at skele til Sverige, både når der skulle indføres nye praktiske løsninger og optages nye politiske ideer.

Således var det også nærliggende at lade sig inspirere af svenskerne, når der skulle findes nogle mulige løsninger på de problemer, den socialdemokratiske fuldbeskæftigelsespolitik var løbet ind i frem til 1950. I forbindelse med den svenske landsorganisations kongres i september 1951 udgav organisationen betænkningen *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, der beskrev en helt ny model for et samfund med fuld beskæftigelse uden inflation.<sup>15</sup> Mon der ikke skulle være nogle gode ideer at hente her?

### Det rehn-meidnerske program

I perioden 1948-51 udviklede de svenske LO-økonomer Gösta Rehn og Rudolf Meidner grundtrækkende i den fuldbeskæftigelsespolitik, som blev beskrevet i LO-betænkningen *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*.<sup>16</sup> De forholdt sig begge kritiske overfor den model, den engelske økonom William Beveridge havde opstillet i sin bog *Full Employment in a Free Society* fra 1944. Beveridge's fuldbeskæftigelsespolitik var baseret på, at staten skabte et efterspørgseloverskud i samfundet. Efter Rehns og Meidners mening var det ikke nogen holdbar løsning, da det derved reelt blev fagbevægelsens ansvar gennem lønpolitisk tilbageholdenhed at undgå inflation og opretholde den samfundsøkonomiske balance.

I *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* forsøgte de derfor at opstille en alternativ fuldbeskæftigelsespolitik, der kunne bevare fagbevægelsens frihed. Den fuldt udviklede model, der har fået navnet det rehn-meidnerske program, indeholdt tre vigtige elementer: en restriktiv finanspolitik, en solidarisk lønpolitik og et helt nyt økonomisk styringsinstrument – en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Det var et grundsynspunkt i Rehns og Meidners opfattelse af inflationen, at dens væsentligste årsag ikke var lønstigningerne, men derimod stigningerne i de erhvervsdrivenes gevinster. Under fuld beskæftigelse skabt ved overefterspørgsel i samfundet ville virksomhederne have udsigt til store overskud, og derfor var det fristende for dem at konkurrere om arbejdskraften ved at tilbyde højere lønninger. I en sådan situation kunne fagbevægelsen ikke med rimelighed udvise samfundsøkonomisk ansvar ved at frasige sig mulige lønstigninger.

Ansvar for den samfundsøkonomiske stabilitet måtte derfor nødvendigvis ligge hos det offentlige. Det måtte være en opgave for den økonomiske politik at undgå, at der opstod overefterspørgsel efter arbejdskraft og dermed gevinstinflation. Det skulle ske ved, at staten gennem en mere restriktiv finanspolitik holdt efterspørgslen i samfundet på et balanceret niveau. Kun hvis fagbevægelsen ikke blev drevet til at øge lønkravene på grund af overefterspørgsel efter arbejdskraft, kunne den fortsat bevare sin frihed som interesseorganisation samtidig med, at den kunne udvise et vist samfundsøkonomisk ansvar.<sup>17</sup>

Fagbevægelsens samfundsøkonomiske ansvar under den fulde beskæftigelse udgjordes af en samordnet, solidarisk lønpolitik, der stræbte efter lige løn for lige arbejde og generel lønudjævning mellem grupperne på arbejdsmarkedet. Ved hjælp af denne centraliserede lønpolitik skulle fagbevægelsen forsøge at undgå, at lønstigningerne oversteg stigningen i produktiviteten, samtidig med at de alligevel sikrede arbejderne en stigende andel af nationalindkomsten. Hvis lønpolitikken blev tilrettelagt på den rigtige måde, ville lønstig-

ningerne ligefrem kunne fungere som et middel til at fremme produktion og effektivitet, hævdedes det.<sup>18</sup>

Den restriktive finanspolitik og den samordnede lønpolitik var begge medvirkende til at begrænse inflationen, men de var dog tilsyneladende i modstrid med hinanden: Finanspolitikken skulle undgå fuld beskæftigelse, mens omvendt den fulde beskæftigelse var forudsætningen for lønpolitikken. Til løsning af det problem måtte den økonomiske politik tilføjes et helt nyt strukturelt styringsinstrument, der i sin endelige udformning fik navnet aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Endnu i 1951 var den aktive arbejdsmarkedspolitik dog kun groft skitseret. I LO-betænkningen beskrives, hvorledes den fulde beskæftigelse skulle opnås ved, at staten gennem lokale indgreb fremmede beskæftigelsen indenfor de områder, hvor der opstod arbejdsløshed. Indgrebene skulle blandt andet bestå i tilvejebringelse af arbejde gennem offentlige arbejder eller direkte støtte til enkelte virksomheder. Desuden skulle den frivillige overflytning af arbejdskraften til fag, virksomheder og steder, hvor der var behov for den, fremmes ved hjælp af forskellige overflytningsstimulanser.<sup>19</sup>

En statslig indgriben i arbejdsmarkedets forhold af dette omfang var ikke tidligere set, og den aktive arbejdsmarkedspolitik udgør da også de svenske LO-økonomers væsentligste bidrag til udformningen af den økonomiske politik. Arbejdsmarkedspolitikken var tiltænkt den centrale funktion at hæve beskæftigelsesniveauet op til fuld beskæftigelse, uden det førte til inflation.

Rehns og Meidners model syntes at indeholde nogle oplagte løsninger på de problemer, som det danske socialdemokratis beskæftigelsespolitik var strandet på i 1950. Den tilbød en løsning på problemet med fagbevægelsens rolle under fuld beskæftigelse og opstillede en model til, hvordan fuld beskæftigelse kunne opnås, selv om man af hensyn til betalingsbalancen måtte føre en forholdsvis stram finanspolitik. Desuden bød det nye arbejdsmarkedspolitiske redskab på en mulighed for

fortsat at kunne styre erhvervsudviklingen i retning af industriel vækst. To af periodens førende socialdemokratiske idéudviklere, kontorchefen i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Jørgen Paldam, og tidligere handelsminister og kommende økonomi- og arbejdsminister, Jens Otto Krag, var da heller ikke sene til at integrere de nye svenske ideer i deres programmatiske skrifter. Men det var ikke helt de samme elementer i modellen, de hver især lagde vægt på.

### Jørgen Paldam og den produktivitetsfremmende lønpolitik

Jørgen Paldam præsenterede de rehn-meidnerske tanker i en forholdsvis lang artikel i *Arbejderen* i december 1951 om "Priser og lønninger under fuld beskæftigelse".<sup>20</sup> Selv om artiklen hverken nævnedes Gösta Rehn, Rudolf Meidner eller den svenske LO-betænkning, der var udkommet nogle få måneder før, synes det dog oplagt, at inspirationen måtte komme derfra.

Artiklen tog udgangspunkt i det urimelige i, at fagbevægelsen skulle påtage sig hovedansvaret for prisudviklingen i et samfund med fuld beskæftigelse. En af landets førende moderne økonomer havde kort forinden hævdet, at "fagforeningerne som kamporganisation, der stræber efter at opnå forhøjede pengelønninger, er uforenelig med en politik, der går ud på at opretholde fuld beskæftigelse."<sup>21</sup> Jørgen Paldam fremhævede i stedet, at "fagbevægelsen er en interesseorganisation og bør være en interesseorganisation."<sup>22</sup> Dette udelukkede dog ikke, at fagbevægelsen samtidig tog udstrakte samfundshensyn, hvis blot den økonomiske politik blev tilrettelagt på den rette måde.

Derefter fremstillede Jørgen Paldam en række af de vigtigste elementer i den rehn-meidnerske teori: Problemet med gevinstinflationen, den restriktive finanspolitik og lønpolitikens forhold til produktivitetsudviklingen. Dog var den aktive arbejdsmarkedspolitik kun overfladisk beskrevet. Det blev blot bemærket, at det kunne blive nødvendigt at afhjælpe



midlertidig lokal ledighed på specielle områder med særlige offentlige foranstaltninger. Afsluttende konkluderede Paldam:

“Lykkes det at få tilrettelagt den fulde beskæftigelse på en sådan måde, at man undgår profitinflation og i stedet får konkurrence mellem de erhvervsdrivende, bliver der spillerum for fagbevægelsens lønpolitik. I en sådan økonomisk situation vil lønkrav kunne virke som en dynamisk faktor, der ansporer til effektivisering af produktionen.”<sup>23</sup>

Med hjælp fra de svenske ideer havde Jørgen Paldam således fundet en løsning på det principielle problem med fagbevægelsens lønkrav under fuld beskæftigelse, som havde eksisteret i den socialdemokratiske beskæftigelsespolitik siden Fremtidens Danmark. Frem for den lønmæssige tilbageholdenhed, som hidtil havde været en nødvendighed for at undgå inflationen, skulle fagbevægelsens lønkrav nu i stedet medvirke til at drive samfundet fremad.

Det var dog en afgørende forudsætning, at samfundsøkonomien var i konstant vækst, så der kunne blive plads til lønkravene. Derfor satte Jørgen Paldam de rehn-meidnerske tanker fra artiklen i Arbejderen ind i en større vækstpolitisk sammenhæng i sin bog Planlægning for velfærd, som blev til umiddelbart efter.<sup>24</sup> Her fremstillede han netop frembringelsen af flest mulige goder som den danske arbejderbevægelses mål nummer 1. Opretholdelsen af fuld beskæftigelse var en vigtig forudsætning for opnåelsen af dette hovedmål, og i bogen beskrev Jørgen Paldam detaljeret, hvordan det med en differentiering og dirigering af de generelle økonomiske midler skulle være muligt at opnå fuld beskæftigelse i det danske samfund.

Som i artiklen i Arbejderen synes Jørgen Paldam i Planlægning for velfærd ikke at lægge synderlig vægt på den aktive arbejdsmarkedspolitik, der ellers indgik som et afgørende nyt element til styringen af den fulde beskæftigelse i det rehn-meidnerske program. Det nærmeste, han kom en arbejdsmarkedspolitik, var et generelt ønske om en øget be-

vægelighed på arbejdsmarkedet.<sup>25</sup> Det lå ham tilsyneladende mere på sinde, hvordan der ved hjælp af de generelle økonomiske midler kunne føres en økonomisk vækstpolitik, der kunne give plads til fagbevægelsens lønpolitik. Men herved havde han jo også løst et afgørende principielt problem i Socialdemokratiets beskæftigelsespolitik siden 1945.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik spillede derimod en afgørende rolle i det forslag til en ny fuldbeskæftigelsespolitik, som Jens Otto Krag skitserede i en lille, men central artikel fra foråret 1953.

### Jens Otto Krag og den aktive arbejdsmarkedspolitik

Til bogen *Idé og arbejde*, der blev udgivet i anledning af Hans Hedtofts 50-årsdag i 1953, bidrog Jens Otto Krag med en artikel med titlen “Staten og den demokratiske socialisme”.<sup>26</sup> I den forholdsvis korte artikel greb Krag fat i den grundlæggende problemstilling, der lå i bogens titel: Hvordan forenede man de politiske ideer med det praktiske arbejde? Han beskrev, hvorledes de klassiske idealer om frihed, lighed og fællesskab i stigende grad var blevet afløst af mere moderne ideer som trykthed og stigende levestandard. Spørgsmålet var dog, hvorledes man kunne overføre disse nye idealer til praktisk politik. Her var opretholdelsen af den fulde beskæftigelse ifølge Krag en afgørende forudsætning:

“Den ændrede kapitalisme kan vise tendens til stagnation. Den fulde beskæftigelse vil bringe dynamikken til live. – Velfærdsstatens bestræbelser for indkomstudjævning kan nærme sig sin grænse, fordi man med stagnerende produktion og et forældet skattesystem ikke kan skaffe midler til større socialpolitiske fremskridt. – Frygten for arbejdsløshed gør arbejderen og kontorfunktionæren til en tøvende medarbejder i anstrengelserne for at hæve produktiviteten. – Beskæftigelsesproblemetets løsning synes med andre ord at være een af de væsentlige forudsætninger for, at vi kan komme videre.”<sup>27</sup>



*“Hold Fast ved beskæftigelsen”, socialdemokratisk valgplakat fra 1950. (ABA)*

Med disse klare sætninger, hvis retorik kunne høre hjemme i et parti-program, fik Krag slået fast, at den fulde beskæftigelse måtte betragtes som den dynamiske faktor i hele samfundets udvikling. Derfor måtte der findes en metode til at opretholde fuld beskæftigelse i samfundet, uden der samtidig opstod inflation og betalingsbalanceproblemer.

Dernæst beskrev Krag, hvordan løntilbageholdenheden var en afgørende forudsætning for den fuldbeskæftigelsespolitik, som var blevet formuleret i Beveridges bog *Full Employment in a Free Society* – at *Fremtidens Danmark* byggede på samme forudsætning nævnedes han dog ikke. Men kunne det forventes, at fagbevægelsen udviste et sådant samfundsansvar? Krag skrev:

“Den svenske landsorganisation har i 1952 udsendt en betænkning om “Fackforeningsrörelsen och den fulla sysselsättningen”, hvori man fastslår og efter min mening med rette, at dette hovedpunkt i Beveridge’s politik ikke kan holde i virkeligheden. Fagbevægelsen hverken kan eller bør påtage sig hele ansvaret for den samfundsmæssige stabilitets opretholdelse.”<sup>28</sup>

Det var altså her, det rehn-meidnerske program kom ind i billedet: Opretholdelsen af den samfundøkonomiske stabilitet måtte i stedet være en opgave for den økonomiske politik.

Med udgangspunkt i den svenske LO-betænkning beskrev Krag derefter, hvordan den økonomiske politik måtte tilrettelægges, så efterspørgslen lå på et balanceret niveau, hvor der i enkelte fag var overefterspørgsel efter arbejdskraft, mens der i andre var ligevægt og i nogle endda ledighed. Det var altså ikke den generelle penge- og finanspolitik, der skulle bringe samfundet hele vejen op på fuld beskæftigelse. Den endelige opnåelse af den fulde beskæftigelse skulle i stedet ske med en række konkrete indgreb på arbejdsmarkedet:

“Næste led på vejen mod en gradvis hævelse af niveauet indtil den fulde beskæftigelse bliver nu, at man finder ud af, hvilke dele af erhvervslivet,

der bør stimuleres til udvidelse, sådan at arbejdere fra fagene med arbejdsløshed kan omskoles og overflyttes til fagene med tendens til overbeskæftigelse – eller, hvad der naturligvis er lige så godt, at der finder udvidelser sted i industrier, der direkte skaffer de ledige arbejde uden omskoling.”<sup>29</sup>

Det var de svenske LO-økonomers nye ideer om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som Krag her gjorde sig til fortaler for. I det rehn-meidnerske program indgik arbejdsmarkedspolitikken jo som et vigtigt element i en fuldbeskæftigelsespolitik, der ikke undergravede fagbevægelsens uafhængighed, og det var da også den overordnede ideologiske funktion, den var tildelt i Krags artikel. Men der ud over udgjorde indførelsen af det nye strukturelle element i den økonomiske politik også en konkret løsning på de problemer, den socialdemokratiske beskæftigelsespolitik var løbet ind i fra 1949.

Først og fremmest betegnede arbejdsmarkedspolitikken en løsning på problemet med, at finanspolitikken i forbindelse med handelsliberaliseringerne ikke længere i samme grad kunne bruges til at fremme beskæftigelsen. Den stramme finanspolitik, som Danmark var nødt til at føre af hensyn til betalingsbalancen, indgik som et vigtigt element i det rehn-meidnerske system, og indførelsen af en arbejdsmarkedspolitik kunne således forene det ideologisk ønskelige med det praktisk nødvendige. Den tilbød jo netop en mulighed for at hæve beskæftigelsen op over den grænse, hvor der ellers ville opstå betalingsbalanceproblemer.

Dernæst tilbød arbejdsmarkedspolitikken en mulighed for fortsat at føre strukturforandrende erhvervs politik, og det endda på en mere aktiv og positiv måde, end det havde været muligt med den direkte regulering af råvarer og eksportordrer, der jo kun fungerede negativt som dæmper af uønsket vækst. Dette strukturforandrende potentiale i arbejdsmarkedspolitikken havde Krag blik for i sin artikel. På dette punkt bevægede han sig ud over de tanker, der var formuleret i den svenske LO-betænkning, og tilføjede modellen en



række elementer, der var tilpasset de særlige danske forhold, nemlig det påtrængende behov for en udvidelse af eksporten af især industrivarer.<sup>30</sup>

Det var ønsket om, at investeringerne i udvidelse af produktionen blev dirigeret i den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige retning, som Krag her integrerede i sin arbejdsmarkedspolitiske model. Denne tanke var dog ikke ny. Muligheden for gennem en aktiv erhvervspolitik positivt at påvirke landets strukturelle udvikling i retning af industriel vækst var allerede blevet taget i anvendelse ved udformningen af industrilånelovene i foråret 1950. Desuden havde den været diskuteret i Arbejdsmarkedskommissionen i forbindelse med dens arbejde for at fremme den produktive beskæftigelse. Inden de ideologiske perspektiver af denne nye erhvervspolitik fremstilles, vil det derfor være på sin plads kort at opridsse tankerne bag, som de kom til udtryk i Arbejdsmarkedskommissionens stærkt politiserede arbejde frem til 1953.

### **Kampen om udvidelsen af den produktive beskæftigelse**

I december 1949 oprettede den socialdemokratiske regering to institutioner, der begge skulle få stor betydning for udformningen af 1950'ernes erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik. Den ene var handelsministeriets produktivitetsudvalg, der blev nedsat som følge af en OEEC-beslutning om at forøge produktiviteten i medlemslandene. Den anden var Arbejdsmarkedskommissionen, der blev nedsat under arbejds- og boligministeriet efter opfordring fra fagbevægelsen, der bl.a. frygtede de beskæftigelsesmæssige virkninger, som det bebudede produktivitetsudvalgs arbejde kunne have.

Arbejdsmarkedskommissionen blev sammensat af repræsentanter for de vigtigste organisationer på arbejdsmarkedet, et par særligt sagkyndige samt repræsentanter fra centraladministrationen. Cand.jur. Aksel Skalts, der var departementschef i boligministeriet, blev udpeget til formand, og cand.polit. Per

Kirstein blev en indflydelsesrig leder af kommissionens sekretariat.

I kommissionens meget brede kommissorium fra 14. december 1949 blev det indledningsvis fremhævet som en social og samfundsøkonomisk nødvendighed, at der blev udformet en "positiv beskæftigelsespolitik", der var baseret på en udbygning af det almindelige produktive erhvervsliv. Som et element i denne "positive beskæftigelsespolitik" indgik en vurdering af, hvorvidt de midler, der hidtil havde været brugt på forskellige offentlige beskæftigelsesarbejder, i stedet kunne anvendes til støtte til den eksisterende industri eller til anlæggelse af ny.<sup>31</sup> Kommissionens overordnede opgave var altså at formulere en erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik som alternativ til den offentlige beskæftigelsespolitik, der ikke kunne videreføres forsvarligt, når effekterne af handelsliberaliseringerne satte ind.

Af kommissionens detaljerede mødereferater og indstillinger til regeringen kan det ses, hvorledes den frem til regeringsskiftet i 1950 beskæftigede sig med en lang række aspekter af spørgsmålet om, hvordan det offentlige kunne medvirke til en udvidelse af den permanente, produktive beskæftigelse. Mange af emnerne kom senere til at indgå i andre sammenhænge og fik stor betydning for tilrettelæggelsen af 1950'ernes erhvervspolitik. Arbejdsmarkedskommissionen behandlede dem ud fra det overordnede synspunkt, at de kunne bidrage til at fremme den produktive beskæftigelse. Derved spiller kommissionens diskussioner i dens første leveår en central rolle for forståelsen af den socialdemokratiske regerings beskæftigelsesfremmende politik i særdeleshed og for 1950'ernes erhvervspolitik i almindelighed.<sup>32</sup>

Et vigtigt element i bestræbelserne for at udvide den produktive beskæftigelse blev diskuteret i foråret 1950 og omhandlede anvendelsen af de såkaldte modværdimidler. Modværdimidlerne var de penge, den danske stat havde forpligtet sig til at indbetale i Nationalbanken som modvægt til de dollars, der blev givet i Marshall-hjælp. USA pressede på for, at pengene skulle anvendes som et led i libe-

raliseringspolitikken til fremme af produktivitet og valutaindtjening. Resultatet blev vedtagelsen af en række erhvervsstøttelove, der brød afgørende med de hidtidige ordninger ved at give mulighed for at yde en betydelig økonomisk støtte til virksomheder, selv om der måtte være indenlandsk konkurrence på det pågældende område. Meningen med denne "ubillige konkurrence" var at fremme konkurrencedygtigheden og tvinge virksomhederne ud på eksportmarkederne.<sup>33</sup>

Arbejdsmarkedskommissionen deltog i denne diskussion ud fra et beskæftigelsesmæssigt synspunkt og fremførte blandt andet ønsket om støtte til opførelse af såkaldte værkstedshuse, der skulle fungere som rugekasse for ny småindustri. Den direkte statslige støtte til private foretagender var jo ikke blot relevant i forhold til konkurrencedygtighed og eksport; den var i lige så høj grad et helt nyt beskæftigelsespolitisk element, der kunne gøre det muligt fortsat at fremme den produktive beskæftigelse inden for industri og håndværk, selv om den direkte kontrol med udenrigshandelen måtte opgives.

Med VK-regeringens tiltræden blev den aktive statslige medvirken til udvidelse af produktion og beskæftigelse et særdeles kontroversielt emne. Arbejdsmarkedskommissionen fik ganske vist lov til at fortsætte sit arbejde, men dagsordenen blev ændret, så den nu i stedet fik til opgave at afhjælpe de uheldige beskæftigelsesmæssige virkninger af den førte økonomiske politik ved at fremme overflytningen af ledig arbejdskraft til områder, hvor der stadig var efterspørgsel.

I de følgende tre år udviklede Arbejdsmarkedskommissionen sig til en åben kampplads for de modstridende politiske interesser i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Overflytningen af ledig arbejdskraft viste sig hurtigt at drukne i generel konjunkturledighed, og dermed havde kommissionen reelt udspillet den rolle, den var blevet tildelt fra politisk hold. I stedet fremhævede arbejderrepræsentanterne og kommissionens sekretariat den planøkonomiske industrialiseringsstrategi, kommissionen havde været med til at ud-

forme under den tidligere regering, som et nødvendigt beskæftigelsespolitisk alternativ til VK-regeringens tillid til markedets selvregulerende kræfter. Denne åbne kritik af regeringens politik var særdeles risikabel, og arbejderrepræsentanterne var da også bevidste om, at de spillede højt spil, og hele kommissionens eksistens kunne blive bragt i fare.

I foråret 1953 udarbejdede kommissionens sekretariat en redegørelse, hvor det forsøgte at hæve sig over de aktuelle uenigheder og betragte beskæftigelsesproblemerne på lidt længere sigt. Her blev det fremhævet, at udsigten til, de store fødselsårgange fra 1940'erne snart ville strømme ud på arbejdsmarkedet, gjorde behovet for en udvidelse af den produktive beskæftigelse og en effektiv erhvervsvejledning af de unge særdeles påkrævet. I kommissionen var der almindelig enighed om, at spørgsmålet om de store årganges optagelse på arbejdsmarkedet var det vigtigste erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske problem i de kommende år. Derfor udarbejdede kommissionen i oktober 1953 en skrivelse til regeringen, hvor det tvingende nødvendige i løsningen af dette problem blev understreget.<sup>34</sup>

Da kommissionen henvendte sig til regeringen med disse tungtvejende argumenter for udvidelse af den produktive beskæftigelse, var Socialdemokratiet netop kommet til regeringsmagten igen. Hvis den nye regering ikke allerede ventede henvendelsen, må den siges at være kommet særdeles belejligt.

### **Fra politisk kamp til ideologisk projekt**

Mens Arbejdsmarkedskommissionen således kæmpede med de konkrete politiske problemer i forbindelse med den nye produktionsfremmende beskæftigelsespolitik, blev tankerne gradvist indarbejdet i Socialdemokratiets programatiske skrifter. Tankerne om ydelse af lån til private virksomheder efter samme princip som i erhvervsstøttelovene fra marts 1950 findes i Jørgen Paldams bog *Planlægning for velfærd*.<sup>35</sup> Desuden findes nødvendigheden af en udvidelse af den industrielle be-

skæftigelse gennem aktiv statslig støtte som nævnt indarbejdet i Jens Otto Krags arbejdsmarkedspolitiske model i artiklen "Staten og den demokratiske socialisme".

En fuldbeskæftigelsespolitik tilrettelagt efter de retningslinier, som de to økonomer beskrev, udviste et noget mere nuanceret syn på de økonomiske midler end den, der var blevet udformet i Fremtidens Danmark. Den moderne finanspolitik, der i 1945 var blevet tillagt en altafgørende rolle, blev nu kun betragtet som første skridt på vejen mod den fulde beskæftigelse. De generelle økonomiske midler var blevet suppleret med en aktiv erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik, der skulle bringe samfundet det sidste stykke op på fuld beskæftigelse. Desuden skulle de nye planøkonomiske redskaber gøre det muligt fortsat at påvirke landets strukturelle udvikling i retning af industriel vækst.<sup>36</sup> Selv om midlerne var nye, var målene altså de samme: Fuld beskæftigelse og industriel vækst.

I forhold til tidligere var den fulde beskæftigelse tildelt en afgørende ny funktion. Hvor den fulde beskæftigelse i *Fremtidens Danmark* hovedsageligt blev fremstillet som et politisk motiveret mål med henblik på at sikre befolkningens opbakning til demokratiet, var den nu også en integreret del af den økonomiske vækstpolitik. Jørgen Paldam havde allerede i sin præsentation af det rehn-meidnerske program i Arbejderen betonet, hvorledes fagbevægelsens lønkrav under forudsætning af fuld beskæftigelse kunne medvirke til at fremme produktivitet og økonomisk vækst. Jens Otto Krag havde i sin artikel på lignende måde argumenteret for, at den fulde beskæftigelse måtte betragtes som grundlaget for arbejderens medvirken til effektiviseringer og for den økonomiske vækst, der kunne skaffe midler til socialpolitiske fremskridt.

Den udvidelse af den produktive beskæftigelse, som Arbejdsmarkedskommissionen havde kæmpet for, og som Jørgen Paldam og Jens Otto Krag havde givet ideologiske udformninger, var således af afgørende betydning for Socialdemokratiet. Kun ved en fuldbeskæftigelsespolitik tilrettelagt som en udvik-

delse af den almindelige produktive beskæftigelse kunne der blive plads til fagbevægelsens lønkrav. En sådan politik skabte økonomisk vækst, samtidig med at den var det mest effektive omfordelingspolitiske middel. Og kun hvis staten som sit primære mål stræbte efter, at så mange som mulig var i arbejde og forsørgede sig selv, kunne der i anden omgang blive råd til de socialpolitiske tiltag, der normalt opfattes som velfærdsstaten.

Krags artikel tilføjes et yderligere perspektiv, når det tages i betragtning, at han i samme periode, som han skrev artiklen, var i færd med at udarbejde udkastet til arbejdsprogrammet *Vejen til fremskridt*, der blev vedtaget på Socialdemokratiets kongres i juni 1953.<sup>37</sup> Det er derfor nærliggende at betragte artiklen som et indblik i de tanker, Krag lagde bag formuleringerne i arbejdsprogrammet. Artiklen bliver derved til mere end en tilfældig teoretisk redegørelse; den bliver måske ligefrem et udtryk for teorien bag en ny politisk praksis.

### "Vejen til fremskridt"

Arbejdsprogrammet *Vejen til fremskridt*<sup>38</sup> fra 1953 var på mange punkter identisk med programmet *Frihed, arbejde og tryghed* fra året før. Det var dog udvidet med et indledende ideologisk afsnit om den demokratiske socialisme og et afsluttende afsnit om Danmarks forhold til omverdenen. Ét af programmets overordnede ideologiske mål var, at frihed og social tryghed måtte gå hånd i hånd, og det skete bedst ved opretholdelse af beskæftigelsen: "Høj og voksende beskæftigelse" var det første krav, der måtte opfyldes, for at økonomiske fremskridt og social tryghed kunne skabes.<sup>39</sup>

I øvrigt var programmet præget af en nærmest påfaldende mangel på retningslinier for den generelle økonomiske politik. 1952-programmets krav om en tilbagevenden til den økonomiske linie fra 1947-50 og om den fulde beskæftigelse som målsætning for den generelle økonomiske politik var helt udeladt. Det blev blot vagt formuleret, at en lav rente og en smidig kreditpolitik burde tilstræbes for



*“By og land rykker nærmere hinanden”. (Verdens Gang 1960, s 248.)*





at sikre vækst i produktion og beskæftigelse. Finanspolitikken blev ikke nævnt med et ord. Men med hvilke midler skulle den fulde beskæftigelse opnås, når programmet ikke nævnedes den som målsætning for den generelle økonomiske politik?

I afsnittet om produktion og beskæftigelse blev det indledningsvist fremhævet, at betingelsen for al fremgang var, at samfundets kræfter blev forenet om skabelsen af en voksende produktion, der kom hele befolkningen til gavn. En vækst i produktion og beskæftigelse var af særlig vigtighed, da "befolkningen er i så stærk vækst, at der i løbet af 5-6 år vil være en tilgang af unge til arbejdsmarkedet, som er 50 pct. større end nu."

Ud over behovet for en generel udvidelse af den produktive beskæftigelse indeholdt afsnittet også forslag til en række erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske indgreb. Der skulle fortsat ydes billige lån til særligt samfundsvigtige erhvervsområder, som det var tilfældet med Marshall-lånene, og:

"Sæsonarbejdsløshed skal bekæmpes. Områder med permanent ledighed især blandt ufaglærte må gøres til genstand for undersøgelse og ondet afbødes ved fælles indsats gennem privat, kommunalt og statsligt initiativ. Stillet overfor den mulighed, at en international krise på ny kaster arbejdsløshed ud over landene, skal planer forberedes, som holdes i beredskab over for krisearbejdsløshed."<sup>40</sup>

Disse sætninger fandtes ikke i programmet fra året før. Når det tages i betragtning, at Jens Otto Krag havde været pennefører på det nye program, er det derfor nærliggende at tolke dem som en række konkrete forslag til udarbejdelse af en aktiv arbejdsmarkedspolitik som den, Krag havde beskrevet i sin artikel Staten og den demokratiske socialisme, og som var blevet opstillet i den svenske LO-betænkning om *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*.<sup>41</sup>

For Socialdemokratiet repræsenterede forslagene i *Vejen til fremskridt* således en helt ny metode til opnåelse af den fulde beskæfti-



gelse. Af *Fremtidens Danmarks* forestillinger om penge- og finanspolitikens centrale rolle i fuldbeskæftigelsespolitikken var nu kun ønsket om en smidigere rente- og kreditpolitik tilbage. Til gengæld gav programmet en omhyggelig beskrivelse af en række selektive arbejdsmarkedspolitiske indgreb, der skulle bringe samfundet op på den fulde beskæftigelse.

Da Arbejdsmarkedskommissionen skrev til regeringen i oktober 1953 angående beskæftigelsesproblemerne i de kommende år blev henvendelsen altså modtaget af en nytiltrådt socialdemokratisk regering, der netop havde udformet en fuldbeskæftigelsespolitik, hvor arbejdsmarkedspolitikken var tildelt en afgørende rolle. Hvis henvendelsen fra kommissionens side var tænkt som det ultimative argument for en udvidelse af den produktive beskæftigelse, måtte den nu nærmest siges at sprænge åbne døre ind.

Det blev økonomi- og arbejdsminister Jens Otto Krag, manden bag de arbejdsmarkedspolitiske tanker i arbejdsprogrammet, der kom til at tage stilling til kommissionens henvendelse. Det blev dog først hans opgave, efter han havde fået tildelt Arbejdsministeriet den 1. november 1953.

### **Økonomi- og arbejdsminister Krag og Arbejdsmarkedskommissionens nye rolle**

Arbejdsmarkedskommissionen var oprindeligt blevet nedsat under Arbejds- og Boligministeriet. Under VK-regeringen var den fulgt med Arbejdsministeriet over i det nye Arbejds- og Socialministerium. Da Johan Strøm ved regeringsskiftet i september 1953 overtog Arbejds- og Socialministeriet ville det synes naturligt, at kommissionen fortsatte sit arbejde under dette ministerium. Sådan kom det dog ikke til at gå. I stedet blev kommissionen sammen med dele af Arbejdsministeriet fra 1. november underlagt Jens Otto Krag, der indtil da havde været porteføljeløs minister med særligt ansvar for udenrigshandel og økonomisk samordning.

Som mulige forklaringer på, hvorfor Johan Strøm måtte afgive arbejdsministertitlen til Jens Otto Krag efter kun en måned på posten, er blevet nævnt Krags iver efter at få egen portefølje og det nære personlige forhold mellem Krag og De samvirkende Fagforbunds formand, Eiler Jensen.<sup>42</sup> Der er dog et vist belæg for at antage, at både Eiler Jensen og Krag selv også havde en mere saglig interesse i, at Arbejdsministeriet blev lagt sammen med Økonomiministeriet. Måske var det endda ikke så meget selve Arbejdsministeriet, der havde interesse, som Arbejdsmarkedskommissionen, der jo lå herunder. Noget tyder i hvert fald på, at fagbevægelsen havde ganske bestemte forestillinger om kommissionens fremtidige arbejde.

Spørgsmålet om Arbejdsmarkedskommissionens rolle blev diskuteret på et forretningsudvalgsmøde i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd den 13. oktober 1953. Her var der almindelig enighed om, at kommissionen ikke syntes at høre hjemme i social- og arbejdsministeriet, da "Arbejdsmarkedskommissionen fremover skulle beskæftige sig med egentlige aktivitetsfremmende foranstaltninger, frem for de mere specielle arbejdsmarkedsp problemer."<sup>43</sup> På det følgende møde den 27. oktober blev det med tilfredshed meddelt, at kommissionen ville komme til at høre under Krag, og der antageligt i denne forbindelse ville være drøftelser om kommissionens fremtidige arbejdsopgaver.<sup>44</sup>

Ganske som fagbevægelsen havde ventet, fik kommissionen udstukket en række konkrete opgaver af den nye Arbejds- og Økonomiminister. Det skete i en skrivelse den 12. januar 1954.<sup>45</sup> Idet kommissionen i øvrigt skulle fortsætte arbejdet efter sit oprindelige kommissorium, beskrev skrivelsen fire konkrete punkter, som ministeren ønskede behandlet. Ét af punkterne imødekom kommissionens eget ønske om at behandle problemerne i forbindelse med de store årganges inddragelse i den produktive beskæftigelse. De tre andre omhandlede oprettelse af et beredskab mod beskæftigelseskriser, bekæmpelse af lokal ledighed med selektive midler og en nedbrin-

gelse af sæsonledigheden. Det var nøjagtig de punkter, der var nævnt i *Vejen til fremskridt* som midler til at opnå fuld beskæftigelse gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Noget tyder således på, at fagbevægelsen og Jens Otto Krag havde en fælles interesse i, at Arbejdsmarkedskommissionen sammen med dele af Arbejdsministeriet kom til at høre under Økonomiministeren. Den lille regeringsrokade drejede sig i virkeligheden om kommissionens rette placering som en vigtig aktør i udformningen af den nye aktive arbejdsmarkedspolitik. Sammenlægningen med Økonomiministeriet muliggjorde nemlig en koordinering af den overordnede økonomiske politik og Arbejdsmarkedskommissionens aktivitetsfremmende foranstaltninger. Dette var afgørende for udførelsen af den rehn-meidnerske politik til opnåelse af fuld beskæftigelse, som Krag selv havde opstillet i *Vejen til fremskridt*.

At økonomiminister Krag fik tildelt arbejdsministerposten må således tages som et udtryk for, at beskæftigelsespolitikken ikke længere blev betragtet som socialpolitik. Den var blevet en del af den økonomiske politik. Derfor ændrede den med tiden også navn til arbejdsmarkedspolitik.

### **Arbejdsmarkedskommissionen som samfundsøkonomisk koordineringsorgan**

De kompromisser, som samarbejdet i Arbejdsmarkedskommissionen førte med sig, er i en anden sammenhæng blevet tildelt en afgørende rolle i udbredelsen af "den samfundsøkonomiske forestilling" om fælles ansvar for den økonomiske udvikling til landets interesseorganisationer. Gennem arbejdet i kommissionen opnåede organisationerne en følelse af medindflydelse på udviklingen i samfundet og indvilligede derfor i at underordne deres egne særinteresser det fælles ansvar.<sup>46</sup>

En sådan udlægning er givetvis ikke forkert; men hvis kommissionens arbejde så at sige betragtes "fra den anden side" og i stedet vurderes ud fra de ideologiske forudsætninger,

der er blevet skitseret her, må det tillægges en helt anden og mere politisk betydning. For fagbevægelsen repræsenterede arbejdet i kommissionen ikke indordning under "den samfundsøkonomiske forestilling." Derimod havde den aktive arbejdsmarkedspolitik, som kommissionen blev sat til at udforme i perioden efter 1953, baggrund i ønsket om, at fagbevægelsen fortsat skulle kunne fungere som interesseorganisation og føre selvstændig lønpolitik, uden det gik ud over den samfundsøkonomiske balance. Fagbevægelsen betragtede derfor i høj grad Arbejdsmarkedskommissionen som et vigtigt samfundsøkonomisk koordineringsorgan til opnåelse af fuld beskæftigelse uden inflation.

Dette aspekt trådte tydeligt frem, da Det radikale Venstre i april 1955 foreslog, at der blev nedsat et udvalg "med den opgave at undersøge, om landets valutariske og økonomiske vanskeligheder delvis skyldes et svigtende samarbejde mellem de organer, der er af størst betydning for landets økonomiske politik."<sup>47</sup> Da forslaget var til drøftelse i Arbejderbevægelsens Erhvervsråds forretningsudvalg den 26. april 1955, blev det mødt med en betydelig skepsis. Eiler Jensen førte ordet og gav udtryk for, at "hvis lønproblemerne skulle underordnes et sådant udvalgs kompetence med henblik på landets økonomiske stilling, var han bange for, at man ville regne med alt for stor margin, før der kunne blive noget til arbejderne." Han mente derimod, det var en bedre idé at give Arbejdsmarkedskommissionen videre beføjelser, og dette synspunkt vandt opbakning fra hele forretningsudvalget.<sup>48</sup>

Fagbevægelsen havde altså ikke brug for et sådant organ, der ville underordne lønkravene "den samfundsøkonomiske forestilling." For fagbevægelsen var Arbejdsmarkedskommissionen tilstrækkelig. Dens arbejde var nemlig afgørende for, at fagbevægelsen fortsat kunne forsvare sine interesser – først og fremmest overfor arbejdsgiverne, men også overfor "den samfundsøkonomiske forestilling," der betragtede lønkravene som et økonomisk problem.

Det radikale Venstre kom igennem med sit forslag i efteråret 1955, og der blev nedsat et udvalg til undersøgelse af samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik. Da udvalget afgav sin betænkning i juni 1956, måtte det dog erkende, at udbredelsen af "den samfundsøkonomiske forestilling" stødte på betydelige politiske vanskeligheder. Blandt en række årsager til svigtende økonomisk samarbejde fremhævede udvalget som den sidste og afgørende:

"... de reelle modsætninger, som findes i interesser og synspunkter mellem forskellige befolkningsgrupper. Vel gør disse modsætninger sig i særlig grad gældende, når man betragter den økonomiske udvikling og politik på kort sigt; men selv om man lægger hovedvægten på en langtidsbetragtning, må man erkende, at der foreligger interessekonflikter, som vanskeligt lader sig indordne under en fælles målsætning."<sup>49</sup>

Arbejdsmarkedskommissionens arbejde repræsenterede i denne sammenhæng fagbevægelsens og Socialdemokratiets fælles interesse i at skabe et fremtidigt samfund, hvor idealerne om frihed og tryghed blev forenet gennem opretholdelse af fuld beskæftigelse uden inflation.

## Noter

1. Artiklen fungerer som en uddybning af et aspekt af mit speciale "At forene frihed og tryghed". *Arbejdsmarkedskommissionen og formuleringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik 1949-54*. Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet, 2002. Jeg takker min vejleder, lektor Johnny Laursen, for også at have ydet modspil under udarbejdelsen af denne artikel.
2. Dan Larsen: "Smørstormen 25. oktober 1950", Birgit Nüchel Thomsen (red.): *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense 1994, s. 73
3. Beskæftigelsespolitikens afgørende rolle overses desværre en smule i fremstillinger af de socialdemokratiske økonomers diskussioner om en ny økonomisk politik efter 1950 som f.eks. Henrik Søborg: *Socialdemokratiet og staten. Socialdemokratiets økonomiske politik 1945-1972*. Kbh. 1983, s. 166-170, Niels

Ole Finnemann: *I Broderskabets Aand. Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977*,

Kbh. 1985, s. 280-294, Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger: *Danmarks Historie, bind 8. Tiden efter 1945*, Kbh. 1990, s. 96-99, Klaus Petersen: "Om formuleringen af velfærdsstaten som politisk projekt i 1950'erne – et bidrag til den moderne velfærdsstats historie", *Arbejderhistorie*, nr. 4, 1996, s. 62-78, og Klaus Petersen: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin 1998, s. 107-115.

4. Diskussionen har taget udgangspunkt i Niels Wium Olesens artikel fra 1991 "Jens Otto Krag og "Fremtidens Danmark"", *Historie. Jyske Samlinger. Ny rk. 19,1*, s. 46-72, hvor det hævdes, at programmet markerede et brud med Socialdemokratiets hidtidige tankegang i kraft af dets keynesianske karakter, og at Jens Otto Krag, der var sekretær for programudvalget, spillede en aktiv rolle som formidler af de nye ideer.

Spørgsmålet om omfanget af Jens Otto Krags rolle er blevet diskuteret i Aage Hoffmann: "Fremtidens Danmark. En analyse af Socialdemokratiets efterkrigsprogram, dets tilblivelse, indhold og formål", *Årbog for arbejderbevægelsens historie*, 1993, s. 245-281 og Niels Wium Olesen: "Fremtidens Danmark – tilbage på plads", *Arbejderhistorie*, nr. 1, 1995, s. 35-50.

Programmets Keynes-inspiration er blevet afvist af Nils Bredsdorff i *Embedsmandsstaten under ombrydning – økonomer, keynesianere og rationaliserings eksperter i efterkrigstidens centralforvaltning*. Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek, nr. 28, Roskilde 1999 (1999a), og i "Styring, koordinering og rationalisering – om den såkaldte keynesianske revolution i efterkrigstidens centralforvaltning", *Arbejderhistorie*, nr. 1, 1999, s. 1-22. Nils Bredsdorff har i stedet fremhævet Gynnar Myrdal og den svenske skole som mulig og tilstrækkelig inspiration for programmets finanspolitiske ideer i *Fremtidens Danmark, socialdemokraterne og keynesianismen – en doktrinhistorisk undersøgelse*. 2. udvidede udgave. Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 35, Roskilde 2000. I forlængelse af Nils Bredsdorffs indlæg har Lars Andersen i "Socialistiske økonomer og Keynes", *Arbejderhistorie*, nr. 2, 2002, s. 48-65 argumenteret for, at *Fremtidens Danmark* bar tydelige præg af William Beveridge's planøkonomiske og velfærdspolitiske tanker.

Niels Wium Olesen har i "Jens Otto Krag og Keynes", *Arbejderhistorie*, nr.1, 2001, s. 38-60 argumenteret overbevisende for, at i hvert fald Jens Otto Krag kendte til Keynes' tankegang under udarbejdelsen af *Fremtidens Danmark*. Senest har Niels Wium Olesen i *Jens Otto Krag. En socialdemokratisk politiker. De*

- unge år 1914-1950, upubl. Ph.d.-afhandling 2002 på en udglattende, men dog insisterende måde ført en omfattende argumentation for sine teser fra 1991.
5. *Fremtidens Danmark. Socialdemokratiets økonomiske politik*, Kbh. 1945, s. 9
  6. *Fremtidens Danmark*, s. 12-13
  7. *Fremtidens Danmark*, s. 9 og s. 19-20
  8. Jfr. Niels Wium Olesen: "Tillidskrisen. Socialdemokratisk politik mellem fortid og fremtid 1943-1947", Henrik Dethlefsen og Henrik Lundbak (red.): *Fra mellemkrigstid til efterkrigstid. Festskrift til Hans Kirchhoff og Henrik S. Nissen på 65-årsdagen oktober 1998*, Kbh. 1998, s. 615
  9. For en grundigere fremstilling af problematikken se: Bredsdorff (1999a), s. 56-57 og Bredsdorff (2000), s. 27
  10. *Fremtidens Danmark*, s. 13
  11. Otto Müller: "De handels- og valutapolitiske spørgsmål, som Marshall-Planen rejser for Danmark", *Marshallplanen 1947-1987, Økonomi & Politik 1987*, s. 275.
  12. Det nyopståede dilemma mellem hensynet til beskæftigelsen og hensynet til betalingsbalancen i tilrettelæggelsen af penge- og finanspolitikken markerede således overgangen til det, der kaldes "stop-go politikken." Se f.eks. Svend Aage Hansen: *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1983*, 3. udg., Kbh. 1983, s. 125-154.
  13. Erik Ib Schmidt: "De økonomiske og politiske overvejelser ved beslutningen om deltagelse i Marshallplanen", *Marshallplanen 1947-1987, Økonomi & Politik 1987*, s. 249
  14. Jens Otto Krag: *Travl tid, god tid*, Kbh. 1974, s. 13
  15. *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, udg. af svensk LO, Stockholm 1953
  16. De første skitser til modellen indgik som en del af en omfattende økonomisk debat, der blev ført i det svenske socialdemokratiske tidsskrift *Tiden* i 1948. Se: Gösta Rehn: "Økonomisk politik vid full sysselsättning", *Tiden*, nr. 3, 1948, s. 135-142 og Rudolf Meidner: "Lönepolitikens dilemma vid full sysselsättning", *Tiden*, nr. 9, 1948, s. 464-471.
  17. *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, s. 144-148
  18. *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, s. 149-155
  19. *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, s. 148-149
  20. Jørgen Paldam: "Priser og lønninger under fuld beskæftigelse", *Arbejderen*, nr. 24, 1951, s. 307-312
  21. Jørgen Pedersen: "Fagforeningernes opgaver under en politik, der tilsigter fuld beskæftigelse", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1951, s. 230
  22. Jørgen Paldam (1951), s. 308
  23. Jørgen Paldam (1951), s. 311
  24. Jørgen Paldam: *Planlægning for velfærd*, Kbh. 1952. Det er især i bogens afsnit "Gevinst- eller løninflation", s. 21-25, og "Fører højere timeløn til højere realløn?", s. 73-76, de rehn-meidnerske tanker gengives. Det sker endda med ordrette gengivelser af passager fra artiklen i *Arbejderen*.
  25. Paldam (1952), s. 19
  26. Jens Otto Krag: "Staten og den demokratiske socialisme", Julius Bomholt (red.): *Idé og arbejde. En bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen*, Kbh. 1953, s. 147-154
  27. Jens Otto Krag (1953), s. 151
  28. Jens Otto Krag (1953), s. 152. Stavefejlene i den svenske titel er originale. Desuden udkom betænkningen for første gang i 1951.
  29. Jens Otto Krag (1953), s. 153
  30. Jens Otto Krag (1953), s. 153
  31. Arbejdsmarkedskommissionen: *Rapport om overvejelser vedrørende bevægeligheden på arbejdsmarkedet*, Kbh. 1952. Bilag 1: Kommissionens kommissorium, s. 95
  32. Kommissionen diskuterede bl.a. selektiv erhvervsstøtte til ledighedsramte områder, erhvervslokalisering, skattefri afskrivninger og henlæggelser i investeringsfonde. For en kort oversigt over kommissionens omfattende arbejde i 1950-51 se: *Rapport om overvejelser vedrørende bevægeligheden på arbejdsmarkedet*, s. 7-9.
- Arbejdsmarkedskommissionens arbejde er kun glimtvis behandlet i den historiske forskning. Kommissionens beskæftigelse med finansieringsmulighedernes anvendelse i konjunkturpolitisk øjemed er beskrevet i Vibeke Sørensen: *Denmark's Social Democratic Government and the Marshall Plan 1947-1950*, Ed. Mogens Rüdiger, Kbh. 2001, s. 164-175. På baggrund af kommissionens detaljerede mødereferater og indstillinger til regeringen har jeg givet en analyse af kommissionens arbejde i perioden 1949-1954 i mit speciale. Dette afsnit bygger på resultaterne af mit arbejde.
33. Leon Dalgas Jensen: "Mod en langsigtet erhvervs politik. De erhvervs- og industripolitiske spørgsmål som anvendelsen af modværdimidlerne rejste", *Marshallplanen 1947-1987. Økonomi & Politik*, 1987, s. 258-59
  34. Arbejdsmarkedskommissionen: *Skrivelse til arbejds- og socialminister Johan Strøm vedrørende beskæftigelsesproblemerne i de kommende år*, 17.10.1953, s. 3. RA, Økonomiministeriet, Departementschef Kurt Hansens embedsarkiv, pk. 2: Regeringens økonomiudvalg, materiale juli-okt. 1953, bd. 2
  35. Jørgen Paldam (1952), s. 44. Paldam behandlede dog hovedsageligt ideerne ud fra en valutarisk synsvinkel og ikke en beskæftigelsespolitisk. Forslaget



om billige lån til private erhverv findes også i Socialdemokratiets arbejdsprogram fra oktober 1952. Se: "Frihed, arbejde og tryghed. Socialdemokratiets aktuelle arbejdsprogram", *Socialdemokratiske Noter*, 1952/53, s. 3

36. Den politiske stillingtagen til de europæiske samarbejder kan betragtes som et andet væsentligt element i videreførelsen af industrialiseringsprojektet. Se f.eks. Johnny Laursen: "De nye mandariner i dansk markedsdiplomati. Jens Otto Krag og embedsmændene, 1953-1962", *Vandkunsten. Konflikt, politik & historie*, nr. 9/10, 1994, s. 132-144; Johnny Laursen:

„Indenrigspolitikens fortsættelse med andre midler? Samspillet mellem indenrigspolitik og udenrigsøkonomi i nyere dansk historie”, *Den Jyske Historiker*, nr. 73, 1996, s. 55-73 og Vibeke Sørensen: "Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?", *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Ed. Thorsten B. Olesen, Odense 1995, s. 40-61

37. Jfr. Bo Lidegaard: *Jens Otto Krag 1914-1961*, Kbh. 2001, s. 455

38. "“Vejen til fremskridt”. Retningslinier for Socialdemokratiets samfundssyn og politik”, *Socialdemokratiske Noter*, 1952/53, s. 694-699

39. *Vejen til fremskridt*, s. 694

40. *Vejen til fremskridt*, s. 695

41. Klaus Petersen synes at overse disse formuleringer i Socialdemokratiets 1953-program, idet han hævder, at arbejdsmarkedspolitikken først findes antydet i 1957-programmet *Frihed og velfærd*. Klaus Petersen: "Programmeret til velfærd? Om ideologi og velfærdspolitik i socialdemokratiske partiprogrammer efter 1945", *Arbejderhistorie*, nr. 2, 2001, s. 39

42. Se bl.a.: Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1953-1972*, Kbh. 1992, s. 14 og Bo Lidegaard (2001), s. 458-461

43. Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA), Arbejderbevægelsens Erhvervsråd Arkiv (AE), Ks. 173: Referater / forretningsudvalgsmøder 1952-56, referat af forretningsudvalgsmøde 13.10.1953

44. ABA, AE, referat af forretningsudvalgsmøde, 27.10.1953

45. Arbejdsmarkedskommissionen: *Betænkning om de store fødselsårsgange*. Betænkning nr. 143, Kbh. 1956. Bilag 1: Skrivelse af 12. januar 1954 fra økonomi- og arbejdsminister Krag til Arbejdsmarkedskommissionen, s. 107

46. Ove K. Pedersen: "Den samfundsøkonomiske forvaltning – om forvaltning og interesseorganisationer", Peter Bogason (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, Kbh. 2000, s. 127-150

47. Jfr. *Folketingsårbog*, 1954-55, s. 581

48. ABA, AE, referat af forretningsudvalgsmøde, 26.4.55. Samme tankegang kan findes i en leder i *Arbejderen* fra 15. maj 1955. Se: "Samordning af den økonomiske politik", *Arbejderen*, nr. 10, 1955, s. 129

49. *Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik*. Betænkning nr. 154, Kbh. 1956, s. 20

## Abstract

Niels Behrendt Jørgensen: Full employment without inflation – the aims and means of Social Democratic economic policy 1950-1953, *Arbejderhistorie* 2-3/2004, pp. 61-78.

*In the first half of the 1950's the Social Democrats inserted a new structural and economic planning element into their economic policy. This was done to create the conditions for continual full employment even though fiscal policy, in step with the liberalisation of foreign trade, increasingly had to be used as a means to regulate the balance of trade. The inspiration came from the Swedish rehn-meidnerske programme and from the practical work conducted by the Commission on the Labour Market (Arbejdsmarkedskommissionen) since 1949. In the new employment policy consideration for the employment of the individual was placed within the context of attaining overall economic growth for the society through creating lasting productive competitive employment. Employment policy was no longer just seen as social policy; it had evolved into a hard-nosed economic policy. It therefore also eventually changed its name to market economic policy.*