

STYRING, KOORDI- NERING OG RATIONAL- LISERING

**– om den såkaldte
keynesianske
revolution i
efterkrigsårenes
centralforvaltning**

Af Nils Bredsdorff

Artiklen sætter spørgsmålstegn ved den traditionelle sammenkædning af socialdemokratiske efterkrigsprogrammer og keynesianismen.

Det er en gængs forestilling at en stor gruppe yngre danske økonomer blev keynesianere i midten af fyrrerne, at en række yngre embedsmænd gjorde den finanspolitiske tænkning keynesiansk i samme periode, og at Socialdemokratiet blev keynesiansk i og med Fremtidens Danmark. Det er forkert. Men at der skete en forandring både med økonomerne og politiktænkningen er korrekt. Forandringen er blot ikke “keynesiansk” men den danner grundlaget for den senere accept af det keynesianske teoretiske opgør i 50’erne med den neoklassiske teori, som bliver til den såkaldte neoklassiske syntese. Denne artikel undersøger den langsomme indsigning af de kontrære forestillinger om, at statsmagten kan/skal sætte rammerne for den private sektor gennem en styring af den samlede efterspørgsel, og 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. Det var politikforestillinger, der stred ikke blot mod hævdundne indsigter om markedets selvhelende egenskaber, eller om man vil tendens til naturlig ligevægt, men også mod folkelig visdom om, at statshusholdning og privathusholdning kun var forskellig mht. størrelsen.

Jeg interesserer mig først og fremmest for embedsmændenes forestillinger om statens og økonomistyringens rolle. Der er tale om en teoriehistorisk undersøgelse ikke af teoriens udbredelse men af dens modtagelse i en særlig gruppe. Denne gruppe af nyuddannede – men snart indflydelsesrige eller ledende embedsmænd – stod i den særlige situation i efterkrigsårene, at statens praktiske rolle også var til diskussion. Og den berømte eller berygtede gruppe af “keynesianere” var ikke så meget teoretikere som praktiske embedsmænd. Denne sociale forankring prægede deres overordnede økonomiske omverdensforståelse. Til belysning af dette inddrages 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

En rationel og effektiv stat

To særlige forhold er af fundamental betydning for forståelsen af efterkrigsårenes administrationshistorie. Det ene er det store virvar af normaliseringstiltag og midlertidige administrations- og kontrolorganer, som besættelsetiden efterlod. En stor del af efterkrigsårenes politiske reformenergi gik til at rydde op i og samtidig fastholde nogle af de ekstraordinære foranstaltninger, f.eks. rationeringsordninger, som den internationale økonomi nødvendiggjorde. Det andet forhold er de to overordnede reforminitiativer Forfatningskommissionen og Forvaltningskommissionen. Man skal frem til firsernes moderniseringsinitiativ for at finde sammenlignelige politiserende statslige reformforsøg.

Men det er ikke kun forvaltningshistorisk, at der var tale om en ekstraordinær situation. En læsning af samtidens dagspresse viser 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, 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, Marshall-hjælpens organisering, forhandlinger om nordisk forsvarsforbund, indmeldelse i NATO og stigen international spænding. Ind i disse i sig

selv alvorlige problemer flettedes 5) meget alvorlige statsretlige og politiske problemer med Færøerne og Sydslesvig, og 6) usikkerheden ved etableringen af en "ny økonomisk verdensorden". Denne sidste grundlæggende usikkerhed kan vel bedst forstås ved at betænke 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 Forvaltningskommissionen (FVK) i 1946 svingede i løbet af de første 2 år mellem, at det næsten intakte danske produktionsapparat "hurtigt og smertefrit ville være i stand til at vende tilbage til førkrigstidens relativt høje levestandard" og "en mere nøgtern erkendelse af, at krig og besættelse alligevel havde været adskilligt på vor produktive slagkraft."²

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,³ hvor den støttet af Marshallhjælpen – 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 og medlem af Forvaltningskommissionen:

"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."⁴

Og det nye slagord vakte samme stærke emotioner som gode tryllerier gør. De første omfattende strejker mod taylorismen i form af tempoopskruning og rationaliseringer gennemførtes også i perioden. Fagbevægelsen satse massivt på at overbevise sine medlemmer om nødvendigheden af en positiv hold-



Man mener, at Embedsmændene regerer Landet.. (Robert Storm Petersen)

ning til rationaliseringen. Begrebet fik efterhånden i kampens hede samme ideologiske karakter af løsen som planlægningsbegrebet fik i tresserne og halvfjerdserne. Marianne Rostgård har givet en beskrivelse af fagbevægelsens modsætningsfyldte holdning til ra-

tionalisering. Den positive holdning i udgangspunktet var præget af, at rationalisering blev sammenkædet med krav om produktionsstyring og samfundsplanlægning. Men denne sammenkædning, eller om man vil socialdemokratiske udviklingsmodel, forudsatte, at ar-

bejdsgiverne 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.⁵ Nogle arbejdsgivers bejstring for rationaliseringen er umiddelbart gennemskuelig teknikbejstring. Men kompleksiteten i de borgerlige partiers og industriens organisationers holdning og samarbejdsvilje med Socialdemokrati og fagbevægelse om erhvervspolitik, produktivitet og styring er meget stor. Den danske kapital brogede sammensætning giver 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 rationaliseringsfeltet.⁶

Det egentlig nye i den økonomiske tænkning eller argumentation i efterkrigsårene skete 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 kendemærket 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 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 rammerne "af frembringelsen af flest mulige goder". De overbeskæftigelsesproblemer, der opstår, må fjernes ved øget mobilitet, som igen sikres lettest (underforstået af arbejdskrafterne som skal bevæge sig) "i et samfund i stadig fremgang".⁷

Det er vigtigt at fremhæve, at rationalise-

ringsforanstaltninger indenfor den offentlige administration ikke blot var ny erkendelse, men også af en anden slags end tilfældet var i den private sektor, hvor nye rationaliserings tiltag var kendte gennem hele århundredet. Det er først i og med nedsættelsen af FVK, at overvejelserne direkte trækker på generaliserede overvejelser over organisationsopbygning, forandringer i arbejdsprocesserne, medarbejderuddannelse mm.. Forvaltningskommissionens Betænkning IX fra 1952 indeholder et forslag om at gøre Forvaltningsnævnet til en permanent institution og er en lovsang til rationaliseringsarbejdets muligheder.⁸ I løbet af de første fem år efter krigen og særlig hjulpet af OEEC, bliver rationalisering og effektivisering positivt ladede men partipolitisk neutrale begreber, som kan overføres på statsadministrationen.⁹

Gennemløbet af denne periode, hvor der etableredes konsensus om, at statsadministration skulle være rationel i arbejdsteknik eller som det hed "arbejdsøkonomisk" forstand, hænger nøje sammen med de planlægning- 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.

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: Hedtoftregeringen udnævnte i 1947 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..."¹⁰ Og Kampmann skriver med karakteristisk optimisme: "Nationalbudgettet ... muliggør ... at nødvendige forholdsregler kan tages i tide til at fremme eventuelle mål."¹¹

Selvom denne tro på styringens mulighed (og nødvendighed) ikke kan spores hos datidens ledende embedsmænd, er der ingen tvivl om, at den var tilstede i det faglige miljø omkring uddannelsen af de økonomiske embedsmandskandidater. Den var også tilstede i en politisk aktiv, ny gruppe af yngre embedsmænd, hvoraf mange var præget af modstandsbevægelsens opgør med samarbejds politikens statsadministration. I 'Økonomisk vækst i Danmark' gives denne sammenfatning af den fagpolitiske opfattelse, som 15 år senere skulle blive den dominerende:

"... 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."¹²

Det hævdes ikke her, at en keynesiansk reguleringsforestilling bliver herskende men blot, at der var en ny type styringsforestilling – som jo også var tilstede hos den udgave af den klassiske finanspolitiske tænkning, som var dominerende i trediverne. I sin analyse af den økonomiske planlægnings udvikling 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".¹³ 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.¹⁴ Budgetternes fremkomst var et barn af efterkrigstiden, og Rosted fremhæver, 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 makro-økonomisk planlægning".¹⁵

Og ikke blot restriktionerne men også "den ekstraordinært høje arbejdsløshed" i tredivernes begyndelse var en meget vigtigt årsag 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 nytolkning af planlægningsbegrebet, der muliggjorde politiske kompromisser og forståelser mellem socialdemokratiet og dele af de borgerlige partier.¹⁶ Topp præciserer samtidig, at der er tale om en delrevolution. 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 et emneområde, som tidligere stort set havde været upåagtet, nemlig de statsfinansielle muligheder for at påvirke aktivitetsniveauet."¹⁷

Vender vi nu tilbage til snævert centraladministrative synsvinkler, 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 praktiskorganisatoriske og ideologiske betydning heraf kan næppe overvurderes. 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.

... det færdige nationalbudget er til stor nytte for alle de embedsmænd, der arbejder med den økonomiske administration uden at have direkte berøring med nationalbudgetarbejdet ...”¹⁸

Økonomiske konsulenter og yngre cand.polit’er spredtes over alt i centraladministrationen i nyoprettede sekretariater og kunne styre, kommunikere og træffe overordnede beslutninger på tværs og på trods af en juridisk styret forvaltning. Det skete ved en slags knopskydning skabt af “sagens natur” og uden nogen form for formel forvaltningspolitisk beslutning som grundlag. Der etableres en ‘paralleladministration’ ved siden af den formelle centraladministration og i en vis udstrækning også udenfor det hierarkiske kontrolsystem, som beherskede denne.

Erik Ib Schmidt henviser i et interview til, hvad han kalder en samtidig “polit-konfrontation med traditionelle bureaukratiske synspunkter”, hvor en række af de forestillinger unge økonomer havde om statsadministrationen og deres placering i den fremsattes.¹⁹ Det hedder i dette promoveringsforsøg for økonomstanden – skrevet samtidig med, at efterspørgslen voksede, 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.”²⁰

Rationaliseringen skulle sætte centralforvaltningen i stand til at være lige så effektiv på sit område som erhvervslivet på sit. Der var i efterkrigsårene enighed i alle lejre (politiske partier og modstandsbevægelser) om, at en rationel statsadministration var forudsætningen for øget styring, dataindsamling og tidssvarende forvaltning, som blev opfattet som moderne og nødvendige krav til staten. Og den udbredte konsensus om emner, der senere kunne være stridspunkter mellem partierne omfattede også et væsentligt punkt i den nye øko-nomitænkning. På den ene side stod de ganske få egentlige keynesianere, dvs. tilhængere af samfundsøkonomisk efterspørgselsstyring, 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 ‘markedsimperfektioner’, som det eufemistisk kaldtes 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 trediveerne. 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.

Det kan hævdes, at forestillingerne om en rationel og effektiv statsadministration mindst har rødder helt tilbage til Administrationskommissionen af 1923. 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 foretoges af 4 højststående embedsmænd, de såkaldte peripatetikere eller omvandrede vismænd, som personligt gik rundt og inspicerede og rettede på centralforvaltningens indretning i detaljer. Bruddet ligger i videnskabeliggørelsen, afpersonificeringen, in-

strumentaliseringen og rationaliseringen – i webersk forstand – af samfundsforestillingen. Og det er dette brud, der får betydning for Socialdemokratiet og de nye embedsmænd.

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 tilstede endstige 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.²¹

Da mange omend ikke alle 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 naturligvis en egen interesse i at fremstille sagen sådan, 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’er som velfærdsstatens arkitekter og fædre. ... Der forelå simpelthen ikke noget projekt eller nogen plan, hverken nedskrevet eller offentliggjort eller i baghovedet på de pågældende ...”²²

Arbejderbevægelsen og forvaltningsrationaliseringen

Viggo Kampmann sagde, mens han endnu beskæftigede sig med forvaltningspolitiske emner – og endnu ikke var prominent socialdemokrat – at spørgsmålet om en reform af den principielle opbygning af den offentlige administration var så

“ladet med politiske interessermodsatninger, 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”.²³

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 rationalisering 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 fremskridtoptimisme 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 Schmidt insisterer på, at en administrationsreform ikke var noget, der interesserede ham eller andre ligesindede. En reform lå uden for fokus af den aktuelle politiske bestræbelse fra Socialdemokratiets side.²⁴ Måske ønskede man ikke at engagere sig i en to-frontskrig: Forandring af administrationen og ekspansion af administrationen.

En gennemgang af den offentlige debat viser, at enkelte socialdemokrater interesserede sig for forvaltningsreformspørgsmål²⁵, men det betyder ikke, at partiet gjorde det. En yderligere gennemgang af partiets medlemsblade fastholder dette indtryk.²⁶ Et vigtigt ele-



Ministerudvalget for økonomi og forsyning (MØF) oprettet i 1947, da Hedtoft dannede regering. Udvalget skulle behandle alle sager af økonomisk indhold fra ministerierne, således at regeringens samlede økonomiske politik kunne koordineres. På billedet ses bl.a. Wilhem Bull, H.C.Hansen, Hans Hedtoft, Viggo Kampmann og J.O.Krag, som alle havde stor betydning for ændringerne i centraladministrationen. (Foto: Viggo Kampmann: Mit forhenværende liv – i glimt).

ment i en forklaring på Socialdemokratiets manglende interesse kan yderligere 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. Den slags overvejelser er der som oftest ingen dokumentation for. Der er 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 venstrefløjsøkonomerne i gang med et helt andet projekt, som efter befrielsessommerens hede, kunne betegnes økonomisk koordinering og styring og – som Kampmann siger det – en ændret rolle for den offentlige sektor. 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”,²⁷ 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.”²⁸

Der er ingen rimelig tvivl om, at yngre socialdemokratiske embedsmænd havde forestillinger om, at den nye regering måtte gøre noget. Problemet var måske, at nogen af dem vidste, at der skulle gøres så meget, at det ville blive en (for) stor mundfuld. Men Kampmanns artikel viser også en anden side af sagen. De konkrete “bærere” af en forvaltningsreform, polit’erne og de yngre embedsmænd, ville som sagt ikke bære, fordi de var i gang med noget andet. Artiklen er meget informativ mht. den type arbejde, “de yngre polit’er” 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 lå i ønsket hos de øvre lag i ministerierne for at fastholde indflydelse på og under bevillingsproceduren. Sekretariatet “havde en ret snæver kontakt med de forskellige økonomiske konsulenter, som efterhånden arbejder i flere og flere ministerier.”²⁹ 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.”³⁰

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.³¹

Den langsomme etablering af den økonomiske styrings “diskurs” fletter sig så at sige sammen med den socialdemokratiske “priori-

tering” i forhold til Forvaltningskommissionen. 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 administrativ rationalisering. På samme måde som Kampmann så, 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, ... 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.”³²

Samordningen eller det nyoprettede økonomiskoordinationsorgan skulle danne basis for indsamling og bearbejdning af data og disciplinering og uddannelse af embedsmænd til at varetage styringen. 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.”³³ 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 dirigismen³⁴ bunder i en samlet politikforestilling, en “rammeøkonomi”, hvor alle problemerne belyses af, hvad den samlede ef-

terspørgselsskabelse kan mestre: Industrielt demokrati bliver et led i den nødvendige rationaliseringspolitik, og den permanente vækst skal skabe arbejde til de brancher, der konkurreres ud osv. Koordinering og styring anvendes som tekniske termer, ingeniørbegreber, godt i overensstemmelse med en oversættelse/læsning af det keynesianske teoriapparat, som en arbejdstegning til en maskine:

“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 ...”³⁵

Man kan læse historiske tekster meget forskelligt. Ofte ligger forskellen i 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, 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 investerings-, import- 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 halvt-

redserne, 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”.³⁶

Begrebet velfærdssamfund var endnu ikke præget og velfærdsstat ofte anvendt tvetydigt eller som ukvemsord.³⁷ 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 forsvarer den statslige planlægning og nødvendigheden af et korrektiv til kapitalismen.³⁸ Projektet om etableringen af velfærdsstaten havde ikke noget navn, og min påstand er, at det havde heller ikke noget indhold. Det afgørende er ikke blot fraværet af en udbredt velfærdsstatstænkning i moderne betydning. Det afgørende er, at selv de steder, hvor begrebet velfærd eller lignende ord dukker op – og det samme gælder keynesianske brokker – sker det i en kontekst af og med konnotationer til en social- demokratisk-socialistisk samfundsforståelse. Jørn Henrik Petersen har derfor fat i en vigtig pointe, når han fastholder denne forankring. Men han går glip af en anden central pointe i sin iver for at understrege socialismens karakter af paradismyte.³⁹ Det er netop gennem 50’ernes samfundsvidenskabelige og teknikfiksede politiske debatter, at Socialdemokratiets planlægnings- og statsbejstrede klassepolitik gøres neutral og hæver sig fra klasseperspektivet til samfundsansvarlig ekspertvurdering. Hermed gøres den tilgængelig for alle partier. Selv den politiske økonomi og driftsherøkonomien gøres til objektiv nationaløkonomi og driftsøkonomi. Tiden var inde til at trække Samuelsons moderne “syntese”⁴⁰ ind og i slutningen af 50’erne kunne forestillingerne om en velfærdsstat tage form.

Hvis man vil, kan man naturligvis tolke mange af tidens begivenheder ind i et "keynesiansk" mønster. Det gælder nationalbudgettet, nationalregnskabet, koordineringspolitikken osv.. Ole Hyldtoft gør, omend indirekte og høfligt, op med den slags bakspejlsbetragtninger i forbindelse med nationalindkomstberegningens arbejde.⁴¹ 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." Han fastslår, at inspirationen til nationalindkomstberegningerne ikke kom fra Keynes; begge de to unge polit'ere tog metodisk og teoretisk udgangspunkt i den tidligere statistiske og politiske debat om beregningerne. Deres arbejde 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 finanstørelser men praktisk-statistisk håndslag, som gjorde polit'ere uundværlige i løbet af fyrrerne.

Ser man på den samtidige samfundspolitiske debat til venstre for midten, er der 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 kriseadministrationerne⁴², og en socialistisk-socialdemokratisk efterkrigsoptimisme i forhold til den samfundsmæssige udvikling, der står i skarp kontrast til den mere defensive holdning skabt under tredivernes krise. Især dette sidste forhold er naturligvis vanskeligt at få hold på. Måske kan man bedst se, hvor langt optimismen og disse "nye"/oprindelige socialdemokratiske, forestillinger rakte i Socialdemokratiet ved at se på, hvad Gustav Pedersen, som næppe nogen vil kalde hverken romantisk eller revolutionær, sagde. Han

fremhæver både styringserfaringerne og styringsmuligheder i den økonomiske politik, og derefter hedder det med en sikkerhed, som var det selveste Kautsky, der talte: På den ene side kan man hævde, at der stadig er "kræfter" i 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 samfundøkonomien. Hvis de nemlig gør det, kommer den store principielle kamp, hvor de ikke har antydning af mulighed for at vinde."⁴³

Her er forståelsesrammen eller projektet heller ikke Keynes men snarere Gustav Bang eller Hilferding. Disse mere generelle samfundspolitiske overvejelser angiver det politiske univers, der kan skimtes hos flere i den nye gruppe af administratorer. 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 tilsagde springavancement og midlertidige ordninger uden om traditionelle karriereføløb.

Før Psykopatklubben blev dannet

Selvom disse vurderinger kun har kildemæssigt belæg for forholdsvis få omend centralt placerede yngre embedsmænd, så antyder Frit Danmarks tjenestemandsgroupes størrelse og placering,⁴⁴ medlemstallet af Socialistiske Økonomers Forening og medlemmernes ansættelsesforhold⁴⁵, at det er rimeligt at operere med en større gruppe af yngre embedsmænd med reformforestillinger enten indenfor økonomisk styring og/eller organisationsudformning.

Buhl og H.C. Hansen dominerede den socialdemokratiske regerings økonomiske politik, og Buhl blev gennem det nydannede økonomiske sekretariat, med Kampmann i spidsen,

og gennem formandskabet i Ministerudvalget (MØF) en slags de facto statsminister. Men Krag havde endog meget stor indflydelse på Hedtofts opfattelse af den økonomiske politik, og der er klare modsætninger mellem de to "hold".⁴⁶ Man kan i forhold til det fokus, jeg har lagt på forvaltningspolitikken og reformiveren som sagt undre sig over, at der ikke blev lagt op til en større forvaltningsreform eller rationalisering fra et af holdene. Men i betragtning af de store økonomiske og valutapolitiske problemer, som skulle behandles, synes det som om, de interne modsætninger i regeringen har givet store muligheder for, at centralforvaltningens top 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 Krag⁴⁷ – og måske heller ikke for den gruppe af "yngre polit'ere" herunder Kampmann, 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 og som Finansministeriets departementschef Kofoed sad tungt på med meget fine relationer til H.C. Hansen.

Et vigtigt element i samtidens forståelse af de nye politikker var det tidligere omtalte "professorudvalgs" betænkning fra 1945, Økonomiske efterkrigstidsproblemer. Den 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. Udvalget er omhyggeligt beskrevet og diskuteret i Topps disputats og nævnes her af to grunde: Dels viser det, 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. Dels, og i denne

sammenhæng mere vigtigt, blev "professorudvalget" også brugt som legitimerende henvisninger, når Nørgård (1949) og Paldam (1952) skulle fremlægge den nyeste økonomiske videnskabs indsigt.⁴⁸

Det er Topps opfattelse, at Bertel Dahlgårds og Buhls positive holdning til de nye tanker, er det som får professorudvalgets langt fra keynesianske politikforslag til at glide ned hos det store flertal af mere traditionelt tænkende politikere.⁴⁹ Og han har efter min læsning klart påvist, at keynesiansk tankegods ikke var dominerende blandt politikere fra noget parti og heller ikke – trods en vis interesse for nye finanst teoretiske 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.⁵⁰

Topp hævder, 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."⁵¹ 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."⁵²

Diskussionen af sådanne tidsforskydningers betydning og andre videnssociologiske overvejelser (er halvfemsernes polit'ere post keynesianere, 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 politik, de ikke selv forstår, dvs. at det som kunne gælde for et bevis for at en bestemt ide var slået igennem: at der handles efter den, heller ikke er tilstrækkeligt "bevis". Topp skriver:



Erik Ib Schmidt (yderst til højre) var økonom. Som højt placeret embedsmand i Finansministeriet havde han stor indflydelse på de ændringer der skete i centraladministrationen. Her ses han i 1955 sammen med Viggo Kampmann, H.C.Hansen og J.O.Krag. (Foto: ABA)

“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.”⁵³

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.⁵⁴ Spørgsmålet er, om disse universitetsøkonomer, der – bortset fra Winding Pedersen i diskussionen med Jørgen Pedersen –

forholdt sig forbløffende tavse selv efter Geltings meget hårde beskyldning, faktisk er keynesianere. Dette er interessant, fordi Jørgen Pedersen – der af alle anerkendes som keynesiansk inspireret – netop gjorde sig ud til bens både under og efter krigen ved at hævde det politisk ukorrekte standpunkt, at set fra en økonomisk teoretisk (keynesiansk) synsvinkel var konsekvensen af den statslige lånefinansierede efterspørgselsstigning, at der måtte føres en stram lønkontrolpolitik!

Det var måske 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 og mindsker behovet for lønstyring, som en forudsætning for at hele den nye model kunne blive accepteret.⁵⁵ 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.

Viggo Kampmann giver i erindringens særlige lys en fin illustration af udviklings-tempoet 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.”⁵⁶

En ny samfundsforståelse

“Afsættet” i nationaløkonomiens stigende indflydelse som fælles tankegodt, kom snarere i og med, at økonomerne i praksis fik bevist deres praktiske effektivitet og nytte for forvaltningen. Det er meget vigtigt at fremhæve denne mere jordbundne forklaring på behovet for polit' er i centraladministrationen – og i Socialdemokratiet – deres evne til at bruge Statistisk Årbog. Denne ‘fingerfærdighed’ og ‘tabelequibrisme’ gjorde dem anvendelige til bestemte funktioner, jvf. ekspansionen af Pris- og Varedirektoraterne umiddelbart efter krig. 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: økonomisk planlægning, regulering, finanspolitisk styring og internationale forhandlinger og forandringer.

I efterkrigsårene var der modvilje mod krigstidens restriktioner og regulering. Men det planøkonomiske, om man vil krigsøkonomiske, element var derimod blevet 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 de teoretiske keynesianske standpunkter. Erik Ib Schmidt har beskrevet arbejdet i, hvad der på moderne dansk vil hedde en tænketank i Socialdemokratiet. En lang række interne oplæg til en møderække i begyndelsen af halvtredserne under Krags ledelse ender med at udkomme som en bog, Tidhverv og Samfundsorden. Schmidt fremhæver flere gange, at bogen er vigtig og karakteristisk for de socialdemokratiske lederes langsigtede overvejelser.⁵⁷ Blot en kursorisk gennembladrning vil formodentlig overbevise de fleste om, at ordet keynesianer ikke er dækkende for disse holdninger og samfundforestillinger 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)⁵⁸ De keynesianske brokker, der også er i bogen er snarere at se som 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.⁵⁹ Men den tidligere konstaterede mangel på interesse og forståelse for de nye ideer blandt politikere og i den politiske debat 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 opsplnitning, 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."⁶⁰ 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 bifag samt universitetets manglende forståelse for betydningen af de nye ideer.⁶¹

Det afgørende var, at bestemte træk i den nye nationaløkonomiske teori passede godt med den politiske konjunktur og med alle par-

tiers 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 dele, 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 styringsmål på den anden.

Det er i de lange "daglige" og mere fredelige forløb, at nye ideer påvirker andre af tidens og landets tankeformer og fletter sig sammen med og bekræfter både sig selv og de "gamle" ideer. Den makroøkonomiske teoriudvikling fletter sig sammen med tredivernes 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 rationaliserings og samarbejde på virksomhederne, Det økonomiske Sekretariats og langtidsplanlægningens 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.

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' økono-

miteoretiske forestillinger, at forvaltningen og de politiske institutioner langsomt indføres i eller forbereder sig til den ny tids tanker. Det 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, 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.⁶²

Topp gør opmærksom på, at indsigten i de finanspolitiske virkninger og dermed korrektionen af den førte politik 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,⁶³ men skriver det desværre sammen 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 regnskabssystem og nye økonomiske ministerier, men allerede inden havde omvurderingen af statsfinansernes samfundøkonomiske 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.”⁶⁴

Noget ('revolutionært') hastværk er der ikke tale om; regnskabsudvalgets arbejde tog 6 år, nogle af de finanspolitiske styringsinstitutioner blev igen nedlagt af Erik Eriksen-regeringen, og der er meget lidt spor af en bevidst planlægning af forvaltningspolitisk art endelige 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 meget få konsulent- sekretærstillinger, der var tale om jo for eftertiden viste sig at være blevet besat uhyre kvalificeret. Men det er en bakspejlsbetragtning som så meget andet i myten om den keynesianske revolution og velfærdsstatens udvikling.

Noter

1. Artiklen er en omarbejdet udgave af afsnit i min Ph.d. afhandling Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab – en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946, FS & Ph.d. Thesis no 13/1988, Roskilde Universitetsbibliotek 1998.

2. 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 et andet ekstrem, som også gør meget ud af at beskrive betydningen af de politiske stemningsudsving.

3. 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. 275/48. Se kapitel III.2 i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. for en samlet fremstilling af sagen.

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

5. Marianne Rostgård: Fagbevægelsen og teknologiudviklingen in: *Årbog for arbejderbevægelsens historie*, Kbh. 1990. I en tidligere – og bredere anlagt – fremstilling af Socialdemokratiets økonomiske politik viser hun detaljeret, at partiet er klemmt mht. indløsningskravet om, at produktivitetstigninger 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 erhvervspolitik om betydningen af informationsarbejdet om rationalisering og modernisering af industrien s. 261.

6. Se sammenfattende: Flemming Just: Planøkonomi eller liberalisme, staten og erhvervspolitikken 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.

7. Jørgen Paldam: *Planlægning for velfærd*, Forlaget Fremad, Kbh. 1952 s. 9-11 og s. 19. Jens Otto Krag diskuterer 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.

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

9. Jeg har mere detaljeret vist, hvorledes dette sker i Handelsministeriets produktivetsudvalg, jvf. Forvalt-

ningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 222-227. 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. Om "rationaliseringsbevægelsen" og centraladministrationen se Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 253-258

10. Dansk socialhistorie op. cit. s. 25.

11. Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1948 s. 34. Tilsvarende højstemt og sikker lyder Jørgen Paldam, når han skriver: "Her efter krigen er den praktiske anvendelse af Keynes' tankegang i øvrigt i høj grad blevet støttet af udarbejdelsen af nationalbudgettet, der har givet det nødvendige" talmæssige grundlag". *Planlægning for velfærd* op. cit. s. 16.

12. 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, se også Rasmussen og Rüdiger: *Danmarks historie* bd. 8, Tiden efter 1945, Kbh. 1990 s.78 f..

13. Jørgen Rosted: Makroøkonomisk planlægning i Danmark in: Arnfred m.fl. (red.) *Samfundsplanlægning*, Odense 1980 s. 194.

14. Erik Ib Schmidt: *Fra Psykopatklubben*, Kbh, 1993, Gyldendal s. 258.

15. 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.

16. Niels-Henrik Topp: *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45*, Kbh. 1986 s. 29.

17. Ibid.

18. Nordisk Administrativ Tidsskrift 1949 s. 217, se også s. 224 f.

19. Det drejer sig om en artikel af Schmidt: En henvend-

- delse 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 politier og oecnon'er i "kriseadministrationen". Der 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)
20. Op. cit. s. 318.
21. Jeg er først efter afslutningen af min oprindelige undersøgelse af forvaltningspolitikens udvikling blevet opmærksom på en række historiske undersøgelser af disse problemer. Fælles for dem er efter min umiddelbare vurdering, at de trods deres omhyggelige kildegenngang 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 keynesiansimens 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, da dette vil være en artikel i sig selv.
22. *Noter*, Historielærerforeningen for gymnasiet og HF, nr. 131 1996 s. 3. 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." op. cit. 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 det keynesianske projekt.
23. Interview i Nationaltidende august 1946.
24. Jvf. Interview med EIS i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 311. Det 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." Ibid.
25. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 140 ff.
26. *Socialisten*, *Verdens Gang* og *Socialdemokratiske Noter fra 1945-47*, jvf. dokumentationen i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 197 f.. Der var faktisk kun 1 (een) artikel i disse tre partiorganer om forvaltningspolitik og forvaltningsreformer i perioden.
27. I anmeldelsen af Laursen og Svensson: Den røde bygning in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1945 nr. 3 s. 127 ff.
28. Administration og økonomisk politik in: *Idé og arbejde. En bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen*. Kbh. 1953 s. 134 f.
29. Op. cit. s. 135
30. Viggo Kampmann: *Mit forhenværende liv – i glimt*. Kbh. 1971 s. 59.
31. Manddomsgering 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 H. H. H. Østergård: *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 "polit-bureauet", s. 163.
32. *Verdens Gang* 1947 s. 157 f.
33. Paldam: *Planlægning for velfærd* op.cit. s. 48. Kursivering er originalens.
34. 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.
35. Jørgen Paldam i *Forord til Ivar Nørgård, National-økonomi*, Fremad 1949. Nørgårds bog har allerede integreret den nye finanspolitikens 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..
36. 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, Tidehvert og samfundsorden*, Fremad, København 1954 s. 99

37. Jvf. "Nye ord i dansk 1955-75", som tidsfæster den første anvendelse til 1955. Velfærdsstat er betydelig ældre (1916).
38. Kritikken af velfærdsstaten, kronik i *Dagens Nyheder* 12. februar 1956. Også Jørgen Dich har kritiske reservationer overfor velfærdsstaten, men angriber også de kritikere (herunder professor Jørgen Pedersen, *Det danske magasin* 1957) 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. Bidrag til belysning af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer, *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1958 s. 17-50, her s. 49 (foredrag holdt januar 1958). 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, i: *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. Så sent som i 1956 kan han citere Villy Sørensen for et radioforedrag, hvor begrebet hævdes forlængst at have vundet hævde som skældord. *Historien om den danske utopi*, Kbh. 1990 s. 168 ff.
39. J.H. Petersen: Den danske velfærdsmodells krise in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* nr. 1 s. 124-37 her s. 128 f..
40. Se f.eks. Axel Mossin, Den originale Keynes og den neoklassiske Syntese in: *Samfundsøkonomen* nr. 6, 1998 s.13-21.
41. Ole Hyltoft: Danske nationalindkomstberegningers historie in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* vol 131 (1993) s. 254 ff. her især s. 264-65.
42. 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.
43. Gustav Pedersen: *Planøkonomi eller frie kræfters spil*, 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 kortvarigt 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 den lige vedtagne lov om samarbejdsudvalg.
44. Se herom Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 140 ff. Gruppen nævnes, fordi en række senere betydningsfulde embedsmænd og socialdemokrater var aktive her, og fordi gruppens efterkrigsprogram giver mulighed for at studere en gruppe yngre embedsmænds tanker.
45. 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). I alt er gruppen af studenter og kandidater, som direkte nævnes i arkivmaterialet over perioden fra 1936-48 på 55 personer inkl. de her nævnte 19. Morten Thing, som har beskrevet Socialistiske økonomers forening, nævner, at SØF i 1936-38 havde 145 medlemmer (Kommunismens kultur, Kbh. 1993 s. 447).
46. Erik Rasmussen: H.C. Hansen, J.O. Krag og Udenrigsministeriet, Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkelser in: *Historie* Ny rk. Bd. 14 s. 381-419, her s. 397-399. Erik Ib Schmidt henviste mig til denne fremstilling som den bedste fremstilling af det komplicerede personspil.
47. Op. cit. s. 400. Der er ingen indikationer på at skillelinien mellem grupperne gik ved Keynes.
48. Nørgård op. cit. s. 14, Paldam, Planlægning ... op. cit. s. 46.
49. Topp, Udviklingen ... op. cit. s. 349. 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 (som mulighed) at tilpasse argumenterne, så de passede til politikernes synspunkter, *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1987 s. 285.
50. Udviklingen i de finanspolitiske ideer op. cit. s.

369-374. Der er en interessant modsætning mellem Topp's forsøg på at få 1947 til at blive et "skelsættende år" og så hans næsten referatagtige lænen sig op ad Jørgen Geltings 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. Spørgsmålet rejser sig imidlertid ikke blot, om der faktisk er tale om en Myrdal-inspireret konjunkturfondside, som fastholder balanceforestillingen, eller om der er tale en genuin keynesiansk forestilling. Om man skal betragte den keynesianske revolution som en langsom indsiven 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? Dette diskuteres udførligt i min artikel Økonomer, keynesianere og rationaliseringsekspert, under udgivelse, hvor også den internationale diskussion af keynesianismens gennembrud diskuteres.

51. Udviklingen i de finanspolitiske ideer.... op. cit. s. 374.

52. *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. Men som bekendt varede det adskillige år før de fik så megen pondus, at de kunne tage livtag med centrale økonomisk politiske forklaringsfigurer, jvf. Topp, Udviklingen op. cit. s. 372.

53. 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.

54. Topp: *Udviklingen* op.cit. s. 369.

55. 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.) *Tidehvert og samfundsorden*, op. cit. s. 107. En keynesiansk teori eller inspiration giver i sig selv ikke besked om lønstyring, lige som Keynes' berømte General Theory overhovedet ikke beskæftiger sig med finanspolitisk rådgivning. Men selve måden at tænke "moderne" markøkonomisk på, vel at mærke ikke noget keynesiansk monopol, satte skarp belysning på det socialdemokratiske dilemma: Styring af konjunkturforløb kunne ikke se bort fra muligheden af at styre een af de involverede parametre, lønnen.

56. Viggo Kampmann: *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 trediveerne, og inden Kampmann i 1942-43 blev ansat hos Jørgen Dich i Generalsekretariatet for beskæftigelse. Jvf. også Ole Hyltoft, som nævner et foredrag fra 1939 om nationalregnskabet, hvor Keynes glimrer ved sit fravær op. cit. s. 265.

57. Jvf. *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab* op.cit. s. 316. *Tidehvert og samfundsorden* redigeret af J. O. Krag op. cit. (1954).

58. *Tidehvert 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 for det første hævdes, at der er tale om et rent propagandafelttog for at vinde proselytter fra venstrefløjten. I givet fald skulle det være en strategi, der var lagt bag om ryggen på de involverede, der angiveligt skulle have lavet deres oplæg til internt brug, hvorfor oplæggene snarere udtrykker deres opfattelse på dette tidspunkt. For det andet kan sådanne centrale tekster læses på flere måder. Niels Ole Finnemann læser således 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: *I broderskabets aand, Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977*, Gyldendal 1985. Jeg ser som gennemgået ovenfor den samme udvikling. Men jeg ser skiftet i de socialdemokratiske holdninger 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..

59. *Dansk finansforvaltning 1940-1950*, Institut for statskundskab, Arbejdsrapport 1993/15 s. 17.

60. Nørregård Rasmussen op. cit. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1987 s. 282.

61. Ellen Andersen: *Jørgen Gelting og Københavns universitet 1943-51*, *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1994, s. 125-38, her s. 127.

62. Niels-Henrik Topp: *Dansk finansforvaltning* op. cit. s. 17.

63. 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..

64. Dansk finansforvaltning op. cit. s. 2. Og for at insistere på sagens vigtighed: Den i mange sammenhænge, også af Ellen Andersen op. cit., nævnte Hans Brems, som sammen med Gelting dannede et outsider-par og endte med at få afslag på en række stillinger og søgte til USA – hvor han blev en berømt økonom – 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. Nogle dansk amerikanske polit-erindringer in: Københavns universitet, Økonomisk institut, *Memo* nr. 194, januar 1996.

Litteratur

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

Andersson, Bjarne 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 s. 123-203

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

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: *Økonomer, keynesianere og rationaliseringsekspertes*, under udgivelse.

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

Danmarks genopbygning og Marshallplanen, *Økonomi og politik*, Kbh. 1987

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

Finnemann, Niels Ole: *I broderskabets ånd, Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977*, Gyldendal, Kbh. 1985

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

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

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

Hyldtoft, Ole: Danske nationalindkomstberegningers historie i: *Nationaløkonomisk tidsskrift* vol 131 (1993)

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

Kampmann, Viggo: Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* 1948

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

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: *Idé 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: *Travl tid, god tid*, Kbh. 1974

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

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

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

- Nielsen, Hans Jørn: *Besættelse og befrielse – den danske arbejderklasses historie 1940-1946*, Århus 1977
- Nyboe Andersen, Poul: Danske økonomers møde med Keynes' General Theory in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* nr. 3 1987
- Nørgaard, Ivar: *Nationaløkonomi*, Fremad, Kbh. 1949
- Nørregård Rasmussen, P.: En disputats om udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45 in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* nr. 3 1987
- Olesen, Niels Vium: Jens Otto Krag og Fremtidens Danmark in: *Historie, Jyske samlinger, Ny række* 19, 1 1991
- Paldam, Jørgen: Forord til Ivar Nørgård, *Nationaløkonomi*, Fremad, Kbh. 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
- Petersen, Klaus: Om formuleringen af velfærdsstaten som politisk projekt in: *Arbejderhistorie* nr. 4 1996
- Petersen, Jørn Henrik: Den danske velfærdsmodels krise in: *Nationaløkonomisk tidsskrift* nr. 1 1998 s. 124-137
- 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
- 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, "Nationalbudsjettet i administrasjonen" in: *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 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: *Noter*, Historielærereforeningen for gymnasiet og HF, nr. 131 1996
- Sørensen, Vibeke: Denmark and the OEEC in: Richard T. Griffith (ed.) *Explorations in OEEC history*, OECD historical Series, Paris 1997.
- Thing, Morten: *Kommunismens kultur*, Tiderne Skifter, Kbh. 1993
- Topp, Niels-Henrik: *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45*, Kbh. 1986
- Topp, Niels-Henrik: *Dansk finansforvaltning 1940-1950*, Arbejdsrapport, 1993/4, Institut for statskundskab, Københavns Universitet
- Winding Pedersen, H: Gensyn med fortiden, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 3 1987
- 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 finansministeries udvalg af 30. Januar 1943, Kbh. 1945.
- Østergaard, H.H.H.: *At tjene og forme den nye tid*, Finansministeriet 1848-1998, Kbh. 1998

Abstract

Nils Bredsdorff: Guidance, Co-ordination and Rationalisation. *Arbejderhistorie* 2/1999, p. 1-22.

The article questions the traditional conception of a interconnection between the Social Democrats' post-war policy/programmes and Keynesianism. Young civil servants with an economics education were not especially interested in Keynes but were, on the other hand, interested in planning, selective industrial policy, co-ordination of economic politics and rationalisation. Traditional Social Democratic understanding of society was the point of departure and it was not until first in the late 1950's that concepts such as deficit budgeting and demand management were generally accepted. The Keynesian revolution was a long drawn-out process that reformulated, among other things, the Social Democratic way of thinking about economics and politics.

Nils Bredsdorff, cand.phil (samfundsfag)
Ph.d., forskningsbibliotekar,
Roskilde Universitets Center
Postboks 260, 4000 Roskilde