

## NOGLE FINANSVIDENSKABELIGE PERSPEKTIVER

AF ARNE LUND

DER er tradition for, at jubilæer benyttes som udgangspunkt for både tilbageblik og fremblik, det første almindeligvis og af gode grunde med mere sikkert resultat end det sidste, der i bedste fald former sig som svagt underbygget gætteri. Til de økonomiske discipliner, der i særlig høj grad har været underkastet udviklingens lov i de 50 år, Socialøkonomisk Samfund har bestået, hører *finansvidenskaben*, og det er da hensigten med de følgende bemærkninger at fremdrage nogle *perspektiver* fra denne disciplins udvikling i denne årrække og for dens nærmeste fremtid. Det lyder pretentiøst, men lad det være sagt med det samme, at denne korte artikel, hvad det fortidige angår, bringer nogle få strøtanker, ikke nogen dogmehistorie, og at den for fremtidsperspektivernes vedkommende mere er løst gætteri end underbygget prognose.

Selvom det ville være en ondskabsfuld overdrivelse af påstå, at finansvidenskabens udvikling former sig som en *efterrationalisering* af de praktiske finanspolitikeres handlinger, indeholder en sådan påstand dog en kerne af sandhed. Den skiftende *målsætning* for afholdelse af offentlige udgifter og opkrævning af offentlige indtægter har været og vil fremdeles være finansvidenskabens inspirationskilde og forsøgsmark. Der er derfor ikke noget mærkeligt i, at de svar, som nutiden giver på spørgsmålet om finanspolitikens formål, på een gang rummer hovedtræk af fortidens og den nærmeste fremtids udvikling i finansvidenskaben. Når der under dette begreb hører både læren om virkningerne, *finansteorien*, og læren om midlerne, *finanspolitikken*, medens videnskaben som sig uvedkommende overlader valget af mål for de offentlige finanser til politikerne, synes det ialtfald klart, at der fra *målsætningen* udgår en påvirkning af finansvidenskaben. Ved at opstille finanspolitiske mål tildeler politikerne finansvidenskaben dens arbejdsopgaver, og desårsag er denne påvirket af det politiske milieu, hvori den skabes.

Uden at ville overse, at noget tilsvarende forekommer i andre økonomisk-politiske discipliner, har dette *politikernes førerskab* i tildelingen af arbejdsopgaver for finansvidenskabens vedkommende to konsekvenser. For

det første at de fundne læresætninger bliver præget af den *politiske målsætning*, hvorunder de udarbejdes, hvilket nødvendigvis må give dem en af milieu og tid begrænset anvendelighed. For det andet at finansvidenskaben under udviklingens gang opsummerer flere læresætninger, der grundet på den omstændighed, at de er skabt under forskellig politisk målsætning, nødvendigvis må være *indbyrdes uforenelige*, hvis de ønskes anvendt samtidig. Af disse grunde forekommer det på sin plads, at finansvidenskaben lejlighedsvis forsøger at analysere sin egen fortid.

På spørgsmålet om formålet med, at det offentlige afholder udgifter og opkræver indtægter, giver nutiden tre svar, hvis indhold karakteriserer finansvidenskabens udvikling i de sidste halvthundrede år. Tages disse svar i deres rette historiske rækkefølge, siger de i al korthed, at det offentliges finanspolitik tager sigte på 1) *at tilfredsstille kollektive behov*, 2) *at udjævne indkomstfordelingen* og 3) *at regulere den økonomiske aktivitet i samfundet*. Hvert af disse formål er opstillet i sin egen historiske epoke udfra dennes politiske forudsætninger, og hvert af de tre formål har sin egen finansvidenskabelige lærebygning, hvilket de følgende bemærkninger skulle tjene til at vise.

2. Bag det førstnævnte formål, som behersker finanspolitikken i det sidste kvartsekel op til århundredeskiftet, ligger den *liberalistiske* periodes erkendelse af, at der består visse konkrete behov af en sådan karakter, at de tilfredsstilles bedre og billigere, når det sker kollektivt, end når det sker ved forbrugernes og producenternes individuelle optræden på markedet. Med dette formål som baggrund ser finansvidenskaben det som sin opgave at udarbejde principperne for en *ligevægtsmekanisme*, der sikrer en optimal fordeling af produktionsressourcerne mellem tilfredsstillelse af individuelle og dækning af kollektive behov. Det ligger nemlig i selve målsætningen, at man ønsker at stile mod det punkt, hvor en hvilken som helst anden fordeling ville give en ringere og dyrere tilfredsstillelse af hvert af de to behovsæt.

Det er vanskeligt at se, hvorledes datidens finansteoretikere kunne komme til noget andet resultat end et princip, der anvendt på de offentlige finanser fungerede *på samme måde som markedsmekanismen*, som dengang i økonomernes øjne havde demonstreret sin fortræffelige evne til automatisk og med optimalt resultat at regulere produktionsfaktorernes fordeling mellem tilfredsstillelse af de forskellige behov. Når finanspolitikken alene skulle tjene til at tilfredsstille konkrete kollektive behov, var det nærliggende for finansvidenskaben at efterligne markedsmekanismen ved opstilling af beskatnings- og udgiftsregler med evne til *automatisk at tilvejebringe ligevægt* mellem borgernes efterspørgsel efter og det offentliges udbud af kollektive ydelser.

Nogen længere forklaring er næppe nødvendig for at demonstrere, at den finansvidenskabelige *nytteteori* netop opfylder dette krav til finanspolitikken, og det samme gælder den udformning af *nytteteorien*, som går under navn af *ækvivalensteorien*. *Nytteteorien* siger i virkeligheden, at der automatisk bliver ligevægt mellem efterspørgsel og udbud på markedet for offentlige ydelser, når den enkelte betaler skat i forhold til den nytte, han har af de offentlige foranstaltninger, og *ækvivalensteorien* omskriver det samme ved at sige, at omfanget af de indtægter, det offentlige opkræver, og omfanget af det offentliges afholdelse af udgifter automatisk bliver lige store, når den enkelte betaler skat i forhold til det omfang, hvori han beslaglægger produktionskræfter til dækning af sit behov for offentlige ydelser. Navnlig den sidste formulering viser klart en påvirkning fra den klassiske *omkostningsteori* i nationaløkonomien.<sup>1)</sup> Forstået på denne måde er nytte- eller *ækvivalensteorien* ganske bortset fra den samfundsfilosofi, hvormed den i sin tid blev begrundet,<sup>2)</sup> et resultat af finansvidenskabens søgen efter en *automatisk virkende ligevægtsmekanisme* til opfyldelse af det givne finanspolitiske formål, hverken mere eller mindre end tilfredsstillelse af de kollektive behov.

Når den finansvidenskabelige teori betragter staten og kommunerne som sælgere og skatteborgerne som købere af offentlige ydelser, bliver den logiske konsekvens, at *skatterne indrettes som disse ydelsers priser*. Herved fyldestgøres kravet om ligevægt mellem forbrugernes vurdering af de kollektive behovs relative vigtighed og den relative knaphed på de produktionsfaktorer, der beslaglægges til produktion af offentlige ydelser.

*Administrativt* lader denne ligevægt sig nemmest realisere, når det offentlige, som tilfældet er ved public utilities, er istand til at sætte *takster* på sine ydelser. Her vil en øget efterspørgsel fra »skatteborgerne« side automatisk sætte »producenterne« istand til at beslaglægge en øget mængde produktionsfaktorer, og omvendt vil øget knaphed på de af »producenterne« anvendte produktionsfaktorer automatisk kunne finde udtryk i en takstforhøjelse og dermed i en nedskæring af »skatteborgerne« efterspørgsel. Men den danske motorbeskatning er et vidnesbyrd om, at man også på de egentlige *skatters* område med stor tilnærmelse har søgt at praktisere tanken om en automatisk ligevægtsdannende prismekanisme. Thi ikke alene begrænser benzin- og vægtafgiften de motorkørende »skatteborgeres« efterspørgsel efter

<sup>1)</sup> Der går i *nytteteorien* en klar linie tilbage til *Ad. Smith*: »Statsstyrelsens udgifter til individerne i en stor stat er lig forvaltningsudgifterne ved fællesbesiddelsen af en stor ejendom, hvor alle er forpligtet til at bidrage i forhold til sin respektive interesse i ejendommen« (Wealth of Nations, Chap. II, Part II, her citeret fra *Oscar Jæger*, *Finanslære*, Kap. 11). *Nytteteorien* kaldes iøvrigt ofte *interesseteorien*.

<sup>2)</sup> Der henvises til *G. Myrdals* kritik af skatteprincipperne i hans »*Vetenskap och politik*«, kap VII.

»vejydelse« på den måde, at skatterne stiger proportionalt med det ved kørslen fremkaldte vejslid. Gennem indkomstbindingen af motorbeskatningens provenu til vejformål er der desuden sørget for, at en øget efterspørgsel efter »vejydelse« via større benzin- og vognforbrug automatisk sætter det offentlige istand til at øge »vejproduktionen«. Udenfor takstområdet i den egentlige beskatning lader ligevægtsmekanismen sig altså realisere med *indkomstbindingen* som forbindende mellemed mellem efterspørgsel og udbud.

Konklusionen bliver, at det her behandlede finanspolitiske formål fører over i en finansvidenskabelig teori, som formulerer principperne for en finansieringsmekanisme, der bestemmer skatter og offentlige udgifter i en simultan *interdependens*. Efterspørgslen efter offentlige goder bliver en funktion af skatterne, udbudet af disse goder bliver en funktion af skatterne, og skatterne bliver en funktion af efterspørgsel og udbud af offentlige ydelser.<sup>1)</sup>

Så vidt denne analyse holder, er nytte- eller ækvivalensteorien altså *barn af en epoke*, hvor der blandt politikere og økonomer hersker tiltro til den af frit forbrugs- og beskæftigelsesvalg og fri prisdannelse sammensatte markedsmekanismes evne til at sikre en økonomisk fordeling af produktionskræfterne over de forskellige anvendelser. Slående paralleller til nytte- eller ækvivalensteorien i finanspolitikken er teorien om guldfodsmekanismen i datidens valutapolitik og tanken om frivillig forsikring i datidens socialpolitik. Udsprunget af en finanspolitisk målsætning, hvorefter opkrævning af skatter og afholdelse af offentlige udgifter sker alene for at tilfredsstille kollektive behov, gælder det om nytte- og ækvivalensteorien desuden, at den vil *bevare sin anvendelighed*, så længe og i det omfang nutid og fremtid holder fast ved dette finanspolitiske formål. At det ialtfald spiller en rolle i dansk finanspolitik idag ved siden af andre formål, behøver ikke nærmere dokumentation.

**3.** Det andet finanspolitiske mål, udjævning af skævheder i indkomstfordelingen, er et produkt af den *social-liberale* epokes tankegang. Den går kort ud på, at der ikke i den omstændighed, at det frie markeds mekanisme bringer den totale fysiske realindkomst på maksimum, ligger nogen garanti for højeste retfærdighed i denne indkomsts fordeling mellem samfundets medlemmer. I deres iver for at gøre fordelingen retfærdig udfra de herskende velfærdssynspunkter og i deres samtidige omsorg for at bevare

<sup>1)</sup> Forsåvidt er »bytteteorien« eller »markedsteorien« en bedre betegnelse end »nytteteorien«. »Nytteteorien« leder tanken hen på grænsenytteteorien, der imidlertid er udgangspunkt for den nytteteorien modstående finansvidenskabelige »evneteorien«, der omtales nedenfor. En særlig finansvidenskabelig bytteteori findes hos *E. Lindahl* (»Die Gerechtigkeit der Besteuerung«, 1919), hvor skatterne bestemmes gennem et bytte mellem modstående partier på rigsdagen.

markedsmekanismens ønskede maksimeringsvirkninger overlader politikerne det da til finanspolitikken at ændre indkomstfordelingen, *efter at* produktionen og dermed skabelsen af den totale indkomst har udspillet sig ifølge markedsmekanismens funktionsmåde. Denne finanspolitiske målsætning dominerer billedet i første trediedel af indeværende århundrede, herhjemme begyndende med skattereformen i 1903.<sup>1)</sup>

Med denne målsætning kom den finansvidenskabelige *evneteori*, ofte kaldet *offerteori* i højsædet som opfyldende kravet til en indkomstudjævnenende finanspolitik. Teorien siger, at det indkomstudjævnenende formål bliver tilgodeset, når der med større indkomst afleveres en større andel af denne i skat til de offentlige kasser, og når disse udbetaler de således indkomne midler som et tillæg til de mindre indkomster. Den nationaløkonomiske *grænsenytteteori*, der netop var udviklet omkring århundredeskiftet, leverede det videnskabelige bevis for evne- eller offerteoriens anvendelighed i det givne finanspolitiske formåls tjeneste, idet den *subjektive* totalnytte kom på *maksimum*, når man udjævnede indkomsterne.<sup>2)</sup>

De finansvidenskabelige systemværker<sup>3)</sup> ofrer megen plads på at demonstrere, at nytte eller ækvivalensteorien og evne- eller offerteorien *ikke er væsensforskellige*, og at de derfor i finanspolitisk henseende udmærket kan føre til samme resultat. Velkendt er det således, hvordan den progressive indkomstbeskatning forsvares både nytteteoretisk med en henvisning til, at de store indkomster ikke kan skabes uden tilstedeværelsen af offentlig retsbeskyttelse og andre kollektive goder, og evneteoretisk med en henvisning til de store indkomsters relativt lave grænsenytte og deraf følgende større skatteevne. Den her forsøgte analyse af de to finansvidenskabelige teoriers oprindelse og formålsbestemthed synes at vise, at de *alligevel er væsensforskellige* og derfor uforenelige i den finanspolitiske anvendelse.

For det første bygger nytteteorien på den forudsætning, at der opretholdes en høj grad af frit *forbrugsvalg* for den enkelte overfor de offentlige ydelser, medens evneteorien oplagt fører til, at politikerne intervenserer i den enkeltes forbrug af kollektive goder. For det andet og som en konsekvens af forskellen med hensyn til forbrugsvalget etablerer den på nytteteorien opbyggede beskatning ligevægt *for den enkelte* mellem, hvad han forbruger af offentlige ydelser, og hvad han afgiver til gengæld, medens en

---

1) Den social-liberale tankegang går tilbage til *J. S. Mill* (»Principles«, 1848). I praktisk finanspolitik spores den først senere i århundredet.

2) Hos *A. C. Pigou* kulminerer denne grænsenytteteoretiske velfærdstankegang. Se hans »*Economics of Welfare*«, 1920.

3) Der henvises til *Edwin R. A. Seligman*s og *Oscar Jægers* finansvidenskabelige systemværker som dem, der har været særlig anvendt her i landet. For den danske litteraturs vedkommende henvises til diskussionen mellem *Cordt Trap* og *Falbe Hansen* i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1894.

på evneteorien udformet beskatning afbryder denne ligevægt, idet den enkelte yder efter evne, men modtager efter et politisk bestemt behov. Heraf følger atter den tredje forskel, nemlig at omfanget af de samlede offentlige indtægter og af de samlede offentlige udgifter ved den nytteteoretisk motiverede beskatning automatisk *bestemmer hinanden* i en simultan interdependens, medens det evneteoretisk begrundede finansieringssystem fører til, at spørgsmålet om tilvejebringelse af total ligevægt mellem offentlige indtægter og udgifter kommer til at bero på *politiske* afgørelser. For det fjerde følger det af denne tredje forskel, at finanspolitikken i det omfang, nytteteorien fører til opstilling af en automatisk virkende finansieringsmekanisme, ikke er *politik* i ordets egentlige forstand, fordi den ligesom guldfodsmekanismen og den private socialforsikring virker uden politisk intervention, medens finanspolitikken først med evneteorien bliver veritabel politik, idet de offentlige indtægter og udgifter her skal styres mod vilkårligt fastsat mål. Den femte og sidste forskel, der ligeledes udledes af de øvrige, bliver da, at den i finansvidenskaben så ofte fremhævede forskellighed i den private og den offentlige *husholdnings synspunkter*, hvorefter den første afstemmer udgifterne efter indtægterne, medens den sidste gør det modsatte, ikke holder stik under et nytteteoretisk begrundet finansieringssystem, men først får gyldighed, når afholdelsen af offentlige udgifter og opkrævningen af offentlige indtægter ses udfra evneteoretiske principper.

Evne- eller offerteorien er altså tids- og milieubestemt i den forstand, at den udspringer af den social-liberale politik, der tildeler staten den opgave at *korrigere* markedsmekanismens virkninger på den økonomiske fordeling, hvilket atter vil sige, at den offentlige husholdning får andre opgaver end den af markedets ligevægtssøgende kræfter beherskede private husholdning. Den finansvidenskabelige nytte- eller ækvivalensteori, der netop er bygget over en kopiering af markedsmekanismen, er under en social-liberal finanspolitisk målsætning uanvendelig, og evne- eller offerteorien træder i dens sted som givende den videnskabelige begrundelse for den indkomstudjævnenende finanspolitik. Den statslige hjælp til selvhjælp i socialforsikringen og open market operations i valutapolitikken er såvidt paralleler til antagelsen af evneteorien i finanspolitikken, som de er udtryk for en underkendelse af de selvregulerende kræfters evne til at sikre det ønskede økonomiske resultat. Men heraf følger også, at evne- eller offerteorien kun har gyldighed så længe og i det omfang, nutid og fremtid hylder det formål for de offentlige finansers styrelse, at *nogle* borgere gennem skatterne skal frisætte en større mængde produktionsfaktorer til fordel for det offentlige, end de selv beslaglægger gennem modtagelse af kollektive goder, og at *andre* skal modtage en større mængde kollektive goder end dem, der kan produceres med de produktionsfaktorer, som de frisætter gennem skatterne. Den nytteteoretisk udformede finans-

politik er en kopi af den *liberalistiske prisdannelsesproces*, medens den evneteoretisk opbyggede finanspolitik er en form for *social prisdiskrimination*. Evne- eller offerteorien er i sin praktiske anvendelse uforenelig med nytte- eller ækvivalensteorien, fordi de to teorier udspringer af vidt forskellig målsætning for finanspolitikken.

4. Om det tredje finanspolitiske formål, reguleringen af den økonomiske aktivitet i samfundet, gælder det, at det har været mode i de sidste 10—15 års finanspolitik. Finansvidenskaben fik ny inspiration, da tyske politikere efter 1933 ladende hånt om hidtidige finansvidenskabelge læresætninger anvendte det offentliges finanser til at styre *beskæftigelsen*. På grundlag af de herved indhøstede erfaringer så finansvidenskaben det som sin opgave at formulere en teori, der lod sig anvende i det nye finanspolitiske formåls tjeneste. Atter et eksempel på, at finansvidenskaben udvikler sig, om ikke som en efterrationalisering af, så dog under indflydelse af forudgående praktisk-politisk målsætning og handling.

Man kan umiddelbart forledes til at tro, at de nye finansvidenskabelige erobringer<sup>1)</sup>, der er gjort udfra den moderne målsætning, ligger i et helt *andet plan* end de hidtidige finansvidenskabelige teorier. Nytte- eller ækvivalensteorien begrundet en finanspolitik, der blot tager sigte på at fordele produktionsfaktorerne optimalt mellem privat og offentlig anvendelse, og evne- eller offerteorien omfordeler indkomsterne med henblik på udlig- ning af grænsenyttens, efter at disse er skabt gennem markedets aflønning af produktionsfaktorerne. Anvendt i praksis implicerer disse to teorier, at finanspolitikken forholder sig *neutral*<sup>1)</sup> overfor produktionsfaktorernes beskæftigelsesgrad, eller rettere at den udspiller sig i et samfund med fuld beskæftigelse af produktionsressourcerne. Den nye og tredje finansvidenskabelige teori derimod udformer principperne for et offentligt finanssystem, der sigter imod at virke ekspansivt eller kontraktivt overfor selve *beskæftigelsesgraden* i samfundet, og altså kommer man umiddelbart til det resultat, at der ikke kan være tale om nogen konflikt, når teorierne ligger i så vidt forskellige plan.

Denne opfattelse er kun rigtig, forsåvidt angår den del af moderne finansteori, der kan betegnes som *under- og overbalanceringsteorien*. Hidtil havde finansvidenskaben ved at arbejde med forudsætningen om fuld be-

1) I en jubilæumsartikel må det være tilladt at minde om, at dansk nationaløkonomi har ydet væsentlige bidrag til den moderne finansteoris udvikling. Hermed tænkes på *Jørgen Pedersen* (»Einige Probleme der Finanzwirtschaft«, *Weltw. Archiv*, 1937), *Kjeld Philip* (»Det offentliges Finanspolitik og den økonomiske Aktivitet«, 1942) og *Jørgen Gelting* (»Finansprocessen i det økonomiske Kredsløb«, 1948).

1) Hermed menes »generel neutralitet«, ikke »speciel neutralitet«. Om disse begreber se *Philip*, anf. bog, kap. XI og XII. *Overvæltning læren* viste, at den gamle finansteori var klar over, at finanspolitikken ikke var »specielt« neutral.

skæftigelse måttet afvise lånefinansiering af løbende udgifter som virkende inflatorisk for så iøvrigt at interessere sig for de problemer, der var knyttet til produktionsfaktor- og indkomstoverflytningerne via de offentlige finanser, således som det skete gennem udformningen af henholdsvis nytte- og evneteorierne. At finansvidenskaben så til gengæld, da forudsætningen om fuld beskæftigelse blev urealistisk, ændrede syn på spørgsmålet om lånefinansiering af løbende udgifter og i det hele vendte sig fra fordelingsproblemet til spørgsmålet om sammenhængen mellem lånefinansiering og økonomisk aktivitet, var i og for sig kun udtryk for en *ændring af interessefelt*, ikke for et radikalt brud med fortiden. Men moderne finansteori er *andet og mere* end under- og overbalancerings teori, og her er det, at en sammenligning med hidtidig teori afslører visse konflikter.

I sin videre udformning gør moderne finansteori den opdagelse, at opkrævning af indtægter og afholdelse af udgifter via de offentlige kasser kan virke ekspansivt eller kontraktivt på den samlede økonomiske aktivitet, *selvom der er balance* mellem summen af løbende indtægter og udgifter på de offentlige budgetter. Opdagelsen sker i det øjeblik, da finansvidenskaben under påvirkning af den samtidige udvikling i den centrale økonomiske teori analyserer de forskellige indtægts- og udgiftsarters evne til at fremkalde en anden anvendelse af nationalindkomsten til *forbrug og opsparing* end den, der ville fremkomme uden de offentlige finansers mellemkomst. Det viser sig da, at beskatnings- og udgiftssystemer, der er indrettet efter hidtidige finansvidenskabelige teorier, i givne situationer er ude af stand til at opfylde det moderne finanspolitiske formål eller ligefrem neutraliserer de tilsigtede virkninger af under- eller overbalanceringspolitik.

Det er således indlysende, at en på *evneteorien* hvilende tilrettelæggelse af offentlige indtægters opkrævning og offentlige udgifters afholdelse virker *ekspansivt* på den økonomiske aktivitet i samfundet, fordi den overfører midler fra indkomster med stor opsparingskvote til indkomster med stor forbrugskvote. I en situation, hvor der er tendens til overfuld beskæftigelse og inflatering af løn- og profitniveau, og hvor den moderne finanspolitiske målsætning kræver en *kontraktiv* finanspolitik, bliver der altså brug for en indkomstoverflytning i *modsat* retning af den, der følges gennem den evnetoretisk begrundede og derfor indtægtsudjævnende indretning af finanspolitikken. At den indtægtsudjævnende finanspolitik således *ingenlunde er neutral* overfor den økonomiske aktivitet, er i den her skildrede konjunkturfase en ubehagelig overraskelse for de velmenende politikere, der sværger til evneteorien, hvad de senere års hjemlige finanspolitiske diskussion tydeligt har vist. De pågældende politikere kan så til gengæld trøste sig med, at evneteorien og ekspansionsteori *supplerer* hinanden på harmonisk måde ved indretningen af finanspolitikken, når denne i over-



ensstemmelse med moderne målsætning skal løfte den økonomiske aktivitet op fra konjunktorens bølgedal eller skal kvæle en nedgangsbevægelse i starten. Det er vel iøvrigt også i en sådan situation, hvor der ganske bortset fra de ekspansive virkninger er mest brug for en *socialt* betonet og dermed evneteoretisk begrundet indkomstudjævrende finanspolitik.

I den udstrækning det er muligt med *nytteteorien* som udgangspunkt at indrette finanspolitikken således, at den virker som en ligevægtsmekanisme mellem forbrug og produktion af offentlige ydelser, kan finanspolitikken ikke virke hverken ekspansivt eller kontraktivt overfor den økonomiske aktivitet. Beskatningen kan under et sådant system, hvor der er tale om frit forbrugsvalg overfor de offentlige ydelser, ikke beslaglægge opsparring, og afholdelsen af udgifter kan ikke beslaglægge produktionsfaktorer, som ikke er frisat gennem beskatningen. En *nytteteoretisk inspireret udformning af finanspolitikken* er således *generelt uforenelig* med den moderne finanspolitiske målsætning, fordi den forholder sig neutral overfor den økonomiske aktivitet i samfundet. Kun i det *grænsetilfælde*, at den økonomiske aktivitet i forvejen som følge af kræfter, der ligger udenfor de offentlige finanser, befinder sig på den ønskede højde, således at der består frygt for, at den totale økonomiske balance skal blive forstyrret fra de offentlige finansers side, er der harmoni mellem nytteteori og moderne teori. Nytteteorien vil altså anvendt på hele finansprocessen i dette tilfælde sikre både partiel ligevægt i klassisk forstand og total ligevægt i moderne forstand.<sup>1)</sup>

Denne konfrontation af hidtidig og moderne finansteori kan imidlertid også ses i lys af den del af moderne teori, der ovenfor er betegnet som *under- og overbalancerings teori*, idet denne netop bygger på de aktivitetsvirkninger, der indtræder, når finanspolitikken gennem udgifterne efterspørger enten flere eller færre produktionsfaktorer, end den samtidig frisætter gennem opkrævningen af indtægter. At *evneteorien* fører til en finanspolitik, der ikke er neutral overfor den økonomiske aktivitet, selvom der er balance på det offentlige budget, beror på, at den bryder balancen for den enkelte mellem hans udbud af produktionsfaktorer til offentlig anvendelse og hans efterspørgsel efter offentlige ydelser, hvorved der *eo ipso* ikke behøver at blive ligevægt mellem det samlede af skatterne fremkaldte udbud af og det offentlige af udgifterne fremkaldte samlede efterspørgsel efter produktionsfaktorer. Ved fortrinsvis at øge forbruget med midler, der ellers ville være blevet opsparet, efterspørger den *evneteoretisk* begrundede finanspolitik under budgetligevægt nemlig en større mængde produktionsfaktorer, end den selv frisætter, og altså kommer der en ekspansiv virkning, medens modpolen hertil, en finanspolitik vendende *den*

<sup>1)</sup> For alle eventualiteters skyld bemærkes, at disse konklusioner angående forholdet mellem nytteteori og moderne teori kun gælder under den *princielle* forudsætning, at det er muligt at administrere de offentlige finanser i fuld overensstemmelse med nytteteorien.

*tunge ende nedad* i beskatningen og udgiftsanvendelsen selv ved ligevægt på budgettet frisætter flere produktionskræfter, end den selv efterspørger, og altså kommer der en kontraktiv virkning. Derimod vil der, når der i overensstemmelse med den *nytteteoretisk* begrundede finanspolitik etableres balance mellem den enkeltes forbrug af offentlige ydelser og den mængde produktionsfaktorer, som han gennem skatten frisætter til produktion af dette sit forbrug, *eo ipso* også blive balance såvel mellem indtægts- og udgiftssiderne på det offentliges budget som mellem det offentliges samlede anvendelse af produktionskræfter og den mængde produktionskræfter, der er blevet frisat gennem den samlede beskatning, og altså bliver der ikke tale om nogen aktivitetspåvirkning. Set på denne baggrund ligger moderne finansteori *som helhed* og hidtidig finansteori alligevel ikke i så forskellige plan, som man umiddelbart skulle tro.

5. I afsnittet om de offentlige ydelser i det sidst udkomne danske nationalbudget hedder det, at »samtidig med at stat og kommune gennem finanspolitikken søger at regulere den økonomiske aktivitet og at foretage en udjævning af indkomstfordelingen, tilstræber de at tilgodese en række behov, som tilfredsstilles bedre og billigere, når det sker kollektivt«. Denne udtalelse, der vel er karakteristisk for et almindeligt finanspolitisk syn af idag, er for så vidt rigtig, som det nuværende danske beskatnings- og udgiftssystem *på een gang* indeholder regler, der er opstillet udfra det ene eller det andet eller det tredje af de tre formål. Men udtalelsen er samtidig ufuldstændig, for så vidt som der savnes en tilføjelse om, at hvis der på een gang over hele systemet lægges lige stor vægt på disse tre formål, vil virkningerne af de i medfør heraf anvendte finanspolitiske midler i visse situationer ophæve hinanden.

Da det må forudses, at der fortsat, med skiftende vægt efter økonomisk udvikling og politisk konstellation, vil blive stillet krav af alle tre kategorier til finanspolitikken, bliver det en vigtig opgave for finansvidenskaben at trænge til bunds i *virkningsgraden* af et system, der er præget af denne tredelte finanspolitiske målsætning. Denne analyse af virkningsgraden i henseende til produktionsfaktorernes fordeling, indkomstfordelingen og den økonomiske aktivitet fører atter over i, at finansvidenskaben må beskæftige sig med de *administrative* problemer, der er knyttet til den tredelte målsætning. Politikerne forlanger i virkeligheden, at systemet opdeles i tre sektorer med indbyrdes forskydelige grænser i overensstemmelse med den skiftende vægt, politikerne lægger på hvert af de tre formål. Skal dette forlangende opfyldes, forudsætter det, at finansvidenskaben på een gang kan måle den økonomiske virkningsgrad af finanspolitikken og besvare dennes administrative problemer.

Her i landet har man i det sidste par år været vidne til, hvorledes kravene om en kontraktiv finanspolitik som led i dirigeringen af den økono-

miske aktivitet bort fra overanspændelse har *kollideret* med kravene om opretholdelse af en indkomstudjævne finanspolitik. I hvilken udstrækning de heraf affødte finanspolitiske foranstaltningers virkninger måtte have ophævet hinanden, vides der i realiteten ikke meget om. Det sidste par års finanspolitiske diskussion giver desuden et vidnesbyrd om, at det herskende system *administrativt* virker overordentlig stift og uelastisk overfor de skiftende krav, der fra politisk side stilles til de offentlige finansers ledelse. Denne erfaring viser, at en finansvidenskabelig gennemtænkning af de administrative muligheder for teoriernes anvendelse er på sin plads.

Blandt de nye landvindinger, finansvidenskaben har gjort i forbindelse med udviklingen af den moderne finansteori, er opklaringen af finanspolitikens forhold til *rentepolitikken*, der indtil den moderne finanspolitiske målsætnings fremkomst sad inde med eneretten på at styre den økonomiske aktivitet<sup>1)</sup>. Men også *prispolitikken*, der ligesom finanspolitikken i lang tid har taget sigte på indkomstfordelende formål, påvirker den økonomiske aktivitet, og dette gør det nødvendigt for finansvidenskaben at klarlægge finanspolitikens *forhold til prispolitikken*, der endnu ikke er blevet videnskabeligt belyst.

I særlig grad melder sig her spørgsmålet om finanspolitikens evne til at neutralisere den offentlige prisregulerings uønskede virkninger på aktiviteten. Set i den moderne centrale økonomiske teoris belysning vil *minimalprisregulering* som hovedregel fremkalde en *kontraktiv* indflydelse på den økonomiske aktivitet, fordi den overflytter midler fra indkomster med høj opsparingskvote, og i indeværende tiår er man belært af moderne central økonomisk teori blevet klar over, at krigs- og efterkrigstidens *maksimalprisregulering* ved at øge forbrugsevnen og hæmme opsparingen har virket *ekspansivt* overfor aktiviteten. Da der i begge tilfælde er tale om uønskede virkninger af en socialt betonet indkomstfordelende politik, stilles det spørgsmål til finansvidenskaben, om finanspolitikken kan sættes ind imod disse uønskede virkninger. Det er da også forekommet flere gange under pengesaneringsdebatten ude og hjemme efter krigen, at politikere har efterspurgt finanspolitiske foranstaltninger, der kan afbøde den af maksimalprisreguleringen fremkaldte overefterspørgsel på vare- og arbejdsmarkedet. Den omstændighed, at prisreguleringen er langt mere individualiserende overfor producenter og forbrugere end finanspolitikken, begrundes en mistanke om, at det bliver vanskeligt for finanspolitikken at løse en sådan neutraliserende opgave.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Jørgen Pedersen har fornylig givet en grafisk fremstilling af forholdet mellem rentestrukturen og finansstrukturen. Se hans artikel »Interest rates, employment and changes in population«, *Kyklos* vol. II, 1948, fasc. 1.

<sup>2)</sup> Problemet behandles af Jørgen Gelling i en artikel i *Finanstidende* for den 15. december 1948 (»Forhastet Optimisme«). Jørgen Pedersen og Kjeld Philip berører også forbindelsen mellem finanspolitik og prisregulering i deres artikler i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1.—2. hefte 1949.

Også på anden måde kan *prisreguleringen* tænkes at få konsekvenser for finansvidenskabens valg af opgaver. Hermed tænkes på mulighederne for at afbøde prisreguleringens uønskede virkninger på *produktiviteten* i samfundet.

Der er blandt økonomer stort set enighed om, at den frie prisdannelse, ved at aflønne individerne i forhold til deres produktive indsats og ikke i forhold til deres behov, har en positiv indvirkning på produktiviteten. Der er følgelig blandt økonomer også enighed om, at et produktivitetsfremmende *incitament* forsvinder, når den frie prisdannelse sættes ud af funktion, det være sig ved statslig eller ved privat monopolistisk intervention.

Når det forholder sig således, er der ikke noget mærkeligt i, at *politikernes krav* til finanspolitikken om, at den skal indrettes med henblik på at opmuntre initiativ, flid, arbejdsomhed og sparsommelighed, vokser i styrke i samme grad, som prisdannelsen fjerner sig fra den liberale idealtilstand. Medvirkende hertil er det naturligvis, at den *evneteoretisk* begrundede indretning af beskatningen, efterhånden som en stadig større andel af nationalindkomsten passerer de offentlige kasser, rammer den marginale indkomst overordentlig hårdt og samtidig afskærer forbindelsen mellem ydelse og modydelse for skattebetaleren.

Den vending, der er ved at ske i den finanspolitiske målsætning gennem kravene om, at finanspolitikken ialtfald i nogen udstrækning bør indrettes med produktivitetsfremmende formål for øje, kan også på anden måde ses som en konsekvens af *prisreguleringen*. Denne har nemlig i det sidste tiår både ude og hjemme varetaget sociale *indkomstudjævnende* opgaver af samme karakter som dem, der har været tildelt finanspolitikken, siden evneteorien kom i højsædet, og resultatet er blevet, at indkomstoverflytningen fra mere til mindre bemidlede efterhånden er blevet forøget i væsentlig grad. Maksimalprisreguleringen i de senere år har måske overflyttet betydelig større beløb end den samtidige progressive indkomstbeskatning. Men når prisreguleringen således virker socialt indkomstudjævnende i måske større målestok end den evneteoretisk begrundede finanspolitik, kommer politikerne logisk ind på den tanke, at finanspolitikken uden skade for indkomstudjævningen kan få andre opgaver. Da de så samtidig opdager, at den indkomstudjævnedes prisregulering har uønskede virkninger på produktiviteten, kommer de videre til det både logiske og bagvendte ræsonnement, at *finanspolitikken* kan overlade socialpolitikken til prisreguleringen for så til gengæld at overtage den *produktivtetsfremmende* funktion, som prisdannelsen ikke mere kan løse, fordi den reguleres i indkomstudjævnende øjemed. Hvad man på een gang opnår, henholdsvis mister ved prisreguleringen, vil man give afkald på, henholdsvis opnå gennem finanspolitikken.

Som mere *generel* forklaring på, at produktivitetssynspunkter er ifærd med at vinde indpas i den finanspolitiske målsætning, gælder det, at flere

års *fuld beskæftigelse* i almindelighed har skabt interesse for den økonomiske politikks evne til at påvirke produktiviteten. Under fuld beskæftigelse er en forøgelse af nationalproduktet kun mulig gennem en forøgelse af produktionen pr. anvendt arbejdstime, og også den finanspolitiske målsætning *smittes* naturligt af den interesse for produktiviteten, der følger af fuld beskæftigelse, ligegyldigt med hvilke midler denne måtte være fremkaldt.

Under disse forhold lader en videnskabelig *analyse* af finanspolitikken muligheder for at påvirke produktiviteten, gennem indretningen af beskatningen eller via formerne for udgifternes afholdelse eller ad begge veje, sig ikke afvise. Der er tegn til, at finansteoretikerne erkender dette, og resultatet af en sådan analyse måtte da med de nævnte *politiske* krav som baggrund blive anvisninger på finanspolitiske midler, som kan tilgodese den produktivitsfremmende målsætning. Den aktuelle diskussion om finanspolitikken virkninger på investeringstilbøjelighed og opsparings-tilbøjelighed, på foretagsomhed og arbejdslyst drejer sig om *produktivitsvirkninger*, og den viser, hvilken vej vinden blæser for finansvidenskaben.

På forhånd er det vel ikke usandsynligt, at finansvidenskaben herved føres tilbage til *nytteteoretiske* anvisninger, der på et større felt af de offentlige finanser, end det længe har været tilfældet, kan retablere forbindelse mellem ydelse og modydelse for den enkelte skatteborger. Men også en tilbagevenden til primitive tiders finanspolitiske hjælpemidler saasom *næringsskat* og *kopskat* i mere eller mindre moderniseret form<sup>1)</sup> forekommer sandsynlig i denne forbindelse. Ligesom faste omkostninger opfordrer disse faste skatter til optimal kapacitetsudnyttelse, idet der herved sker en afvæltning af skatten. — Slår sådanne gætterier til, vil finansvidenskaben under *politikernes* skiftende målsætning med andre ord snart have nået kompasset rundt; udviklingen gentager sig i ændrede former.

---

<sup>1)</sup> *Ragnar Frisch* har fornylig beskæftiget sig med tanker af denne art i to stencilerede artikler fra Oslo Universitets Socialøkonomiske Institut, »Den optimale arbejdsinnsats«, Oslo 1948. Han fremsætter her tanken om en »innsatsupåvirket skatt« som middel til at styre arbejdsintensiteten i optimal retning.