

NOGLE BEMÆRKNINGER  
OM  
FINANSIERINGEN AF OFFENTLIG  
VIRKSOMHED

AF JØRGEN GELTING

FOR den ældre økonomiske Teori stod offentlige Arbejder ikke som et egnet Middel til Bekæmpelse af Arbejdsløshed, ej heller (eller maaske — allermindst) i Tilfælde af Arbejdernes Finansiering ved Laan. Optog Staten et Laan, vilde Renten stige netop saa meget, at den private Investering reduceredes med et Beløb lig det offentliges Indsats. Den samlede Beskæftigelse forblev uændret, kun dens Fordeling var en anden. Endnu Machlup's »Führer durch die Krisenpolitik« afgiver et Eksempel paa denne Opfattelse.

Den moderne Teori er mere optimistisk med Hensyn til offentlige Arbejders Hensigtsmæssighed og har overvejende beskæftiget sig med laanefinansierede offentlige Arbejders Virkninger. Forskellen i Opfattelse er begrundet dels i de kreditteoretiske Forudsætninger, som her ikke skal omtales yderligere, dels i Anvendelsen af Multiplierteorien, som tildels kun er Præcisering og Uddybning af en gammel Tankegang.

De Kilder til Indkomstsvind, som — uændrede Priser forudsat — sædvanlig tages i Betragtning ved Kalkulation af Multiplier, kan grupperes under Betegnelserne »Indkomst afgivet til Udlandet (eller Desinvestering ved Lagertømning, hvor Forøgelse af Importen er udelukket)« og »Opsparing, herunder reduceret Formueforbrug«. En korrekt Beregning af Multiplier forudsætter selvsagt, at begge disse Arter af Indkomstsvind tages i Betragtning. En omfangsrig, i Detailler gaaende Litteratur har gjort disse Forhold til Genstand for Undersøgelse. Hermed er imidlertid ikke samtlige Kilder til Indkomstsvind medregnet. Som for Eksempel J. M. Clark

gør det<sup>1)</sup>, maa man tillige i det Offentliges oprindelige Udgift til offentlige Arbejder og dermed i Borgernes Indkomstforøgelse fradrage den samtidigt stedfindende Reduktion af Understøttelsesudbetalingerne. Imidlertid er de offentlige Finanser ogsaa paa anden Maade af Betydning i denne Forbindelse. Normalt vil af enhver Indkomstforøgelse en vis Del tilflyde det Offentlige i Form af (som Følge af sekundær Beskæftigelse) sparede sociale Udgifter, Afgifter og indirekte Skat og eventuelt — naar lidt længere Tidsrum tages i Betragtning — direkte Skat. Da de offentlige Udgifter er mere eller mindre stramt budgetbundne, og øgede Indbetalinger ikke er umiddelbart udgiftsmotiverende, er det rimeligt at antage, at de øgede offentlige Indtægter forbliver uden Virkning paa Udgifterne — i al Fald indenfor det Tidsrum, hvor Multiplivirkningen er af praktisk Betydning. Heraf følger, at man ved kun at regne med Indkomstsvind til Opsparing og Udland faar for høj Multipliværdi. Ligesom man, hvis man kun regner med Indkomstsvind til Opsparing, har, at Ekstraopsparingen bliver lig den oprindelige Nettoudgift, saaledes faar man, naar alle tre Arter af Indkomstsvind tages i Betragtning, at Summen af Meropsparing, Merbetaling til Udland og Ekstratab af Indkomst til det Offentlige er lig den oprindelige Merudgift. For Laanefinansiering af offentlige Arbejder anføres ofte det — i sig selv lidet vægtige — finansielle Argument, at en væsentlig Del af det Offentliges oprindelige Merudgift kommer tilbage i Form af større Skatter og sparede Udgifter. Det er imidlertid klart, at jo større denne Tilbagestrømning er, jo mindre er ogsaa den fremkaldte sekundære Beskæftigelse ved uændret Opsparings- og Udlandskvote.

Foreligger vedvarende offentlige Arbejder, er det — i Modsætning til ovenfor — rimeligt at antage, at der sker en Tilpasning af offentlige Indtægter og Udgifter, og man kan da uden at begaa nogen Fejl kalkulere Multiplier paa sædvanligt anvendt Vis.

Virkningerne af skattefinansierede offentlige Arbejder har sammenlignet med laanefinansierede været gjort til Genstand for langt mindre indgaaende Behandling. Enighed synes at bestaa om, at sekundær Indkomstdannelse ved Skattefinansiering enten helt vil mangle eller være betydeligt mindre end ved Laanefinansiering; da det Offentlige gennem Skatter netop fratager Borgerne et Beløb lig det udgivne, vil den private Sektors disponible Indkomst for-

<sup>1)</sup> »Economics of planning public works« (1935) pag. 87.

blive i det væsentlige uændret<sup>1)</sup>). Ændringer vil kun fremkomme som Følge af med Indkomstfordelingen forbundne Ændringer i den summariske Forbrugskvote.

Derimod er det mindre klart, hvad de forskellige Forfatteres Mening er med Hensyn til den samlede Beskæftigelses Udvikling. Formentlig kan man sondre mellem to Ræsonnementer. Det ene gaar ud paa, at ved skattefinansierede offentlige Arbejder overføres blot Købekraft og dermed Arbejdskraft fra privat til offentlig Anvendelse, uden at den totale Beskæftigelse derved i væsentlig Grad ændres, nemlig kun forsaavidt den offentlige Produktion er mere eller mindre arbejdskrævende end den bortfaldne private eller som Følge af de ovenomtalte mindre Indkomstændringer. Den anden Opfattelse derimod gaar ud paa, at vel ændres ikke den private Sektors samlede disponible Indkomst; men da der til Overførslen af Indkomst fra Skattebetalere til Provenuets Modtagere er knyttet Udførelsen af det offentlige Arbejde som nødvendig Betingelse for Beløbets Modtagelse, vil den samlede Beskæftigelse stige netop med Arbejds-mængden ved det offentlige Arbejde. Dette er paa overbevisende Maade fremstillet allerede af Ricardo i »Principles«, Kapitlet »On machinery«, i Afsnittet om Virkningerne paa Beskæftigelsen af skattefinansierede Krigsudgifter.

Vi opstiller følgende generelle Sætning:

Naar det Offentlige fra den private Sektor samtidigt opkræver og til denne atter udgiver et Beløb, og Forbrugskvoten i den private Sektor og den private Produktions Arbejdsintensitet forbliver uændret, og det Offentlige ved Udgivelsen af Beløbet køber ledig Arbejdskraft, hvis Pris er inflexibel, vil den samlede Beskæftigelse stige netop med Beskæftigelsen ved de saaledes iværksatte offentlige Foranstaltninger. Herved antages det, at Udgifter og Skatte-tarif forsaavidt angaar selve deres Udformning er beskæftigelses-mæssigt neutrale.

Denne Sætning har interessante Konsekvenser for den almindelige Finansteori.

<sup>1)</sup> Det forudsættes her og i det følgende, at Understøttelse enten ikke tidligere har været betalt til de af det Offentlige beskæftige Arbejdere, eller at Skatter + Understøttelsesreduktion er lig Udgiften til de offentlige Arbejder. Dersom det Offentlige opkræver som Skat den fulde Udgift til de offentlige Arbejder uden Fradrag af sparet Understøttelse, vil Beskæftigelsen i den private Sektor aabenbart falde; men kun rent undtagelsesvis ligesaa meget, som den offentlige Beskæftigelse er steget. Jo mindre Understøttelsen og Multiplier er, jo mindre vil ogsaa den private Beskæftigelsesnedgang være.

I Finansteorien fremstilles Skat som et Middel til Overførelse af produktive Ressourcer fra privat til offentlig Anvendelse; individuel Behovstilfredsstillelse begrænses til Fordel for kollektiv. I den frivillige Bytteteori for de offentlige Finanser kommer denne Opfattelse særlig skarpt til Udtryk. Saaledes skriver f. Eks. De Viti De Marco<sup>1)</sup>, at Skatten — ligesom Gebyret — tjener til »die Kosten der Erzeugung der öffentlichen Güter zu decken und auf die sie verbrauchenden Personen aufzuteilen. Das aber ist genau die Funktion des Preises in der Privatwirtschaft.« Og i en tidligere Sammenhæng<sup>2)</sup>: »Die Staatsbürger steuern Privatgüter bei, die der Staat in öffentlichen Güter verwandelt; ...«.

Skatten betragtes altsaa som havende to Formaal:

1) det fiskale at skaffe det Offentlige Midler til Realisering af dets Formaal. Dette Skatteargument har imidlertid kun ringe Vægt, eftersom den offentlige Virksomhed kan finansieres paa langt enklere og for Borgerne mere bekvem Vis, f. Eks. Centralbanklaan;

2) det indkomstregulerende at reducere Borgernes Indkomster og derved frigøre produktive Ressourcer til offentlig Anvendelse. Dette Argument taber i Vægt i samme Grad, der er ledige Ressourcer. Hvor derimod dette ikke er Tilfældet, eller hvor af anden Grund en Stigning i Totalindkomsten anses for udelukket, er Argumentet betydningsfuldt.

Her opstaar imidlertid det Spørgsmaal, om det Offentlige ved i Skat at opkræve et Beløb netop lig Udgiften til en nyiværksat Foranstaltning virkelig kan fradrage den private Sektor de fornødne Ressourcer<sup>3)</sup>. Udfra den tidligere opstillede Sætning om Virkningen paa Totalbeskæftigelsen af en skattefinansieret Udvidelse af offentlig Beskæftigelse maa dette forekomme tvivlsomt. Da det behandlede Problem vedrører ikke blot Arbejdskraften, men de pro-

<sup>1)</sup> »Grundlehren der Finanzwirtschaft« (tysk Udgave af »Primi Principi di Economia Finanziaria«, 1928), 1932, § 50.

<sup>2)</sup> Ibid. § 12.

<sup>3)</sup> Helt bortset fra det af Pigou i »A Study in Public Finance« diskuterede Spørgsmaal, hvorledes det ved Skattens Udformning kan udvirkes, at netop saadanne Ressourcer, som det Offentlige skal bruge, frigøres.

Spørgsmaalet er almindeligt besvaret bekræftende. Særlig klart f. Eks. i Jørgen Pedersen: »Aktuelle økonomiske Spørgsmaal«, pag. 46 og 50. Eller et Eksempel fra den ældre Litteratur: J. Stuart Mill karakteriserer i »Principles« (V, III, 4) den Sætning, at Arbejdsefterspørgslen normalt vil stige ved skattefinansieret Udvidelse af offentlig Virksomhed som »a proposition the absurdity of which no one can fail to see.«

duktive Ressourcer i Almindelighed, vil vi i det følgende ved »Beskæftigelse« forstaa Disposition over produktive Ressourcer af enhver Art og, idet vi antager konstante Priser, maale Beskæftigelsen ved den samlede Aflønningssum.

Opkræver det Offentlige et Skattebeløb fra en Gruppe af Borgere X og overfører ved Køb af Varer eller Tjenesteydelser Beløbet ubeskaaret til en Gruppe af Borgere Y, der kan være helt eller delvis sammenfaldende med X, vil — under tilsvarende Forudsætninger som anført for den analoge Sætning om skattefinansierede Arbejdsudgifter — Borgerne som Helhed have et uændret Beløb til fri Disposition til Forbrug eller Opsparing, og da Overførslen fra X til Y er beskæftigelseskabende, vil — Ledighed forudsat — Mængden af ledige Ressourcer netop blive reduceret med Beskæftigelsen ved den nyiværksatte Foranstaltning<sup>1)</sup>.

Eksakt skal dette bevises under yderligere simplificerende Forudsætninger. Er U Summen af aarlige private og offentlige Anlægsudgifter samt øvrige offentlige Udgifter, N Nationalindkomsten, S Opsparingen og s Opsparingskvoten for den disponible Indkomst, T samlet Skatteprovenu af en almindelig Indkomstkildeskate (eneste Skat), hvis Sats er t, har man

$$N = U + U(1-t)(1-s) + U(1-t)^2(1-s)^2 + \dots = \frac{U}{1-(1-t)(1-s)}$$

$$T = Ut + U(1-t)(1-s)t + \dots = Nt.$$

$$S = U(1-t)s + U(1-t)(1-s)(1-t)s + \dots = N(1-t)s.$$

s forudsættes konstant. Da alle Priser er konstante, er Beskæftigelse og Nationalindkomst proportionale. Opgaven er nu at bestemme den Ændring<sup>2)</sup> i N, som svarer til en skattefinansieret Ændring af U, d. v. s. lige store Forhøjelser af U og T, hvor Ændringen i T

<sup>1)</sup> Idet man stryger en Del af de begrænsede Forudsætninger, kan man sige, at den skattefinansierede offentlige Foranstaltning ved Ledighed vil føre til en Stigning i Beskæftigelsen = Beskæftigelsen ved den offentlige Virksomhed plus Stigningen i eller minus Faldet i privat Beskæftigelse som Følge af eventuel Ændring i den summariske Forbrugskvote ved Indkomstfordelingen, som Følge af Udgifternes Art (Konkurrence med privat Virksomhed?) og som Følge af Skattetarifens Form (ændret Faktorudbud?). Disse Modifikationer saavel som Virkningen af Prisændringer er velkendte. I det korte Løb og derfor for kortvarige Udvidelser af offentlig Virksomhed vil den indbyrdes tidslige Placering af Skat og Udgift som bekendt være af Vigtighed.

<sup>2)</sup> »Ændring« er forsaavidt et uheldigt Udtryk, som Formaalet her ikke er at undersøge Ændringsforløb, men at bestemme alternative Ligevægstilstande.

tildels er fremkommet ved højere  $t$ . Da der bortses fra Indkomst-  
 tab til Udlandet, har vi, som det vil ses, at  $T + S = U^1$ ). Følgelig maa,  
 naar  $T$  og  $U$  ændres med lige store Beløb,  $S$  forblive uændret. Vi  
 kan altsaa sætte Opsparingen lig en konstant  $K$ :  $N(1-t)s = K$ ,  
 hvorefter faas  $U = K \frac{1-t}{s}$ . Hvis det er rigtigt, at Stigningen i  $N$   
 og dermed i Beskæftigelsen netop er lig Stigningen i  $U$ , maa  $N-U$   
 ogsaa være konstant. Vi finder  $N-U = \frac{U}{1-(1-t)(1-s)} - U$ , og ved

Indsættelse heri af den fundne Værdi for  $U$  faas at  $N-U = K \frac{1-s}{s}$ ,  
 hvilket Udtryk — som det skulde bevises — er konstant. Det er her-  
 ved forudsat, at den private Investering forbliver uændret, hvilket  
 imidlertid er en rimelig Forudsætning, eftersom det private For-  
 brug  $F = N - T - S$  er konstant.

Hvor det drejer sig om en kommunal Merudgift, som delvis  
 bestaar i Køb udenfor det kommunale Omraade, vil den private  
 Beskæftigelse i Kommunen aabenbart falde noget, medens Be-  
 skæftigelsen udenfor Kommunen stiger tilsvarende.

Det skal da hævdes, at en skattefinansieret Udvidelse af offent-  
 lig Beskæftigelse — forsaavidt der er Ledighed — kan forventes  
 i sig selv at øge Totalbeskæftigelsen med netop den offentlige Be-  
 skæftigelse<sup>2</sup>), og at det derfor under fuld Beskæftigelse ikke er  
 tilstrækkeligt til Friggørelse af Ressourcer fra den private Sektor  
 i Skat at opkræve et Beløb lig den offentlige Udgift<sup>3</sup>). I saadant Til-

<sup>1</sup>) Det turde ofte være hensigtsmæssigt at anlægge dette Synspunkt, at  
 samtlige offentlige Udbetalinger udgør en Del af den totale Investering,  
 som da finansieres ved Opsparing, Skatter og lignende Indbetalinger til det  
 Offentlige samt Laan fra Udlandet.

<sup>2</sup>) En Følge heraf er, at den Del af den samlede Beskatning, som kun  
 dækker det Offentliges Udgifter, ikke indgaar i det samlede Skattetryk.  
 Dette anføres blot som Kuriosum. Begrebet »det samlede Skattetryk« kan  
 — som det f. Eks. fremgaar af Lindahl's Analyse i »Det samlede skatte-  
 tryk i Sverige och utlandet« (1936) — vanskeligt tages alvorligt.

<sup>3</sup>) Det maa forundre, at denne enkle Sætning ikke forlængst er alminde-  
 ligt fastslaaet i Finansvidenskaben — og det saa meget mere, som selve  
 Tanken ikke er ny. Som tidligere nævnt har Ricardo helt klart fremstillet  
 Sammenhængen for Arbejdsbeskæftigelsens Vedkommende, endskønt han  
 iøvrigt utvivlsomt hyldede den gængse Opfattelse. At Ricardo's Fremstil-  
 ling ikke er blevet generaliseret til at omfatte alle Ressourcer, har forment-  
 lig dels sin Forklaring i den betydelige Rolle, Bytteteorien har spillet inden-  
 for Finansvidenskaben, dels deri, at man — og maaske Ricardo selv —  
 har forvekslet Virkningen af offentlig skattefinansieret Beskæftigelse af Ar-  
 bejdskraft med Virkningen af Overgang til mere arbejdsintensiv Produktion.

fælde — under fuld Beskæftigelse — vil det mest nærliggende være enten at opkræve et yderligere Skattebeløb, som ved sine primære og sekundære Virkninger nedbringer den private Beskæftigelse tilstrækkeligt, eller at begrænse den private Beskæftigelse ad kreditpolitisk Vej eller endelig at anvende en Kombination af begge Metoder. Hvilken Fremgangsmaade, man vil benytte, maa afhænge af bl. a., hvorledes den private Beskæftigelse ønskes fordelt over Investering og anden Virksomhed. Da der imidlertid ikke ses nogen Grund til at sondre skarpt mellem det Skattebeløb, som netop er lig den offentlige Udgift, og et eventuelt overskydende Skattebeløb, kan det mere generelt siges, at hvor stor en Skat man ved fuld Beskæftigelse vil udskrive i Anledning af offentlige Udgifter, maa være paavirket af, hvor man samtidigt ønsker at sætte Renten, idet den teoretiske Minimumsgrænse for Beskatningen afhænger af den private Investerings absolutte Omfang.

---