

Embedsmandsstaten under ombrydning

økonomer, keynesianere og rationaliseringsekspertes i efterkrigsårenes centralforvaltning

Bredsdorff, Nils

Publication date:
1999

Citation for published version (APA):
Bredsdorff, N. (1999). *Embedsmandsstaten under ombrydning: økonomer, keynesianere og rationaliseringsekspertes i efterkrigsårenes centralforvaltning*. Roskilde Universitetsbibliotek. Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek Nr. 28 <http://hdl.handle.net/1800/368>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Embedsmandsstaten under ombrydning
- økonomer, keynesianere og rationaliseringseksperter
i efterkrigsårenes centralforvaltning

Nils Bredsdorff
Roskilde Universitetsbibliotek

Embedmandsstaten under ombrydning - økonomer, keynesianere og
rationaliseringseksperter i efterkrigsårenes centralforvaltning

Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 28

Roskilde 1999

ISSN 0105-5664x
ISBN 87-7349-442-9

Roskilde Universitetsbibliotek
Universitetsvej 1
Postbox 258
4000 Roskilde

Tlf.: 46742233/2499
e-mail: nb@ruc.dk

Tryk: Roskilde Universitetstryk

Illustration på titelblad: RUC - område syd, Roskilde Universitetsbibliotek -
etape 2, projektforslag, Henning Larsens tegnestue 18.08 1999

Indhold

1. Keynesianisme - en operationel afgrænsning	2
2. En rationel og effektiv stat	10
3. Nationalbudgetternes rolle	15
4. Arbejderbevægelsen og forvaltningsrationaliseringen	27
5. Socialdemokratiet og velfærden	33
6. Før psykopatklubben blev dannet	38
7. Ideernes bærere 46	
8. Dansk keynesianisme - en historisk institutionel vinkel	61
9. What tipped the balance?	72
10. Næste skridt - tilbage til Bricolagen	80
11. Litteratur	86

Embedsmandsstaten under ombrydning

- økonomer, keynesianere og rationaliseringseksperter i efterkrigsårenes centralforvaltning

Den økonomiske doktrinhistorie og udbredelsen af den samfundsøkonomiske forestilling i årene lige efter 2. verdenskrig er emnet for dette arbejde.¹ Man har ofte talt om en sammenhæng mellem den keynesianske revolution og økonomernes march ind i statsadministrationen. Her skal "marchen" primært ses ud fra en forvaltningshistorisk vinkel med omdrejningspunkt omkring efterkrigsårenes forvaltningsreformforsøg. Scientific management og forskellige økonomiske begreber, først og fremmest produktivitet og effektivitet kom til at spille afgørende roller i etableringen af den dansk forvaltningspolitik.

Det er et centralt punkt i en undersøgelse af sociale institutioners udvikling - her centralforvaltningen - at gøre sig nogle forestillinger om, hvorledes nye ideer siver ind i hovederne på aktørerne og omformer de hidtidige ideer om grundlæggende sammenhænge enten for samfundet og mennesket i almindelighed eller om betingelserne for særlige dele af de menneskelige aktiviteter - her embedsmandens og politikerens arbejde. Med en af de mange metaforer, der bruges i denne type undersøgelser, hvor studieobjektet ikke er nær så håndfast som de metoder, der anvendes til studiet forudsætter, har det været sagt, at det drejer sig om hvorledes de prizmer, omverdenen ses igennem, skiftes ud eller suppleres.² Konkret lyder spørgsmålet, hvorledes sker

¹ Den økonomiske "diskurs" er naturligvis kun en del af den meget større diskussion om af en reform eller "modernisering" af den danske statsadministration. Jeg har søgt at behandle den bredere sammenhæng i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab - en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946 FS & Ph.D. Thesis no 13/1998, Roskilde Universitetscenter 1998 Denne lille bog er et resultat af det videre arbejde med en af de vinkler, der her lægges på efterkrigsårenes forvaltningshistorie. Tak til Andrzej Dabrowski, Leif Hansen, Jesper Jespersen, Ove K. Pedersen, Morten Thing og Niels-Henrik Topp for kritiske kommentarer til manuskriptet i løbet af dets lange tilblivelsesproces - og til Jørgen Bredsdorff for kommentarer og korrektioner til mine første forsøg på at forstå polit'ernes indmarch i centraladministrationen..

² Peter A. Hall, Policy paradigms, social learning and the State, The case of economic policymaking i Britain in Comparative Politics, vol 25 no 3, april 1993 s. 275-296, her s. 279. Hall beskriver vanskelighederne med at undersøge disse problemer med en stærkt legitimerende naturvidenskabelig metafor, som jeg straks vil gøre til min: "Like subatomic

indsivningen af de kontrære forestillinger om, at statsmagten kan/skal sætte rammerne for den private sektor gennem en styring af den samlede efterspørgsel? Hvorledes opstår og udvikles ideer om, at staten ikke blot skal udjævne konjunkturerne, men at dette kan ske uden hensyntagen til de derved opståede budgetmæssige problemer og forøgelsen af statens gæld? Set med samtidens øjne drejer det sig om politikforestillinger, der strider ikke blot mod hævdvundne indsigter om markedets selvhelende egenskaber eller om man vil tendens til naturlig ligevægt, og dermed statsindgrebs principielt forstyrrende effekter men også mod folkelig visdom om, at statshusholdning og privathusholdning kun var forskellig mht. størrelsen. Der er efter min opfattelse ingen rimelig tvivl om, at der er tale om en voldsom omkalfatring af omverdensforståelsen. Spørgsmålet er, hvorledes den sker, over hvilke sociale og politiske processer, gennem hvilke konkrete historiske omstændigheder de ideer som udvikles i løbet af tredivernes slutning, og som danner det teoretiske grundlag for den nye finanspolitiske tænkning bliver siet, før de i løbet af halvtredserne slår egentlig rod i en betydningsfuld del af samfundet.

Dette arbejde lægger en særlig vinkel på spørgsmålet. Jeg interesserer mig først og fremmest for embedsmændenes forestillinger om statens og økonomistyringens rolle. Der er tale om en teoriehistorisk undersøgelse ikke blot af teoriens udbredelse men af dens modtagelse i en særlig gruppe. Denne gruppe af ledende og snart ledende embedsmænd stod i den særlige situation i efterkrigsårene, at hele statens praktiske rolle - deres arbejdsfelt eller deres rolle - også var til diskussion. Min særlige embedsmandsvinkel forsøger derfor at inddrage de forvaltningspolitiske overvejelser, som foregik samtidig med diskussionerne om tildeling af et større "ansvar" til staten og dens forvaltning for den samlede samfundsøkonomiske situation.

1. Keynesianisme - en operationel afgrænsning

Det er vanskeligt præcist at afgrænse, hvad keynesianisme er. Der er en tendens til at keynesianisme opfattes som synonymt med det moderne og det progressive, med fremskridt og social retfærdighed. Vanskelighederne ved at give en præcis

afgrænsning/definition fremgår af, at den mangler i Topps disputats om emnet og er svært udflydende i den autoritative version i Palgrave. En operationel definition kan imidlertid støtte sig på begges næsten enslydende konstatering af at

“... the central conclusion of the General Theory, that there is no automatic tendency in a market economy which ensures that the level of output corresponds to that which will sustain full employment, leads naturally to the idea that it should be the responsibility of the state to manage the overall level of expenditure in pursuit of that objective.”³

Problemet er selvfølgelig, at denne definition er så bred, at den omfatter så mange standpunkter, at den ikke er meget bevendt som vurderingskriterium i en efterkrigssituation, hvor det var et meget bredt folkeligt krav at alle skulle i arbejde. Fuld beskæftigelse og statsintervention er ikke keynesianske patenter. Mere præcise afgrænsninger tenderer til at være vanskelige at bruge på andre end fagøkonomers analysearbejde, f.eks. hedder det i Palgrave:

“The distinctive characteristics of Keynesianism are, in analysis a tendency to downplay the role of price effects in the determination of overall output and employment, giving priority to income effects, and in the formation of policy a tendency to emphasize the interventionist role of the state”⁴

En nedtoning af prisseffekterne vil sætte alle små udenrigshandelstunge landes keynesianere i svare vanskeligheder, mens den næste tendens til at betone statsinterventionismen vil inkludere alle de samme landes politikere til venstre for de socialliberale partier. Dette er vigtigt i en dansk sammenhæng, da hensynet til udefra kommende prisstigninger og betalingsbalanceproblemer i en landbrugseksportdomineret økonomi nødvendiggør at der tages andre pejlemærker end hensyntagen til prisseffekter i iagttagelsen af keynesiansk politikmageri. Samtidig er statsinterventionisme for et

³ John Eatwell, Keynesianism in: The new Palgrave, A dictionary of economics, Macmillan, London 1986 s. 46 og Niels-Henrik Topp, Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Kbh. 1986 s. 11 og mere udførligt s. 194. Robert Dimand er mere præcis i sin opregning af de fire centrale komponenter i den keynesianske revolution, men ikke lettere at applicere på en undersøgelse af økonomer, der ikke arbejder teoretisk, se: Encyclopedia of political economy (O'Hara ed.) Routledge, London 1999 s. 627.

⁴ John Eatwell ibid.

europæisk socialdemokrati (og et dansk parti som Det radikale venstre) ikke en keynesiansk induceret nydannelse.

Jesper Jespersen skriver, at “Det afgørende nye i metodologisk henseende er forkastelsen af renten som den ligevægtskabende faktor mellem opsparing og investering. ... koblingen mellem opsparing og investering (er) blevet brudt...”⁵ Betyder dette, at overvejelserne i Danmarks Nationalbudget om, at stigende renteniveau påvirker opsparingen og dermed investeringerne indikerer, at forfatterne ikke er keynesianere?⁶ Og omvendt, indikerer fraværet af sådanne rente-opsparing-investeringsovervejelser i Langtidsprogrammet, at forfatterne (som i vid udstrækning er de samme) er keynesianere?⁷ Svaret er naturligvis nej, da der er andre muligheder for svar, f.eks. samfundsmæssig overtagelse af investeringerne. Programmet passer måske bedst - eller hvad der er vigtigst i denne sammenhæng lige så godt - ind i en sådan planøkonomisk tolkning:

“Såfremt den private opsparing og opsparingen i selskaber mod forventning skulle vise sig fremover at være utilstrækkelig, er det regeringens hensigt at sikre den fornødne samlede opsparing til finansiering af den tilsigtede nettoinvestering.”⁸

Andre steder argumenteres overbevisende for, at den centrale opdagelse i General Theory er den effektive eller samlede efterspørgsel.⁹ Hvordan efterspores denne

⁵ Jesper Jespersen Keynes' vision in: Samme (red.) Keynes' visioner, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1994 s. 38.

⁶ Danmarks nationalbudget 1950 s. 77 og Det økonomiske sekretariat, Supplement til Danmarks nationalbudget for året 1950, Oktobers 1950 s. 16. Svaret er ja, men naturligvis kun, hvis der er tale om en gennemført “rente-argumentation”, hvilket der faktisk ikke er i Nationalbudgetterne. Det er imidlertid et åbent spørgsmål, hvordan “budgetterne” skal placeres, herunder hvorfra den store interesse for rente- og kreditforholdene kommer, da der er ikke nogen direkte kobling til budgetternes egentlige fokus genopbygning, rationalisering og styring af investeringerne.

⁷ Danmarks Langtidsprogram 1948/49-1952/53, Kbh. 1948 s. 71.

⁸ Ibid.

⁹ Frank D. Steindl Keynesian revolution in: Thomas Cate et al. (eds.) An Encyclopedia of keynesian economics, Edward Elgar, Cheltenham 1997 s. 335 f. Dette er også Jesper Jespersens mere generelle karakteristik i opslaget på Keynes og Keynesianisme in: Den store danske encyklopædi, Gyldendal, Kbh. 1998.

størrelse; er det en korrekt indikator på keynesiansk tænkning hver gang ordet ‘samlet efterspørgsel’ optræder, et vice versa? Eller skal det af konteksten fremgå, at der lægges speciel vægt på efterspørgslen i forhold til andre faktorer og hvordan afgøres dette? Spørgsmålene kan kun afklares gennem en langt mere detaljeret økonomiteoretisk fremstilling og analyse af kildegrundlaget for de tilgrundliggende overvejelser blandt forfatterne. Det er derfor til min undersøgelse nødvendigt at finde et mere entydigt udtryk for keynesiansk tænkning, dvs. et udtryk der samler en række af de enkelte teoretiske indsigter i et samlet teoretisk og politisk udtryk. Det er der naturligvis også mange problemer ved¹⁰, men denne fremgangsmåde har den fordel at lægge op til, at argumenterne imod det valgte aggregerede udtryk tvinges til at være konkrete og kildebårne.

Topp synes at være af en tilsvarende opfattelse af nødvendigheden af forholdsvis enkle målestokke. Han lægger i al fald tydeligvis umiddelbart efter sin generelle beskrivelse vægten på, hvad der kunne kaldes balanceproblemet, ved at kontrastere den nye finanspolitiske tænkning med den klassiske, der krævede “balance på statsbudgettet” og en lav statsgæld i bekæmpelsen af konjunkturudsving.¹¹ For den nye finansteori var underskud og gæld kun mindre interessante størrelser, mens det centrale var styringen af den samlede efterspørgsel.

“Balancefilosofien” bliver det afgørende i en sådan grad at den hos Topp også udgrænser stockholmerskolen eller Myrdals “konjunkturudjævnende finanspolitik på basis af flerårig budgetbalance” fra den egentlige nye eller keynesianske finanspolitiktænkning.¹² Til denne grundbestemmelse føjes så, at staten påtager sig ansvaret for opretholdelse af en rimelig økonomisk aktivitet. “Om dette tilfældigvis

¹⁰ Harry Landreth og Donna Landreth giver et eksempel på vanskelighederne, når de skriver, at Keynes aldrig accepterede Lerner's funktionelle finansteori med dens klare politikanvisninger omkring budgetunderskud og statsgæld, *Keynesianism in America* in: Thomas Cate et al. (eds.) *An Encyclopedia of Keynesian economics*, op. cit. s. 345.

¹¹ Topp, *Udviklingen i de finanspolitiske ideer* op. cit. s. 12-16.

¹² *ibid* s. 15.

skulle føre til et overskud eller et underskud på statsfinanserne med deraf følgende fald eller vækst i statsgælden måtte i denne forbindelse være underordnet.”¹³ Imidlertid står vi allerede her overfor en nyt problem. Topp vægter tydeligvis i en senere analyse spørgsmålet om “ansvaret for at skabe stabile rammer for den samfundsøkonomiske udvikling” højere end balancefilosofien i bestemmelsen af keynesianske træk i den økonomiske argumentation.¹⁴ Mens den klassiske finanspolitik kunne karakteriseres ud fra sin opfattelse af en “sund finanspolitik” med balance på budgetterne, var den nye synsvinkel, “at finanspolitikken skulle vurderes ud fra de samlede virkninger på økonomien.”¹⁵ Måske er forklaringen på vægtforskydningen, at det er meget vanskeligt at få øje på yngre embedsmænd og politikere, der forfægter et opgør med balancefilosofien, hvorimod rammeøkonomistandpunktet dukker op med mellemrum. Topps analyse viser desuden, at der faktisk ikke føres keynesiansk inspireret finanspolitik før tidligst i halvtredserne på grund af den særlige danske og internationale økonomiske situation. Måske stillede keynesianske problemstillinger sig slet ikke op som særlig relevante? Spørgsmålet er om tænkningen i staten som skaber af “stabile rammer” for samfundets økonomiske aktivitet er indikator på (ny) keynesiansk tankegang. Det forekommer vigtigt, at finde et præcist vurderingskriterium til bedømmelsen af de teoretiske positioner.

Balancefilosofi-kriteriet forekommer rimeligt i den udstrækning, at det også for deltagerne i den sparsomme danske teoretiske og politiske debat om keynesianismen var en skillelinie, og at den myrdalske konjunkturudligningstanke allerede i trediverne var anerkendt som en del af den “klassiske” finanspolitiske tænkning.¹⁶ Vil man undersøge,

¹³ *ibid.*

¹⁴ Niels-Henrik Topp, Dansk Finansforvaltning 1940-1950, Arbejdsrapport, Institut for statskundskab 1993/15 s. 16.

¹⁵ *Op. cit.* s. 10.

¹⁶ Topp giver selv et godt eksempel på en sådan brug af balancefilosofien i udvidet forstand i sin sidestilling af Professorudvalgets anden betænkning med Myrdals finanspolitikforståelse, som “was merely to smooth employment fluctuations...” og “control of business cycles”, Ellen Andersen og Niels-Henrik Topp: The first Danish empirical model in: Economic essays in Honour of Jørgen H. Gelting, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk tidsskrift 1982, s. 14

hvor det skelsættende nye kom ind, må man gå efter balancefilosofien. Dette så meget desto mere som keynesianske brokker eller teoristumper i efterkrigsårene blev moderne og allemandseje. En undersøgelse af, om der faktisk var tale om en ny forståelse må finde sit forhåndsbestemte udgangspunkt. Dette standpunkt bringer imidlertid ikke analysen uden om det problem, som stilles af den historiske kontekst og de agerendes taktiske overvejelser, f.eks. gruppen af embedsmænd, som skrev langtidsprogrammet og nationalbudgetterne. Topp fremhæver som nævnt Professorudvalgets valg af myrdalsk inspirerede konjunkturudligningsfonde som et eksempel på en keynesiansk tankegang som taktisk er modificeret til en mere spiselig ret for politikerne.¹⁷ Men dette bygger på rent gæteri og udelukker netop ikke, at den særlige danske situation så at sige reducerede de egentlige keynesianske teoretiske indsigter til akademiske, praktisk ubrugelige teorier, som ikke kunne vinde indpas før denne særlige situation ændredes.

Man kunne naturligvis hævde, at dette er akademisk flueknepperi. Men keynesianismen blev - ganske vist i en særlig form - i løbet halvtredserne den herskende økonomiske tænkning, hvorfor der var og er en interesse i at fremstille både den borgerlige og den socialdemokratiske overgang til den nye tænkning som smertefri og naturlig. For de borgerlige skulle der en omformning af dele af Keynes' teori til i form af den neoklassiske syntese for at komme uden om det egentlig revolutionære i Keynes' revolution.¹⁸ Og for socialdemokratiet skulle der en langsom udviklingsproces til for at blande accepten af markedet med indsigten i fordelene ved at styre den samlede efterspørgsel på trods af balancefilosofien. Der var ikke tale om en revolution eller et paradigmeskift. Ikke blot er der ingen belæg for, at socialdemokratiets ledere gennemgik en revolutionær forandring i økonomisk tænkning; det ville også være meningsløst af dem at foretage denne metamorfose i efterkrigsårene. Det vanskelige teoretiske opgør med balancefilosofien havde ingen praktiske konsekvenser i den konkrete - pressede - danske økonomiske situation. Men nok så vigtigt:

¹⁷ Topp, Dansk finansforvaltning op. cit. s. 14, se herimod Topp, Udviklingen i de finanspolitiske ideer op.cit. s. 368 f., hvor der klart udtrykkes usikkerhed om, der er tale om taktik eller egentlig "moderat" teoretisk nyorientering.

¹⁸ Se Eatwell op. cit. for en besk kommentar til Keynes' egen modsætningsfyldte holdning til sit opgør med den neoklassiske teori og dermed forkastelsen af markedet som den bedste af alle verdener.

statsintervention var ikke blot ikke noget negativt for socialdemokraterne, men alt tegnede netop i de år til, at statsintervention betød planøkonomi. Tiden arbejdede så at sige for gamle socialdemokratiske kongstanker.¹⁹ At hævde at efterkrigsårenes socialdemokrater blev keynesianere er således ikke blot forkert, det dækker også over den egentlige forandring, som ikke var et teselskab men en langstrakt praktisk, politisk og teoretisk - og for fagbevægelsen smertefuld - proces. Derfor er diskussionen meget vigtig.

Endelig kunne nogen, efter at have søgt at orientere sig i de seneste års diskussion om Keynes, og især hans mere oversete fordelingspolitiske opfattelser,²⁰ få den opfattelse, at det var netop disse sider, der optog de unge socialdemokratiske økonomer i efterkrigstiden. Og at de altså blev keynesianere, fordi Keynes så at sige var krypto-socialdemokrat, jvf. det flittige misbrug af citatet fra *General Theory* om nødvendigheden af socialisering af investeringerne. Det er der heller ikke belæg for i teksterne, hverken hos Keynes eller hos socialdemokraterne. Den sørgelige kendsgerning er, at Keynes med de få undtagelser, som skal vises nedenfor - først blev diskuteret i Danmark efter, at han var blevet mainstream.

¹⁹ Dette kommer f.eks. til udtryk i det referat af den engelske regerings efterkrigsprogram, som Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg udsender i 1945. Her hedder det "Trods enkelte liberalistiske reminiscenser i Hvidbogen bliver anerkendelsen af dette ansvar (for den kommende konjunkturudvikling) ensbetydende med, at en planøkonomisk betonet statsinterventionistisk politik sættes i højsædet." Den britiske regerings Hvidbog om beskæftigelsespolitikken, et resume, Meddelelser fra generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg II, Kbh. 1945 s. 7. Hvidbogen markerede en betydelig keynesiansk indflydelse men også den danværende økonomiske politis svingning mellem budgetbalance, planlægningsoptimisme og egentlig efterspørgselsstyring, se hertil Magaret Weir, *Ideas and politics: The acceptance of keynesianism in Britain and the United states* in: Peter A. Hall (ed.) *the political power of economic ideas, Keynesianism across Nations*, Princeton University press, Princeton 1989 . s. 66 ff.. I Det ofte citerede referat af Beveridges bog *Fuld beskæftigelse i et frit samfund*, som blev udgivet af af Generalsekretariatet for regeringsbeskæftigelsesudvalg i 1945 - og angiveligt skrevet af Gelting - understreges udtrykkeligt, at "friheden til privat ejendomsret over produktionsmidlerne" ikke nødvendigvis hører med til de fremtidige friheder, hvis fuld beskæftigelse skal sikres. Meddelelser IV s. 3.

²⁰ Se f.eks. Bruno Amoroso (red.) *Keynes i dag*, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning . Roskilde Universitetscenter, 2. Udg. 1994 og Jesper Jespersen (red.) *Keynes' visioner*, op. cit.

Som et sidste problem ved bestemmelsen af keynesianismens gennemslag skal her endnu en gang fremdrages det vanskelige forhold mellem teoretisk-videnskabelig-faglig indsigt og dens formulering som embedsmands- eller politikersprog og -handling. Principielt kan et flertal af yngre økonomer i efterkrigsårene have været overbeviste keynesianere uden, at dette kom til udtryk indenfor de forholdsvis snævre rammer, disse folk trods alt arbejdede under. For mig at se er der kun to mulige udveje af dette problem. 1. Findes der ingen interne kilder til et officielt/offentligt udtryk (en artikel, notat, publikation) må tolkningen være meget forsigtig. Det bedste eksempel er her det nedenfor anførte omkring nationalregnskabernes opståen i centraladministrationen, som ofte betragtes som udtryk for keynesianernes indflydelse.²¹ Det er blevet vist, at dette ikke er tilfældet i Danmark. Arbejdet med kilderne må følges op af en grundig påvisning af keynesianske argumentationsfigurer. Det kan ikke blot betragtes som et argument, at de danske dokumenter ligner udenlandske tilsvarende dokumenter, f.eks. nationalregnskab, Langtidsprogrammet, nationalbudgetterne. Forvaltningskommissionen blev trods sin lighed med norske, svenske og engelsk/amerikanske efterkrigskommissioner ikke nedsat efter udenlandsk forbillede. 2. I de tilfælde, hvor der faktisk foreligger kilder som belyser baggrunden for centrale 'offentlige' udspil, må der redegøres for transformationen fra den interne kilde til den eksterne. Et eksempel kunne være de interne referater og notater fra Budget- og regnskabsudvalget, som udarbejdede en omfattende revision af statens regnskab i halvtredsernes begyndelse. Transformationsprocessen eller diskursens etableringshistorie bliver her det afgørende.

Således væbnet med usikkerhed og spørgsmålstegn vil jeg vende tilbage til sagen. Forløbet er som følger: Først ser jeg på efterkrigsårenes krav og forventninger til statsadministrationen. Konteksten for de kendte og mindre kendte begivenheder og diskussioner skitseres. Så anlægges en særlig vinkel: Arbejderbevægelsens manglende holdning til en forvaltningsreform. dvs. til en omformning af den statsadministration, bevægelsen i disse år sætter så megen lid til. Dernæst tager jeg spørgsmålet om keynesianismens gennemslag i dansk centraladministration op fra to forskellige synsvinkler: Først ved at se på "bærerne" af ideerne blandt politikere og

²¹ Se f.eks. Jesper Jespersens artikel i Den store danske encyklopædi op. cit. under Keynes, hvor nationalregnskabsstatistikken fremhæves som et generelt interessefelt for

embedsmandsøkonomer. Dernæst ved at se mere alment på teorierne om, hvorledes sådanne "revolutioner" foregår og endelig ved at give et bud på, hvad der i særligt Danmark var afgørende for de nye økonomiske styringsforestillingerens gennemslag.

2. En rationel og effektiv stat

To særlige forhold er af fundamental betydning for forståelsen af administrationshistorien i efterkrigsårene. Det ene er det store virvar af normaliseringstiltag og midlertidige administrations- og kontrolorganer, som besættelsestiden efterlod. En stor del af den politiske reformenergi gik med at rydde op og samtidig fastholde de ekstraordinære foranstaltninger, f.eks. rationeringsordninger, som den internationale økonomi nødvendiggjorde. Det andet særegne forhold er arbejdsdelingen mellem Forvaltnings- og Forfatningskommissionerne. Især den sidste kommissions overordnede og omfattende sigte og det specielle kompromismiljø, en forfatningsreform skaber, var af betydning for den plads i skyggen, som blev Forvaltningskommissionen (herefter også FVK) til del. Forfatningskommissionen blev opfattet som politisk mere betydningsfuld og dermed en art ankeinstans, som befriede FVK for stillingtagen på politisk problematiske områder, som oprindeligt var henlagt til den.

Men det er ikke kun forvaltningshistorisk, at der var tale om en ekstraordinær situation. En læsning af samtidens dagspresse understreger også, at der i perioden fra 1947-52 var så mange voldsomme politiske dagsordenspunkter, at selv den mest veltilrettelagte - og af alle følte nødvendige - administrative moderniseringsreform måtte forekomme temmelig uinteressant. Når dagspresselæsning fremhæves i forhold til følgende kendte forhold i historiske fremstillinger, sker det for at fastholde, at de fleste af disse forhold optog og fyldte dagspresse og politiske debatter med en særlig 'nerve', der er karakteristisk for efterkrigsårenes friske hukommelse om Sovjet og USA som allierede og troen på en ny tidsalder efter nazismens nederlag. Nævnes kan i flæng, 1) ekstrem vareknaphed og meget vanskelige forhandlinger om den internationale handel, hvor dansk erhvervsliv var i klemme, 2) manglende investeringer og fravær af maskinimport sammen med et udslidt produktionsapparat, 3) retsopgør og stabilisering af det politiske liv, 4) kuppet i Prag og Truman-doktrinen, dvs. indledningen til den kolde krig,

Marshall-hjælpens organisering, forhandlinger om nordisk forsvarsforbund, indmeldelse i NATO og stigende international spænding, som kulminerede i Koreakrigen. Ind i mellem dette flettedes, 5) meget alvorlige statsretlige og politiske problemer med Færøerne og Sydslesvig, 6) store partipolitiske forskydninger, tre forskellige regeringer samtidig med 7) usikkerheden ved etableringen af en "ny økonomisk verdensorden". Denne sidste grundlæggende usikkerhed kan vel bedst sammenlignes med de orienteringsvanskeligheder, den aktuelle "nye verdensorden" og opbruddet i forholdet mellem øst og vest, skabte i halvfemsernes begyndelse.

Den omskiftelige stemning omkring tidspunktet for nedsættelsen af FVK beskrives fint i Dansk socialhistorie:

"Det er ... karakteristisk for den stemning, der herskede herhjemme i befrielsesåret, at spørgsmålet om en økonomisk genopbygning ikke spillede nogen videre rolle i den valgkampagne, der gik forud for folketingsvalget i oktober 1945. Det var dengang en udbredt opfattelse, at Danmark, hvis produktionsapparat var sluppet næsten intakt gennem krig og besættelse, hurtigt og smertefrit ville være i stand til at vende tilbage til førkrigstidens relativt høje levestandard. Skuffelsen over udviklingen i 1946 fremkaldte en revision af denne opfattelse. Hermed afløstes 1945's optimistiske fremtidsforventninger af en mere nøgtern erkendelse af, at krig og besættelse alligevel havde tæret adskilligt på vor produktive slagkraft."²²

En af måderne, hvorpå den "produktive slagkraft" kunne genvindes i en tid, hvor der manglede importmuligheder for ny teknologi, var organisationsforandring. Rationalisering blev i efterkrigsårene et kodeord i den private sektor,²³ hvor den støttet af Marshall-

²² Svend Åge Hansen m.fl. Dansk socialhistorie 1940-83, Kbh. 1984 s.21. Henvisningen skal dog kompletteres med, hvad forfatterne til dette standardværk omtaler som en skildring af "vilkårene ud fra et ensidigt revolutionært arbejderklassesynspunkt" (s.101): Hans Jørn Nielsen: Besættelse og befrielse - den danske arbejderklasses historie 1940-1946, Århus 1977. Her gives en detaljeret gennemgang af arbejdspladsreaktioner og strejker i 1945-46, som måske er lidt heroisk i stilen, men som nok så interessant gengiver det første efterkrigsårs puls. Beskrivelsen hhv. vurderingen er imidlertid helt i overensstemmelse med Henning Fonsmarks beskrivelse i "1945 - en sæson for økonomisk demokrati in: Festskrift til Niels Thomsen, Odense 1990 - for nu at vælge en andet ekstrem, som også er i opposition til Sven Åge Hansens standardværk.

²³ I foråret 1946 tog Industrirådet initiativ til nedsættelsen af en "Centralkomite, der som et repræsentativt organ for de i rationaliseringsarbejdet interesserede kredse inden for dansk samfundsliv, kan blive tilsluttet den tilsvarende internationale organisation "International Committee of scientific Management" ..." Statsministeriets arkiv jnr.

hjælpen - og af konkurrencen - blev gennemført mange steder. Der kunne anføres mange eksempler på dette - her er et fra Viggo Villadsen, direktør i Magasin du Nord, underviser på Handelshøjskolen og foredragsholder omkring rationalisering og tidsstudier samt ikke mindst i denne sammenhæng vigtigt, medlem af Forvaltningskommissionen og af Forvaltningsnævnet:

"Det slagord, der mere end noget andet i de sidste fem år eller deromkring har været helt dominerende, når talen har været om industriens og handelens driftsøkonomiske forhold, er ordet rationalisering. Rationalisering har næsten været et trylleord."²⁴

Men store dele af fagbevægelsen troede ikke på tryllerier. Kommunisterne stod stærkt på de store arbejdspladser, frygten for pres på løn og arbejdskraft var stor og kravene om modydelser var højlydte. De første omfattende strejker mod taylorismen i form af tempoopskruning og rationaliseringer gennemføres i perioden. Fagbevægelsen satsede massivt på at overbevise sine medlemmer om nødvendigheden af en positiv holdning til den voksende rationaliseringsbølge, og begrebet fik efterhånden i kampens hede samme ideologiske karakter af løsen som planlægningsbegrebet fik i tresserne og halvfjerdsene. Marianne Rostgård giver en beskrivelse af fagbevægelsens modsætningsfyldte holdning til rationalisering. Den positive holdning i udgangspunktet var præget af sammenkædningen af rationalisering med krav i første omgang om sikkerhed, andel i rationaliseringsgevinsten og medindflydelse og i anden omgang om produktionsstyring og samfundsplanlægning.²⁵ Men denne sammenkædning forudsatte, at arbejdsgiverne og de borgerlige partier var villige til at gå med et stykke ad vejen i form af afgivelse af indflydelse til stat og virksomhedsnævn. Det holdt meget hårdt måske især fordi modellen også forudsatte en nærmest permanent økonomisk vækst.²⁶

275/48. Se kapitel III.2 i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. for en samlet fremstilling af sagen.

²⁴ E.K. Henriksen og Viggo Villadsen, Rationalisering og arbejdsstudier, Kbh. 1948. Der er tale om en række foredrag holdt ved Folkeuniversitetet i efteråret 1946.

²⁵ Til begge typer af krav se følgende meget karakteristiske tekster som illustrationer af fagbevægelsens dilemma: Rationaliseringsproblemer, Dansk Smede- og maskinarbejder Forbund, Kbh. 1946 og Hans Rasmussen, Indlæg i: Rationaliseringer indenfor industrien, Socialpolitiskforenings Småskrifter nr. 3, 1947.

²⁶ Marianne Rostgård, Fagbevægelsen og teknologiudviklingen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie, Kbh.1990. I en tidligere - og bredere anlagt - fremstilling af

Men kompleksiteten i de borgerlige partiers og industriens organisationers holdning og samarbejdsvilje med Socialdemokrati og fagbevægelse om erhvervs politik, produktivitet og styring var meget stor. Den danske kapitals brogede sammensætning betød en differentieret modstand mod de nye tider, og det hører med til billedet at det var mindst lige så svært at få arbejdsgivere som arbejdere med på rationaliseringsfelttoget.²⁷ Det egentlig nye i den økonomiske tænkning eller argumentation i efterkrigsårene skete således ikke indenfor finansvidenskaben. Det kan kun hævdes ud fra en bakspejlsbetragtning. Det nye var derimod økonomisk vækst eller mere præcist styret økonomisk vækst. Dette er kendetegnet for den socialdemokratiske økonomiske argumentation i perioden. Den økonomiske vækst, som naturligvis blev set som ønskelig af mange andre grunde, skulle kompensere fagbevægelsen for det enorme pres en socialdemokratisk regering ville komme til at lægge på arbejderorganisationerne. Enten skulle man diktere løntilbageholdenhed og indordnen under arbejdsgivernes rationaliseringsforanstaltninger, eller også kunne man sætte fagbevægelsen fri fra regeringsansvaret og sørge for at en økonomisk vækst, som kunne rumme både reallønsforhøjelser og nye arbejdspladser og samtidig tillade rationalisering og omstrukturering af økonomien. Jørgen Paldam sætter netop de kendte økonomiske mål i forhold til hinanden inden for rammene "af frembringelsen af flest mulige goder". De overbeskæftigelsesproblemer, der opstår, må fjernes ved øget mobilitet, som igen sikres lettest (underforstået af arbejdskraftene som skal bevæge sig) "i et samfund **i stadig**

Socialdemokratiets økonomiske politik viser hun detaljeret, at partiet er klemmt mht. indløsningen af kravet om, at produktivitetsstigninger og rationaliseringer skulle følges af mere planlægning og mere indflydelse på produktionen: Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen og socialdemokratiets økonomiske politik 1945-50 in: Historievidenskab nr. 18-19 1980. Jvf. også fremstillingen i: Danmarks genopbygning og Marshallplanen, Kbh. 1987, uddrag af en konference, hvor både Erik Ib Schmidt, Jørgen Paldam og Otto Müller "vidnede", og hvor en række historikere samlede op og udspurgte. Se især Leon Dalgas Jensen: Mod en langsigtet erhvervs politik om betydningen af informationsarbejdet om rationalisering og modernisering af industrien s. 261.

Nogle arbejdsgivers beejstring for rationaliseringen er umiddelbart lettere gennemskuelig. For en samtidig fremstilling se industrirådets formand H. P. Christensen, Industrien og rationalisering in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1947. Karakteristisk for tidens debat afsluttes hans artikel med et par ord om rationalisering inden for staten.

²⁷ Se sammenfattende: Flemming Just, Planøkonomi eller liberalisme, staten og erhvervs politikken i de første efterkrigsår in: Birgit Nüchel Thomsen (red.) Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994 og især Vibeke Sørensen, Denmark and the OEEC in: Richard T. Griffith (ed.) Explorations in OEEC history, OECD historical Series, Paris 1997.

fremgang".²⁸

For embedsmændene var disse problemer naturligvis ikke direkte påtrængene i form af tempoopkruninger og akkordløn, men tryllerordene satte den ramme, hvori de nye statsopgaver og den nye statsorganisering blev ført. Men der blev brudt nogle yderst vigtige barrierer ned i tænkningen om forholdet mellem stat og samfund. Rationaliseringsforanstaltningerne indenfor den offentlige administration ikke blot var ny erkendelse, men også af en anden slags end tilfældet var i den private sektor, hvor nye rationaliseringstiltag var kendte gennem hele århundredet. Nu om stunder ville det sandsynligvis blive kaldt et paradigmeskift, men under alle omstændigheder er der tale om et skift i fortolkningen og forståelsen af embedsmændenes omverden. Overalt i den vestlige verden blev troen på Scientific management ganske vist udmøntet i reorganiseringskommissioner. I en dansk sammenhæng er det først i og med nedsættelsen af FVK, at overvejelserne overhovedet bliver andet end et individuelt fænomen og direkte trækker på generaliserede overvejelser over organisationsopbygning. Forvaltningskommissionens Betænkning IX fra 1952 indeholder et forslag om at gøre Forvaltningsnævnet til en permanent institution og er en lovsang til rationaliseringsarbejdets muligheder.²⁹ Men det er netop først efter de fem kommissionsårs tøvende tilnærmen sig til forestillingen om en statsadministrativ rationaliseringsproces. I løbet af de første fem år efter krigen og særlig hjulpet/presset af OEEC, bliver rationalisering og effektivisering positivt ladede men partipolitisk neutrale begreber, som kan overføres på statsadministrationen.³⁰

²⁸ Jørgen Paldam, Planlægning for velfærd, Forlaget Fremad, Kbh. 1952 s. 9-11 og s. 19. Jens Otto Krag diskuterer samtidig med udgangspunkt i den svenske model nødvendigheden af at stille fagbevægelsen frit og samtidig skabe rammerne for en effektivisering af produktionen med øget bevægelighed og omskoling af arbejdskraften. Staten og den demokratiske socialisme in: Ide og arbejde - en bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen, Fremad, Kbh. 1953 s. 152-53.

²⁹ FVKs 9. betænkning (Betænkning nr.37) Kbh. 1952 s. 37 ff.

³⁰ Parallelt hermed sker der en "videnskabeliggørelse" af forvaltningens måde at tænke om sig selv, jvf. fremstillingen i Administrative man og videnskabeliggørelsen af forvaltningslæren, COS-forskningsrapport 1996/7. Se også Bjarne Andersson og Andrzej Dabrowski, Sociologiens akademiske, administrative og kommercielle felter 1950-1970 in: Finn Hansson og Kurt Aagaard Nielsen, Dansk sociologis historie, Forlaget sociologi, Kbh. 1996, afsnittet: Regulering af den samfundsmæssige vækst, s. 166-176.

Indenfor erhvervsøkonomien, eller driftsøkonomien som den hed dengang, var der i

Gennemløbet af denne periode, hvor der etableredes konsensus om, at statsadministration skulle være rationel i arbejdsteknisk eller som det hed "arbejdsøkonomisk" forstand, hænger nøje sammen med de planlægnings- og styringsovervejelser, som kan ses allerede med udarbejdelsen af det "nødvendige" nationalregnskabsmateriale i slutningen af fyrrerne og etableringen af de forskellige økonomiske sekretariater. Den videnskabelige og rationelle etos i efterkrigsårene kan næppe overvurderes.

3. Nationalbudgetternes rolle

Efterkrigsårenes forestillinger om muligheden for økonomisk planlægning kan beskrives på mange måder. Her er valgt eksemplet med Nationalbudgettet pga. dets nære tilknytning til den sociale gruppe, der er under luppen, embedsmændene: I Dansk social historie lægges vægten på at Hedtoft-regeringen i 1947 udnævner en økonomiminister, "som får til opgave at samordne retningslinierne for den økonomiske politik. Dette skete bl.a. derved, at der hvert år agtedes udarbejdet et nationalbudget..."³¹ Kampmann skriver med karakteristisk optimisme:

"Nationalbudgettet giver os midler i hænde til i god tid at få overblik over den forventede økonomiske udvikling og muliggør derved, at nødvendige forholdsregler kan tages i tide til at fremme eventuelle mål."³²

trediverne sket en tilsvarende videnskabeliggørelse og "afpolitisering", som gjorde det muligt at betragte rationalisering som udtryk for et alment fornuftsprincip, der ved den stadig dybere videnskabelige indsigt kan appliceres på al menneskelig adfærd, jvf. om driftsøkonomiens teoriehistorie og om etableringen af den driftsøkonomiske rationalitet som metafor og referencepunkt for tidens rationaliseringsdebat in: Peter Kjær, Fra bedriftscelle til aktør-i-marked. Den driftsøkonomiske konstruktion af virksomheden 1915-45, Papers in organization no. 30 1998. En række centrale personer i rationaliseringsdiskussionen var netop udgået fra Handelshøjskolen, hvor denne videnskabeliggørelsen og "italesættelsen" af virksomheden og "driften" kulminerer i efterkrigsårene. Om "rationaliseringsbevægelsen" og centraladministrationen se: Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 253-258.

³¹ Dansk socialhistorie op. cit. s. 25.

³² Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1948 s. 34. Tilsvarende højstemt og sikker lyder Jørgen Paldam når han efter at have hyldet Keynes for den nye indsigt i de økonomiske forklaringer, skriver: "Her efter krigen er den praktiske anvendelse af Keynes' tankegang i øvrigt i høj grad blevet støttet af

Selvom denne tro på styringens mulighed (og nødvendighed) ikke kan spores hos de ledende embedsmænd, er der ingen tvivl om, at den er tilstede i det faglige miljø omkring uddannelsen af de økonomiske embedsmænds-kandidater og i en bestemt politisk aktiv, ny gruppe af yngre embedsmænd. I 'Økonomisk vækst i Danmark' gives denne sammenfatning af den fagpolitiske opfattelse, som 15 år senere skulle blive den dominerende:

"Det er rammende sagt, at 1920'ernes økonomer indtog samme holdning til det økonomiske klima som meteorologerne til vejret, hvorimod 30'ernes anså det for en naturlig opgave at gribe ændrende og regulerende ind i de økonomiske begivenheders forløb. Denne opfattelse fandtes parret med en udpræget tro på fordelene ved den positive og intelligente styring, som i mangt og meget mindede om merkantilisternes. Med denne indstilling fortrøstede man sig mindre på en tilbagevenden til liberale tilstande end til forventninger om, at restriktionspolitikken ville blive afløst af en dyberegående og mere effektiv planmæssig regulering af erhvervslivet, som i højere grad end tidligere var behersket af statens og mindre af organisationernes politik." ³³

I sin analyse af den økonomiske planlægningsudvikling skriver Rosted, at både Knud Kristensens venstre-regering og Hedtoft-regeringen var positivt indstillede overfor makroøkonomisk planlægning og, at nationalbudgetterne ikke blot var teknisk-statistiske skøn. "Udarbejdelsen af nationalbudgetterne er det første egentlige eksempel på makroøkonomisk planlægning i Danmark".³⁴ Rosted interesserer sig især for, at

udarbejdelsen af nationalbudgettet, der har givet det nødvendige" talmæssige grundlag". Planlægning for velfærd op. cit. s. 16.

³³ Svend Å.Hansen Økonomisk vækst, Bd. II, Kbh 1984, s.113. Se især Danmarks genopbygning og Marshallplanen op. cit. for en uddybning af denne problemstilling. Diskussionen om starten og udviklingen af en makroøkonomisk planlægning og styring er ikke emnet her. Det skal blot nævnes, at en del af planlægningsinitiativerne var praktisk-politiske nødvendigheder, pålagt regeringen af OEEC i forbindelse med Marshall-hjælpen, jvf. for sammenfletningen mellem Nationalbudgetarbejdet og "langtidsprogrammet" til OEEC, Danmarks nationalbudget for året 1949, Kbh. 1949 s. 5, s.9 og s. 15 f.; se også Rasmussen og Rüdiger, Danmarks historie op.cit. s.78 f.. For at undgå misforståelser: Svend Åge Hansen hævder ikke, at en keynesiansk reguleringsforestilling er herskende, men blot at styringsforestillingen - som jo også var tilstede i den udgave af den klassiske finanspolitiske tænkning, som var dominerende i trediverne - blev mere fremtrædende

³⁴ Jørgen Rosted, Makroøkonomisk planlægning i Danmark in: Arnfred m.fl. (red.) Samfundsplanlægning, Odense 1980 s. 194. I en analyse af Jørgen Gøttinges arbejder,

denne planlægning hører op i 1950, og hans forklaring er dels regeringsskiftet (til VK-regeringen) og dels den manglende forskning. Måske er forklaringen, at planlægningsbegejstringen fra efterkrigsårene forduftede, at det praktisk-politiske behov for budgetterne var lille, at gruppen af embedsmænd, som ønskede statslig planlægning og styring var meget lille, og at gruppens indflydelse svandt. Arbejdet med de sammenfattende statistikker og indsamlingen af materialet fortsatte da også efter, at Venstre igen havde fået finansministerposten - men nu under mere tæt politisk kontrol.³⁵

Budgetternes fremkomst var et barn af efterkrigstiden, og Rosted fremhæver endda selv, hvorledes den konkrete historiske situation selv hjalp de socialdemokratiske planlæggere, men også andre yngre økonomer, ordentligt i gang:

"De stadig gældende økonomiske restriktioner og erfaringerne fra krigstidens overordnede økonomiske planlægning gjorde det muligt allerede fra starten at etablere en ganske omfattende makroøkonomisk planlægning".³⁶

I indledningen til det første nationalbudget redegøres meget omhyggeligt for den forrige regerings, Knud Kristensen-regeringens, forarbejder til det egentlige nationalbudget,

sporer Ellen Andersen og Niels-Henrik Topp den første empiriske makroøkonomiske model tilbage til Geltings arbejde i Generaldirektoratet i foråret 1945 med kommentarer til Beveridge-planen. Arbejdet i dette sekretariat har formodentlig været centralt i bestræbelserne på at skabe planlægningsredskaber til efterkrigsperioden. Nok så interessant som denne opdagelse er forfatternes afsluttende kommentar, at de ikke har været istand til at spore en eneste efterfølgende kommentar fra politikere eller embedsmænd om disse planlægningstekniske og økonomisk teoretiske overvejelser fra Geltings hånd, The first danish empirical model in: Economic essays in Honour of Jørgen H. Gelting, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk tidsskrift 1982, s. 15 og s. 24. Ser man på den rolle Beveridge tildeler fagbevægelsen, der skal føre en "helhedspolitik" og ikke kæmpe for "særinteresser" men føre en "fornuftig lønpolitik", kan det ikke undre, at socialdemokratiske politikere og embedsmænd ikke har haft lyst til at debattere sagen, trods bogens samtidige påpejning af nødvendigheden af planlægning og statslig styring, Meddelelser fra Generaldirektoratet IV, Referat af William Beveridge op. cit. s. 39.

³⁵ Erik Ib Schmidt, Fra Psykopatklubben, Kbh, 1993, Gyldendal s. 258.

³⁶ Ibid. Ikke blot Thorkil Kristensen men også Poul Nyboe Andersen var interesserede i makroøkonomisk styring og planlægning, jvf. at det var under Thorkil Kristensens finansministertid i 1947, at der blev taget et - ganske vist senere opgivet - initiativ til oprettelse af et egentligt konjunkturforskningsinstitut, som foreslået af "professorudvalget" i 1945, hvor også Thorkil Kristensen havde sæde: Økonomiske efterkrigsproblemer, Betænkning afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943, 1. del, Kbh. 1945 s. 130.

herunder "Balanceplanen" med det tilhørende embedsmandsudvalg, som løbende sammen med Finansministeriet udarbejdede økonomiske oversigter, der orienterede om "forskydningerne i nationalindtægtens størrelse og fordeling, og om den økonomiske situation i det hele taget." Nationalbudgettet var et forsøg på at "videreudvikle denne praksis."³⁷ Til denne tradition for statistiske oversigter til styringsformål føjer sig med Langtidsprogrammet, som udarbejdes i 1948 til OEEC for at kunne modtage Marshall-hjælp, et element af egentlig sektorplanlægning, dvs. stillingtagen til, hvilke dele af økonomien, der skal udbygges for at den samlede økonomi kan "passe ind i helhedsbilledet af den europæiske økonomi."³⁸ Først med nationalbudgettet for 1950, udarbejdet i foråret 1950, slækkes dette planlægningsperspektiv. Det hedder her, at

"Langtidsprogrammet var helt præget af **genopbygningssynspunktet**, hvorefter det i første række gjaldt om at forøge investeringsaktiviteten med henblik på derigennem at udvide både produktionens samlede omfang og produktionseffektiviteten, således at de danske erhverv blev konkurrencedygtige ..."³⁹

På grund af de på dette tidspunkt iværksatte udenrigshandelsliberaliseringer gennem OEEC og de vanskelige økonomiske konjunkturer argumenteres for, at planlægningssynspunktet eller genopbygningstanken er blevet svækket og nationalbudgettets karakter af prognose er øget. Oven i dette er mulighederne for økonomisk regulering ved hjælp af den tidligere store mængde af restriktions- og rationeringsordninger både i forhold til ud- og indland også mindsket.⁴⁰ Der var behov for at udarbejde nye politikinstrumenter i takt med at de gamle blev udelukket ved overgangen til halvtredserne.

Det var ikke blot den aktuelle modvilje mod restriktionerne men også "den

³⁷ Danmarks nationalbudget for året 1948, Schultz forlag, Kbh. 1948 s. 3.

³⁸ Danmarks nationalbudget for året 1949 op. cit. s. 15.

³⁹ Danmarks nationalbudget for året 1950, Schultz forlag, Kbh. 1950 s. 42, fremhævelsen er originalens. Herefter følger en målformulering for en helt klassisk investeringsstyring og finanspolitik.

⁴⁰ Op. cit. s. 46.

ekstraordinært høje arbejdsløshed" i tredivernes begyndelse, som var medvirkende til at fremtvinge en "omvurdering af midlerne i den økonomiske politik". Niels-Henrik Topp refererer med tilslutning Jørgen Gelting for denne vurdering af baggrunden for de nye finanspolitiske ideers senere sejrsgang. Omvurderingen af midlerne dannede baggrunden for den senere udvikling (i neutrale økonomi-videnskabelige termer) i den socialdemokratiske styringsforestilling, der muliggjorde politiske kompromiser og forståelser mellem socialdemokratiet og dele af de borgerlige partier.⁴¹ Topp præciserer samtidig, at der er tale om en del-revolution. Store dele af den klassiske finansielle var ikke til diskussion, hvilket måske forklarer, hvorfor så mange økonomer var uberørt af 'revolutionen', men "Det nye bestod i, at man begyndte at interessere sig for en emneområde, som tidligere stort set havde været upåagtet, nemlig de statsfinansielle muligheder for at påvirke aktivitetsniveauet."⁴²

Vender vi nu tilbage til snævert centraladministrative synsvinkler på spørgsmålet så diskuteres nationalbudgetterne på mødet i Nordisk administrativt Forbund i 1949. Daværende fuldmægtig i Finansministeriet Erik Ib Schmidt var officiel dansk "opponent" på det norske oplæg, "Nationalbudsjettet i administrasjonen". Bl.a. beskæftiger Schmidt sig med de "stille" reformvirkninger af den nye arbejdsopgave, som budgetudarbejdelsen er. Den praktisk-organisatoriske og ideologiske betydning heraf kan næppe overvurderes, hvorfor det skal citeres udførligt. Nationalbudgettet bliver så at sige den næste praktiske opgave for polit'erne efter, at krigsadministrationens krav til deres talbehandlingsfærdigheder var dæmpet:

"Nationalbudgettet og administrationen mødes ... på en meget intim måde ved udarbejdelsen af det nye budget. Administrationens bistand er nødvendig over en meget bred front for at sætte budgettet i verden på den meget korte tid, der er til rådighed, og det har vist sig, at meget af det, administrationen tvinges til at skaffe sig oplysninger om til brug for budgettet, er noget man i øvrigt kan drage stor nytte af.

Særlige krav stiller budgettets udarbejdelse til de statistiske departementer ... og man kan sige, at udarbejdelsen af nationalbudgettet på en række

⁴¹ Niels-Henrik Topp, Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, op. cit. s. 29.

⁴² Ibid.

punkter giver stødet til værdifuld omlægning af den statistik, man allerede har, og til påbegyndelse af statistik på helt nye felter ... Selve samarbejdet om udarbejdelsen af budgettet og drøftelserne om udviklingen i årets løb giver selvsagt særligt udbytte for den kreds af embedsmænd, som direkte deltager i arbejdet.

Ethvert nationalbudget er resultatet af en kollektiv indsats af en række administrationsorganer og en række enkeltpersoner, og alle de direkte kontakter, der her igennem træffes på tværs af kontoropdeling og institutioner, er overordentlig værdifuld. Disse kontakter vil ganske naturligt også blive anvendt ved behandlingen af andre spørgsmål, hvor man ellers ville have stået fremmed overfor de synsmåder, som blev anlagt i andre institutioner ... det færdige nationalbudget er til stor nytte for alle de embedsmænd, der arbejder med den økonomiske administration uden at have direkte berøring med nationalbudgetarbejdet ...

Budgettet giver embedsmændene en meget værdifuld orientering om den mere almene baggrund for de forholdsregler, de hver for sig arbejder med ... Budgettet tvinger de enkelte til at se deres eget lille område som et led i den større helhed, og dette vil formentlig i mange tilfælde være en nyttig medicin mod den vidtgående specialisering med påfølgende skyklapper og mod alt for bureaukratiske behandlingsmetoder. Mere forståelse af tingenes sammenhæng giver større smidighed og større effektivitet i afgørelserne.⁴³

Læst omhyggeligt som en beskrivelse af, hvad der faktisk er sket under de to første år af den nye type arbejde, er det et øjebliksbillede af den stille reform, som forløb bag om ryggen på alle forvaltningspolitiske tiltag i efterkrigsårene og begyndelsen af halvtredserne. Både nationalbudgetterne og den senere tilsyneladende tekniske reform af statens budget⁴⁴ er således vigtige dele af den reelle forvaltningsreform i perioden. Det er muligt, at der er megen ønsketænkning med i Schmidts beskrivelse af de administrative virkninger af budgetudarbejdelsen, men sætter man i stedet for ordet "budget" ordet plan ind, tegner der sig billedet af en egentlig inkrementel forvaltningsreform, en sagstvang, hvor den økonomiske planlægnings og styrings krav nødvendiggør faktiske ændringer i administrationen. Økonomiske konsulenter og yngre cand.polit'er spredtes i centraladministrationen i nyoprettede sekretariater og kunne efterhånden i en betydelig udstrækning uformelt styre, kommunikere og træffe overordnede beslutninger på tværs og på trods af en juridisk styret forvaltning - og uden nogen form for formel

⁴³ Nordisk administrativt Tidsskrift 1949 s. 217, se også s. 224 f.

⁴⁴ Jvf. 1. beretning fra Udvalget vedrørende statens budget og regnskab, Kbh. 1955. Udvalget blev nedsat i oktober 1949.

forvaltningspolitisk beslutning som grundlag. Der etableredes en 'paralleladministration' ved siden af den eksisterende og i en vis udstrækning også udenfor dennes hierarkiske kontrolsystem.

Erik Ib Schmidt henviser i et interview til, hvad han kalder en samtidig "politikonfrontation med traditionelle bureaukratiske synspunkter", hvor en række af de forestillinger unge økonomer havde om statsadministrationen og deres placering i den fremsættes.⁴⁵ Det hedder i dette promoveringsforsøg for økonomstanden, at

"medens hovedinteressen tidligere knyttede sig til dispositionernes formelle, juridiske grundlag (f.eks. den næringsretlige adkomst), samler den sig nu om dispositionernes økonomiske indhold (f.eks. en råvares anvendelse), og administrationen tvinges mere og mere ind på at udforme materielle retningslinier for erhvervene (planøkonomiske indgreb). Heraf følger dels, at der stilles nye krav til tjenestemændenes kvalifikationer (økonomer i stedet for jurister), dels at statsadministrationens hele opbygning må tilpasses til de nye opgaver."⁴⁶

Rationaliseringen skulle sætte centralforvaltningen i stand til at være lige så effektiv på sit område af det samfundsmæssige liv, som erhvervslivet var på sit. Der synes enighed om i alle lejre, at en rationel statsadministration var forudsætningen for en øget styring, dataindsamling og tidssvarende moderne videnskabelig baseret administration, som blev opfattet som naturlig og nødvendig. Og den udbredte konsensus om emner, der senere kunne være stridspunkter mellem partierne omfattede også et væsentligt punkt i den nye

⁴⁵ Det drejer sig om en artikel af EIS : En henvendelse til Lønningskommissionen, Nationaløkonomisk Tidsskrift 5. hefte 1944. Interviewet er bragt i Forvaltningshistorie og forvaltningspolitik op. cit. kapitel IV.1. Artiklen er en opfølgning af en betænkning fra et udvalg nedsat under Socialøkonomisk Samfund i foråret 1944 ang. de specielle ansættelsesvilkår for polit'ere og øcon'ere i "kriseadministrationen". Ud over, "at sige et par kritiske ord om hele tjenestemandsløvgivningen, således som den i dag foreligger, præget af regler og synspunkter nedarvet fra en tid, hvor den rent juridiske side af administrationen var hovedsagen", (s. 316) inddrages også mere generelle synspunkter på den offentlige administration: "... den vældige vækst, som er foregået i det offentlige økonomiske administration i løbet af de sidste 10-15 år, (er) ikke et midlertidigt krisefænomen, men derimod et led i en historisk udviklingsproces, som kan forventes fortsat fremover. Det afgørende kendetegn for denne udvikling er, at den offentlige administration fra den tidligere rent normgivende funktion i stadig højere udstrækning optræder med aktiv indgriben i erhvervslivets dispositioner". (s. 318)

⁴⁶ Op. cit. s. 318.

økonomistænkning. På den ene side stod de ganske få egentlige keynesianere, dvs. tilhængere af samfundsøkonomisk efterspørgselsstyring med særlig henblik på at regulere beskæftigelsen, som teoretisk afviste budgetbalance- og gældsproblemstillingen som relevant. På den anden side var de mange, som var opdraget i den klassiske finansteoritænkning, men som under indtryk af det foregående årti interesserede sig for 'markedimperfektioner', som det eufemistisk kaldes med en underforstået henvisning til markedets 'naturlige' tendens til at nå frem til balance. Når det kom til så overraskende få debatter mellem disse to grupper var årsagen, at styrings- og interventionstankegangen var fælles tankegods mellem dem fra trediverne. Men statslig styring - herunder momentan underbudgettering - er ikke keynesianisme. Endelig var der naturligvis de, som blot mente, at statsbudgettet skulle balancere enten hvert år eller indenfor få år. De har nok været de fleste både blandt politikere og embedsmænd, men de var tavse.⁴⁷

Den hidtidige fokusering på økonomerne kan give det indtryk, at denne lille gruppe embedsmænd var særlig betydningsfuld for den forvaltningspolitiske reform, der satte ind med FVK. Intet kunne være mere forkert. Derimod var den udbredte begejstring for den private sektors rationalisering og for økonomisk planlægning med til at befordre forestillinger om en ny type stat og en ny rolle for økonomerne. I stikordsform var det erfaringerne fra tredivernes krisemanagement, statens rolle i den engelske og amerikanske krigsproduktion, den omsiggribende kontorrationalisering i den private sektor, socialdemokratiets planlægningsbegejstring i efterkrigsårene samt et udbredt krav om demokratisering og ændring af de politiske institutioner på baggrund af deres - i hvert tilfælde i datidens øjne - lidet flatterende rolle under besættelsen, der var baggrunden for den opblussende politiske energi, der muliggjorde både forfatnings- og forvaltningskommissionsarbejdet. Nu skulle der ske noget, både Landstinget, embedsmandsstaten, det gamle samfund (Folkeforbundets nationalstater) og det under krigen opsvulmede rationerings- og kontrolvæsen skulle ud. Rationalisering og mekanisering (der som bekendt kan gøres videnskabeligt) og effektivisering og demokratisering

⁴⁷ Poul Nyboe Andersen fortæller, at han i partiet Venstres forskellige arkiver har søgt en mulig debat om de nye finanspolitiske ideer. De havde faktisk en fortæller i folketingsgruppen, Rud. Christiani, der med Nyboe som sekretær forsøgte at promovere de nye ideer. Der var ingen debat, men et tavst flertal imod, Danske økonomers møde

(der som bekendt er søde plusord) skulle gøre Danmark i stand til at møde det nye internationale samfunds krav.

Det kan hævdes, at forestillingerne om en rationel og effektiv statsadministration mindst har rødder helt tilbage til Administrationskommissionen af 1923. Det er utvivlsomt rigtigt - departementschef Kofoed er selv en af de vigtigste fortalere for denne kontinuitetstænkning. Men der er også radikale brud i forestillingerne om, hvad der er rationelt og effektivt osv.. Som et illustrerende eksempel skal fremhæves, at rationaliseringsarbejdet indenfor centraladministrationen i tyverne foretages af 4 højtstående embedsmænd, de såkaldte peripatetikere eller omvandrende vismænd, som personligt gik rundt og inspicerede og rettede på centralforvaltningens indretning i detaljer. Bruddet ligger i videnskabeliggørelsen, afpersonificeringen, instrumentaliseringen og rationaliseringen - i webersk forstand - af samfundsforestillingen. Og det er dette brud, der får betydning for socialdemokratiets strategier og for de nye embedsmænd.⁴⁸

Lennart Lundquist giver i sammenfatningen af analysen af demokratiforestillingerne i den svenske politiske elite og forvaltning følgende bud på halvtredsernes herskende 'background assumptions':

"Tbland beskrivs ... mål-medel-rationaliteten, som ingår i rationalitetsdiskursen, som kärnan i tänkandet i det moderna samhället. Den bildar en grund för aktörernas verklighetsförståelse och argumentation och utgör kanske viktigaste måttstocken när den offentliga politiken utvärderas. För aktörerna har den blivit så självklar att den inte ifrågasättes eller kanske ens noteras ...

Tillsammans med teknokrati och social ingenjörskonst präglade den samhället. Den starka betoningen av planering i offentlig verksamhet indikerar mer än något annat rationalitetens grepp om sinnen. Under beteckningar såsom policy sciences och policy analysis har samlats en stor del av de tekniker som utvecklats för att förbättra den offentliga

med Keynes' General Theory in: Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 3 1987 s. 276.

⁴⁸ Jeg har diskuteret udviklingen i embedmandens 'background assumptions', grundregler, maximer, samfundsforestillinger osv. in: Frie hænder gennem bunden rationalitet - Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden COS forskningsrapport 4/1997.

förvaltningens möjligheter att lösa samhällsproblemen.⁴⁹

Keynes' navn er kun nævnt få gange indtil nu. Det skyldes dels, at det heller ikke var meget fremme i den tid, der er beskrevet. Det var knap ikke tilstede endsige fremtrædende i det, der er overleveret af diskussionen blandt centraladministrationens embedsmænd. Men det skyldes også en vis forsigtighed med at læse keynesianske synspunkter ind i økonomiske argumenter, som lige så godt kunne være - og var - traditionelle neoklassiske overvejelser om markedsimperfektioner og offentlig økonomi.⁵⁰

Da adskillige af de yngre økonomer var socialdemokrater eller havde sympatier for arbejderbevægelsen, Poul Nyboe Andersen, Haunstrup Clemmensen og Thorkil Kristensen er vel de kendteste undtagelser, og da arbejderbevægelsen var den af de eksisterende politiske autoriteter, der umiddelbart var mest sympatisk stemt overfor planlægning, styring og social engineering, har historierne om et særligt forhold mellem arbejderbevægelsen og (den senere sejrende politiktænkning) keynesianismen, haft gode vækstbetingelser. Nedenfor redegøres for, hvorfor det synes mere i overensstemmelse med kilderne, at se keynesianismen som et senere anvendt legitimations- eller forståelsesredskab for nogle af andre grunde foretagne ændringer i Socialdemokratiets politik. Det kan være rimeligt at mindes, hvad Erik Ib Schmidt skrev om disse problemer. Han har måske en egen interesse i at fremstille sagen sådan,

⁴⁹ Demokrati och förvaltning in: Johan P. Olsen (red.) Svensk demokrati i förändring, Stckh. 1991 s. 71. Jvf. som illustration til Lundquist den tidstypiske hyldest til socialvidenskabernes samfundsforandrende muligheder, som ydes af polit'en Henning Friis i 1950 Administrative Man op. cit. s. 10. Lundquist fremhæves her også som en henvisning til den omfattende forvaltningsvidenskabelige tradition, som diskuterer disse mere uåndterlige problemer med de lange linier i analysen af forvaltningsudviklingen.

⁵⁰ Jeg er først efter afslutningen af min oprindelige undersøgelse af forvaltningspolitikens udvikling blevet opmærksom på et par nyere historiske undersøgelser af disse problemer. Fælles for dem er efter min umiddelbare vurdering, at de trods deres omhyggelige kildegennemgang læser Keynes ind i teksterne og drager meget håndfaste konklusioner af læsningen. Se f.eks. Klaus Petersen, Om formuleringen af velfærdsstaten som politisk projekt i 1950'erne in: Arbejderhistorie nr. 4 1996 s. 64 sp. 2, s. 66 sp. 1. Niels Vium Olesen: Jens Otto Krag og "Fremtidens Danmark", giver udtryk for en endnu mere udtalt accept af eftertidens myte om keynesianismens betydning for efterkrigsårenes politiske strategier, Historie, Jyske samlinger, Ny række 19, 1, 1991. Jeg har valgt ikke at gå ind i en nærlæsning af denne debat, som indeholder flere indlæg end de nævnte eksempler, da dette vil være en artikel i sig selv.

men han støttes i denne sag så vidt jeg kan se af de tilgængelige kilder:

"Det er historieforfalskning, når der nu rundt omkring tales og skrives om det socialdemokratiske "projekt velfærdsstat", og om Jens Otto Krag og os andre samtidige polit'ere som velfærdsstatens arkitekter og fædre. ... Der forelå simpelthen ikke nogen projekt eller nogen plan, hverken nedskrevet eller offentliggjort eller i baghovedet på de pågældende ..." Senere hedder det: "Det siges og skrives ofte, at vi økonomer i den første efterkrigsperiode optrådte som tro elever af Keynes, hvormed tænkes på hans bog fra 1936. Den var lige så lidt som *Das Kapital* en bibel for os." ⁵¹

Men det er ikke kun i forhold til de trykte kilder, at spørgsmålet om eksistensen af et velfærdsstatsligt projekt og en mulig keynesiansk revolution samt deres sejrsgang i dansk politik og forvaltning rejser sig. Der er også i forhold til, hvad der kunne kaldes keynesianismens sociologi. For at eftervise dette er det nødvendigt med en kort omvej i fremstillingen.

En kort afstikker til Hof- og statskalenderen

Set med nutidens øjne synede centraladministrationen i efterkrigsårene ikke af meget. Det samlede personale i statens centrale forvaltning var lidt under 10.000 afhængigt af opgørelsesmetoden.⁵² Formodentlig udgør antallet af akademisk uddannede embedsmænd i centraladministrationen under 1.000. En undersøgelse af embedsmændene bortset fra ansatte i de militære ministerier og en række af de store direktorater under Handelsministeriet angiver antallet til 644.⁵³ Finansministeriet var det absolut største ministerium med 264 af de ansatte embedsmænd, heraf 65 fuldmægtige

⁵¹ Omkring velfærdsstatens tilblivelse in: *Noter*, Historielærerforeningen for gymnasiet og HF, nr. 131 1996 s. 3. og s. 6. Der må være en forpligtelse til at modbevise Schmidt. Ikke blot hans eget udsagn men stort set alle udsagn fra tiden råber imod den megen skriven og talen om dette projekt.

⁵² Se tabel og kilder i *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab* op.cit. s. 207. Se desuden *Kort redegørelse for beskæftigelsesstigningen indenfor den offentlige administration under krigen*, Meddelelser fra Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg nr. V, Kbh. 1945, der i september 1944 opgør antallet til ca. 9.000 excl. militære ministerier og Udenrigsministeriet.

⁵³ Henry Stjernqvist, *Centraladministrationens embedsmænd 1848-1946* in: *Centraladministrationen 1848-1948*, udgivet af Ministerialforeningen, Nyt Nordisk Forlag, Kbh. 1948 s. 145-180 her s. 149

og 98 sekretærer. Det samlede tal af disse mellem 30 og 40 årige potentielle keynesianere i centraladministrationen var hhv. 170 og 264.

Ser vi på antallet af økonomer blandt disse embedsmænd viser en beregning på Finansministeriets forskellige afdelinger og kontorer, at mellem 10 og 20 % af embedsmændene var økonomer, resten jurister. Det samlede antal embedsmænd i denne beregning af situationen fra februar 1946 er 298. Det svinger fra kontorer med ingen økonomer til kontorer med næsten udelukkende økonomer. Da der er mange myter om disse tal kan følgende oversigt give en fornemmelse af forholdene⁵⁴:

Finansministeriet

	Økonomer	Embedsm. ialt
Departementet for finansvæsenet (heraf Sekretariats- og Budgetkontoret 7 jurister og 1 (een) økonom)		97

Heraf i alt 11 økonomer, 13 ubestemte (etats- og bogholderiuddannede)	11	
--	----	--

Af de 33 sekretærer var 2 økonomer.

Det statistiske departement Heraf i alt 19 økonomer, 2 ubestemte og 1 jurist	19	22
--	----	----

Af de 8 sekretærer var 8 økonomer

Departementet for told- og forbrugsafgifter Heraf i alt 14 økonomer, 13 ubestemte	14	47
---	----	----

⁵⁴ Beregning på baggrund af Hof- og statskalenderen 1946 (Kbh. februar 1946) og den Juridiske og Økonomiske Stat samt Kraks Blå bog fra relevante årg. Afvigelsen i tallene i forhold til Stjernqvists undersøgelse skyldes formentlig, at en række af de i Hof- og statskalenderen anførte embedsmænd reelt set var i tjeneste andre steder.

Af de 16 sekretærer var de 6 økonomer.

Skattedepartementet		46
Heraf i alt var 1 økonom, 5 ubestemte	1	

Af de 18 sekretærer var ingen økonomer

Hovedrevisoraterne		86
Heraf i alt 16 økonomer, 13 ubestemte	16	

Af de 36 sekretærer var 7 økonomer og 4 ubestemte.

I alt	61	298
--------------	-----------	------------

Af de i alt 111 sekretærer var de 23 økonomer, dvs. muligvis i deres uddannelse påvirkede af de nye finanspolitiske ideer gennem Geltings eller Jørgen Pedersens undervisning gennem de seneste 5 år.

Som en understregning af juristernes dominans er anført, at der kun var een økonom ansat i det flere steder omtalte strategisk vigtige kontor for finanslovsbehandling.⁵⁵

Hovedparten af Finansministeriets økonomer var beskæftigede med statistik og revision og ikke med planlægning og økonomisk politik.

Antallet af embedsmænd i Handelsministeriets to berømte direktorater er vanskeligt at få præcist styr på, da i de ansatte her i følge Hof- og statskalenderen ikke medregnes til centraladministrationen, men det samlede antal ansatte var enormt med datidens målestok. Forvaltningskommissionen angiver, at tallet for de to direktorater tilsammen var 1900 ansatte, mens en artikel i dagspressen angiver, at Varedirektoratet alene havde 1350 ansatte i 1946.⁵⁶ Den procentvise andel af akademisk uddannede embedsmænd har formodentlig været lavere i direktoraterne og andelen af økonomer nok større. Er dette rigtigt (10 % akademisk uddannede og 25% økonomer), drejer det sig om 48 økonomer.

En betydelig del af de mange nyansættelser, som fandt sted under og lige efter krigen skete i vare- og prisdirektoraterne. Af den samlede nyansættelse af personale i perioden

⁵⁵ Jvf. beskrivelsen af kontorets placering i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 244.

⁵⁶ Forvaltningskommissionens betænkning IX, Kbh. 1952 s. 35. Mht. til dagspressen se Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 282.

1939-1944 på 4240 faldt de 1446 indenfor denne ministerium. Den samlede stigning i antallet af akademiske ansatte både tjenestemænd og løstansatte var på 819 i perioden. Men en meget betydelig del af disse var halvtidssekretærstillinger, besat med folk, der allerede havde en stilling i centraladministrationen. Det reelle tal var dermed omkring 500 dvs. mellem 10 og 15 % af de nyansatte, hvilket antyder, at proportionen ikke adskiller sig fra den samlede andel af ansatte i den centrale administration.⁵⁷

4. Arbejderbevægelsen og forvaltningsrationaliseringen

Viggo Kampmann sagde, mens han endnu beskæftigede sig med forvaltningspolitiske emner - og endnu ikke var prominent socialdemokrat - om en reform af den "princielle opbygning af hele administrationsapparatet":

"Det (spørgsmål) er så ladet med politiske interesse modsætninger, at man formentlig ikke kan vente en rationel løsning i den nærmeste fremtid. Det ville nemlig kræve, at man for et godt stykke tid fremover var enig om den offentlige administrations omfang".⁵⁸

Formentligt er det, Kampmann sætter fokus på, at den gamle modsætning mellem Socialdemokratiet og de borgerlige om statens rolle, sådan som den kom til udtryk i trediverne, vil blive accentueret af den nye aktive rolle, staten skal spille i økonomisk planlægning, styring af produktionen gennem rationering eller makroøkonomiske tiltag. Efterkrigsårene gjorde det muligt at genopfriske eller genbruge gamle og gedigne socialdemokratiske forestillinger om statens rolle, forestillinger som ikke blev mindre aktuelle i den blanding af usikkerhed, arbejdsløshed og fremskridtsoptimisme som var særegen for netop disse år. Hvis man forestillede sig en socialdemokratisk kampagne for en reform af den offentlige forvaltning, ville det kunne skabe en mistanke om at man ville benytte reformen til at sætte sig på apparatet. Erik Ib Schmidts insisterer på, at en administrationsreform ikke var noget, der interesserede ham eller andre ligesindede, og at en reform lå uden for fokus af den aktuelle politiske bestræbelse fra Socialdemokratiets side.⁵⁹ Måske ønskede man ikke at engagere sig i en to-frontskrig:

⁵⁷ Kort redegørelse for beskæftigelsessituationen op. cit. s. 4 og s. 9.

⁵⁸ Interview i Nationaltidende 16. august 1946.

⁵⁹ Jvf. Interview med EIS i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit. Det

Forandring af administrationen og ekspansion af administrationen.

En gennemgang af den offentlige debat viser, at enkelte socialdemokrater interesserede sig for forvaltningsreformspørgsmål⁶⁰, men det betyder ikke, at partiet gjorde det. En yderligere gennemgang af partiets medlemsblade fastholder dette indtryk.⁶¹ Poul Hansen (Kalundborg), tidligere DSU-formand og senere finansminister skrev en kort artikel: Ned med bureaukratismen. Da det er **den eneste** artikel i de tre første efterkrigsårs "interne" socialdemokratiske blade, der behandler emnet, skal der citeres lidt fra den:

"... (det) bliver mere og mere en hovedopgave for Socialdemokratiet at gå til kamp mod bureaukratismen... Det skulle synes en nærliggende opgave for en liberal regering at gøre noget virkeligt for at komme bureaukratismen til livs. Hidtil synes det mest at være gået den modsatte vej. Der er nedsat en forenklingsskommission. Måske har den opnået visse resultater, men i befolkningen som helhed råder der ingen tiltro herpå... Der har været en del diskussion om administrationens forenkling, og der er sagt mange kloge og besindige ord i den anledning - om fordele og mangler ved centralisation og decentralisation, om nødvendigheden af at behandle sagerne grundigt og af at skabe sikkerhed for absolut ensartede afgørelser i ensartede tilfælde... Derfor må det siges ubønhørligt bestemt, at nu skal der ske noget, og det er med glæde, vi har fornemmet, at der i en kommende socialdemokratisk regering vil være vilje til at tage dette problem op til løsning."⁶²

fremgår flere steder, at der var økonomer, som var meget optaget af administrative reformspørgsmål, men mange var det ikke. Det fremgår yderligere af protokollen for Socialistiske Økonomers Forening, at man på bestyrelsesmødet i august 1945 havde overvejet et møde med "Dich eller Kampmann om embedsmænd og administration: Tiltrængte reformer." Jvf. Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit. s. 136. Spørgsmålet er ikke, hvorfor interessen ikke var tilstede fra begyndelsen, men hvorfor den ikke udviklede sig.

⁶⁰ Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 140 ff.

⁶¹ Socialisten, Verdens Gang og Socialdemokratiske Noter fra 1945-47, jvf. dokumentationen i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 197.

⁶² Verdens gang 1947 s. 253. Det fremgår ikke af bladet i øvrigt, hvad "fornemmelsen" bygger på. Poul Hansen skrev i 1945 en artikel i AOFs "Materialesamling til brug for skoler og studiekredse" med titlen Folkestyrets problemer, Kbh. 1945. Af de 40 sider behandler de 5 den offentlige forvaltning uden at tilføje noget til det allerede sagte. Det centrale problem er koordinationen af de økonomiske politikker og manglen på økonomer, som imidlertid synes løst med udbygningen af vare- og prisdirektoraterne. Der foreslås også ansat flere "kontorteknisk uddannede fagfolk" med henblik på at få arbejdet lagt mere "rationelt til rette", hvilket "ville bringe større fart i afgørelsen af mange sager ...". s. 139. Der er ingen samlede reformforestillinger for den offentlige administration her.

Et andet vigtigt element i en forklaring på Socialdemokratiets manglende interesse kan være, at partiet ikke ønskede gennem en opslidende reformkamp inden for den offentlige sektor at frasige sig enhver regerings ret til at omforme og reformere administrationen på en sådan måde, at det tjente partiets langsigtede interesser. Ser man et øjeblik bort fra forståelsen af den politiske og sociale situation i de første efterkrigsår, som jeg har skitseret konturerne af, og forsøger at fokusere på et enkelt forklarings-element, er der tale om, at det sociale lag og den politiske bevægelse, som skulle bære en "moderniseringskampagne" ikke ville bære. Eller som Erik Ib Schmidt flere gange pointerer heller ikke kunne bære den kampagne, pga. manglende indsigt i administrationens forhold. Tværtimod var Socialdemokratiet og venstrefløjsekonomerne - som EIS beskriver det - i gang med et helt andet projekt, som efter befrielses-sommerens hede, kunne betegnes økonomisk koordinering og styring. I den "kampagne" var en teknisk-rationel indretning af den offentlige sektor, en kontorrationalisering, et nødvendigt, men ikke et centralt led. Når J. O. Krag i 1945 siger, at koordinationsproblemet i den økonomiske politik er det "vel mest aktuelle af alle de aktuelle centrale administrationsproblemer",⁶³ stemmer det godt med, hvad Kampmann 6 år senere skriver om koordinationsproblemet i forbindelse med udnævnelsen af Buhl som økonomisk koordinationsminister og oprettelsen af Det økonomiske Sekretariat:

"Det nye der skete i 1947, da Hedtoft dannede regering, var således ikke nedsættelsen af et særligt udvalg inden for regeringen (det uofficielle ministerudvalg for økonomi og forsyning MØF), men at man lod dette udvalg tage sig af alle økonomiske opgaver ... (det væsentlige) er erkendelsen af, at det er den samlede økonomiske politik, der må koordineres. Samme tankegang lå for så vidt bag nedsættelsen af regeringens beskæftigelsesudvalg, der måtte tages som udtryk for, at arbejdsløsheden ikke kunne bekæmpes alene ved iværksættelsen af offentlige arbejder og sociale forholdsregler i det hele taget. Men selvom det er naturligt og formålstjenligt, når arbejdsløsheden er stor at betragte dens bekæmpelse som den økonomiske hovedopgave, må det være rigtigere til stadighed at søge den samlede økonomiske politik koordineret. Det samme må i og for sig gælde valutaspørgsmålet. ... Tingene kan ikke på den måde skilles ad,

⁶³ I anmeldelsen af Laursen og Svensson, Den røde bygning in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1945 nr. 3 s. 127 ff.

og det vigtigste er og må være gennem den almindelige økonomiske politik at søge hindret, at sådanne situationer opstår, at særlige udvalg bliver påkrævede.⁶⁴

Kampmanns opfattelse fremsættes i en hyldestartikel, hvorfor det skorter på de kritiske formuleringer, men indsigterne i koordinationens nødvendighed blev hverken i de socialdemokratiske eller i den siddende borgerlige regering (Erik Eriksens) brugt til noget. At en samlet økonomisk politik, eller med datidens ord, samordning, er nødvendig, er en "almindelig anerkendt" tankegang, "selvom dens udformning i praksis må afhænge af de midler man vil anvende, og lysten til at tage de nødvendige administrative konsekvenser...". Lysten har tilsyneladende manglet, og usikkerheden overfor, hvordan en reform skulle se ud, har været for stor. Endelig kan en af grundene være, at de yngre embedsmænds indsigterne tilsagde, at der skulle tages et stort opgør med hele det administrative system.

Poul Hansens og Kampmanns artikler viser nok, at der var forestillinger om, at den nye regering måtte gøre noget, men ingen af dem havde stor politisk indflydelse i 1947/48. Problemet var, at der skulle gøres så meget på et så usikkert grundlag. Men Kampmanns artikel viser også en anden side af sagen. De konkrete "bærere" af en forvaltningsreform, polit'erne og de yngre embedsmænd, ville ikke bære, fordi de så at sige var i gang med noget andet. Artiklen er meget informativ mht. dette andet eller den type arbejde, "de yngre polit'ere" stræbte efter at komme til at lave. Selve beskrivelsen af arbejdsproceduren viser, hvordan det blev stadig mere nødvendigt for de enkelte fagministerier at ansætte økonomer til at lave de økonomiske notater, som skulle følge med sagen, hvis de ville have deres sager fremmet i det økonomiske koordineringsorgan. Kunne et ministerium ikke selv lave tilfredsstillende notater, gjorde Det økonomiske Sekretariat det gerne. Presset for forandring gik gennem de øvre lag i ministerierne, som ønskede at fastholde indflydelse på bevillingsproceduren, og det lå efterhånden i "sagens natur" at der ingen vej var uden om talmagerne. Sekretariatet "havde en ret snæver kontakt med de forskellige økonomiske konsulenter, som efterhånden arbejder i

⁶⁴ Administration og økonomisk politik in: Idé og arbejde. En bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen. Kbh. 1953 s. 134 f.

flere og flere ministerier.⁶⁵ I en anden sammenhæng har Kampmann kort beskrevet sekretariatets arbejdsform således:

"Sagerne forberedte vi, efter modtagne oplysninger fra de pågældende ministre, i Det økonomiske Sekretariat og gav Buhl notater, så han var i stand til at forestå forhandlingerne om fremkommelige løsninger, når modsætningerne mellem ministrene var til stede, og det var de ofte."⁶⁶

En anden medvirkende - Jens Otto Krag - har beskrevet arbejdet i Ministerudvalget for økonomi og forsyning MØF, hvis sekretariat var Det økonomiske Sekretariat. Hans fremstilling understreger dels Buhls stærke rolle og dels udvalgets "normskabende" effekt i forhold til embedsmandsadfærden.⁶⁷

Den langsomme etablering af den økonomiske styrings "diskurs" fletter sig så at sige sammen med den socialdemokratiske "prioritering" i forhold til Forvaltningskommissionen. Ikke blot gennem personsammenfald, men også gennem selve udviklingen af argumenter og indsigter. I debatten om nationalbudgetterne ligger således en forestilling om, at budgetternes karakter af overblik og rationel information kunne medvirke til at bedre betingelserne ikke blot for styring men også for opbakning bag styringen og en rationaliseringsreform. På samme måde som Kampmann ser, at den økonomiske koordinering langsomt ville udstille en forældet administration. Erik Ib Schmidt skriver i en diskussion om de norske nationalbudgetter og offentliggørelsen af disse:

"Det er utvivlsomt af meget stor værdi, at der gennem et nationalbudget gives både rigsdagen og offentligheden et præcist billede af, hvordan landets økonomiske situation er, og hvor regeringens økonomiske politik fører hen. Her i landet, hvor vi endnu ikke har sløjftet krigstidens mørke-

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Viggo Kampmann, *Mit forhenværende liv - i glimt*. Kbh. 1971 s. 59.

⁶⁷ *Manddomsgerning* in: Hans Hedtoft, *Liv og virke*, Kbh. 1955 s. 112 ff. I *Travl tid, god tid*, Kbh. 1974 siges det, at "alle principielle afgørelser af mere vidtrækkende politisk indhold ... måtte forelægges MØF", s. 124. Se også H.H.H. Østergaard, *At tjene og forme den nye tid, Finansministeriet 1848-1998*, Kbh. 1998 s. 162-64, hvor der endog tales om en "helt ny forvaltningskultur" i det nye sekretariat, der også gik under navnet "politibureauet", s. 163.

lægning over alle vigtigere økonomiske beslutninger, og hvor hemmelighedskræmmeriet går så vidt, at "balanceplanen" betragtes som strengt fortrolig og kun i meget grove træk er meddelt den politiske opposition, vilde offentliggørelsen af et nationalbudget være noget af en sensation - men en særdeles forfriskende og nyttig sensation. Befolkningen ville derigennem få større forståelse for landets økonomiske problemer, og der ville utvivlsomt være større muligheder for at samle befolkningen om en fast økonomisk politik, ligesom hele administrationen kunne tilrettelægges mere hensigtsmæssig.⁶⁸

Samordningen eller det nyoprettede økonomiske koordinationsorgan skulle danne basis for indsamling og bearbejdning af data og "disciplinering" og uddannelse af embedsmænd til at varetage. Paldam skriver, at finanspolitikken kan blive et "centralt middel til **at lede udviklingen i en ønsket retning** og dermed undgå uheldige bivirkninger ved fuld beskæftigelse.⁶⁹ En sådan "dirigerende" finanspolitik, som den bl.a. kaldes, munder nødvendigvis ud i, at der skal tages en række andre hensyn dels til økonomiske realiteter (udland, internationale konjunkturer osv.) og dels til de tidligere skitserede mål om vækst, beskæftigelse, lighed og industrielt demokrati, hvorfor andre politikker må sættes i gang. Men styringen eller dirigismen⁷⁰ består i en samlet politikforestilling, en "rammeøkonomi", hvor alle problemerne belyses af, hvad den samlede efterspørgselsskabelse kan give rum til: Industrielt demokrati bliver et led i den nødvendige rationaliseringspolitik, den permanente vækst skal skabe arbejde til de brancher, der konkurreres ud, geografisk og faglig mobilitet fjerner flaskehalse og øger beskæftigelsen, som sammen med rationalisering og frihandel øger konkurrenceevnen, som skaber vækst, osv.. Koordinering og styring anvendes som tekniske termer, ingeniørbegreber, godt i overensstemmelse med en opfattelse af det keynesianske teoriapparat som en arbejdstegning til en maskine:

⁶⁸ Verdens Gang 1947 s. 157 f.

⁶⁹ Paldam, Planlægning for velfærd op.cit. s. 48. Kursivering er originalens.

⁷⁰ J.O. Krag taler om "den samfundsdirigerede økonomi", som det "nye samfund", hvis centrale indhold vil være en eller anden type "planøkonomi". Den politiske kamp står om at bestemme "planøkonomiens indhold". Dette økonomiske system beskrives også som "et rationelt arbejdende økonomisk system, som frikonkurrencen kunne have fremkaldt, hvis det havde været muligt for denne at virke på den ideelle måde, dens tilhængere forestiller sig det." Kooperationen, fremtiden og planøkonomien, Det danske forlag, Kbh. 1946 s. 15.

"Gennem den sidste menneskealders krise- og krigsøkonomi har vi lært, at nutidens komplicerede økonomiske maskineri ikke er upåvirkeligt for samfundsmæssige indgreb. Maskineriet kan reguleres, de vældige teknisk-økonomiske kræfter behøver ikke at løbe løbsk ..."⁷¹

5. Socialdemokratiet og velfærden

Man kan læse historiske tekster meget forskelligt. Ofte ligger forskellen mellem vurderingerne i den måde, hvorpå konteksten betragtes. Der er ikke meget i den samtidige debat og politiske udsagn, som leder tanken hen på netop de finansvidenskabelige problemstillinger. Derimod er der uhyre meget fra Fremtidens Danmark til Planlægning for velfærd, der leder tanken hen på strukturpolitik, selektiv erhvervs politik, kontrol med investeringerne og udenrigshandlen osv. De forhåbninger der er knyttet til nationalbudgetterne er ikke først og fremmest bundet til deres finanspolitiske muligheder, men til deres langsigtede muligheder for styring af en egentlig selektiv erhvervs politik for nu at anvende endnu en anakronisme. Paldams bog benytter ikke ofte begrebet planlægning, men opererer med muligheden for både investeringsimport- og valutastyring samt nationalisering og brancheudviklingsstøtte. Man kan opfattede Fremtidens Danmarks detaljerede fremstilling af de mange planlægningsorganer som politisk mundsvejr for at styre venstre fløjen. Man kan også se det som udtryk for den samfundsforestilling som var den herskende i partiet - og som enkelte personer og grupper forsøgte at bearbejde. Denne bearbejdningsproces måtte skabe usikkerhed i forhold til den oprindelige forståelseshorisont. Og det er karakteristisk for tiden indtil slutningen af halvtredserne, at der er søgende usikkerhed overfor, hvad man skal kalde det samfund, som man stiler efter. Paldam lægger det åbent frem: Han lægger ikke vægt på, "hvorvidt det nuancerede samfund", han beskriver skal kaldes "demokratisk socialisme", "velfærdsstat" eller "rammeøkonomi".⁷²

⁷¹ Jørgen Paldam i Forord til Ivar Nørgård, Nationaløkonomi, Fremad 1949. Nørgårds bog har allerede integreret den nye finanspolitik opfattelse af at "balancesynspunktet er nu trådt i baggrunden, og man er kommet ind på at betragte og anvende finanspolitikken som et vigtigt instrument til påvirkning af den totale økonomiske aktivitet i samfundet". Lidt senere gengives dog det myrdalske forslag om konjunkturudjævningsfondene med tilslutning. Op. cit. s. 120 f..

⁷² Planlægning ... op. cit. s. 78. Henning Friis skriver, at målet "i almindelighed (kaldes) den demokratiske socialisme. Man kan også kalde den fællesskabets samfund ..." Mennesket i nutidens samfund in: J. O. Krag, Tidehverv og samfundsorden, Fremad,

Begrebet velfærdssamfund var endnu ikke præget og velfærdsstat ofte anvendt tvetydigt eller som ukvemsord.⁷³ I første halvdel af halvtredserne opstår en kritik mod velfærdsstaten fra ikke-socialistisk hold. Inspireret, angiveligt, fra USA kritiseres den stadig større statslige økonomiske intervention gennem det negativt ladede ord velfærdsstat. Henning Friis beskriver den historiske udvikling i kritikken og melder sig selv som en af den "såkaldte velfærdsstats kritikere", mens han forsvarede den statslige planlægning og nødvendigheden af et korrektiv til kapitalismen.⁷⁴ Også Jørgen Dich har kritiske reservationer overfor velfærdsstaten, men angriber også de kritikere (herunder professor Jørgen Pedersen), som bruger kritikken af velfærdsstaten til at angribe "velfærdspolitikken", som både har bidraget til stigning i nationalindkomst og gennem finanspolitikken har bidraget til opsparing og investeringer.⁷⁵ Den konservative Poul Møller angriber det nye socialdemokratiske partiprogram Vejen til Fremskridt fra 1953, som ikke indeholder ordet velfærdsstat ved at pådutte programmet dette tilsyneladende negativt ladede ord, hvorefter han kan hævde, at

"velfærdssamfundet vil være fattigere, den politiske frihed mindre, den menneskelige ansvarsfølelse mindskes, modstandskraften aftage og initiativet lammes. Socialismens ofte fremholdte skadelige virkninger vil gå

København 1954 s. 99

⁷³ Jvf. "Nye ord i dansk 1955-75", som tidsfæster den første anvendelse til 1955. Velfærdsstat er betydelig ældre (1916).

⁷⁴ Kritikken af velfærdsstaten, kronik i Dagens Nyheder 12. februar 1956. I et interview i Dialog, efteråret 1958 demonstrerer Friis tydeligt, at begrebsanvedelsen endnu ikke er lagt fast, Velfærdsstaten, kulturpessimisterne og fællesskabssamfundet, Dialog nr. 6 s.11-15. Pessimisterne er de, som stadig fastholder den eentydige afstand fra velfærdsstaten og ikke kan se dens positive sider.

⁷⁵ Bidrag til belysning af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer, Nationaløkonomisk tidsskrift 1958 s. 17-50, her s. 49 (foredrag holdt januar 1958). Jørgen Pedersens artikel: Hvad er en velfærdsstat? Det danske magasin 1957. Jvf. også F. Zeuthen, for en kort beskrivelse af debatten og på linie med Dich et forsøg på at lægge grunden til en indoptagelse af velfærdsstats- og velfærdssamfundsbegreberne i den økonomiske velfærdsteori, Videnskab og velfærd, Studier fra Københavns Universitets økonomiske institut nr. 1, G.E.C. Gads forlag, Kbh. 1958 s. 78-82. Velfærdsstatens begrebshistorie venter stadig på at blive skrevet. Henning Fonsmark læser på sin egen forfriskende måde utrolig mange ting ind i teksterne, men har fat i det centrale i dette tilfælde: Velfærdsstatens begrebsligt set vanskelige fødsel. Han citerer Villy Sørensen for et radioforedrag i 1956, hvor begrebet hævdes forlængst at have vundet hævde som skældsord, Historien om den danske utopi, Kbh. 1990 s. 168 ff.

igen, simpelthen fordi der kun er en nuance imellem den sociale velfærdsstat og den socialistiske stat.”⁷⁶

Det afgørende er ikke blot fraværet af en udbredt velfærdsstatstænkning i moderne betydning. Det afgørende er, at selv de steder, hvor ordet velfærd eller lignende dukker op - og det samme gælder keynesianske brokker - sker det i en kontekst af og med konnotationer til en socialdemokratisk-socialistisk samfundsforståelse, som på en lang række punkter er i modsætning til den senere samfundsforståelse.⁷⁷ Det netop gennem 50'ernes samfundsvidenskabelige og teknificerede politiske debatter, at socialdemokratiets planlægnings- og statsbejstrede klassepolitik gøres neutral og hæver sig fra klasseperspektivet til samfundsansvarlig ekspertvurdering. Hermed blev den gjort tilgængelig for alle partier. Og de socialdemokratiske bestræbelser blev lettet stærkt ved, at også den økonomiske videnskab “videnskabeliggjordes:

“One these gaps in the statistics (nationalregnskabstallene) have been filled ... the Cabinet will have before it a scientific basis for a comprehensive plan, which will in principle enable it keep the economy in a state of full activity without resort to direct control over the private sector or to authoritarian planning of the whole”⁷⁸

Ironisk nok var således også Keynes' politiske økonomi og driftsherreøkonomien blevet gjort til objektiv nationaløkonomi og driftsøkonomi. Tiden var inde til at trække Samuelsons moderne “syntese” ind og i slutningen af 50'erne kunne forestillingerne om en velfærdsstat under en ekspertsstyret evig vækst og højkonjunktur tage form.

Hvis man vil, kan man naturligvis tolke mange af tidens begivenheder ind i et "keynesiansk" mønster. Det gælder nationalbudgettet, nationalregnskabet,

⁷⁶ Poul Møller, Svaret til velfærdsstaten in: Til alle mænds tarv, Udgivet af Det konservative Folkeparti ved partiets 40 års jubilæum, Nyt Nordisk Forlag, Kbh. 1956 s. 83-103, her s. 96.

⁷⁷ Jørn Henrik Petersen har derfor fat i en meget vigtig pointe, når han fastholder denne forankring. Men han går glip af den anden centrale pointe om neutraliseringen i sin iver for at understrege socialismens karakter af paradismyte. Den danske velfærdsmodels krise in: Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 1 s. 124-37 her s. 128 f..

⁷⁸ Dette er taget som et eksempel på denne nævnte videnskabeliggørelse og tro på social engineering fra (engelsk) keynesiansk side: Ursula K. Hicks Public Finance, Cambridge economic Handbooks, CUP, Cambridge 1947 s. 386. Standpunktet er parallelt med den socialdemokratiske og socialistiske bevægelses videnskabelighedsdyrkelse.

koordineringspolitikken osv.. Ole Hyldtoft gør præcist, om end indirekte og høfligt, op med den slags bakspejlsbetragtninger i forbindelse med det danske nationalindkomstberegningsarbejdet.⁷⁹ Han redegør for, at ingen havde nogen keynesianske mål med det "ikke voldsomt højt prioriterede arbejde (som) blev overladt til to helt unge sekretærer, cand. polit'erne Viggo Villadsen og Viggo Kampmann": Inspirationen til nationalindkomstberegningerne kom ikke fra Keynes; begge de to unge polit'ere tog metodisk og teoretisk udgangspunkt i den tidligere statistiske og politiske debat om beregningerne; arbejdet havde ikke megen interesse, men det var i støbeskeen her som i de øvrige nordiske lande, da planlægningsbegejstringen svulmede, og OEEC stillede krav om tilsvarende materiale. Kampmann havde erfaringen til at sætte det næste skib i søen, nationalbudgettet. De var to unge sekretærer om at lave udkastet til nationalindkomstberegningerne, de var ikke mange flere til nationalbudgettet! Det var ikke makroøkonomiske styringsforestillinger eller nye finansteoretiske forståelser men praktisk-statistisk håndelag, som gjorde polit'ere uundværlige i løbet af fyrrerne.

Det er naturligvis vigtigt at understrege, at der ikke kun var tale om en socialdemokratisk diskurs, men om en langsom tilpasning af den generelle samfundsmæssige forståelse af administrationens rolle og den økonomiske styrings funktion under efterkrigstidens forhold. Således iværksætter Venstre-regeringen - nok med Thorkil Kristensen som iværksætteren - som nævnt både planer om et statsligt konjunkturforskningsinstitut og de indledende øvelser til et nationalbudget (balanceplanen).

Ser man på den samtidige samfundspolitiske debat i aviser og debatlitteratur er der til venstre for midten tre forhold der går igen: en stigende interesse for mere end reaktiv økonomisk styring, en fornemmelse af, at der var opnået vigtige erfaringer med nye administrationstyper i krigs- og kriseadministrationerne⁸⁰, og en efterkrigsoptimisme i

⁷⁹ Danske nationalindkomstberegningers historie in: Nationaløkonomisk tidsskrift vol 131 (1993) s. 254 ff. her især s. 264-65.

⁸⁰ Jvf. f.eks. Erik Ib Schmidts notat til Thorkil Kristensen, hvor pris- og varedirektoraterne fremhæves for deres nye - og moderne - organisationsformer, Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 282 ff., samt den i noterne til notatet omtalte artikelserie i Nationaltidende fra august 1946.

forhold til den samfundsmæssige udvikling, der står i skarp kontrast til den mere defensive holdning skabt under tredivernes krise. Især dette sidste forhold er vanskeligt at få hold på. Måske kan man bedst se, hvor langt optimismen og disse "nye" eller genopdukkede forestillinger rakte i socialdemokratiet ved at se på, hvad Gustav Pedersen, som næppe nogen vil kalde hverken romantisk eller revolutionær, sagde. I bogen *Planøkonomi eller frie kræfters spil*, fremhæves både styringserfaringerne og styringsmuligheder i den økonomiske politik, og derefter hedder det med en sikkerhed, som var det selveste den 'deterministiske' Kautsky, der talte: På den ene side kan man hævde, at der stadig er "kræfter" i "erhvervsfriheden" (læs markedskapitalismen)

"der endnu ikke er opbrugt, og som kan tilføre samfundet store værdier. Forudsætningen for at skaffe disse kræfter det nødvendige råderum og virkefelt er, at de ikke prøver at skaffe sig suverænt herredømme over hele samfundsøkonomien. Hvis de nemlig gør det, kommer den store principielle kamp, hvor de ikke har antydning af mulighed for at vinde."⁸¹

Her er forståelsesrammen eller 'projektet' heller ikke Keynes men snarere Gustav Bang eller Hilferding. Sådanne mere generelle samfundspolitiske overvejelser angiver det politiske univers, mange i den nye gruppe af administratorer delte. En af de mest kendte og indflydelsesrige fra denne gruppe, Viggo Kampmann, udtrykte i en tilsyneladende pragmatisk embedsmandsredegørelse om skattepolitik og indtægtsforhold efter krigen præcist disse overvejelser og den skråsikkerhed, der prægede tiden. På den ene side statistiske beregninger og skattetekniske bemærkninger og på den anden side strategiske overvejelser over indkomstudligningen som denne:

"Hvorvidt man vil gå videre, og hvor langt man vil gå under den nuværende samfundsorden, må først og fremmest afhænge af, hvor nødvendig en ulige indkomstfordeling må siges at være i det

⁸¹ Kbh. 1945 s. 111. Et eksempel på, hvorledes, styrings-, planlægnings- og forandringsoptimismen sætter sig spor på venstreside i fagbevægelsen ses hos Henry Grünbaum, *Industrielt demokrati*, Kbh. 1946. Denne bog viser også, hvor kortvarig nytænkningen blev: 1. udgaven antyder, at store ting kan/bør ske mht. beslutnings- og ejendomsretten, mens 2. udgaven fra 1947 har skiftet socialiseringsdiskussionen ud med omtalen af den lige vedtagne lov om samarbejdsudvalg. Jvf. iøvrigt de tidligere nævnte tekster fra smedeforbundet fra 1946, *Rationaliseringsproblemer* op.cit. og Hans Rasmussens indlæg i *Rationaliseringer indenfor industrien* op.cit., hvor hele grundtonen er offensiv og kritisk: "(jeg) må fastslå, at det leberalistiske, kapitalistiske produktionsliv virker opløsende på det indre sammenhold menneskene imellem indenfor erhvervsområdet." (Hans Rasmussen s. 22)

privatkapitalistiske samfund, hvis produktionen skal opretholdes på et højt og stabilt stadiet.”

Og distancen til den herskende orden er selvsikker og stor: “Hvis overførslen (til de mindst bemidlede, nb) kan ske uden en nedgang i den samlede produktion, vil der således selv indenfor den nuværende samfundsorden være store muligheder ...”⁸² Og rammerne for Kampmanns overvejelser præciseres ved den afsluttende diskussion af forholdet mellem den nødvendige ekspansion af offentlige investeringer og begrebet socialisering. Artiklen er eksemplarisk i sin blanding af det praktisk-tekniske med det store reformperspektiv. Det forekommer ikke rimeligt at læse en keynesiansk problemstilling ind i denne tekst, som demonstrerer, hvor langt uden for fokus den keyneske efterspørgselsstyring var i de første efterkrigsår.

Disse yngre embedsmænd havde vist sig i praksis at være brugbare og var interesserede i at komme uden om juristernes de facto monopol på offentlige administrative stillinger. Det lange perspektiv tilsagde store økonomiske og politiske reformarbejder og det korte perspektiv lovede springavancement og midlertidige ordninger uden om traditionelle karriereforløb. Der var ingen interessenter til at gennemføre den reform af centralforvaltningen, som efterkrigsbegejstringen havde lagt op til. Og de politiske og økonomiske realiteter uden for landets grænser belærte meget hurtigt socialdemokrater med hilferdingske eller planøkonomiske drømme om disse forestillingers politiske ukorrekthed.

6. Før Psykopatklubben blev dannet

Selvom disse vurderinger kun har kildemæssigt belæg for forholdsvist få om end centralt placerede yngre embedsmænd, så antyder Frit Danmarks tjenestemandsgruppes størrelse og placering,⁸³ medlemstallet af Socialistiske Økonomers Forening og

⁸² Indtægts- og formuefordelingen under og efter krigen in: Sociale efterkrigsproblemer, Nogle aktuelle betragtninger, (H.P.Gøtrik red.) udgivet af Socialpolitisk forening, Martins forlag, Kbh. 1948 s. 7-32 her s. 27 og 28.

⁸³ Se herom Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 140 ff. Gruppen nævnes fordi en række senere betydningsfulde embedsmænd var aktive her, og fordi gruppens efterkrigsprogram giver mulighed for indblik i en gruppe yngre embedsmænds

medlemmernes ansættelsesforhold⁸⁴, at det er rimeligt at operere med en større gruppe af yngre embedsmænd med reformforestillinger enten indenfor økonomisk styring og/eller organisationsudformning. Jeg tænker bl.a. på J.O.Krag, Viggo Kampmann, Jørgen Paldam, Ester Boserup, Mogens Boserup, Henning Friis, Jørgen Dich, Paul Gersmann, Erik Ib Schmidt, Henry Grünbaum, Ivar Nørgård, Erhard Jacobsen, Lauge Kallestrup. Der er ikke tale om nogen egentlig aldersgruppering, men snarere om en samlebetegnelse for unge og ældre økonomer af socialistisk, socialdemokratisk og "keynesiansk" tilsnit, bl.a. samlet i Socialistiske Økonomers Forening. Flere havde været aktive i forskellige modstandsorganisationer.

Ud over de nævnte kendte personer, som jeg er stødt på i forskellige sammenhænge under arbejdet, nævner Jens Otto Krag, Knud Damsgård Hansen og Bjørn Olsen. En nærmere undersøgelse viser følgende andre personer - ud over de af Krag nævnte, som begge optræder som foredragsholdere i SØF - som er relevante i denne sammenhæng: Niels Elkær-Hansen (deltog sammen med Damsgård Hansen i udarbejdelsen af industriafsnittet i Fremtidens Danmark), Kurt Hansen (Det økonomiske sekretariat), Per Kirstein (sekretær i Arbejdsmarkedskommissionen), Vagn Otterstrøm (mangeårigt medlem af SØFs ledelse og deltager i udarbejdelsen af industriafsnittet i Fremtidens Danmark). Desuden ses endnu 11 embedsmænd (polit'ere), som havde deltaget i mindst 1 fællesnordisk økonommøde eller været aktive som skribenter eller foredragsholdere i forbindelse med SØF, og som har ansættelsessted i centraladministrationen anført. I alt er gruppen af studenter og kandidater, som direkte nævnes i arkivmaterialet over

erklærede politiske forestillinger.

⁸⁴ Spørgsmålet er derfor ikke om en gruppe med disse tanker og interesser - og måske også indflydelse - eksisterede, men hvorfor den så hurtigt svandt væk og ind til enkeltpersoner eller en klub. Morten Thing, som har beskrevet Socialistiske økonomers forening, nævner, at SØF i 1936-38 havde 145 medlemmer (Kommunismens kultur, Kbh. 1993 s. 447). Herunder 12 økonomer i Direktoratet for vareforsyning.

Under de fællesnordiske møder mellem socialistiske/socialdemokratiske økonomer og fagforeningsledere, "Brunnsvik-møderne" i 1936, 1937, 1939 og 1945, 1946 og 1948 blev den fælles forståelsesramme for den økonomiske politik efterhånden dannet gennem diskussioner af Myrdal og Keynes, marxisme og planøkonomi. I det hjemlige arbejde holdt organisationen både under og efter krigen møder med Jørgen Dich, som også deltog i møderne i 1936 og 1946. Jvf. i øvrigt Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 311 f. samt interviews med Erik Ib Schmidt og Jørgen Bredsdorff samme sted. Jørgen Bredsdorff, som var sekretær i Forvaltningsnævnets sekretariat, var også medlem af SØF i trediverne.

perioden fra 1936-48 på 55 personer inkl. de her nævnte 19. Gruppens medlemmer havde formodentlig i efterkrigsårene en betydelig grad af fælles faglig og politisk forståelsesramme. Og det er formodentlig rimeligt, som Morten Thing gør det, at lægge betydelig vægt på Brunsvikk-møderne,⁸⁵ lige som det er rimeligt at holde fast i kilderne og insistere på, at modsætningerne på disse møder ikke havde noget med Keynes at gøre men gik mellem den myrdalske eklektiske 'kohandelspolitik' og marxismen.⁸⁶

Det er muligt mere generelt at belyse problemstillingen omkring sammenfaldet af styrings-, krigsadministrations- og efterkrigsoptimisme i den socialdemokratiske tænkning set i relation til en administrationsreform, og dermed få et glimt af embedsmandstænkningen om egen rolle. J.O. Krag og P. Gersmann udgav *Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer* i 1944 (forordet skrevet i maj 1944). Betegnende nok er de offentlige administrationsproblemer ligesom i partiets efterkrigsprogram *Fremtidens Danmark* næsten et appendix til de økonomiske og sociale analyser, om end det her er anbragt i et allersidste opsummeringskapitel (på halvanden side) under den manende overskrift, *Den røde tråd*:

"Det går som en rød tråd igennem denne bog, hvorledes statens regulering af det økonomiske liv i alle krigsberørte lande er blevet næsten total. Gennemgangen af efterkrigstidens problemer synes at tyde på, at man næppe i overskuelig fremtid kan forvente noget afgørende brud med denne linie. Især for et land med den erhvervsmæssige sammensætning og i den økonomisk let sårbare stilling, Danmark har, synes en omfattende regulering foreløbig at være uomgængelig. Dette perspektiv rejser blandt mange andre problemer to, som fortjener at nævnes.

Det ene er, at det må være en forudsætning for, at en sådan politik kan blive vellykket, at administrationen er opbygget på en måde, der sikrer, at den politik, der føres på de enkelte økonomiske hovedområder, er så

⁸⁵ Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie in: *Social Kritik* nr. 44 juni 1996 s. 10-19

⁸⁶ Morten Thing, *Af velfærdsstatens ...* op. cit. s. 13, hvor Henning Friis citeres for denne iagttagelse. Efter min vurdering gælder denne modstilling mellem praktisk politik/reformpolitik og marxistisk-socialistisk skolede økonomer og planlæggere hele det overleverede arkivmateriale. Det er muligt, at de benyttede hovedkilder underbetoner det keynesianske fremfor det socialdemokratisk/socialistiske. Niels Banke er som økonom, kontorchef i Prisdirektoratet og medlem af bl.a. Dansk Samling et eksempel på dette, mens Isi Grünbaum (4. Hovedrevisorat) som kommunist skal antyde, at jeg formodentlig også har udeladt vigtige embedsmænd cum politisk aktive på den anden side.

samstemt som overhovedet muligt. Den måde, hvorpå administrationen i øjeblikket er splittet op mellem forskellige ministerier, råd og nævn samt Nationalbanken, giver næppe tilstrækkelig betryggelse i denne retning ... Det må derfor anses for anbefalelsesværdigt, om man - stillet overfor, at statens oprindeligt ekstraordinære opgaver får en varigere karakter - i stedet for at bygge videre på et kinesisk æskesystem, tager spørgsmålet om en gennemgribende omorganisation af administrationen op. Den rigtige løsning vil sikkert være at løfte de vigtigste økonomiske opgaver ud af de bestående ministerier og henlægge dem under et særligt økonomiministerium ...⁸⁷

Det ses, at samordningen af den økonomiske politik spiller den afgørende rolle, og at det er denne "nye" økonomiske rolle for den centrale administration, der får forfatterne til at tænke i forvaltningsreformbaner. Samordning af de økonomiske politikker bliver kodeordet før Keynes træder ind på banen. Ordet er af den type ord, det er vanskeligt for politiske modstandere at opponere imod. Det er nærmest en teknisk term og i modsætning til f.eks. underbudgettering og ekspansiv finanspolitik noget alle må kunne gå ind for og hver især lægge deres i.

Marianne Rostgård bedømmer som nævnt Socialdemokratiets efterkrigssituation ud fra det modsætningsfyldte indhold i partiets økonomiske politik og ud fra opgøret med DKP:

"Når efterkrigsopgøret ikke førte til større ændringer på det økonomiske og politiske område, hænger det nøje sammen med karakteren af radikaliseringen. Der var mange der havde store forventninger til, at der nu efter krigen for alvor skulle ske ændringer. Det kom til udtryk i kravene om udrensning til tops og til bunds, krav om demokratisering ... om socialisering og oprettelse af bedriftsråd. Forventningerne til efterkrigsopgøret rakte langt ind i Socialdemokratiet, eksempelvis som det kom til udtryk i gruppen omkring Folkeviljen (modstandsorganisationen Ringen, NB). I programmet Fremtidens Danmark kom både disse mere radikale forventninger til orde, sammen med en aktiv classesamarbejds politik, omkring gennemførelsen af en ny økonomisk politik.

⁸⁷ J. O. Krag og P. Gersmann, Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer Kbh. 1944 s. 233 f. Afsnittet om en reform af statsadministrationen er på een side i Fremtidens Danmark - i sig selv en påmindelse om, hvor forskellig datidens og nutidens tænkning om den offentlige sektor (igen en anakronisme) er.

Den mere radikale tolkning blev klemmt og glemt i efterkrigsopgøret mellem Socialdemokratiet og DKP. Men heller ikke den aktive classesamarbejds politik ... blev gennemført, da forudsætningerne herfor ligeledes var en stærk socialdemokratisk (flertals)regering. Det betød ikke, at ideerne var blevet helt skrinlagt. Socialdemokraterne arbejdede stadig på at få gennemført en mere aktiv statslig styring af økonomien. En linie socialdemokraterne fulgte i marshallhjælpsårene, hvor administrationen af marshallmidlerne gav mulighed for her igennem at forsøge statslig styring af investeringer og produktion.⁸⁸

Ved siden af disse mere generelle vinkler på den ambitiøse yngre embedsmands og socialdemokratiske situation kan man forsøge at få indblik i hans konkrete arbejdssituation. Hertil må vi inddrage en række konkrete historiske og biografiske omstændigheder, som tillige vanskeliggjorde de forsøg, som muligvis har været der, på at tage arbejdstøjet på til en gennemgribende forvaltningsreform. En række af disse "blokerende" forhold henhører under en fremstilling af forvaltningspolitikens og -kommissionens historie og er blevet diskuteret der. I dette arbejdes eftersporning af den keynesianske revolution skal kun fokuseres på den økonomiske politiks biografi. Det er naturligvis vanskeligt at give sikre vurderinger af politikeres forhold til hinanden og især disse forholds betydning for politikudformningen. Derfor giver jeg et ekstrakt af den mest kvalificerede fremstilling, jeg har fundet.⁸⁹

Det vigtigste historisk-biografiske element i forhold til forvaltningspolitikken var, at Buhl og H.C. Hansen dominerede den socialdemokratiske regerings økonomiske politik, at Buhl gennem det nydannede økonomiske sekretariat, med Kampmann i spidsen, og

⁸⁸ Marianne Rostgård, Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen op. cit s.151. Vibeke Sørensen understreger den socialdemokratiske regerings vanskeligheder med at komme igennem overfor industrien med statslig selektiv investeringsstyring til produktivitetsformål op. cit. s. 161 f.. Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger lægger større vægt på de parlamentariske vanskeligheder og det ude fra kommende pres. Interessant i denne sammenhæng redegør de meget overbevisende for de interne skillelinier i Socialdemokratiet mht. de langsigtede økonomisk-politiske strategi, Danmarks historie efter 1945 op.cit. s. 96 ff. og 141 f..

⁸⁹ Erik Ib Schmidt henviste mig til Erik Rasmussens artikel: H.C. Hansen, J.O. Krag og Udenrigsministeriet, Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkeber, in: Historie ny rk. bd. 14 s. 381-419. Der er tale om en sønderlemmende, men i sin form akademisk behersket, kritik af rigsarkivar Vagn Dybdahls artikler i Dansk biografisk Leksikon 3. udgave Kbh. 1979 ff. Den økonomiske politik er af Rasmussen især behandlet s.389-400.

gennem formandskabet i Ministerudvalget (MØF) blev en slags de facto statsminister, at Krag havde endog meget stor indflydelse på Hedtofts opfattelse af den økonomiske politik, og at der er klare modsætninger mellem de to "hold".⁹⁰ I betragtning af de store økonomiske og valutapolitiske problemer, som skulle behandles, er det vel rimeligt at hævde, at de interne modsætninger i regeringen har givet store muligheder for, at centralforvaltningen selv kunne bestemme over et mindre centralt område som forvaltningspolitikken, der knap nok eksisterede som politikfelt. Lægges hertil, at H.C. Hansen ikke var begejstret for Krag⁹¹ - og måske den gruppering af "yngre polit'ere", som delte Krags økonomisk-politiske standpunkter - fås måske endnu en brik til forståelsen af, at denne "gruppering" måtte gå forsigtigt med dørene i forhold til forvaltningspolitikken, som var finansministerens ressort. Desuden kunne gruppen gennem "duumviratet Buhl-H.C. Hansens dominans i den økonomiske politik"⁹² få alle sine vildeste forhåbninger om indflydelse og stillinger i den centrale økonomiske-administration opfyldt. Krags adfærd som handelsminister, hans "politiske orlov" og hans genindtræden som minister i efteråret 1953, hvor han lagde sig ud med Kampmann, har muligvis efterhånden løsnet båndene mellem Krag og de fremadstræbende "yngre polit'ere".

Måske har H.C. Hansen ikke blot været uinteressert i forvaltningspolitik men direkte modstander af tankerne om en større administrationsreform.⁹³ Viggo Kampmann skriver om "et besøg hos den nye finansminister H.C. Hansen." Det var i befrielsesregeringen, hvor H.C. Hansen efter sigende fik sit gode forhold til Kofoed:

"Jeg var inviteret som formand for Frit Danmarks tjenestemandsgroupe, og det var min gode ven ministersekretæren, Hans Hækkerup, som havde bragt besøget i stand. Han fortalte mig, at H.C. ikke så venligt på Frit Danmark og havde været særdeles utilfreds, da han hørte, at jeg ikke en gang var partifælle."⁹⁴

⁹⁰ Erik Rasmussen op. cit. s. 397-399.

⁹¹ Op. cit. s. 400.

⁹² Op. cit. s. 399.

⁹³ Begge de af mig interviewede daværende embedsmænd, Schmidt og Bredsdorff er af denne opfattelse, jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit..

⁹⁴ Mit forhenværende liv - i glimt, Kbh. 1971 s. 53.

Ser vi dernæst på departementschef Kofoed - den efter sigende magtfulde leder af den daglige økonomiske politik - og prøver at få et billede af hans forhold til disse modsætninger, ser forholdene beskrevet lige så stikordsagtigt således ud: Kofoed nævner ikke H.C.Hansen i sine erindringer, men beskriver, hvordan hans forhold til den dominerende person i Hedtoft-regeringen, Buhl, ændredes under ministertiden i Scavenius-regeringen. Buhl havde som finansminister i den forrige regering været så tilfreds med Kofoeds indsats, at han havde gjort ham til chef for det nye samlede Finansdepartement i 1942. Kofoed mente, at Buhl havde regnet ham for sin stik-i-rendreng i Scavenius-regeringen. Da dette ikke holdt stik ændredes Buhls holdning:

"Resultatet blev da også, at vort gode forhold kølnedes, og jeg mærkede fra Buhls side mere og mere en fjendtlig indstilling over for mig. Denne uvilje synes at have smittet enkelte af hans partifæller... måske har hans antipati virket smitsomt inden for partiet."⁹⁵

Denne modvilje mod Kofoed fra den senere økonomiske koordineringsminister - og i de første efterkrigsår helt dominerende socialdemokrat - kunne måske være en del af baggrunden for, at den socialdemokratiske regering valgte at gå uden om en reorganisering og danne en slags parallel (økonomisk) administration?

En supplerende forklaring på modsætningsforholdet, som tager udgangspunkt i de forskellige økonomiforståelser, gives af Niels-Henrik Topp: Han beskriver Buhls langsomme nærmen sig de "nye" finanspolitiske teorier fra 1940 og fremefter og understreger flere gange yngre embedsmænds (polit'ers) indflydelse på ham. Topps bedømmelse af Kofoed er derimod, at debatten om de nye ideer ikke fjernede ham fra den "klassiske finanspolitik".⁹⁶ Topp nævner endelig departementschef E. Dige som en af de økonomer, som var positiv over for de nye ideer, ligesom han citerer Dige for at have sagt, at han under besættelsen havde et "tæt og fortroligt" samarbejde med Buhl.⁹⁷

⁹⁵ K. H. Kofoeds erindringer, udgivet ved Hans Kirschhoff, Århus 1977 s. 494, skrevet i oktober 1944.

⁹⁶ Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark op. cit. hhv. s. 348 og s. 352.

⁹⁷ Op. cit. s. 348. P. Nørregård Rasmussen, som ellers strør om sig med kritiske kommentarer til Topps disputats' manglende vurderinger og argumentationer, fremfører selv en ubegrundet strøtanke i denne sammenhæng: "Den rolle E. Dige spillede er måske

Et vigtigt element i samtidens forståelse af de nye politikker var det tidligere omtalte "Professorudvalgs" betænkning fra 1945, Økonomiske efterkrigstidsproblemer. Betænkningen indtager en underlig stilling i forløbet, hvor den på den ene side spiller ud med ganske "firkantede" betragtninger om nødvendigheden af nyvurdering og aktiv købekraftsskabelse, dvs. meget direkte politikrådgivning, men samtidig viger tilbage for at følge op på den efterfølgende debat. Udvalgets arbejde er omhyggeligt beskrevet og diskuteret i Topps disputats og skal nævnes her af to grunde: Det viser, at den såkaldte revolution ikke var et opgør med en fælles front af forbenede universitetsakademikere. Både i den traditionelle finanst teori og i de udviklinger, der var sket i Sverige med Myrdals konjunkturfondspolitik, var man nået langt i retning af en forståelse af mulighederne for aktiv intervention.⁹⁸ Men i denne sammenhæng er det mere vigtigt, at "Professorudvalgets" særlige kompromisprægede fremstilling og ikke f.eks. Beverdignes Keynes-tolkning også bruges som legitimerende autoritet, når Nørgård (1949) og Paldam (1952) skal fremlægge den nyeste økonomiske videnskabs indsigter.⁹⁹

Det er Topps opfattelse, at Bertel Dahlgårds og Buhls positive holdning til de nye tanker i deres moderate formulering, er det som får Professorudvalgets politikforslag til at glide ned hos det store flertal af mere traditionelt tænkende politikere.¹⁰⁰ Nørregård Rasmussen trækker i sin opposition linierne op med en konklusion, om at både professorudvalg og politikere forholdt sig afventende og taktisk til de nye tankers formulering som politik: "selv principielle tilhængere af et balanceret budget var åbne overfor at slække på principperne" og omvendt søgte tilhængere af underbudgettering

mere tvivlsom." Hvorfor vides ikke men den fungerende departementsschef for Finansministeriet var ikke nogen ivrig fortaler for en ny kurs i finanspolitikken: En disputats om udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45 in: Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 3 1987 s. 285.

⁹⁸ Forholdet mellem de svenske socialdemokraters (Myrdals) og keynesianernes perspektiv på samfundsøkonomien fremgår klart af en samtidig vurdering, som både anerkender de svenske konjunkturudjævrende bestræbelser og budgetreformer og samtidig påpeger deres begrænsede rækkevidde i forhold til styringen af den samlede økonomi, Ursula K. Hicks, Public Finance op. cit. s. 323 og s. 370 ff.

⁹⁹ Nørgård op. cit. s. 14, Paldam, Planlægning ... op. cit. s. 46.

¹⁰⁰ Topp, Udviklingen ... op. cit. s. 349.

(som mulighed) at tilpasse argumenterne, så de passede til politikernes synspunkter.¹⁰¹ Jeg vender tilbage til Topps analyse, men først er det nødvendigt at se nærmere på, hvad der gjorde disse yngre embedsmænd så interessante. Det er nødvendigt nu, fordi der skal forsøges et brud med den herskende illusion, som jeg uden at ville det indtil nu har bidraget til, om, at det var deres teoretiske indsigter herunder deres keynesianske eller myrdalske bagage, der gjorde dem anvendelige og interessante.

7. Ideernes bærere

Den nye opfattelse af statens (økonomiske) styringsmuligheder og aktive rolle etablerede sig uden sammenhæng med en forvaltningspolitisk kursændring. De første efterkrigsårs forvaltningspolitiske reformbegejstring kunne ikke bindes sammen med de unge polit'ers og socialdemokraters visioner og planer om en samlet og rationel økonomisk politik. De nye forvaltningspolitiske ideer manglede så at sige bærere.

De "yngre polit'ere" kom til at danne grundstammen i en nye embedsmandsstand, fordi deres praktiske kvalifikationer stemte med de reformplaner og arbejdsbetingelser, der blev sat af politikernes forsøg på at forholde sig til omverdenen, og fordi disse praktiske kvalifikationer gjorde det muligt for dem efterhånden selv at medvirke til at forme arbejdsbetingelserne og -opgaverne. Af en række historiske årsager, der er nævnt ovenfor, skete der ikke en konfrontation mellem de to embedsmandstyper eller den nye og den gamle kvalifikationsstruktur. Der etableredes i stedet en økonomisk "parallel-administration", starten på psykopatklubbens klubkarakter, som lod den hidtidige jurist-dominerede og traditionsbundne administration fortsætte om end udsat for en begyndende kontorrationalisering. Først i begyndelsen af tresserne blev den danske centraladministration omstruktureret, og de to administrationer integreret, men da havde også juristerne eller traditionalisterne lært at elske den samfundsmæssige styringstænkning.

Diskussionen om økonomernes erobring af den diskursive magt er omfattende, men jeg har forsøgt at give et par relevante - fortrinsvis nordiske - bud, som måske kan føre

¹⁰¹ Nørregård Rasmussen, En disputats ... op. cit. s. 285.

diskussionen om efterkrigstidens forvaltningspolitik og økonomernes march/magt lidt videre. Thomas Mathiesen har søgt at forklare det kendte skift i embedsmændenes uddannelsesbaggrund med en hypotese om kapitalismens stigende behov for "kontrol med den økonomiske kriseudvikling" som følge af, at kapitalismen var kommet ud af sin "initialfase" og havde etableret sig som "system".

"Det er min tese, at den socialøkonomiske profession og socialøkonomiske teori blev udviklet, og udviklede sig ud af juraen, netop i 30'erne og fremover, fordi den besvarede tidens problemer bedre end juraen... professionens og teoriens indhold ville næppe have fået et sådant tag i Norge, hvis ikke de kriseprægede problemer havde været der som grobund. Socialøkonomernes fremmarch bliver for øvrigt en del af Det norske Arbejderpartis fremmarch og dette partis overtagelse af og udvikling af statsapparatet. Kort sagt: Under den primære krisefase i den kapitalistiske samfundsformation går den socialøkonomiske profession - om ikke talmæssigt, så i teoretisk og politisk betydning - i hvert tilfælde op på siden af juristerne..."¹⁰²

Men Thomas Mathiesen mener, at den centrale funktion ikke er styring, men snarere at give indtryk af styring eller indtryk af handling. Økonomerne - og andre samfundsvidenskabeligt uddannede - bidrager ikke "betydeligt" til at løse eller fjerne "årsagerne" bag problemerne. I bedste fald mildner de problemerne.

"Det, de imidlertid under alle omstændigheder har succes med, er at yde forøget legitimitet til en samfundsformation, som er så problemskabende, at det begynder at blive kritisk. Det giver indtryk af rationalitet, planmæssig-

¹⁰² Den skjulte disciplinering, Essays om politisk kontroll, Oslo 1978 s.74. I en beskrivelse af den konkrete historiske baggrund for økonomernes stilling bygger han på en magisterforelæsning af Terje Rød Larsen: " (han) viser i sit arbejde, hvordan den nye profession udvikles ved universitetet i Oslo - under Ragnar Frisch' ledelse - før anden verdenskrig, samt hvordan videreudviklingen sker under den anden verdenskrig i det socialøkonomiske miljø i Oslo, i det politiske miljø i London (den norske regering i London påvirkedes stærkt af kontakten med den keynesianske socialøkonomi der) og andre steder (bl.a., påpeger Rød Larsen, ved Grini koncentrationslejren uden for Oslo, hvor en senere professor i socialøkonomi holdt kollokvier om socialøkonomi med senere toppolitikere i Det norske Arbejderparti). Talmæssigt kunne den socialøkonomiske profession som nu kom frem ikke måle sig med juristerne... Men professionen beherskede en teori - en keynesiansk plan-økonomisk teori, som var langt bedre tilpasset de nye problemer end nogen juridisk teori, og professionen kom, som vi ved, i efterkrigstiden til rask at bemande helt centrale positioner i norsk statsadministration og toppolitik." smst. s. 73 f.

hed og sund sans, når professionelle udøvere med så høj uddannelse og prestige som tilfældet er med økonomer...sættes ind overfor problemerne."¹⁰³

Der etableres en umiddelbar sammenhæng mellem behovet for kriseløsning og erkendelsen af en bestemt (ny) teori/professions kriseløsningspotentiale. Hermed overses dels processen, hvor behovet erkendes og gøres samfundsmæssigt/politisk relevant og dels processen, hvor forbindelsen til både løsningsmulighederne og deres "bærere" identificeres og accepteres. Mathiesen tager selv afsæt i en tese formuleret af Aubert, som imidlertid lader disse forhold stå åbne:

"...Fremvæksten af en stor juridisk profession i Norge bidrog til at skabe grundlag for denne tillid (som tidligere var bundet til slægt, naboer osv. NB) på en del punkter i samfundet, hvor dette var en kritisk betingelse."¹⁰⁴

Jacob Winsløw udvider disse betragtninger på følgende måde:

"...kriseløsningen (gik) ikke i første omgang over en besættelse af de centrale poster i centraladministrationen - det kom formentlig først som en konsekvens af økonomernes bevis på deres effektivitet. Før dette, og vigtigere fordi langt mere synligt end besættelsen af centraladministrative chefposter, tror jeg, at økonomerne løste "deres" krise, v.h.a. en gradvis, men gennemgribende økonomisering af den politiske diskurs på de tidligere nationalistiske og andre "ideologiske" politiske diskursers bekostning. ... De tidligere stolt erklærede værdier er nu for længe siden blevet til "interesser", som - om ikke tilsigtet, så imidlertid effektivt - skjules i betragtninger om almenvellet. Til formuleringen af sådanne betragtninger om helhedens bedste er de abstrakte nationaløkonomiske størrelser, som stadig dominerer den politiske debat, ideelle".¹⁰⁵

Det er nok en forudsætning, der er en undersøgelse værd, om universitetets embedsmandsuddannelser som jura- og politstudiet overhovedet indeholder eller befordrer teoretiske refleksioner eller et samlet formuleret fagligt syn på noget som helst. Måske gælder det for oppositionsgrupper eller ikke-anerkendte grupper, som kæmper for en plads i solen, at de kan optræde samlet, løse kriser eller besætte poster? Men gælder

¹⁰³ Op. cit. s. 78.

¹⁰⁴ Op. cit. s. 72.

¹⁰⁵ Videnskabelig hverdag, Kbh. 1991, s. 221.

det for "økonomerne" og især for de forholdsvis få økonomer i Danmark? Erik Ib Schmidt sætter kontrært sådanne forestillinger om diskurskampe i relief ved at fremdrage Vareforsyningsdirektoratet under krigen:

"Det var en polit der var chef, og han var godt klar over, at det drejede sig om: Om man kunne finde ud af, hvor meget kul man brugte, hvem der brugte det, hvor meget kød folk spiste, og hvad kødet blev brugt til osv. Det kunne juristerne ikke finde ud af ..."¹⁰⁶

Denne meget praksisorienterede forklaring på den stigende efterspørgsel efter økonomer, som tager afsæt i de praktiske planlægnings- og administrationsproblemer i kriseadministrationen, har trods de store forskelle i institutionelle og uddannelsesmæssige forhold klare paralleller i Norge, som det kan være godt at fastholde. Petter Jacob Bjerve, chef for det pengepolitiske kontor i Finansdepartementet og medskaber af det norske nationalbudget, giver en næsten enslydende beskrivelse på, hvad der satte skub i økonomibegejstringen. Han fremhæver træning i brug af statistik, ansættelse i Statistisk Sentralbyrå eller Forsyningsdepartementet og Prisdirektoratet, gruppefølelsen blandt de "yngre socialøkonomer", efterkrigsårenes venstredrejning og planlægningsideologi (inspireret og forfinet af Ragnar Frisch) og den bevidste rekruttering og satsning på nye stillinger.¹⁰⁷

I den norske diskussion fremhæves som nævnt ofte betydningen af den nye teoriudvikling og af arbejderpartiets magt, og fra denne særlige norske diskussion om det (måske) særlige norske fænomen, økonomernes sejrsgang, skal nævnes nogle givende tilgange. Trond Bergh ser økonomernes "gennembrud" i centraladministrationen som resultatet af både en langsigtet udviklingsproces fra århundredets begyndelse, hvor "teknikere" begyndte at gøre indhug i juristmonopolet og af et "umiddelbart efterkrigs pres". Situationen i '45 gjorde det muligt at gennemføre ting, der længe havde været undervejs. Den særlige udvikling af den norske akademiske teori under Ragnar Frisch tillægges stor

¹⁰⁶ Interview i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 310. Niels Elkær-Hansen giver i sine erindringer en ganske tilsvarende beskrivelse af en praktisk arbejdende økonom i centraladministrationen Uden fortrydelse, Kbh. 1996 s. 30-48 især s. 43.

¹⁰⁷ Afsnittet i Bjerves bog hedder karakteristisk nok "socialøkonomer marcherer..." Økonomisk planlægning og politikk, Oslo 1989, s.182 ff.

betydning både som gruppesammenholdskraft og som arbejdsredskab. En række af de nævnte forhold findes også i andre lande, men

"The continued political dominance of Labor largely explains why the first few post-war years were not an isolated episode for economists in government...Economic growth and stability further explains both Labor's dominance and the economists' civil service success".¹⁰⁸

Også Østerud lægger vægt på Frischs matematiske og instrumentelle økonomiteori, men han fremhæver de institutionelle særtræk ved den norske udvikling:

"Det norske planleggningsapparatet ble plassert **innenfor** den politiske maktstruktur. Planlegging ble departementsarbeid under politisk ledelse...Planleggingen fikk praktisk gjennomslagskraft fordi den var sentralt plassert, men var samtidig, av samme grunn, underlagt politisk styring og kontroll...Det som gikk tapt av autonomi ble oppveid av praktisk innflytelse".¹⁰⁹

Både Bergh og Østerud fremhæver de praktiske administrative problemer med rationering og importregulering som afsættet for økonomernes indtog og succes.

Einar Lies disputats om udviklingen i det norske finansministerium bekræfter disse opfattelser af betydningen af den konkrete historiske sammenhæng mellem økonomernes ideers sejrsgang og de politisk-økonomiske forhold i Norge.¹¹⁰ Det kan hævdes, at Lie ikke føjer meget til det store billede, som allerede eksisterer af

¹⁰⁸ T.Bergh, Norway, The powerfull servants in: A.W.Coats (ed.) Economists in government, Durham N.C.1981 s.141. I T. Bergh og Tore j. Hanisch, Vitenskap og politikk, Linjer i norsk socialøkonomi gjennom 150 år, Oslo 1984, nuanceres og udbygges de særlige norske institutionelle og især ragnar-frisch'ske forskelle. Beskrivelsen af udarbejdelsen af nationalbudgettet og dets betydning for økonomernes placering ligner den danske beskrivelse nøje, jvf. s. 185 ff..

¹⁰⁹ Øyvind Østerud, Samfunnsplanlegging i Norge in: Arnfred m.fl. (red.) Samfunnsplanlægning, Kbh. 1980 s. 45.

¹¹⁰ Ambisjon og tradition, Finansdepartementet 1945-65, Oslo 1995. Trond Nordby - se nedenfor - gør opmærksom på, at disputatsen ud over denne bog også omfattede en senere skrevet artikel med et teoretisk resumerende indhold, Mellom institusjonell autonomi og profesjonell enhet - Finansdepartementet og økonomerne in: Lie, Myklebust og Hviid Nielsen (red.) I teknologienes tegn, Oslo 1996 s. 279-307.

økonomernes berømte indtogsmarch i Oslo - bortset fra et væld af detaljer.¹¹¹ Men Lie rejser i en dansk sammenhæng et par interessante problemstillinger. For det første er det faglige og embedsmæssige slagsmål ikke et spørgsmål om for og imod Keynes, men i meget høj grad enten praktiske nærmest bogholderimæssige problemer med at få budgettet til at holde sammen under udgiftspresset fra fagministerierne eller principielle uenigheder om forholdet mellem statslig styring og retssikkerhed. For det andet viser Lie i mine øjne eksemplarisk i sin modstilling mellem to analyse strategier professionsteorien og den nyinstitutionelle teori, hvorledes konkrete empiriske undersøgelser må udviske det skarpe skel mellem sådanne teoretiske skillelinier.¹¹² Lie skriver:

"Finansdepartementets historie er ... et eksempel på at den profesjonelle kunnskap ikke er gitt og definert en gang for alle, at den ikke er endelig nedfelt i profesjonens utøvere ... profesjonsutøverne må studeres relasjonelt ... studeres i sammenheng med de sociale og historiske kontekster de til enhver tid inngår i ... økonomene inntok og formet Finansdepartementet - men de blev selv formet av det. Både reglerne for hva som var "appropriate" for økonomerne å mene ... og deres mer grunnleggende verdier ble preget av deres institusjonelle tilhørighet."¹¹³

Lie gør sig den overvejelse, at i fald økonomerne havde fået deres eget økonomidepartement - som det havde været på tale - og ikke var blevet integreret i det traditionsrige og juristbesatte finanslovsforberedende departement, ville de institutionelle forhold have gjort, at økonomerne ikke i så høj grad var blevet formet af de institutionelle forhold. De havde i højere grad kunne fastholde deres faglige "keynesianske" identitet. Intet i den danske udvikling med de særlige institutionelle forhold omkring paralleladministrationen i efterkrigsårene tyder på at dette er korrekt for danske forhold.¹¹⁴

¹¹¹ Se således Trond Nordby, der både kritiserer ham således men også for ikke at gå udenfor departementets mure - for at hente flere detaljer? Nordbys disputatsopposition er i øvrigt så herlig knarvorn at han flere steder er nødt til at understrege, at Lies arbejde skam er yderst kvalificeret, Bok-kronik Tidsskrift for samfunnsvitenskap nr. 2 1997 her s. 287.

¹¹² Lie, Mellom institutisjonell ... (1996) s. 286 ff. se også Nordby op. cit. s. 282 ff. for en meget kritisk - og givtig - diskussion af Lies konklusioner.

¹¹³ Op. cit. s. 307.

¹¹⁴ Op. cit. s. 306. Det forekommer mig, at Nordby gør Lie mere firkantet end hans

For det tredje åbenbarer Lies minutiøse gennemgang af den sagnomspundne sejrsgang, at antallet af "agenter" til bekræftelse hhv. falsifikation af de teoretiske antagelser er begrænset - ja numerisk set lige så begrænset som i den danske "case". I alt omfatter hans store arbejde seksten finansministerielle embedsmænd, hvoraf de centrale beslutningstagere er rimeligt særegne - og næppe typiske - personligheder. Som nævnt ovenfor er det også størrelsesordenen i Danmark, hvadenten man taler om gruppen af yngre embedsmænd og økonomer, om de socialistiske eller keynesianske eller myrdalske økonomer.

Alligevel forekommer det mig, at de nævnte forfattere trods visse modifikationer skyder over målet i forsøget på at forklare økonomernes sejrsgang. Dels undervurderer de måske de juridiske kandidaters uduelighed (og dermed nødvendigheden af at supplere dem med en anden type administratorer), dels underbetoner de måske økonomernes praktiske kvalifikationer og disses sammenfald med kriseadministrationens umiddelbare praktiske behov og måske vigtigst begår de en klassisk retorisk fejl at tage delen for helheden, dvs. historien bliver de succesrige eneres historie, de som formulerede og stræbte efter øget statslig styring snarere end de som fik den nye styringsdiskurs ind med tidsånden. Som supplement til Erik Ib Schmidts og Bjerves understregning af de praktiske dyders betydning skal derfor henvises til A.W. Coats' undersøgelse af økonomernes indtog på verdensarenaen:

"Much economic writing has focused on policy recommendations and goals; much less on the economists' contributions as experts or specialists to formulation, making and implementation of policies...Disproportionate attention has been paid to the discussion of disembodied ideas or doctrinal systems - such as neo-classical economics, Keynesianism, or monetarism - and far too little to the detailed practical utilization of economic ideas and techniques in specific times and places...(Of much greater significance is the

tekst giver mulighed for, men omvendt har Nordby en - desværre underspillet - pointe i formuleringen af en alternativ hypotese omkring den "politiske og økonomiske integrasjonen som fant sted i disse årene" hvorunder han nævner OEEC, Marshall-hjælp og impulser, den norske eksilregering modtog i England, Nordby, Bok-kronik op.cit. s. 286. Som det fremgår nedenfor er det også min opfattelse, at denne mere omfattende integration spiller en vigtigere rolle end de sejrige økonomers tænkning.

fact) that many, perhaps the most of the economics graduates employed in official bureaucracies are not idea-merchants in any sense of that term. Much of their contribution is non-economic, and much of the official economic work is routine data collection, presentation and analysis calling for only a limited use of economic ideas or expertise."¹⁵

Winsløw skriver, at hans udvidelse hhv. kritik af Mathiesen har den fordel, at det principielt bliver muligt, at "sætte navn" på de "politiske aktører, som i processen kunne have konkret tilskyndelse til at promovere økonomerne og den økonomiske betragtningsmåde."¹⁶ Det er rigtigt, for så vidt der var nogen "aktører", som i de første efterkrigsår promoverede nogen som helst. Undtagelsen er måske netop Erik Ib Schmidt (der ikke var keynesianer), som Thorkil Kristensen havde promoveret, men spørgsmålet er, om dette ikke netop var en undtagelse. Man burde snarere starte med at slå fast, at det i en dansk sammenhæng er hævet over enhver rimelig tvivl, at polit'erne **ikke** blev ansat i stadig større tal efter krigen, fordi de var keynesianere eller teoretisk skole i nogen form for ny finanstøretiske arbejder, jvf. fagets pauvre vægt i læseplanerne. Det er formodentlig også diskutabelt, om de overhovedet blev ansat fordi de var økonomer og havde en økonomisk betragtningsmåde.

Niels-Henrik Topp har klart påvist i sin disputats, at keynesiansk tankegods ikke var dominerende blandt politikere og heller ikke - trods en vis interesse for nye finanstøretiske opfattelser blandt lærerne - blev doceret systematisk på produktionsstedet for polit'ere. Derimod var der en bred enighed om, at staten skulle fastholde sin under krisen og krigen oparbejdede regulerende og intervenerende stilling i økonomien og prioritere høj beskæftigelse meget højt.¹⁷ Dette udelukker naturligvis -

¹⁵ A.W.Coats, Economic ideas and economists in government in: Collander og Coats (ed.) The spread of economic ideas, Cambridge 1989, s.110. Citatet er for så vidt misvisende, som det danner indledningen til en artikel, hvor Coats selv fortæller sig i den rolle som spilles af dem, han kalder økonomiske idé-købmænd, og som alle altid beskæftiger sig med i modsætning til de mere praktiske dyders folk.

¹⁶ Winsløw op. cit. s. 221.

¹⁷ Udviklingen i de finanspolitiske ideer op. cit. s. 369-374. Der er en interessant modsætning mellem Topps forsøg på at få 1947 til at blive et "skelsættende år" og så hans næsten referatagtige lænen sig op ad Jørgen Gøltings meget kritiske og klare diskussion af partiernes programmer fra efterkrigsåret. Topp hævder, at der er tale om en "moderat formulering af de nye finanspolitiske ideer" (s. 373), hvilket bestemt synes korrekt. Men spørgsmålet rejser sig ikke blot, om der faktisk er tale om en Myrdal-inspireret

som påvist af Topp - ikke, at der var keynesianske temaer til debat blandt yngre polit'ere, blot at der skulle være udbredt konsensus blandt **beslutningstagerne** om, at polit'ere eller økonomer repræsenterede et instrument til kriseløsning eller legitimering. Topp nævner selv, at der sker et skift omkring 1947, hvorefter det bliver generelt accepteret blandt politikere, at finanspolitikken "primært skulle betragtes som et instrument til påvirkning af efterspørgslen."¹¹⁸ Men som Winding Pedersen siger i sin opposition til Topp:

"...der kan gå temmelig lang tid, hvis virkeliggørelsen af de nye ideer om den økonomiske politik skal vente på, at unge mennesker, der er blevet bekendt med disse tanker ... har opnået tilstrækkelig pondus til at øve indflydelse som politikere eller embedsmænd."¹¹⁹

Diskussionen af sådanne tidsforskydningers betydning og andre videnssociologiske overvejelser (er halvfemsernes unge polit'ere post keynesianere eller rational choice folk osv. blot fordi deres undervisere (måske) er det) er en mangelvare i diskussionen af keynesianismens gennembrud. Topp rejser selv problemet i en tilspidset form ved at hævde, at politikerne fører en politik, de ikke selv forstår. Det som kunne gælde for et bevis for, at en bestemt ide var slået igennem, praksis, dvs., at der handles efter den,

konjunkturfonds-idee, som fastholder balanceforestillingen eller om der er tale om en genuin keynesiansk forestilling. Men om man skal betragte den keynesianske revolution som en langsom insiven af indtryk, der efterhånden stykkes sammen med andre ideer og teorielementer, som så igen siver ind i hverdagsforestillingerne og fryser fast som institutioner, knyttet til de nye statistiske og internationale kontorer, som oprettes i perioden?

¹¹⁸ Op. cit. s. 374.

¹¹⁹ Nationaløkonomisk Tidsskrift 1987 s. 267. Både Winding Pedersen, Nyboe Andersen og Nørregård Rasmussen nævner i deres indlæg enkelte blandt politikere (Buhl og Bertel Dahlgård) og embedsmænd (Kampmann, Jørgen Dich og Dige), der som centralt placerede personer bevirkede et hurtigere gennemslag for ideerne. Nationaløkonomisk tidsskrift op. cit. hhv. s. 267, 275 og 285. Poul Møller og Erik Haunstrup Clemmensen er eksempler på unge polit'ere, som er meget kritiske overfor deres eget partis (konservative) tvetydige holdning i efterkrigsårene, jvf. Topp, Udviklingen op. cit. s. 372. Men som bekendt varede det adskillige år, før de fik så megen pondus, at de kunne tage livtag med centrale økonomisk politiske forklaringsfigurer. Ligesom det ikke er sikkert, at de bevarer deres teoretiske indsigter, se f.eks. Poul Møller Svaret til velfærdsstaten in: Til alle mænds tarv, Udgivet af Det konservative Folkeparti op. cit. Her lyser ingen keynesianske indsigter op om forholdet mellem privat og offentlig opsparing og investering endside samlet efterspørgsel. Måske er de fleste politikere ikke keynesianere men politikere.

viser sig heller ikke at være et tilstrækkeligt "bevis. Topp skriver:

"Det interessante (ved de to tilfælde under krigen, hvor finanspolitikken blev anvendt som bevidst styringsinstrument i den økonomiske politik NB) er, at i intet af de to tilfælde får man indtryk af, at politikerne - bortset fra enkelte undtagelser - havde nogen forståelse af den bagved liggende finanspolitiske filosofi, hvorimod der ikke kan herske nogen tvivl om, at dette var tilfældet for de embedsmænd i centraladministrationen, der havde udformet politikken."¹²⁰

Det er i samme forstand vanskeligt at vurdere, om det, som Topp hævder, udelukkende var taktiske hensyn, der gjorde, at de fire økonomiske professorer i "Professorudvalget" fremlagde en "moderat" version af de nye ideer. Deres næsten myrdalske forslag skulle være et blødt oplæg for ikke at skræmme politikerne.¹²¹ Spørgsmålet er, om disse universitetsøkonomer, der - bortset fra Winding Pedersen i diskussionen med Jørgen Pedersen i begyndelsen af fyrrerne - forholdt sig forbløffende tavse selv efter Gelting meget hårde beskyldning, faktisk er keynesianere. Dette er interessant, fordi Jørgen Pedersen - der af alle anerkendes som en sådan - netop gjorde sig ud til bens både under og efter krigen ved at hævde det upopulære standpunkt, at set fra en økonomisk teoretisk (keynesiansk) synsvinkel var konsekvensen af den statslige lånefinansierede efterspørgselsstigning, at der måtte føres en stram lønkontrolpolitik.¹²² Det var måske

¹²⁰ Op. cit. s. 360. Politikerne fulgte passivt eksperternes indstilling uden at forstå den, hedder det s. 27. Embedsmændene er selvfølgelig først og fremmest Dich og Kampmann; om Dich som den centrale person se s. 348. Hvis man skal tillægge professorudvalgets formuleringer så megen vægt, som Topp gør, må produktionsbetingelserne for dets betænkning blive tilsvarende vigtig. Således sår Nyboe Andersen tvivl om, hvem der skrev hvad, ved at meddele at både Thorkil Kristensen og Axel Kristensen var syge ved udarbejdelsen af den første betænkning, som skabte grundlaget for debatten mellem Winding Pedersen og Jørgen Pedersen, Nationaløkonomisk tidsskrift op.cit. s. 274.

¹²¹ Topp, Udviklingen op.cit. s. 369.

¹²² Donald Winch tager fat på dette kernepunkt i Keynes' økonomitænkning og viser, at Keynes selv anså lønpresset under fuld beskæftigelse som et "essentially political problem", som kunne præsenteres teoretisk men kun løses gennem politiske forhandlinger. Det har overalt været et problem som især socialdemokraterne har haft meget lidt lyst til at tage op. Paldams og andres tekniske løsning med at forudsætte en permanent realvækst, som muliggjorde lønstigning og autonome lønforhandlinger er klart uden dækning hos Keynes. Winch understreger samtidig, at man i en historisk analyse må skelne skarpt mellem keynesianske teknikker og andre typer af økonomisk planlægning. Keynes, Keynesianism and state intervention in: Peter A. Hall, Political power and economic ideas op.cit. s. 107 ff.

dette, der gjorde Jørgen Pedersens og senere Geltings keynesianske synspunkter vanskelige at indoptage for det politiske system. Hvis politikerne ikke forstod, hvad teorien handlede om, blot at den stred mod gammel sund fornuft - og i tilgift fik fornemmelsen af, at den nye teori kunne rettes mod fagforeningerne, er der ikke meget at sige til deres tøven. Og det bliver lettere at forstå, hvorfor socialdemokratiske økonomer i den grad understreger muligheden af stabil vækst, som jo muliggør lønkrav, som en forudsætning for, at hele den nye model kunne blive accepteret.¹²³ Den særlige socialdemokratiske version af den keynesianske teori blev først færdig i løbet af halvtredserne, da det var lykkedes partiets økonomer at overbevise fagbevægelsens ledere om modellens gode egenskaber, og da den kolde krig havde dens uomgængelighed.

Viggo Kampmann giver i erindringens særlige lys en fin illustration af udviklingstempoet i tilegnelsen af den keynes'ske revolution - der var selv for de få udvalgte ikke tale om den steppebrand, man senere har fået indtrykket af:

"Jeg nåede ... det første semester (1928, NB) at læse en stak af systemværker af tyske og engelske økonomer ... Det viste sig nogle år senere, at det gav en god eksamen at have læst disse bøger, men den megen lærdom var ganske ubrugelig efter, at J.M. Keynes efter min eksamen begyndte at sætte den klassiske økonomi på hovedet, hvor den fortsat befinder sig for den tidligere generation af økonomer. Det var meget senere, en dag på Hindsgavl, at Jørgen Pedersen, vor mest fremragende økonom i dette århundrede, ganske kort forklarede mig sagens sammenhæng, og jeg forstod det pludselig. Det gjorde min kære departementschef Einar Cohn ikke, da jeg forsøgte at sætte ham ind i opsparingens mysterier."¹²⁴

Som en direkte kommentar til Kampmanns påstand om, at den ældre generation af

¹²³ Jvf. Paldam, Planlægning for velfærd op.cit. s. 23 for en direkte polemik mod Jørgen Pedersen. Pedersen står også direkte for skud i Kaj Lindberg og Jørgen Paldam, Fagforeningerne og samfundet in: J. O. Krag (red.) Tidehverv og samfundsorden, op. cit. s. 107.

¹²⁴ Mit forhenværende liv - i glimt, Kbh. 1971 s. 36 f.. Kampmann blev ansat i Statistisk Departement i 1935 - sammen med Viggo Villadsen - så det beskrevne må have fundet sted i slutningen af trediverne, og inden Kampmann i 1942-43 blev ansat hos Jørgen Dich i Generalsekretariatet for beskæftigelse. Jvf. også Ole Hyldtoft, som nævner et foredrag fra 1939 om nationalregnskabet, hvor Keynes glimrer ved sit fravær op. cit. s. 265.

økonomer fortsat mente, at Keynes havde sat den klassiske økonomi på hovedet, mens den fremadstormende generation så tingene anderledes, skal blot konstateres, at den slags udsagn kan misforstås - og bliver det - som udtryk for andet end een persons opfattelse i erindringen. Udsagn af den type kræver bekræftelse fra langt flere samtidige kilder, og det skorter det mildt sagt på. Keynes' teori var ikke alment accepteret af nogen generation overhovedet på dette tidspunkt. Den var derimod en del af den "gæringsproces", som boblede med kritik og kreativitet i forhold til efterkrigsårenes økonomiske videnskab.¹²⁵ Et andet - og i denne sammenhæng nok så interessant - personligt økonomiteoretisk testamente stammer fra Hans Brems. Han dannede sammen med Jørgen Gelting - den ene af de to danske keynesianere fyrrenes begyndelse - et outsider-par på universitetet og endte med - sammen med Gelting - at få afslag på en række stillinger og søge til USA. Han har netop udgivet nogle selvbiografiske noter. Han fortæller kort og knapt, at han ikke var optaget af Keynes; at det i fyrerne var Wicksell og Tinbergen, der var interessante og endelig direkte, at han ikke var keynesianer.¹²⁶

"Afsættet" i nationaløkonomiens stigende indflydelse som fælles tankegods, kom snarere i og med, at det, Winsløw kalder beviset for deres effektivitet, er aflagt. Jeg har flere gange fremhævet det vigtige i mere jordbundne forklaringer på behovet for polit'er i centraladministrationen, deres evne til at bruge Statistisk Årbog. Denne "fingerfærdig-

¹²⁵ Se som eksempel på en samtidig beskrivelse af situationen Guillebauds introduktion til Ursula K. Hicks, *Public Finance* op.cit. s. viii.

¹²⁶ Hans Brems: Nogle dansk amerikanske polit-erindringer in: Københavns universitet, Økonomisk institut, Memo nr. 194, januar 1996. Se om Brems også Ellen Andersen op. cit. .

James Tobin, som derimod tidligt blev meget keynes-inspireret skriver i et erindringsklip fra begyndelsen af fyrrene ved Harvard: "That the Great Depression was the ultimate convulsion of a dying system was, of course, a widely accepted view. To many of my friends, the live alternatives to Adam Smith and Alfred Marshall were Marx and Veblen, not Keynes. Keynesian economics was, in the context of those times, essentially conservative. The message was that capitalism was not doomed; Its major failling, chronic large-scale unemployment, could be remedied fairly easily, by intelligent use of the fiscal and monetary instruments governments already had at their disposal." James Tobin, *Essays in economics, national and international*, MIT, 1996, *A Revolution remembered* s. 664. Tobin korte beskrivelse af forudsætningerne for den "neoklassiske syntese" (s. 670) og en enkelt persons (Alvin Hansen) betydning for den keynesianske revolution ved Harvard (s. 669) er en god påmindelse om intellektuelle revolutioners vanskelighed ved at leve op til ordet revolution.

hed" og "tabelequibrisme" gjorde dem anvendelige til bestemte funktioner, jvf. ekspansionen af Pris- og Varedirektoraterne umiddelbart efter krigen. Og gruppen var i stand til i praksis at gøre sig stadig mere uundværlig, fordi den kunne udfylde de embedsmandsfunktioner, som efterkrigstidens opsving og internationalisering efterhånden krævede af centraladministrationen: skrivning, beregning, registrering af talmaterialer og policyforberedende grundlagsarbejde for økonomisk planlægning og regulering, finanspolitisk og handelspolitisk styring og efterhånden i løbet af anden halvdel af halvtredserne keynesiansk krisemanagement.

I efterkrigsårene rejste der sig et hav af regulerings- og styringsproblemer og reformprojekter med udgangspunkt i den kvalitativt nye type krav til fuld beskæftigelse, social udligning, større velfærd, som venstredrejningen lige efter krigen alle steder satte i gang. I første omgang styrkede denne historiske situation ikke socialdemokratiske og socialistiske økonomers behov for at se noget epokegørende interessant i Keynes.

Det planøkonomiske, om man vil krigsøkonomiske, element var blevet styrket under indtrykket af især den amerikanske industris udvikling og fulgte med gennem hele den keynesianske "indsivningsproces". Det har i mange år været et stridspunkt om keynesianismen slog igennem med Fremtidens Danmark eller partiprogrammerne i 1947. Det er utvivlsomt rigtigt, at ledende socialdemokratiske embedsmænd cum politikere var enige om, at finanspolitikens muligheder som overordnet styringsinstrument skulle afprøves, og at de her var enige med Keynes og Myrdal i en række teoretiske standpunkter. Det interessante er imidlertid, at disse aktuelt og kommende indflydelsesrige embedsmænd først og fremmest var noget andet. I efterkrigsårene var der modvilje mod krigstidens restriktioner og regulering, man kunne tale om krigsøkonomiens negative sider. Men det planøkonomiske, om man vil positive krigsøkonomiske element, var derimod blev styrket under indtrykket af især den amerikanske industris udvikling og fulgte med gennem hele den keynesianske "indsivningsproces". Skulle man anvende en naturvidenskabelig metafor måtte det være, at planelementet fungerede som katalysator for indsviningen af de teoretiske keynesianske standpunkter.

Erik Ib Schmidt har beskrevet arbejdet i, hvad der på moderne dansk ville hedde en tænketank i Socialdemokratiet. En lang række interne oplæg til en møderække i begyndelsen af halvtredserne under Krag's ledelse ender med at udkomme som en bog, Tidehverv og Samfundsorden. Schmidt fremhæver flere gange, at bogen er vigtig og karakteristisk for de socialdemokratiske lederes langsigtede overvejelser.¹²⁷ Blot en kort gennembladrning vil formodentlig overbevise de fleste om, at ordet keynesianer ikke dækker disse holdninger. Det er samfundsforestillinger om det nuværende samfund som et "overgangssamfund", der peger frem mod "socialismen". (Schmidt) Det gælder om at "fastholde de socialistiske mål" (Krag), som indbefatter "den centrale planlægning (som) ikke kan begrænses til problemerne omkring den samlede økonomiske aktivitet. Det er også nødvendigt at tage sig af investeringernes retning og produktionseffektiviteten". (Paldam)¹²⁸ De keynesianske brokker, der også er i bogen er snarere at se som

¹²⁷ Jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 316. Tidehverv og samfundsorden redigeret af J. O. Krag op. cit.(1954).

¹²⁸ Tidehverv og samfundsorden op. cit., hhv. Erik Ib Schmidt Den økonomiske og sociale forvandling s. 43 f., Jens Otto Krag, Socialdemokratiets politik s. 55, Jørgen Paldam, Den demokratiske socialismes målsætning s. 72. Det kan naturligvis hævdes, at der er tale om et rent propagandafelttog for at vinde proselytter fra venstrefløjen. I givet fald skulle det være en strategi, der var lagt bag om ryggen på de involverede, der angiveligt havde lavet deres oplæg til internt brug. For at hævde dette, propagandastandpunktet må det vises, at det offentliggjorte materiale adskiller sig fra de oprindelige oplæg. Bogen havde naturligvis en mission, men det forhindrer ikke, at oplæggene udtrykker betydningsfulde socialdemokraters opfattelse på dette tidspunkt. Niels Ole Finnemann læser de samme artikler på en noget anden måde og ser i høj grad efter deres taktiske formulering i forhold til at snøre de socialdemokratiske kernetropper ind i den nye "keynesianske" økonomiske verden med rationalisering og produktivitetsræs, I broderskabets aand, Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977, Gyldendal 1985. Jeg ser skiftet i de socialdemokratiske holdninger over til den visionsløse krise- og vækstmanagement som noget, der først slår igennem i sidste halvdel af halvtredserne. Det er næppe muligt at "bevise" kun at belyse sagen. Første skridt er, at læse Tidehvervsbogen som et samlet hele. Hansen og Torpe, som også står for påstanden om en keynesiansk revolution i socialdemokratiet i efterkrigsårene, kommer, formodentligt ufrivilligt til at sætte fingeren på det afgørende punkt i denne type studier. De skriver: "Som det hedder hos Krag, omend der er tale om en tilsnigelse i forhold til programmets direkte ordlyd, så er den mest omfattende socialisering, Fremtidens Danmark foreslår en socialisering af efterspørgslen efter varer". Karin Hansen og Lars Torpe, Socialdemokratiet og krisen i trediverne, Modtryk, Århus 1977, s. 219. Udsagnet er fra 1946 og der er naturligvis ikke tale om en tilsnigelse, men om en politisk udtalelse i en bestemt historisk kontekst, som ikke kan bruges som belæg for, at Fremtidens Danmark er keynesiansk eller, at dets hovedforfatter var det, da han skrev det. Men muligvis at han havde brug for at fremtræde således efter valgnederlag og i en bestemt situation i 1946.

modebevidste brokker, som legitimerer styringsintentionen af investeringer og produktion: Også den nyeste økonomiske videnskab støtter os, jvf. henvisningerne til Professorudvalget og polemikken mod en af de få keynesianere Jørgen Pedersen. Keynes har netop ikke nogen opfattelse af investeringernes og produktionens indhold og retning.

Den generelle stemningen i efterkrigsårene var for overordnet statslig styring i en eller anden form. Måske var det denne brede opslutning om et mere positivt syn på statens rolle, der gjorde det nødvendigt for partiernes programkommissioner at skrive nogle mere eller mindre klare sentenser om en mere aktiv finanspolitisk holdning. Processen blev utvivlsomt betydeligt lettet af, at Thorkil Kristensen var finansminister og som sådan var med til at præge de finanspolitiske debatter.¹²⁹ Men den tidligere konstaterede mangel på interesse og forståelse for de nye ideer blandt politikere taget i betragtning, er det måske mere rimeligt at tolke situationen således, at Thorkil Kristensens medvirken til at "sætte dagsordenen" for debatten, og hans evne til at "præge" de finanspolitiske debatter, snarere legitimerede den socialdemokratiske politikopfattelse af det "statslige ansvar" end den traditionelt borgerlige. Thorkil Kristensen byggede for en tid bro over den traditionelle politiske opsplitning, hvilket gav ro til, at andre mindre tunge politikere med økonomisk indsigt kunne komme til at præge ikke blot programmerne men mere interessant de kommende års partipolitiske holdning.

Det var ikke først og fremmest økonomisk uddannede embedsmænd fra centraladministrationen, der stod for "økonomiseringen" af den politiske diskurs. Det ville bl.a. forudsætte den uhyrlighed, at flertallet af statsvidenskabelige kandidater fra 1940 til 1950 var keynesianere! På Københavns Universitet blev den "Keynes'ske model først systematisk doceret af Gelting - i forelæsninger fra 1943-1951 i finanspolitik."¹³⁰ Ser man på tilgangen til studiet, var den på mellem 30 og 40 i årtiet før og voksede op til 75 i 1940 for derefter at falde igen til tidligere niveau. Det samlede antal var 375 i 1940. Men nok så interessant er beskrivelsen af finansvidenskabens stilling som underordnet

¹²⁹ Dansk finansforvaltning 1940-1950, Institut for statskundskab op.cit. s.17

¹³⁰ Nørregård Rasmussen op. cit. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1987 s. 282.

bifag samt universitetets manglende forståelse for betydningen af de nye ideer.¹³¹

Det afgørende var, at bestemte træk i den nye nationaløkonomiske teori passede godt med den politiske konjunktur og med alle partiers interesse i overordnet styring - i det mindste i "genopbygningsperioden - og at de nye ideer klang sammen med træk i den socialdemokratiske samfunds- og økonomiforståelse. "Økonomiseringen" eller evnen til at tænke samfundets økonomi som mere end summen af den private sektors parter, blev udbredt til alle politisk tænkende og ikke kun til fagøkonomer. Først efterhånden sivede de teoretiske begrundelser og tænkningen omkring en makroøkonomisk model ind og kompletterede - og legitimerede ved sin videnskabelighed - den samfundsøkonomiske tænkemåde. Efterkrigstidens nye politiske diskurs blev derfor et ægtefødt barn af praktisk-statistiske færdigheder samt evne til at tænke traditionelt politisk-juridisk stof ind i økonomiske prioriteringer på den ene side og først og fremmest socialdemokratisk styringsbehov på den anden (jvf. koordineringsproblemets placering nævnt ovenfor).

Økonomerne løste efter min opfattelse ikke "deres" krise, som Winsløw foreslår, fordi økonomerne ikke havde nogen fælles krise. En lille gruppe blandt dem fik, som i Norge og Sverige, stor indflydelse og bidrog uden tvivl til at ændre den politiske diskurs i offentligheden og via påvirkning af ledende socialdemokrater og andre politikere. Den øvrige del af økonomer ansat i centraladministrationen var efter al sandsynlighed og alle kilder ikke keynesianismens rødgardister eller styringsideologiens spydspids men pæne embedsmænd på linie med juristerne og formodentlig hurtigt efter deres ansættelse præget af deres særlige institutions historie og koder.

8 Den danske keynesianisme - en historisk institutionel vinkel

Den afgørende "økonomisering" af samfundets måde at tænke om sig selv, skete i lang

¹³¹ Ellen Andersen, Jørgen Gelting og Københavns universitet 1943-51, Nationaløkonomisk tidsskrift 1994, s. 125-38, her s. 127. Historien om den professorale bedømmelse af og manglende faglige forståelse for Geltings epokegørende artikel om det balancerede budgets multiplikator burde i sin enkelhed være nok til et krav om, at enhver påstand om en keynesiansk revolution i Danmark i denne periode skal være vedhæftet præcis dokumentation af kilde og kontekst.

tid gennem to parallelt løbende processer, hvoraf den første i hele den periode, som behandles her (1945-50), er langt den vigtigste. Den første proces drejer sig om indpasning af nye arbejdsredskaber (økonomisk statistik, nationalregnskab, nationalbudget og efterhånden nye nationaløkonomiske begreber for vækst, dynamik, underskud/overskud) i det hidtidige vokabular til forståelse og formulering af de administrative opgaver. Senere i dette forløb udvikles både nye og gamle "politikfelter" tænkt og udført med de nye "redskaber". Arbejdsmarkedskommissionen, som nedsættes i 1949 med meget aktive polit'ere i sekretariatet (Per Kirstein) og i kommissionen (Dich, Zeuthen og Erik Ib Schmidt), udnytter som en af de første disse nye "teknikker" og den nye styringstænkning.¹³²

Den anden proces er mere langstrakt og drejer sig om etablering af en ny samfundsøkonomisk politisk diskurs med centrale begreber (samordning og styring) som tager afsæt i de nye teknikker og viderebefordrer deres tilsyneladende effektivitet og deres gennemslagskraft (rationel planlægning, krisefrihed, social sikkerhed, økonomisk effektivitet). Det sker ikke som et bevidst felttog, snarere som osmose fra økonomernes stigende anvendelse af keynesianske fagudtryk.¹³³ Kultur- og socialpolitikken, byplaner

¹³² Ove K. Pedersen lægger i sit bidrag til forvaltningshistorien efter 1945 meget stor vægt på Arbejdsmarkedskommissionens rolle som formidleren af den nye tænkemåde og især af det nye samarbejde mellem centralforvaltning og interesseorganisationer. Den samfundsøkonomiske forvaltning - Om forvaltning og interesseorganisationer (Manus). Dette samarbejde som øvelsessted for anvendelsen af de nye redskaber og vokabular kan også iagttages i Handelsministeriets produktivitetsudvalg jvf. nedenfor.

¹³³ Der er måske afgørende forskel på udviklingen i Danmark og Norge på dette punkt, således at der i Norge er tale om en større sammenfletning mellem de to processer. I alle tilfælde tyder samtlige norske bedømmelser af keynesianismens fodfæste inden for statsadministration og socialdemokrati på dette. Flere fremstillinger lægger som Einar Lie i sin beskrivelse af økonomernes kamp med skattejuristerne vægt på striden omkring den nye styringsideologis indtrængen. Rune Slagstads beskrivelse af det eksplicitte opgør både om økonomisk planlægning og om statens rolle inden for både højre og venstre i norsk politik, tyder på, at situationen var meget anderledes mht. den samfundsøkonomiske forståelses eller diskurs' gennemslag jvf. Rett og politikk, op. cit s. 244-263 især s. 258 f..

Med fokus på forvaltningspolitiske problemer beskrives den norske situation detaljeret i Tore Grønlie, Forvaltningen og debatten om fullmaktslovgivningen som etterkrigshistorisk forskningsfelt og i Øyvind N.Grøndahl, Departement og direktorat i norsk forvaltningshistorie, begge LOS-senteret, Bergen 1992. Her vises det, at debatten stadig bølger frem og tilbage om tolkningen af den socialdemokratiske plan- og økonomiforståelse. Jeg læser de nævnte forfattere således, at den nye diskurs og den dermed sammenhængende styringsvilje oftest måtte vige for taktiske hensyn, mere traditionelle ikke-interventionistiske økonomiforståelser og modstand fra den juristdominerede "retsstatslige"

og pensionsordninger tænkes i stigende omgang ind i en samlet ramme, som efter kampene om velfærdsstatsbegrebets tilhørsforhold og position er stilnet af kan beskrives mere politisk neutralt som velfærdssamfundet. Den nye måde at tale om samfundet på var præget af økonomisk og samfundsvidenskabelig jargon og kan bedst sammenfattes med begrebet den samfundsøkonomiske tænkemåde. De nye statslige politikområder og administrative teknikker åbnede vejen for en egentlig bevidst massiv erstatning af jurister med økonomer. På dette tidspunkt var den keynesianske teori samtidig ophørt med at være alternativ og blevet mainstreamteori.

I bogen, *The political power of economic ideas*,¹³⁴ foretages en række fremragende analyser af de problemstillinger, som her er berørt. Jeg har i anden sammenhæng diskuteret det generelt problematiske i komparative analyser¹³⁵. Men bogen er et godt eksempel på, hvad komparationen kan bruges til: Inspiration og provokation. Det illustreres med al ønskelig tydelighed også at den slags undersøgelser skal læses med forsigtighed. Afsnittet om Danmark er så overfladisk og fyldt med fejl og samtidig så helt ublu i forhold til storladne sammenligninger og teoristumper, at redaktør Hall har følt sig foranlediget til at lægge en vis distance til forfatteren.¹³⁶ Forfatteren hævder således, skønt "mange danske økonomer" ikke synes Keynes' ideer var særlig nye i forhold til stockholmerskolen:

"the new line of thought became a major influence on Danish economists."
 ... At the political level, keynesian ideas were received most favorably by the social democrats, who adopted keynesian principles even before the occupation and reexpressed them in their influential 1945 program *Fremtidens Danmark*.¹³⁷

forvaltning. Der er mig bekendt ingen undersøgelser af tilsvarende danske "kampe".

¹³⁴ *The political power of economic ideas, keynesianism across nations*, edited by Peter A. Hall, Princeton University Press, Princeton, 1989

¹³⁵ Se min artikel *Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben - et forsvar for besindelsens metodologi*, Demokratiprojektet, Arbejdsrapport 11/1997 Institut for statskundskab, Københavns Universitet. Her forsøges også en bestemmelse af, hvilke elementer i bølgen af nyinstitutionelle og historisk institutionelle teorier, der forekommer mest produktive. En forkortet version er trykt i *politica*, 30. årg. nr. 1 1998 s. 73-93.

¹³⁶ *Op. cit.* s. 25.

¹³⁷ Jukka Pekkarinen, *Keynesianism and the scandinavian models of economic policy*

Men Peter Halls - og flere andres - sammenfattende analyser rejser en række spændende spørgsmål omkring den historiske kontekst og forholdet mellem ideer og interesser. Hall lægger to snit ned over de enkelte analysebidrag, som kan være til nytte. Først søger han at sammenfatte tre forskellige analysetilgange til studiet af keynesianismens udbredelsehistorie, den økonomicentrede, den statscentrede og den politiske koalitionscentrede tilgang i en ny analysestrategi:

..."in order to become an accepted component of policy, keynesianism had to achieve a measure of administrative and political viability, as well as viability in economic terms."¹³⁸

Selvom Hall viser, hvorledes forskellige elementer i Keynes' teori(er) opnår eller har denne livsduelighed, dvs. praktiske gennemførlighed/anvendelighed, er han ikke tilfreds med sin generelle model, som primært opsamler de sidste årtiers kritikker af ensidige interessecentrerede forklaringer på økonomiske ideers gennemslag. Hall opregner nu en række mere "begrænsede faktorer", som skal forklare, hvorfor keynesianismen nogle gange blev accepteret og andre gange ikke eller kun i nye former, dvs. hvad der "tipped the balance in favor of or against keynesian proposals for countercyclical demand management": Det regerende partis orientering, statens struktur og forholdet statsamfund, strukturen af den politiske diskurs, virkningen af 2. verdenskrig.¹³⁹ Gennemgangen af disse faktorer er en guldgrube af eksempler på vanskelighederne ved generelle og teorigenererende konklusioner på konkrete historiske analyser.¹⁴⁰

in Peter A. Hall (ed.) *The political power* op. cit. s. 339. Og morskaberne fortsætter og er måske også tilstede i de øvrige landeanalyser: "Danish economists accepted keynesianism rather early and propagated it more eagerly than the economics profession in Finland, but on the other hand, they did not provide an indigenous school as in Oslo or Stockholm of a sort that could exercise special influence over policy makers." op.cit. s. 342.

¹³⁸ Hall, *The political power* op. cit. s. 371, hvor også en figur over modellen vises.

¹³⁹ Op. cit. s. 375 ff..

¹⁴⁰ I forbindelse med undersøgelsen af den politiske diskurs gives et eksempel på vanskelighederne, planlægningsbegrebet, som "summons up one set of associations in France and another in the United States. Op. cit. s. 383.

I forhold til analysen af den politiske diskurs og mere konkret i forhold til diskussionen om embedsmandstræghed og keynesianismens indtog i det stive og uforanderlige administrative system er det vigtigt, at Hall også er opmærksom på det ofte oversete problem med de "forladte" forestillinger, som blot bliver tænkt som historiske efterladenskaber, f.eks. de traditionelle budgetbalanceforestillinger. Disse "forældede" forestillinger har en historie og en social realitet, som er blevet etableret gennem hårde "kampe" og kriser i 20'erne og 30'erne. Der var for finanspolitikere og finanspolitiske embedsmænd ikke blot tale om frit valg mellem forskellige økonomiske teorier, men om at nogle valg implicerede opgivelse af et bolværk mod krise og usikkerhed. Som guldstandard var budgetbalancen en del af et "dige" mod angreb på selve styreformen. At indgå i et forsøg med massive budgetunderskud var noget meget større: "it meant abrogating the most fundamental principles of fiscal responsibility and democratic governance of the time."¹⁴¹ Imidlertid skal jeg her fastholde den anden faktor, statens struktur, dvs. den institutionelle ramme, som strukturerer "the flow of advice they receive, vests some officials with more authority than others over economic decision making, and provides a specific set of institutional capacities for implementing policy."¹⁴²

Hall fokuserer på tre elementer af den institutionelle ramme, som synes at have betinget modtageligheden for de nye ideer: Forvaltningens gennemtrængelighed (permeabilitet), koncentrationsgraden af beslutningsmyndighed over den makroøkonomiske styring og

¹⁴¹ Op. cit. s. 385. Tydeligere kan det vel ikke siges, at trægheden ikke blot er rationel i snæver aktør-forstand i en rational choice analyse men også er det i videre forstand forhold til embedsmandens mere almene funktion. Jeg har forsøgt at argumentere for, at det samme er tilfældet for så vidt angår spørgsmålet om rationaliseringsbestrebelse i efterkrigsårene og retssikkerheden. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. afsnit I. 2. 3. Et direktorat er ikke et direktorat. Bradford A. Lee giver en episodisk gennemgang af, hvad han kalder "proto-keynesianismen" i trediveernes USA, UK, og Frankrig, dvs. udviklinger af eller indenfor den traditionelle finansteori, som også fremhæver underbudgettering, anvendelse af offentlige arbejder og udgifter til kontracykliske formål osv. Han viser med utallige eksempler, at Keynes har en tendens til at skabe sin egen modstander, den klassiske teori, som knap nok har nogen tilhænger i virkeligheden. Samtidig forsøger han at vise, hvorfor statsledere i de nævnte lande nødvendigvis må vende tilbage til budgetbalancen og sikkerheden mod uoverskueligheden ved konstant lånefinansieret krisemanagement af hensyn til statens/det politiske systems autonomi, The miscarriage of necessity and invention: Proto-keynesianism and democratic states in the 1930s in: Hall (ed.) The political Power op.cit. s. 129-170 mht. det sidste problem især s. 161 ff.

¹⁴² Op. cit. s. 378.

centralbankens magt over politikudformningen. Om Sverige og Norge hedder det, at keynesianismen hurtigt satte sig fast her, hvor brugen af offentlige kommissioner og udefra kommende økonomiske eksperter var en institutionaliseret komponent i politikudformningen, hvorimod den britiske forvaltning var mere lukket og overlod sådanne aktiviteter til embedsmænd med det resultat, at de nye ideer slog langsommere igennem. Omvendt vil mere lukkede systemer, når først de nye ideer er trængt igennem, tendere til at holde fast i dogmerne længere end f.eks. den amerikanske mere gennemtrængelige og påvirkelige centraladministration. Det er i denne forbindelse ikke interessant om de skandinaviske eksempler holder vand - forskellen mellem Norge og Sverige er som bekendt enorm. Det er måske ikke kommissionsvæsenet så meget som den institutionaliserede kontakt mellem økonomiske eksperter (Frisch og Myrdal) og arbejderpartier via mellemmand med indflydelse på politikere der er tale om (Colbjørnsen og Wigforss)¹⁴³. Selvom komparationens resultater således kan provokere smilebåndet, kan de af Hall anvendte overvejelser eller redskaber stadig også sætte skub i måden at overveje gamle problemstillinger på.

Den danske forvaltning må nok siges i nogen grad at være permeabel i og med nedsættelsen af Professorudvalget - omend det nok så meget er p.gr.a. den konkrete udformning, hvor Kampmann og Dich blev medlemmer som p.gr.a. den formelle sammensætning af embedsmænd og eksperter. Fortsætter vi med Halls vigtigste parametre ses det, at Finansministeriet var den afgørende myndighed især efter reformen i 1942,¹⁴⁴ og at forbindelsen til politikerne god - Kofoeds til H.C.Hansen og Diges til Buhl. Desuden var Thorkil Kristensens teoretiske forståelse af problemerne vel i international sammenligning ret enestående. Og alligevel kom der ikke en hurtig accept af de nye ideer. En af de ting, som går igen i argumentationerne fra både modstandere og tilhængere i debatten om det statslige ansvar for aktivitetsniveauet er den særlige danske økonomiske situation uden råstoffer og med stor udenrigshandel. Måske lægger den en dæmper på begejstringen for en ny styringsforestilling.¹⁴⁵

¹⁴³ Topp, Udviklingen op.cit. s. 192. Dette vigtige "transmissionsled" er stort set overset undtagen af historikere.

¹⁴⁴ Jvf. fremstillingen i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 43

¹⁴⁵ Det fremgår tydeligt af Ivar Nørgårds lærebog for arbejderbevægelsen fra 1949,

En anden årsag kunne være at den direkte konfrontation og dermed eskalering af konflikten og politisering af fagøkonomiske uenigheder, som den ses især i Norge, undgås i Danmark. Her etableres der som nævnt en slags ikke planlagt paralleladministration under de første socialdemokratiske efterkrigsregeringer, som er stærkt "permeabel" ikke blot for de nye ideer men også for disses praktiske bærere: Vejen gik i overført forstand med udgangspunkt i besættelsestidens Generalsekretariat og Professorudvalg, de nye administrationsorganer (Varedirektoratet) over MØF og tilhørende sekretariater og konsulentstillinger samt nationalbudgetkontorer og Budget- og regnskabsudvalget under Forvaltningskommissionen til besættelse af centrale poster i Finansministeriet i halvtredsernes slutning.

De fleste af de nye embedsmænd i efterkrigsårene var ikke først og fremmest inspireret af Keynes eller Wicksell - i al fald er der ingen dokumentation for dette - men af en plan- og styringsetos, som langt snarere havde rødder hos Hilferding og de socialistiske og socialdemokratiske økonomer, som mødtes i Brunnsvik i trediverne under det svenske socialdemokratis vinger. Og som var en del af 'tidsånden'.¹⁴⁶ Det skal ikke forstås sådan, at partiets holdning og forståelse var sådan, men at elitens og især denne elites økonomer havde denne holdning, som gjorde dem yderst 'permeable', også fordi de nye tanker om muligheden af overordnet aktivitetsstyring indenfor

at han var meget optaget af vanskelighederne med den nye efterspørgselsstyring, Nationaløkonomi op. cit. s. 123 f., men problemstillingen indgår næsten som en rituel formulering i samtlige de citerede økonomers arbejder.

¹⁴⁶ Morten Thing beskriver som nævnt disse møders etablering og betydning for gruppen af senere centrale polit'ere. Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie in: Social kritik nr. 44, juni 1996, s. 10-19. Keynes blev diskuteret men afgørende var dobbeltheden i hele projektet - det var både en meget konkret diskussion af en moderne socialisme (i socialdemokratiske gevanter, naturligvis) og af en sammenkædning af en lang række reformer med den økonomiske samordning eller koordination som bærende element. Efterkrigsårenes optimisme bevirkede, at det første led var med i nogle år, men de svenske og efter krigen de norske regeringsbærende socialdemokraters visioner og socialplanlægningsvisioner sætter deres præg på hele politiktænkningen også i halvtredserne. For et indtryk af den svenske, hvilket i høj grad vil sige Myrdalernes, socialplanlægnings etos se Yvonne Hirdmans omfattende analyse Utopia in the home in: International journal of political economy vol. 22 no 2, (Summer 1992) s. 5-99. For en samtidig forståelse af "social planlægning, hvoraf 'planøkonomi' kun er et led" se Henning Friis, Mennesket i nutidens samfund in: Krag (red.) Tidehverv op.cit. s. 100.

markedsøkonomien var en gave i den stadig mere klemte internationale politiske situation, der langsomt men sikkert udelukkede egentlige planøkonomiske forsøg.

Hall nævner endnu en institutionel faktor, som han tillægger meget stor betydning: relationen mellem kapitalmarked og stat, dvs. kanalerne for en finansiering af budgetunderskudene. Jeg kan ikke bedømme, om de for andre lande beskrevne usikre "finansieringsrelationer", som angiveligt skulle være en del af embedsmændenes "praktiske" modvilje mod underskudsfinansieringen, også gælder Danmark. I betragtning af, at der her var overskud på statsbudgettet indtil midten af halvfjerdserne har bekymringen nok været mere platonisk end praktisk. Men eksemplet maner til eftertanke, om der skulle findes andre centrale "praktisk-konkrete" institutionelle faktorer eller konkrete historiske situationer, der kan forbedre forklaringen på den tøvende danske accept af keynesianismen. Min påstand om eksistensen af en paralleladministration er ikke i sig selv tilstrækkelig som forklaring. Det er netop kun en af de specifikke institutionelle forudsætninger for studiet af det egentlig interessante problem: Hvordan skete påvirkningen, der førte til, at Keynes' ideer blev accepteret, hvis udgangspunktet for en forklaring er, at den hidtidige påstand om, at den lille håndfuld magtfulde økonomer selv kunne overkomme dette store pædagogiske projekt, er forkert.

Nogle af anmelderne af Halls bog tager problemstillinger op som understreger interessante sider ved den danske situation. Ronald Rogowski skriver i sin meget kritiske anmeldelse:

"Hall correctly summarizes his collaborators' principal findings, but he fails to grasp their full significance. Instead of the international disciplinary monopoly that Kuhnian science presupposed, we find in this signal case an intensely competitive market for ideas, in which policy makers buy with a discerning sense of fit, quality and need. Far from being the "slaves of some defunct economist" that Keynes himself imagined such "practical men" ... to be, politicians and civil servants adopt the doctrines that credibly promise to solve, preferably with the tools already at hand, the problems they actually face."¹⁴⁷

¹⁴⁷ American political science review vol. 85 (sept. 1991) s. 99 f..

Selvom Rogowski på sin side i sin iver overvurderer "markedsagenternes" evne til at gennemskue udbudsvirvaret og anvendelsesmulighederne, for ikke at nævne interesse for at forstå nye samfundsvidenskabelige teorier, er pointen om den ekstreme politiske kontekstafhængighed efter min opfattelse fin, fordi den tvinger til at overveje, om ikke det er tilfældet i Danmark, at hvert partis finanslovsordfører og økonomisk rådgiver havde sin version af Keynes og finansteorien med dens balancemetaforer i sit hoved og derfor gik efter hvad han kunne bruge og ikke hvad fire "defunct" københavnske for ikke at tale om et par provokerende og skarpe århusianske økonomiske professorer mente.

En anden kritiker, Desmond King, har i en anmeldelse af Halls bog peget på, at det er i "konsolideringsfasen", i den daglige rutineadministration, i den inkrementelle proces og ikke i startfasen, hvor krisen spiller en betydningsfuld rolle, at den egentlige 'viability' efterprøves.¹⁴⁸ Og det er her i de mere fredelige forløb andre af tidens og landets tankeformer fletter sig sammen med og bekræfter de nye ideer, f.eks. den sociale ingeniørkunst, taylorisme og forestillinger om samfundsmæssig harmoni. Og nogle af disse ideer får netop i efterkrigsårene særlige institutionelle former, rationaliseringsvirksomheder, fagforenings- og partidiskussionen om rationalisering og samarbejde på virksomhederne, Det økonomiske Sekretariats og langtidslægnings rolle og Forvaltningsnævnets sekretariats omfattende rationaliseringsarbejde. Men også andre steder i centraladministrationen institutionaliseredes de nye ideer, sjældent aktivt eller offensivt, ofte reaktivt og defensivt. Og afgørende er det, at der er tale om "diskurser", som ikke umiddelbart har noget med keynesianismen at gøre, men som danner en forudsætning for dennes "konsolidering" og gennemslag og indgår i en symbiose med den. Symbiosen fik senere navneforandring til den socialdemokratiske velfærdsmodel.¹⁴⁹

¹⁴⁸ King, Desmond: Comparative political studies vol. 23. nr. 3 oktober 1990 s. 408. I Jim Tomlinsons store anmeldelsesartikel tages kontekstproblemstillingen op i form af spørgsmålet om, hvorfor så mange lande var "immune" overfor Keynes. Why wasn't there a 'Keynesian revolution' in economic policy everywhere? in: Economy and society vol. 20 (1991) nr. 1. Som hos Hall selv er det oftest spørgsmålene og ikke svarene, der inspirerer og provokerer mest.

¹⁴⁹ Niels Ole Finnemann har skrevet meget inspirerende om denne symbioses udvikling in: I broderskabets aand, op.cit., især tredje del s. 257-318. Hans ærinde er som nævnt skridningen i den socialdemokratiske orientering mod vækst, teknologioptimisme og

Det er af flere grunde vigtigt, at diffusiteten og mangfoldigheden i den "kulturrevolution", som påbegyndtes i efterkrigsårene, fastholdes. Først og fremmest fordi det er på alle andre områder end netop indsigten i Keynes' økonomiteoretiske forestillinger, at forvaltningen langsomt indføres i eller forbereder sig til den ny tids tanker. De store flertal af politikere og embedsmænd var ikke keynesianere, men de var påvirket af en lang række mindre ændringer i forståelsen af samfundet og økonomien, som var forudsætningen for, at den "keynesianske revolution" kunne slå igennem. Det glemmes tit, at der ikke kun var tale om at acceptere nye budgetbegreber eller en ny økonomisk teori, men at de nye ideer indebar opgør med forestillingen om at økonomierne var "selvregulerende systemer" på den ene side og etableringen af forestillingen om et overordnet samfundsmæssigt "ansvar for at skabe stabile rammer for den samfundsøkonomiske udvikling" på den anden side.¹⁵⁰

Topp gør opmærksom på, at indsigten med de finanspolitiske virkninger først blev mulig med etableringen af et nyt statsligt regnskabssystem i 1953/56 - efter en betænkning fra det af Forvaltningskommissionen nedsatte udvalg om statens budget og regnskab,¹⁵¹ men beskriver det desværre i en så kortfattet form, at hvert enkelt led i en proces som tager mere end 10 år tenderer til at forsvinde og efterlade indtrykket af en - ja en revolution:

"Den ændrede holdning til finanspolitikken udkrystalliserede sig først på et sent tidspunkt i oprettelsen af nye institutioner i form af et nyt statsligt

individcentrering, som bl. a. vises gennem diskussionen om rationalisering. Bogen er især vigtig for samfundsvidenskabelige undersøgelser, fordi Finnemann inddrager et meget bredt spektrum af emner og udviklinger indenfor den socialdemokratiske bevægelse til forklaring på "skridningen".

¹⁵⁰ Niels-Henrik Topp, Dansk finansforvaltning op. cit. s. 17.

¹⁵¹ Skal der udpeges noget enkelt sted, hvor udviklingen af en dansk variant af Keynes blev diskuteret, er det nok i dette udvalgs 5 årige arbejde, jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 167, og Jørgen Bredsdorffs vurderinger af udvalgets betydning s. 303 og s. 331. I Erik Ib Schmidts embedsarkiv findes tilsyneladende spændende diskussionsindlæg. Udvalget foretager en fagkyndig kodificering af en af de grundlæggende keynesianske tankegange om forskellen mellem privatøkonomiske og samfundsøkonomiske læs: statsfinansielle transaktioner: 1. Beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab, Kbh. 1955 s. 15.

regnskabssystem og nye økonomiske ministerier, men allerede inden havde omvurderingen af statsfinansernes samfundsøkonomiske betydning ført til ændring i magtbalancen indenfor centraladministrationen og forårsaget en professionalisering af embedsstanden. Den keynesianske revolution er således i høj grad historien om, at udformningen af den økonomiske politik overgik til de økonomiske ministerier på bekostning af Nationalbanken og Handelsministeriet, der tidligere havde haft den afgørende indflydelse gennem penge- og reguleringspolitikken, samt at en ny generation af økonomer fik indflydelse på den økonomiske politik, som politikere og embedsmænd.¹⁵²

Måske er det sætningen “men allerede inden...”, der er mest interessant, fordi den antyder, at det gik hurtigt. Jeg er ikke sikker på, hvad der menes, men i betænkningen fra Regnskabsudvalget står der, at

“Finansministeriet har allerede i en årrække taget hensyn til de foran beskrevne forhold (at budgettet ikke fortæller noget om de samlede statsaktiviteter økonomiske virkninger), idet man ved udarbejdelsen af budgetoversigter til regeringen og rigsdagen har omarbejdet det på finansloven opstillede budget, således, at det nødvendige overblik over budgettets tal er fremkommet.”¹⁵³

Om de berømte Nationalbudgetter, hvis udarbejdelse startede i 1947/48, og som netop var ment som planlægningsredskaber, en nødvendig forudsætning for en overordnet økonomiske politik, skriver Erik Ib Schmidt, at de hverken blev læst eller brugt af politikere.¹⁵⁴ Kjeld Philips begejstring ved Kurt Hansens oversigt fra 1955 over statsfinanserne fra 1938 og frem, som forsøger en opstilling efter nye principper, tyder heller ikke på, at Finansministeriets udmeldinger har været indlejret i den politiske debat.¹⁵⁵

¹⁵² Dansk finansforvaltning op. cit. s. 2.

¹⁵³ 1. beretning fra udvalget ... op. cit. s. 16. Der hentydes formodentlig til de nævnte af venstregeringen udarbejdede økonomiske oversigter fra “Balanceudvalget”, forløberne for Nationalbudgetarbejdet..

¹⁵⁴ Fra Psykopatklubben op. cit. s. 246.

¹⁵⁵ Statsfinanserne før og efter krigen in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1955 s. 179-181.

Når disse intermezzoer, inklusive den ovenfor nævnte vanskelighed ved at verificere nogen som helst effekt af Jørgen Geltings tekniske eller økonomiteoretiske arbejder på den politiske planlægning, er vigtige, er det fordi de belyser, at institutionaliseringer tager lang tid. Kampen mellem Handelsministeriet og Finansministeriet, som også er en kamp mellem forskellige fløje i socialdemokratiet om den økonomiske politik og den politisk stil, er endnu ikke tilfredsstillende beskrevet, og der ligger derfor en mulighed for, at Handelsministeriets notorisk mindskede indflydelse skyldtes helt andre forhold end ændringer i embedsmænds og politikeres økonomiforståelse eller i den herskende politiske diskurs, f.eks. magtbegrundede ressortforandringer eller ministerrokader. Noget hastværk med at få revolutionen gennemført er der i al fald ikke tale om. Budget- og regnskabsudvalgets arbejde tog 6 år, nogle af de nye styringsinstitutioner blev igen nedlagt af Erik Eriksen-regeringen, og der er meget lidt spor af en bevidst planlægning af forvaltningspolitisk art endside elementer af en samlet plan for det apparat, der skulle til for at styre den nye finanspolitik. Begrebet Psykopatklubben understreger meget godt styringens personbårne karakter. Topp viser desværre ikke, hvordan magtbalancen i centraladministrationen havde forskubbet sig, men måske menes blot, at den forholdsvis begrænsede (den ville næppe kunne kvalificere sig til betegnelsen social bevægelse) men berømte gruppe polit'ere fra Det økonomiske Sekretariat havde stor indflydelse. Det er ligeledes uklart, hvad der menes med "professionalisering" i den omtalte periode alene på grund af det lille udbud af økonomer, men måske menes blot, at de få konsulentsekretærstillinger, der var tale om jo for eftertiden viste sig at være blevet besat uhyre kvalificeret. Professionalisering i neutral forstand, dvs. talbehandlere ansat til at behandle tal, sker langsomt, og det er endnu usikkert om keynesianiseringen sker i takt med denne polit'ificering eller uafhængigt af denne.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Når dette er vigtigt at understrege, skyldes det, at der måske var meget at hente i en undersøgelse disse problemer ud fra en professionssociologiske vinkel. Hvilken betydning har f.eks. ansættelsespolitik og modsætningerne mellem de faglige grupper i denne udvikling, dvs. er der andre uafhængige parametre som kunne trækkes ind i analysen af de nye forestillingers sejrsgang? Jvf. eksempelvis Erik Ib Schmidts forsøg på at sælge økonomkvalifikationer på bekostning af juristers ditto. I mangel af egentligt indblik i denne gren af sociologien skal henvises den i denne sammenhæng konstruktive oversigtsartikel Tor Halvorsen, Sektorinteresser eller professionssystem TVM skriftserie nr. 10 1995, Oslo.

9. What tipped the balance

For at opsummere og fastholde pointerne: Den keynesianske revolution i Danmark er ikke en revolution, og den omvæltning som foregår i efterkrigsårene er ikke keynesiansk. Bortset fra ganske få universitetsøkonomer blev ingen væltet omkuld af de nye tanker. Selve grundbestemmelsen om statens ansvar for udviklingen er gammelt socialdemokratisk tankegods, og skulle termen revolution benyttes måtte det være i forhold til socialdemokratiets og fagbevægelsens accept af rationaliseringsmaximen på virksomhedsplan herunder accepten af midlertidig arbejdsløshed som en konsekvens af rationaliseringen. Desuden lå tanker om en overordnet statslig styring ikke langt væk i det afgørende partis, De radikales, socialliberale tankegods og praktisk politiske erfaringer.

Forudsætningen for overhovedet at få arbejderbevægelsen i tale omkring sammenkoblingen mellem løn og arbejdsindsats, produktivitet og investering, var muligheden for overordnet økonomisk styring. Denne nye mulighed var tilstede efter krigen som forestillinger skabt af planøkonomiske snarere end af finansøkonomiske overvejelser hhv. erfaringer. Det beredskab eller den gennemførlighed og overlevelsesmulighed, som Hall og andre taler om som de omgivelser, hvori nye abstrakte økonomiske ideer kan leve og blive dominerende, blev skabt af mangeartede aktiviteter: Samarbejdsudvalgsaftalen fra 1947, Arbejdsmarkedskommissionen, udbredelsen af rationaliseringsarbejdet og socialengineeringtænkningen og endelig Marshallhjælpens og OEECs udefra kommende krav om pålideligt talmateriale og økonomiske prognoser har været nævnt.¹⁵⁷ Men måske er et af de centrale organer for udbredelsen af den nye samfundsøkonomitænkning alligevel at finde indenfor centraladministrationen. Det er i hvert fald et rimeligt bud på et af de centrale forhold, som "tipped the balance in favor of keynesian proposals".

¹⁵⁷ Det er karakteristisk, at Langtidsprogrammet som et af de første store planlægningsredskaber udover gennemgangen af de enkelte samfundssektorer indeholder et betydeligt afsnit om "produktiviteten og arbejdskraften", hvor vigtigheden af en produktivitetsudviklingspolitik understreges, Danmarks langtidsprogram 1948/49-1952/53, Kbh. 1948. H.H.H. Østergaard gør opmærksom på, at Verdensbanken (IBRD) allerede ved en låneansøgning i oktober 1946 stillede krav om omfattende materiale og bedømmelse af den økonomiske fremtid; til at udarbejde dette blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med Schmidt, Kampmann, Müller, Bartels og H.O. Christiansen, At tjene og forme den nye tid op.cit. s. 157.

Eksemplet tages op her af to grunde. 1. For gennem fremdragelsen af et hidtil upåagt men betydningsfuldt eksempel at demonstrere, at det er meningsløst at konkludere på eller teoretisere over den moderne forvaltningshistorie før den omfattende historiske undersøgelse er lavet. 2. For at vise, hvorledes sammenfletningen mellem mikro- og makroniveauet blev brugt, hvorledes den nye økonomgeneration arbejdede, og hvorledes de nye tanker blev spredt til andre end en lille gruppe ligesindede.

Handelsministeriet havde i efterkrigsårene en meget stærk position, en stærk departementschef - og her lå bl.a. alle de forholdsvis moderne reguleringsdirektorater, som husede en stor del af polit'erne. Handelsministeriet var centrum for genopbygningsfasens reguleringsøkonomi, for OEEC og Marshall-planen - og Krag var som bekendt minister for det. I det produktivitetsudvalg, som blev nedsat i december 1949, blev vigtige dele af de samfundsøkonomiske forestillinger, som dannede baggrund for udviklingen af velfærdstatsideen og for forestillingen om den harmoniske kontracykliske styring, finpudset og udbredt. Udvalget fik til opgave at skabe en "aktivering og koordinering af produktivitetsarbejdet indenfor industrien." Der kan muligvis findes andre lige så centrale statslige institutioner (eller private; Industrirådets produktivitetsudvalg er så vidt jeg ved ikke undersøgt) som deltog i diskurskampene, men Handelsministeriets indsats er i mine øjne den absolutte favorit til den dominerende rolle i etableringen af den nye forståelsesramme for de samfundsmæssige sammenhænge.¹⁵⁸

Det er naturligvis uhyre vanskeligt at vurdere virkningen af en sådan indsats - især da der ikke her er tale om en egentlig undersøgelse af produktivitetsudvalgets arbejde, men en kvalificeret vurdering af det europæiske produktivitetsarbejdes betydning for produktiviteten kunne måske også gælde mere generelt for det danske handelministerielle udvalgs arbejde

¹⁵⁸ Bent Boel giver en komprimeret fremstilling af den centrale organisering af OEECs produktivitetsarbejde i *The European Productivity Agency, 1953-61* in: Richard T. Griffiths (ed.) *Explorations in OEEC history, OECD historical series*, Paris 1997. Fokus i artiklen ligger på EPAs institutionshistorie med udgangspunkt i OEECs Committee for Productivity fra 1949.

"It is impossible to quantify the impact of these activities in European productivity levels. Even a rough estimate remains to be made. Nevertheless, the sheer volume of activities initiated by the Agency, its role as centre of discussions and stimulation of the national productivity centres and as catalyst of activities that survived it, the numerous people that it familiarized with new ideas and techniques to improve productivity and its contribution to the spread of the "gospel of productivity" are bound to have borne more fruits than its subsequent obscurity seems to testify".¹⁵⁹

Omdrejningspunktet for det danske produktivitetsevangelium var koblingen mellem begrebsparret teknisk og samfundsøkonomisk produktivitet og rationaliseringsbegrebet. Formanden for udvalget direktør i Varedirektoratet Otto Müller, som var studiekammerat med J.O. Krag og havde arbejdet i direktoratet med både Krag og Erik Ib Schmidt¹⁶⁰, hævder at begrebet produktivitet først får egentlig "borgerret i almindelig sprogbrug" i 1950'erne. Det fik efterhånden samme plads i den "økonomisk-politiske debat, som genopbygning havde det i sidste halvdel af 1940'erne."¹⁶¹ I en oversigt over produktivitetsarbejdets udvikling indleder Müller med denne konstatering:

"Man kan betragte produktiviteten i snævrere og i videre forstand. Man kan se på den egentlige tekniske produktivitet, dvs. forholdet mellem produktionsresultatet og de indsatte produktionsydelse inden for en enkelt virksomhed eller branche, og man kan tale om produktiviteten inden for et land eller en regional økonomikreds ... Det er vigtigt at have begge disse forhold for øje, idet de virker sammen, og det er nødvendigt, at bestræbelserne for at forøge produktiviteten sættes ind samtidig på begge områder."¹⁶²

¹⁵⁹ Op. cit. s. 118.

¹⁶⁰ J. O. Krag, Ung mand fra trediverne, Kbh. 1969 s. 159. og sm. Travl tid, god tid, Kbh. 1974 s. 121 f. Krag placerer Müller blandt de "dygtige yngre embedsmænd", ikke som partikammerat. Otto Müller blev senere departementschef i Handelsministeriet.

¹⁶¹ Bestræbelserne for højere produktivitet efter krigen in: Mogens V. Rasmussen og Tage Taaning (red.), Viljen til samarbejde, Kbh. 1953 s. 43. Leon Dalgas fremhæver sammenhængen mellem den nye industripolitik, rationaliseringsarbejdet og udenrigspolitikken og tidsfæster skiftet til 1949-50 og støttes af Jørgen Paldam: Danmarks genopbygning og Marshallplanen op. cit. s. 259 ff..

¹⁶² Bestræbelserne ... op. cit. s. 44. Jvf. også Finnemanns gennemgang af produktivitetsbegrebet op. cit. s. 280 ff. hvor skrifter fra en række af de socialdemokratiske politikere og polit-embedsmænd omtales. Læser man de her nævnte forfattere igennem i eet sweep ses det, at der er tale om eet fælles univers, som deles af

Artiklen gennemgår grundigt de forskellige bestræbelser på liberalisering, konkurrenceforbedring og produktivitetsudvikling, der har været foretaget nationalt og internationalt, især OEECs og Marshall-hjælpens indsats vurderes og skal ikke diskuteres her bortset fra, at man kan notere, at det stigende internationale økonomisk-administrative samarbejde var en arbejdsmark for polit'ere. Men Müllers ærinde er også langt mere internt. Han sætter fokus på det afgørende problem:

"Medvirkende til en heldig gennemførelse af produktivtetsarbejdet ... er ikke mindst samarbejdsudvalgene. Om disses oprettelse i industrielle virksomheder blev der truffet aftale mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer i 1947, og denne overenskomst vil sikkert i det lange løb vise sig at være et af de mest betydningsfulde træk i arbejdsmarkedets historie i efterkrigsårene."¹⁶³

Koblingen af realløn og overskud med stigende produktionsvolumen gennem rationalisering skal ske inden for en ramme af statslig styring.¹⁶⁴ Og det er måske karakteristisk, at Müllers opfattelse af "den samlede økonomiske politik" langt mere ligner den svenske efterkrigsmodel, hvor bevægelighed på arbejdsmarkedet gennem uddannelse og svækkelse af faggrænser øges, samtidig med at lønpresset tillades som produktivitetsforøgende. Karakteristisk forstået på den måde, at de nye samfundsøkonomiske tænkemåder ikke blot drejede sig om fiskale størrelser - de er dårligt nok nævnt af Müller - men først og fremmest kom til udtryk som en

fagforeningsfolk, Bundvad og Grünbaum, industrifolk, Arne Lund, Ekelöf, arbejdspsykologer, Bahnsen, Mogens Jacobsen, økonomer, Nørgård og Paldam. En del af disse er nævnt ovenfor, andre er behandlet i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit..

¹⁶³ Bestræbelserne ... op. cit. s. 73. Det er værd at citere § 5 stk. a. fra aftalen, om samarbejdsudvalgets opgaver: "For at fremme produktionen skal udvalget behandle spørgsmål vedrørende rationel drift ... således, at der tilsigtes en sådan organisering af arbejdsprocessen, at produktionseffektiviteten forøges mest muligt med det formål at nedsætte produktionsomkostningerne, skabe billigere varepriser og gavne virksomheden, de i virksomheden ansatte og samfundet som helhed." Formanden for LO, Eiler Jensen, fremhæver i artiklen "Samarbejde trods alt" også samarbejdsudvalgsaftalens vigtighed og mener, at den er "i pagt med udviklingen", Viljen til samarbejde op.cit. s. 31 ff..

¹⁶⁴ Jvf. Paldam, Planlægning for velfærd op. cit. s. 74, hvor koblingen mellem løn og produktivitet beskrives med inddragelse af den nye svenske models lønpolitik og s. 95, hvor begrebet rammeøkonomi lanceres, jvf. ligeledes Paldam, Den demokratiske socialismes målsætning s. 78.

styringsinteresse og klippefast tro på styringens mulighed.

Produktivitetsudvalget varetog eksplicite propagandafunktioner, udførte studierejser, omfattende publikations- og rådgivningsvirksomhed og støttede således på mikroplanet de makroforestillinger, som Socialdemokratiet og borgerlige partier sammen udfoldede for at få del i det amerikansk inspirerede europæiske opsving. En betydelig del af produktivitetsudvalgets publikationer var undersøgelser af, hvordan den amerikanske industri havde klaret dette eller hint problem, ofte skrevet af studiegrupper af fagbevægelses- og arbejdsgiverforeningsrepræsentanter på tur i USA. Müller sammenfatter udvalgets opgaver "af rent praktisk karakter" således:

"Udvalget formidler ... det tekniske bistandsprogram under Marshall-planen for industriens vedkommende og har i den forbindelse forestået et betydeligt antal studierejser til USA, besøg af amerikanske, tekniske konsulenter, tilrettelagt Danmarks deltagelse i den internationale tekniske oplysningstjeneste og varetaget Danmarks deltagelse for industriens vedkommende i det fælles-europæiske produktivetsarbejde. Udvalget har endvidere gennemført produktivetsmålinger inden for forskellige industrier ... ladet afholde kursus og på forskellig måde støttet det produktivetsarbejde, disse erhverv på eget initiativ har iværksat. Sidst, men ikke mindst har udvalget lagt vægt på over et bredt anlagt oplysningsarbejde, bl.a. gennem foredrag, forevisning af film og udgivelse af bladet "Produktivets Nyt", at skabe grobund for det videre arbejde med produktivetsproblemerne ud fra den betragtning, at skal bestræbelserne herfor bære frugt, vil det være nødvendigt, at der i alle kredse af befolkningen råder almindelig forståelse af produktivetssspørgsmålets betydning. Gennem dette oplysningsarbejde må gamle fordomme, vanetænkning og indbildte interesse modsætninger ryddes af vejen ..."¹⁶⁵

Krag skriver om Handelsministeriets position i slutningen af fyrrerne, da han selv blev minister, at ministeriet havde et "fast greb om hele erhvervslivet, om byggeriet og store dele af forbruget".¹⁶⁶ Det må naturligvis undersøges, men det forekommer umiddelbart rimeligt at antage, at Handelsministeriet har sat store kræfter ind på propagandafelttoget - Müllers artikel er langt fra embedsmandsagtig men tværtimod entusiastisk og politisk

¹⁶⁵ Op. cit. s. 74.

¹⁶⁶ Travl tid ... op. cit. s. 122.

offensiv. Han gør f.eks. tydeligt rede for, at forudsætningen for, at den økonomiske politik kommer ud af den klemme, at ethvert dansk opsving vil belaste de samfundsmæssige balancer på grund af inflationære eller valutamæssige problemer, er, at produktiviteten, mobiliteten og den teknologiske indsat øges. Dette budskab supplerer det budskab AOF og socialdemokratiske økonomer, som Paldam, Nørgård og Grünbaum¹⁶⁷ går ud med, og dermed er der måske tale om et af de største bevidste ideologiske felttog siden krigen. Den nye styringstænkning fandt her sine bærere, og gennem Handelsministeriet nåede de langt ud over AOF-fagforeningskurser og de særlige interesser, som her prægede debatten. Ser man på Halls begreb om permeabilitet i de institutionelle forhold, kan dette begreb måske i en dansk sammenhæng bedre bruges om administrationens åbenhed for en ny samfundsøkonomisk tænkning på stort set alle områder - bortset fra den finanspolitiske, hvor ydre forhold og måske også politiske forhold,¹⁶⁸ forhindrede andet end skrivebordsbekendelser til den nye og moderne økonomiske videnskab.

Peter Hall har i en senere artikel arbejdet videre med modellen for, hvad man kunne kalde accepttærsklen eller balancepunkterne i ideernes omslag til herskende ideer,¹⁶⁹

¹⁶⁷ Se gennemgangen hos Finnemann op. cit. s. 295 ff.. Selvom Finnemanns perspektiv er befriende og produktivt anderledes end den traditionelle fixering på keynesianske dogmer, er der fortsat et stort problem med sådanne idehistoriske bidrag - det vises, ikke hvordan ideerne bevæger sig fra pamfletternes sider ud til aktører og beslutningstagere eller praxis, om man vil. Det må f.eks. være noget af et kors for folk, der som Finnemann betragter Krag som bannerfører for den keynesianske revolution, at Krag skriver følgende om tiden før Fremtidens Danmark: "Samtidig blev jeg ved med at "følge med" i den nationaløkonomiske litteratur ... men uden større kærlighed. Nationaløkonomien er for mig med årene blevet forlenet med en voksende grad af kedsommelighed." Ung mand ... op. cit. s. 158. Måske var Krag ikke keynesianer eller økonom men socialdemokratisk politiker, som skulle få parti og fagbevægelse til at indgå et kompromis, der gjorde det muligt at få regeringsmagten. Løn, beskæftigelse og produktivitet var nøgleordene, og den økonomiske videnskab leverede legitimationen af forestillingen om en hidtil uset ekspansiv økonomisk politik, som kunne få dette kompromis til at hænge sammen.

¹⁶⁸ Dette sidste forbehold henviser til min usikkerhed på, om andre end ganske få "top"-politikere, som påvist af Topp, overhovedet havde en forståelse for underbudgetteringens og efterspørgselsstyringens problematik. Men der henvises også til den manglende borgerlige begejstring for den kontracykliske styrings forøgelse af den statslige magt, som varede ved langt op i halvtredserne.

¹⁶⁹ Peter A. Hall, Policy paradigms, social learning and the State, The case of economic policymaking i Britain op.cit.

som kan benyttes til yderligere at belyse disse komplicerede problemstillinger. Hans udgangspunkt er en konstruktiv kritik teorierne om politisk forandring som en social læreproces, hvorved resultaterne af institutionsbygning og politikker i fortiden danner modeller og ressourcer, hvoraf nutiden politikere kan øse og forme nye politikker, som enten ligner de forrige, tager højde for fejl og mangler i disse eller er helt nye. Spørgsmålet er nu, hvordan politisk forandring sker? Halls udgangspunkt beskrives med en næsten klassisk klar formulering, som fortjener udbredelse:

"Politicians, officials, the spokesmen for social interests, and policy experts all operates within the terms of political discourse that are current in the nation at a given time, and the terms of political discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some social interests more than others, deliniates the accepted bourdaries of state action, associates contemporary political development with particular interpretations of national history, and defines the context in which many issues wil be understood."¹⁷⁰

Indenfor denne generelle diskursteoretiske ramme søger Hall nu at fremdrage et enkelt element eller træk ved diskursen, som har hans interesse. Han kalder det policy paradigmet, som altså er den ramme eller det tolkningsmønster, som hersker på et bestemt tidspunkt indenfor en mere generel samfundsmæssig diskurs.¹⁷¹ Paradigmebegrebet har han eksplicit lånt fra Kuhn, som også inspirerer ham til at tale om "normal policymaking" i modsætning til policies som provokerer til paradigmeskift. Indenfor den normale policymaking skelnes mellem 1. og 2. ordens forandringer, dvs. forskellige grader af justeringer og udviklinger af politikker indenfor det eksisterende paradigme. Det drejer sig om de traditionelle beskrivelser af politiske beslutninger, satisfizing, garbage can, muddling through osv. ofte i lukkede embedsmandskredse og sjældent udenfor snævre netværk af fagpolitikere og embedsmænd. Politiktilpasninger

¹⁷⁰ Op.cit. s. 289.

¹⁷¹ Op.cit. s. 279. Desværre gør Hall ikke noget ud af det særlige problem med sammenhængen mellem diskurs og policy paradigme, om man f.eks. kan forstille sig diskursen ændre sig uden, at policy paradigmet forandres og omvendt? Det er vigtigt for forståelsen af den særlige problemstilling, jeg arbejder med men er også et stort problem i Halls egen tolkning af Thatchers revolution - var det primært en monetaristisk revolte eller en antietatistisk bevægelse eller noget helt andet? Var økonomiteorien det store eller blot et lille hjul i de politiske maskinerier i firserne?

skyldes ofte nye udefra kommende begivenheder, økonomiske konjunkturer osv.. Halls vigtige iagttagelse er, at ikke alle nye tildragelser medfører paradigmeskift eller 3.ordens forandringer.¹⁷² Inspireret af Kuhn hævder han, at det særlige er, at der sker begivenheder, som er uforenelige (anomalous) med det herskende paradigme, eller som miskrediterer det, fordi den herskende forståelse fører til fejl eller ikke kan producere forklaringer eller løsninger. Det fører til søgen efter eller modtagelighed overfor alternativer. Et vigtigt led i denne proces er "shifts in the locus of authority seem to be a critical component" og en udvidelse og forandring af de fora, hvori beslutninger tages og debatteres.¹⁷³ Men perioden under skiftet er ofte fyldt med vanskeligheder, nye anomalier, nye eksperimenter og forsøg på at redde det gamle paradigme med supplerende teoretiske øvelser, som blot risikerer at øge mistilliden til de gamle forklaringer. Når det nye policy paradigme har sejret og langsomt institutionaliseres, ritualiseres osv. skabes således det nye herskende paradigme eller tolkningsramme for dette eller hint politikfelt, som et led i den herskende diskurs.

Halls "model" er udviklet i arbejdet med økonomiske teoris gennemslag i praktisk politik og paradigmeskiftet som modellen prøves af på er Thatchers monetaristiske revolution i firsernes England. Det er vanskeligt at vurdere, hvor meget der er af sandsynliggørelse i Halls afprøvning, dvs. om modellen løbende er blevet forsynet med træk, som er taget ind fra den virkelighed den skal beskrive, f.eks. spiller Thatchers karismatiske facon tydeligvis ind på modellens understregning af betydningen af magt i konsolideringsfase efter den indledende sejr.¹⁷⁴ Der kan formodentlig indvendes mange ting mod Halls model. Et af de indlysende kritikpunkter - at den er udviklet på et særligt specialiseret og struktureret område: økonomisk politik - gælder imidlertid ikke i min sammenhæng, hvor emnet jo er det samme, og det interessante ved Hall er i det hele taget ikke de metodiske problemer hans arbejde rejser. Det vigtige er i min sammenhæng forsøgene på at uddybe forståelsen af sammenhængen mellem økonomisk-teoretiske forestillinger og bredere samfundsmæssige tolkningsrammer, og

¹⁷² Op.cit. s. 291.

¹⁷³ Op.cit. s. 280

¹⁷⁴ Op.cit. s. 287.

på at undersøge sammenhængen mellem politikændringer i det daglige og i det lange sigt, mellem det Hall kalder kampen om ideerne og kampen om politikernes indhold eller fordelingsvirkning. Hall knytter an til følgende Hugh Heclo-citat:

"Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty ... men collectively wondering what to do ... Governments not only 'power' ... they also puzzle. Policymaking is a form of collective puzzlement on society's behalf ..."¹⁷⁵

Det er Halls fortjeneste at insistere på, at måden, hvorpå gåder, forvirring og rådvildhed løses og usikkerhed fjernes, sættes af nogle bestemte historisk specifikke rammer. Men han fanges af sin egen analogi til Kuhns videnskabelige paradigmer, fordi videnskabelige systemer er defineret ved at være konsistente og samlede universelle systemer. Og absolut intet i den danske version af den keynesianske revolution - undtagen i den nævnte finske oversættelse - passer med den type paradigmeskift som Hall fremlægger skitsen til. Konnotationer til paradigmebegrebet som konsistens, universalitet, entydighed eller videnskabelighed mudrer sigtbarheden og antyder een slags fundamental-keynesiansime, en kerne som mere eller mindre ufortyndet efterhånden vinder indpas/sejrer.¹⁷⁶ Enten har revolutionen ikke fundet sted, jvf. Geltings årelange systematiske kritik af både programatiske udtalelser og de praktisk politiske tiltag. Eller også er Halls forsøg på en løsning kun første skridt.

10. Næste skridt - tilbage til Bricolagen

John Campbell har forsøgt sig med et næste skridt med sin - også lånte - metafor, bricolage, som giver et bedre redskab til at få greb om den danske situation.¹⁷⁷ Campbell

¹⁷⁵ Op.cit. s. 275 f. og s. 289. Citatet er fra *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974 s. 305 f..

¹⁷⁶ Pierre Rosanvallon bruger et begreb, parakeynesiansime, for at beskrive de paralleltløbende finansteoretiske og makroøkonomiske retninger i trediverne på især den franske venstrefløj, en forskellighed og lighed, der giver en slags "nærhedens blindhed" overfor det nye i Keynes' tanker. Samtidig viser han, hvorledes netop plan-tænkningen senere gjorde det lettere at samarbejde de parallelle tankemønstre til noget nyt, *The development of keynesianism in France in: Hall (ed.) The political Power op.cit. s 179 ff.*

¹⁷⁷ John L. Campbell, *Mechanisms of evolutionary change in economic governance: Interaction, interpretation and bricolage*, Paper for presentation at the conference on "evolutionary economics and path dependence", Uppsala University, Sweden, May 1995.

skriver sig, som også Hall gør det, ind i sin særlige debatsammenhæng - her rational choice inspirerede institutionelle historikere og økonomer, North og Ostrom. Det, som provokerer Campbell, er naturligvis deres ahistoriske og aksiomatiske udgangspunkt i individets/aktøren præference og midler til at indfri deres mål. Argumentationen er, at disse præferencer også dannes historisk. Der skabes nogle sociale tolkningsrammer og Campbell citerer Frank Dobbin for at fastslå

"... once interpretive frames have become institutionalized interpreting problems and interests tends to become a rather scripted, ritualistic and predictable exercise in which certain types of definitions are taken for granted and appear to be quite natural."¹⁷⁸

Og igen lyder spørgsmålet, hvad sker der når sådanne stabile tolkningsrammer alligevel forandres? Igennem en række litteratureksempler fokuserer Campbell på dannelsesprocessen af tolkningsrammerne. Hvor institutionelle teorier traditionelt understreger institutionernes karakter af begrænsning (constraints) interesserer han sig for, hvorledes de institutionelle rammer sætter aktørerne i stand til at forny eller kritiserer eller forbedre de eksisterende tolkningsrammer ved hjælp af et "repertoire af allerede eksisterende institutionelle principper (dvs. modeller, analogier, konventioner, begreber) som aktørerne bruger til at skabe nye løsninger på måder der fører til evolutionær forandring".¹⁷⁹ I en direkte polemik mod Halls fokusering på forandringer af 3. orden ("revolutioner"), understreger Campbell den langsomme forandrings betydning i en særlig aftapning, bricolagen.

Begrebet er hentet fra Mary Douglas - som har lånt det fra Lévi-Strauss - og i modsætning til Kuhns paradigmebegreb har det en række produktive og inspirerende aspekter.¹⁸⁰ Campbell udnytter ikke helt disse konnotationer og Douglas' provokerende

Dette paper er tilsyneladende det samme som artiklen med samme titel in: Lars Magnusson og Jan Ottosson (eds.) *Evolutionary economics and path dependence*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997 s. 10-32.

¹⁷⁸ Op. cit. s. 7. Citatet er fra *Cultural models of Organization: The social construction of rational organizing principles* in: Diana Crane (ed.) *The sociology of culture: Emerging theoretical perspectives*, Blackwell, Cambridge MA, 1994 s. 117-53 her. s. 133.

¹⁷⁹ Op. cit. s. 15.

¹⁸⁰ Op. cit. s. 15. Mary Douglas, *How institutions think*, Routledge and Kegan Paul,

måde at beskrive dem på, hvorfor jeg skal træde lidt rundt i etymologien. Bricoleur'en er en "amatør håndværker", som laver ting, han finder eller som er gået i stykker, om til andre ting han kan bruge, "uret der er i stykker (laves) til et pipebræt, paraplystativet til en lampe...". Bricoleuren laver alting om, men indenfor et bestemt traditionelt sortiment af boligudstyr. Bricolage bliver således direkte oversat "hobbyarbejde" med konnotation til "fusk", og det bricoleuren arbejder med, "bric-à-brac", er igen direkte oversat "skrammel", "nips" eller tilfældige stumper eller dele af (inventar). Bricolage karakteriserer i følge Lévi-Strauss den tænkning, som, fordi den er låst fast af et bestemt niveau i teknologisk udvikling og arbejdsdeling, kan arbejde helt frit med at sætte alle mulige ideer og forestillinger, tanker og indfald i forbindelse med de fastlåste (natur) analogier, som ligger til grund for samfundets måde at tænke over sig selv.¹⁸¹ Fordelen ved at hæfte sig ved begrebets intellektuelle ophav er netop understregningen af amatørismen, fantasien og samtidig rammen, der er fastlagt og ikke kan overskrides. Modsætningen til Kuhns videnskabelighed er tilsigtet.

Campbell benytter som nævnt bricolage af samme årsager:

"Aktørerne skaber (crafts) gradvist nye institutionelle løsninger ved at rekombinere disse principper (dvs. de eksisterende institutionelle) gennem en innovativ bricolage-proces, hvorved nye institutioner bliver forskellige fra men ligner gamle."¹⁸²

Fordelene ved bricolagebegrebet er, at det hele tiden dels viser hen til vigtige processer i processen, dels til de enkelte elementers kontinuerede dannelsesproces og kombinationsproces, og samtidig også - hvis det fastholdes med sine oprindelige betydningsnuancer - fastlægger rammen indenfor, hvilken processen sker. Man kan tale om en økonomiforståelses-bricolage, en forvaltningspolitisk bricolage osv. Begrebet viser, hvordan aktørerne identificerer, med hvilke elementer de kan konstruerer løsninger på deres problemer. Det understreger det innovative og kreative ved

London 1987, s. 66 f..

¹⁸¹ Douglas op. cit. s. 66. Douglas synes lidt i tvivl, om det er acceptabelt at strække Lévi-Strauss begreb langt ud over "den primitive tanke". Det kan jeg ikke tage stilling til, men jeg mener at min brug af begrebet er rimelig tro mod hendes egen.

¹⁸² Campbell op.cit. s. 15.

institutionsopbygningen og fornyelsen ved at minde om, at stumper og dele af flere forskellige principper eller erfaringer fra tidligere politikker (legacies) bliver sat sammen på en ny og uventet måde.

Det er interessant at se, at også økonomen Douglass North på sin vej væk fra rational choice paradigmet, en bevægelse som jo egentlig handler om accepten af, at rationaliter, præferencer og valgmuligheder sættes historisk, nu er nået frem til formuleringer, der mildt sagt tematiserer de samme fænomener, som Campbell søger at indfange med bricolagen. North er ude efter, hvordan de uformelle normer og koder, som i høj grad styrer "agenternes" adfærd, forandres, dvs. om de styres af agenternes rationelle indsigt i deres egne interesser. North ser også institutionsopbygningen, regelsætningen og rationaliteten som en historisk omformningsproces. Med fuld tilslutning citerer han følgende:

"The (cognitive) system is continually engaged in pursuing its goals, in the course of which problem elements are constantly being recategorized and predictions are constantly being generated. As part of this process, various triggering conditions initiate inductive changes in the systems rules. Unexpected outcomes provide problems that the system solves by creating new rules as hypotheses. Concepts with shared properties are activated, thus providing analogies for use in problem solving and rule generation ..."¹⁸³

Bricolage-begrebet rammer institutionsbygningen som en dynamisk innovationsproces i modsætning til andre begreber om institutionsforandring, herunder det af North foretrukne om social læring gennem anvendelse af fejl og erfaringer fra tidligere politikker og institutioner, som let kommer til at minde om mekanisk imitation og ikke

¹⁸³ Where have we been and where are we going in: Avner Ben-Ner og Louis Putterman (eds.) Economics, values and organization, Cambridge University Press, Cambridge, 1998 s. 491-508, her s. 507. Citatet er fra John H. Holland et al. Induction: Processes of inference, learning and discovery, Cambridge 1986, s. 69. Det er i denne sammenhæng ikke interessant, om de cognitionsforskere, North støtter sig til, er på rette vej.

Jeg har forsøgt at beskrive nogle af de problemer North løber ud i, fordi han dels kritiserer de neoklasiske rationalitetsantagelser, men samtidig klamrer sig til visse af dem in: Århusianske fingerøvelser - metodologiske overvejelser over budgetmaximerende bureaukrater og ejendomsrettigheder som historiske konstanter in: Nils Bredsdorff, Om studiet af forvaltningen, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27, 1998 s. 17-44.

lige så tydeligt understreger, at erkendelsen af fejl også er en dynamisk og historisk proces. Bricoleuren sætter stumper og bidder af forestillinger og teknikker sammen på en måde de ikke oprindeligt er beregnet til. Campbell skelner derefter mellem en teknisk og en symbolsk bricolage for at få fat om den samme type differentiering som Hall forsøgte sig med. Den tekniske bricolage skulle følge en "logic of instrumentality," mens den symbolske marskandiserbutik skulle være domineret af "logic of appropriateness". Det forekommer problematisk at hævde, at man kan skelne mellem forskellige typer af bricolage, da begrebet netop udmærker sig ved at være en systematisk rodebunke, og det ligger tæt op ad en pleonasmie at finde på en tredje form, hybrid bricolage, som angiveligt skal omfatte de to første.¹⁸⁴ Men ser man bort fra disse lidt bizarre udslag det samfundsvidenskabelige krav om absolut at skulle generere teorier af enhver tankefuld indsigt, så giver bricolagen stadig i Campbells version et vigtigt supplement til forestillingen om institutioner som begrænsninger og til problematiseringen af konstruktionsprocessen for nye ideer hhv. nye ideers sejrsgang som en rationel proces, der kan modelleres over Newtons fysik.

Måske er det således, at det, vi er vidne til i perioden fra 1940 til en gang midt i halvtredserne er en sådan bricolage, hvor teoristumper og tolkningsrammer, halvt forståede begreber og praktiske politikspørgsmål kombineres på en ny og kreativ måde med elementer i oplæggene ved Brunsvikk-møderne og Professorudvalgets betænkning over Fremtidens Danmark til Planlægning for velfærd og Tidehverv og samfundsorden. Måske er det sådan, at en samling af bricoleurs får deres oprindelige fortolkningsramme kvæstet eller provokeret af Finlandskrig og senere kold krig, nye krigsøkonomiske styringsredskaber, nye økonomiske teoristumper fra Myrdal og Keynes, nye samfundsvidenskabelige undersøgelsesmetodikker og en næsten ukuelig teknologioptimisme. De begyndte at stykke en ny forståelse sammen, hvori hele tiden indgår inventarstumper af teoretisk og praktisk art som f.eks. kuppet i Prag (kulminationen på mistanken til kommunisterne og planøkonomien) og OEECs krav om orden i regnskaberne, praktiske erfaringer med kødrationeringskontrol og nationalbudgetskrivning. De så måske muligheden for indflydelse og gennemførelse af de

¹⁸⁴ Op. cit. s. 16 ff.

nye planer gennem en prisme, der var skabt i en særlig politisk situation, hvor socialdemokratiet stod uden svar på de udenrigsøkonomiske problemer, som genopbygningsperioden havde skabt samt med en meget flosset legitimitet i de første efterkrigsår.

Jo hårdere det politiske - og økonomiske - pres blev i løbet af halvtredserne for at vælge side, jo mere kom bestemte brokker og grundlæggende analogier fra samfundets dybeste lag - jeg tænker her på individualismen, egennyttemaximeringen, dvs. den neoklassiske økonomis grundformer - i anvendelse og erstattede andre gamle stykker og socialdemokratiske/socialistiske "snurrepiberier",¹⁸⁵ som netop stadig kan ses som dominerende inventarstumper så sent som i Tidehverv og samfundsorden. Jeg tænker på oppositionen mod konkurrencesamfundet, kapitalismen, egennyttemaximeringen osv. Et af de mest kendte stykker, bricoleurerne på deres egen fantasifulde måde satte sammen med væsentlige stumper fra den gamle tolkningsramme, var keynesianismen. Dette stykke blev vigtigere jo længere man nærmede sig tresserne, eller mere præcist jo længere den ekstraordinært langvarige højkonjunktur varede. Stadig flere elementer af den såkaldte neoklassiske syntese, dvs. Keynes gjort upolitisk¹⁸⁶ og lærebogsacceptabel, erstattede vigtige krumtapper i den hilferdingsk-myrdalske forståelseshorisont og blev til en ny kreativ konstruktion, som kunne kaldes den samfundsøkonomiske forståelsesramme. Bricolage-begrebet er ikke blot kritisk mod

¹⁸⁵ Det er oversættelsen af bric-à-brac i Kjærulff Nielsen Engelsk-Dansk ordbog, Gyldendal 1974.

¹⁸⁶ Dette er naturligvis et grumt postulat. Det upolitiske består i at gøre Keynes' teori fri for de elementer, der peger på systematiske ubalancer i den kapitalistiske økonomi og modsætninger mellem virksomhederne og samfundet læs: de økonomiske politikker. Disse problemstillinger glemmes i den neoklassiske syntese. I det mindste er det således jeg læser f.eks. Axel Mossins diskussion i Samfundsøkonomen nr. 6 1998, Den originale Keynes og den neoklassiske syntese s. 13-21. Det er den samme læsning der udfoldes i Jesper Jespersens Keynes' visioner op. cit.

Det er ikke noget tilfælde, at Paldam citerer Keynes' berømte slutbemærkninger fra General Theory om socialisering af investeringerne. Det var et eksempel på den måde Keynes blev læst på og kunne bruges på til den bricolage, som skulle gøre det muligt for socialdemokrater og borgerlige at skabe en fælles forståelsesramme, som der kunne føres praktisk politik indenfor, Den demokratiske socialismes målsætning op.cit. s. 71. Som angivet af Tobin ovenfor kunne Keynes også læses som konservativ redningsmand for kapitalismen. Der er ingen belæg for, at Paldam og samtiden læste Keynes som de nuværende post-keynesianere.

forestillingen om økonomiske ideer som teoribygninger, der overtages in toto, og mod forestillingen om økonomer som teoriinspirerede ja endog teoriinteresserede studenter eller embedsmænd. Begrebets kritik indbefatter også forestillinger om eksistensen af en plan eller et projekt, som embedsmænd og/eller politikere styrede efter, fordi det fokuserer på det billede de forhåndenværende og stadig nyopdukkende stumper producerer. Først i løbet af 50'erne er så mange stumper og brokker af den klassiske socialdemokratiske og socialistiske konflikttænkning (også kaldet klasse- og lighedstænkningen) skiftet ud med konsensus-balance-ligevægt-harmoni-tænkningens snurrepiberier, at de sidste kan begynde at dominere og præge forestillingen om velfærdstatens krisefrie 1000-årstrige med den ubrudte vækst og samfundsøkonomiske balance.

11. Litteratur

1. beretning fra Udvalget vedrørende statens budget og regnskab, Kbh. 1955

Amoroso, Bruno (red.): Keynes i dag, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning . Roskilde Universitetscenter, 2. Udg. 1994

Andersen, Ellen: Jørgen Gelting, Københavns universitet 1943-51 in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1994, s. 128-38.

Andersen, Ellen og Niels-Henrik Topp: The first Danish emperical model in: Economic essays in Honour of Jørgen H. Gelting, Tillægsnummer til Nationaløkonomisk tidsskrift 1982,

Andersson, Bjarne og Andrzej Dabrowski: Sociologiens akademiske, administrative og kommercielle felter 1950-1970 in: Finn Hansson og Kurt Aagaard Nielsen, Dansk sociologisk historie, Forlaget sociologi, Kbh. 1996 s. 123-203

Bergh, Trond: Norway, The powerfull servants in: A.W.Coats (ed.) Economists in government, Durham N.C.1981 s.141.

Bergh, Trond og Tore J. Hanisch: Vitenskap og politikk, Linjer i norsk socialøkonomi gjennom 150 år, Oslo 1984

Bjerve, Petter Jacob: Økonomisk planlegging og politikk, Oslo 1989

Boel, Bent: The european productivity agency, 1953-61 in: Richard T. Griffiths (ed.) Explorations in OEEC history, OECD historical series, Paris 1997

Bredsdorff, Nils: Administrative man og videnskabeliggørelsen af forvaltningslæren - et bidrag til dansk forvaltningshistorie COS-forskningsrapport 1996/7

Bredsdorff, Nils: Frie hænder gennem bunden rationalitet - Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden COS forskningsrapport 4/1997.

Bredsdorff, Nils: Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben - et forsvar for besindelsens metodologi, Demokratiprojektet, Arbejdsrapport 11/1997 Institut for statskundskab, Københavns Universitet. En forkortet version er trykt i *politica*, 30. årg. nr. 1 1998 s. 73-93

Bredsdorff, Nils: Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab - en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946 FS & Ph.D. Thesis no 13/1998, Roskilde Universitetscenter 1998

Bredsdorff, Nils: Århusianske fingerøvelser - metodologiske overvejelser over budgetmaximerende bureaukrater og ejendomsrettigheder som historiske konstanter in: samme, Om studiet af forvaltningen, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27, 1998 s. 17-44

Brems, Hans: Nogle dansk amerikanske polit-erindringer in: Økonomisk institut, Københavns Universitet, Memo nr. 194, januar 1996

Den britiske regerings Hvidbog om beskæftigelsespolitikken, et resume, Meddelelser fra generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg II, Kbh. 1945

Campbell, John L.: Mechanisms of evolutionary change in economic governance: Interaction, interpretation and bricolage, Paper for presentation at the conference on "evolutionary economics and path dependence", Uppsala University, Sweden, May 1995. Med samme titel in: Lars Magnusson og Jan Ottosson (eds.) *Evolutionary economics and path dependence*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997 s. 10-32.

Christensen, H.P.: Industrien og rationalisering in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1947

Coats, A.W.: Economic ideas and economists in government in: Collander og Coats (ed.) *The spread of economic ideas*, Cambridge 1989

Danmarks genopbygning og Marshallplanen, Kbh. 1987

Danmarks langtidspåbegreb 1948/49-1952/53, Kbh. 1948.

Danmarks nationalbudget for året 1948, Schultz forlag, Kbh. 1948

Danmarks nationalbudget for året 1949, Schultz forlag, Kbh. 1949

Danmarks nationalbudget for året 1950, Schultz forlag, Kbh. 1950

Dich, Jørgen: Bidrag til belysning af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer, *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1958 s. 17-50

Dimand, Robert: opslag på Keynesian revolution in: *Encyclopedia of political economy* (O'Hara ed.) Routledge, London 1999

Douglas, Mary: *How institutions think*, Routledge and Kegan Paul, London 1987

Elkær-Hansen, Niels: Uden fortrydelse, Tilbageblik over 50 år i det offentlige tjeneste,

Kbh. 1996

Eatwell, John: opslag på Keynesianism in: The new Palgrave, A dictionary of economics, Macmillan , London 1986

Finnemann, Niels Ole: I broderskabets aand, Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977, Gyldendal 1985

Fonsmark, Henning: 1945 - en sæson for økonomisk demokrati in: Festskrift til Niels Thomsen, Odense 1990

Fonsmark, Henning: Historien om den danske utopi, Gyldendal, København 1990

Forvaltningskommissionen, 9. betænkning (Betænkning nr.37) Kbh. 1952

Fremtidens Danmark, Kbh. 1945

Friis, Henning: Mennesket i nutidens samfund in: Krag (red.) Tidehverv og samfundsorden, Fremad, Kbh. 1954

Friis, Henning: Kritikken af velfærdsstaten, kronik i Dagens Nyheder 12. februar 1956

Friis, Henning: Velfærdsstaten, kulturpessimisterne og fællesskabssamfundet, Dialog nr. 6, 1958, s.11-15.

Grünbaum, Henry: Industrielt demokrati, Kbh. 1946 (2. udg. 1947)

Grøndahl, Øyvind N.: Departement og direktorat i norsk forvaltningshistorie, LOS-senteret, Bergen 1992

Grønlie, Tore: Forvaltningen og debatten om fullmaktslovgivningen som etterkrigshistorisk forskningsfelt, LOS-senteret, Bergen 1992

Grønnegård Christensen, Jørgen: Springerne in: Weekendavisen ...

Hall, Peter A. (ed.): The political power of economic ideas - keynsianism across nations, Princeton 1989

Hall, Peter A.: Policy paradigms, social learning and the State, The case of economic policymaking i Britain in Comparative Politics, vol 25 no 3, april 1993 s. 275-296

Halvorsen, Tor: Sektorinteresser eller professionssystem, TVM skriftserie nr. 10 1995, Oslo

Hansen, Karin og Lars Torpe: Socialdemokratiet og krisen i trediverne, Modtryk , Århus 1977

Hansen, Poul: Folkestyrets problemer in: Materialesamling til brug for skoler og studiekredse, AOF, Kbh. 1945

Hansen, Sven Åge: Økonomisk vækst, Bd. II, Kbh 1984

Hansen, Sven Åge m.fl.: Dansk socialhistorie 1940-83, Kbh. 1984

- Henriksen, E.K. og Viggo Villadsen: Rationalisering og arbejdsstudier, Kbh. 1948
- Hicks, Ursula K.: Public Finance, Cambridge economic Handbooks, CUP, Cambridge 1947
- Hirdman, Yvonne: Utopia in the home in: International journal of political economy vol. 22 no 2, (Summer 1992) s. 5-99.
- Hyldtoft, Ole: Danske nationalindkomstberegningers historie in: Nationaløkonomisk tidsskrift vol 131 (1993)
- Jensen, Eiler: Samarbejde trods alt in: Rasmussen og Taaning (red.), Viljen til samarbejde, Kbh. 1953
- Jespersen, Jespersen: Keynes' vision in: Jesper Jespersen (red.) Keynes' visioner, Forlaget samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1994
- Jespersen, Jesper: opslag på Keynes og Keynesianisme in: Den store danske encyklopædi, Gyldendal, Kbh. 1998.
- Just, Flemming: Planøkonomi eller liberalisme, staten og erhvervs politikken i de første efterkrigsår in: Birgit Nüchel Thomsen (red.) Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994
- K. H. Kofoeds erindringer, udgivet ved Hans Kirschhoff, Århus 1977
- Kampmann, Viggo: Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1948
- Kampmann, Viggo: Indtægts- og formuefordelingen under og efter krigen in: Sociale efterkrigsproblemer, Nogle aktuelle betragtninger, (H.P.Gøtrik red.) udgivet af Socialpolitisk forening, Martins forlag, Kbh. 1948 s. 7-32
- Kampmann, Viggo: Administration og økonomisk politik in: Idé og arbejde. En bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen. Kbh. 1953
- Kampmann, Viggo: Mit forhenværende liv - i glimt. Kbh. 1971
- King, Desmond: Comparative political studies vol. 23. nr. 3 oktober 1990
- Kjær, Peter: Fra bedriftscelle til aktør-i-marked. Den driftsøkonomiske konstruktion af virksomheden 1915-45, Papers in organization no. 30 1998
- Kort redegørelse for beskæftigelsesstigningen indenfor den offentlige administration under krigen, Meddelelser fra Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg nr. V, Kbh. 1945
- Krag, Jens Otto: Anmeldelse af Laursen og Svensson, Den røde bygning in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1945 nr. 3
- Krag, Jens Otto: Kooperationen, fremtiden og planøkonomien, Det danske forlag, Kbh. 1946
- Krag, Jens Otto: Staten og den demokratiske socialisme in: Ide og arbejde - en bog til

Hans Hedtoft på 50-årsdagen, Fremad, Kbh. 1953

Krag, Jens Otto: Socialdemokratiets politik in: Krag (red.) Tidehverv og samfundsorden, Fremad, Kbh. 1954 s. 46-56

Krag, Jens Otto: Manddomsgerning in: Hans Hedtoft, Liv og virke, Kbh. 1955

Krag, Jens Otto: Ung mand fra trediverne, Kbh. 1969

Krag, Jens Otto: Travl tid, god tid, Kbh. 1974

Krag, Jens Otto og P. Gersmann, Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer Kbh. 1944

Landreth, Harry og Donna Landreth: Opslag på Keynesianism in America in: Thomas Cate et al. (eds.) An Encyclopedia of keynesian economics, Edward Elgar, Cheltenham 1997

Lee, Bradford A.: The miscarriage of necessity and invention: Proto-keynesianism and democratic states in the 1930s in: Peter A. Hall (ed.) The political Power of economic ideas - keynesianism across nations, Princeton 1989

Lie, Einar: Ambisjon og tradition, Finansdepartementet 1945-65, Oslo 1995.

Lie, Einar: Mellom institusjonell autonomi og profesjonell enhet - Finansdepartementet og økonomerne in: Lie, Myklebust og Hviid Nielsen (red.) I teknologienes tegn, Oslo 1996 s. 279-307

Lindberg, Kaj og Jørgen Paldam: Fagforeningerne og samfundet in: J. O. Krag (red.) Tidehverv og samfundsorden, Fremad, Kbh. 1954

Lundquist, Lennart: Demokrati och förvaltning in: Johan P. Olsen (red.) Svensk demokrati i förändring, Stckh. 1991

Mathiesen, Thomas: Den skjulte disiplinering, Essays om politisk kontroll, Oslo 1978

Mossin, Axel: Den originale Keynes og den neoklassiske syntese in: Samfundsøkonomen 1998 nr. 6, s. 13-21

Müller, Otto: Bestræbelserne for højere produktivitet efter krigen in: Mogens V. Rasmussen og Tage Taaning (red.), Viljen til samarbejde, Kbh. 1953

Møller, Poul: Svaret til velfærdsstaten in: Til alle mænds tarv, Udgivet af Det konservative Folkeparti ved partiets 40 års jubilæum, Nyt Nordisk Forlag, Kbh. 1956 s. 83-103

Nielsen, Hans Jørn: Besættelse og befrielse - den danske arbejderklasses historie 1940-1946, Århus 1977

Nordby, Trond: Bok-kronik in: Tidsskrift for samfunnsvitenskap nr. 2 1997

North, Douglass C.: Where have we been and where are we going in: Avner Ben-Ner og Louis Putterman (eds.) Economics, values and organization, Cambridge University Press, Cambridge, 1998 s. 491-508

Nyboe Andersen, Poul: Danske økonomers møde med Keynes' General Theory in:

- Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 3 1987
 Nørgård, Ivar: Nationaløkonomi, Fremad 1949
- Nørregård Rasmussen, P.: En disputats om udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45 in: Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 3 1987
- Paldam, Jørgen: Forord til Ivar Nørgård, Nationaløkonomi, Fremad 1949
- Paldam, Jørgen: Planlægning for velfærd, Forlaget Fremad, Kbh. 1952
- Paldam, Jørgen: Den demokratiske socialismes målsætning in: Krag (red.) tidehverv og samfundsorden, Fremad, Kbh. 1954 s. 57-79
- Pedersen, Gustav: Planøkonomi eller frie kræfters spil, Kbh. 1945
- Pedersen, Jørgen: Hvad er en velfærdsstat? in: Det danske magasin 1957, s. 102-112
- Pedersen, Ove K.: Den samfundsøkonomiske forvaltning - Om forvaltning og interesseorganisationer (Manus), Kbh. 1997
- Pekkarinen, Jukka: Keynesianism and the scandinavian models of economic policy in: P. Hall (ed.) The political power of economic ideas - keynsianism across nations, Princeton 1989
- Petersen, Klaus: Om formuleringen af velfærdsstaten som politisk projekt i 1950'erne in: Arbejderhistorie 1996 nr. 4, s.62-78
- Philip, Kjeld: Statsfinanserne før og efter krigen in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1955 s. 179-181.
- Rasmussen, Erik: H.C. Hansen, J.O. Krag og Udenrigsministeriet, Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkelser, in: Historie ny rk. bd. 14 s. 381-419
- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger: Danmarks historie, bd. 8, Tiden efter 1945, Kbh. 1990
- Rasmussen, Hans: Indlæg i: Rationaliseringer indenfor industrien, Socialpolitisk forenings Småskrifter nr. 3, 1947
- Rationaliseringsproblemer, Dansk Smede- og maskinarbejder Forbund, Kbh. 1946
- Refereat af William Beveridge, Fuld beskæftigelse i et frit samfund, Meddelelser fra Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg IV, Kbh. 1945
- Rogowski, Ronald: American political science review vol. 85 (sept. 1991)
- Rosanvallon, Pierre: The development of keynesianism in France in: Hall (ed.) The political Power of economic ideas - Keynesianism across nations, Princeton 1989
- Rosted, Jørgen: Makroøkonomisk planlægning i Danmark in: Arnfred m.fl. (red.) Samfundsplanlægning, Odense 1980.
- Rostgård, Marianne: Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen og socialdemokratiets

økonomiske politik 1945-50 in: Historievidenskab nr. 18-19 1980

Rostgård, Marianne: Fagbevægelsen og teknologiudviklingen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie, Kbh.1990.

Schmidt, Erik Ib: En henvendelse til Lønningskommissionen, Nationaløkonomisk Tidsskrift 5. hefte 1944

Schmidt, Erik Ib: Diskussionsindlæg til det norske oplæg, "Nationalbudgetet i administrasjonen" in: Nat 1949

Schmidt, Erik Ib: Det norske nationalbudget 1947 in: Verdens gang 1947

Schmidt, Erik Ib: Den økonomiske og sociale forvandling in Krag (red.) Tidehverv og samfundsorden, Fremad, Kbh 1954 s. 21-45

Schmidt, Erik Ib: Fra Psykopatklubben, Kbh., Gyldendal 1993

Schmidt, Erik Ib: Omkring velfærdsstatens tilblivelse in: Noter, Historielærerforeningen for gymnasiet og HF, nr. 131 1996 s. 3-8

Slagstad, Rune: Rett og politikk, Oslo 1987

Steindl, Frank D.: opslag på Keynesian revolution in: Thomas Cate et al. (eds.) An Encyclopedia of keynesian economics, Edward Elgar, Cheltenham 1997

Sørensen, Vibeke: Denmark and the OEEC in: Richard T. Griffith (ed.) Explorations in OEEC history, OECD historical Series, Paris 1997.

Thing, Morten: Kommunismens kultur, Kbh. 1993

Thing, Morten: Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie in: Social kritik nr. 44, juni 1996

Tobin, James: Essays in economics, national and international, MIT, 1996, A Revolution remembered

Tomlinson, Jim: Why wasn't there a 'Keynesian revolution' in economic policy everywhere? in: Economy and society vol. 20 (1991) nr. 1.

Topp, Niels-Henrik: Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Kbh. 1986

Topp, Niels-Henrik: Dansk finansforvaltning 1940-1950, Arbejdsrapport, 1993/15, Institut for statskundskab, Københavns Universitet

Vium Olesen, Niels: Jens Otto Krag og "Fremtidens Danmark" in: Historie, Jyske samlinger, Ny række 19, 1, 1991 s. 46-72

Weir, Margaret: Ideas and politics: The acceptance of keynesianism in Britain and the United states in: Peter A. Hall (ed.) The political power of economic ideas, Keynesianism across Nations, Princeton University press, Princeton 1989 s. 53-86

Winch, Donald: Keynes, Keynesianism and state intervention in: Peter A. Hall, The political power and economic ideas, Keynesianism across nations, Princeton University Press, Princeton 1989, s. 107-128

Winding Pedersen, H: Gensyn med fortiden, Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 3 1987

Winsløw, Jacob: Videnskabelig hverdag, Kbh. 1991

Zeuthen, F.: Videnskab og velfærd, Studier fra Københavns Universitets økonomiske institut nr. 1, G.E.C. Gads forlag, Kbh. 1958

Økonomiske efterkrigsproblemer, Betænkning afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943, 1. del, Kbh. 1945

Østergaard, Hans Henrik H.: At tjene og forme den nye tid, Finansministeriet 1848-1998, Kbh. 1998

Østerud, Øyvind: Samfunnsplanlegging i Norge in: Arnfred m.fl. (red.) Samfunnsplanlægning, Kbh. 1980