

STATSBUDGETTET OG DETS PROBLEMER ¹⁾

AF THORKIL KRISTENSEN

DEN bekendte afdøde amerikanske økonom Irving Fisher sagde engang, at når man stod overfor et eller andet problem, skulle man stille sig fire spørgsmål: 1) hvad er det egentlig, der foregår, 2) hvorfor foregår det, 3) hvor fører det hen, og 4) hvad skal vi gøre ved det? Jeg synes egentlig, at det er et meget nyttigt skema at anlægge på statsbudgettet og dets problemer, og jeg vil forsøge at gå frem i store træk efter denne firdeling.

Jeg skal bruge så få tal som muligt, men enkelte tal er nødvendige for at give et billede. I de sidste to år er statsbudgettet i videre forstand steget med omtrent en milliard kroner, fra godt 2,4 milliarder til ca. 3,4 milliarder. Når jeg taler om statsbudgettet »i videre forstand«, betyder det, at jeg inkluderer både drifts- og anlægsudgifter for selve statskassen samt for den fælleskommunale udligningsfond og vejfonden, som jo også er undergivet statens lovgivning og administration. Næste år vil statsbudgettet også stige, antagelig væsentlig mindre end den årlige stigning i de sidste to år, men det afhænger af, i hvilken grad de forslag, jeg regner, at regeringen vil komme med hen på vinteren, vinder rigsdagens bifald.

Når der har været denne store stigning i det sidste par år, skyldes det kort og godt to årsager. Den ene er det forøgede forsvar, og den anden er inflationen. De tegner sig i de to sidst forløbne år hver for ca. halvdelen. Næste år vil inflationen, om alt går, som det tyder på i dag, betyde væsentligt mindre, medens forsvarsudgifterne igen vil stige betydeligt.

Når jeg taler om statsbudgettet, statsudgifterne »i videre forstand«, er det dog ikke i videste forstand, for deri bør man også inkludere det, jeg vil kalde for lånebudgettet. Staten giver i disse år mange penge ud på kapitalmarkedet, dels til afdrag på forfaldne statslån og dels til udlån — boligstøttelovgivningen, Marshall-lån o. s. v. Man kan regne med, at det årlige udgiftsbeløb på dette lånebudget i øjeblikket er ca. 1 milliard kr., hvoraf halvdelen, måske godt og vel halvdelen, går til udlån — boligstøtte

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 25. november 1952.

STATSBUDGETTET OG DETS PROBLEMER ¹⁾

AF THORKIL KRISTENSEN

DEN bekendte afdøde amerikanske økonom Irving Fisher sagde engang, at når man stod overfor et eller andet problem, skulle man stille sig fire spørgsmål: 1) hvad er det egentlig, der foregår, 2) hvorfor foregår det, 3) hvor fører det hen, og 4) hvad skal vi gøre ved det? Jeg synes egentlig, at det er et meget nyttigt skema at anlægge på statsbudgettet og dets problemer, og jeg vil forsøge at gå frem i store træk efter denne firdeling.

Jeg skal bruge så få tal som muligt, men enkelte tal er nødvendige for at give et billede. I de sidste to år er statsbudgettet i videre forstand steget med omtrent en milliard kroner, fra godt 2,4 milliarder til ca. 3,4 milliarder. Når jeg taler om statsbudgettet »i videre forstand«, betyder det, at jeg inkluderer både drifts- og anlægsudgifter for selve statskassen samt for den fælleskommunale udligningsfond og vejfonden, som jo også er undergivet statens lovgivning og administration. Næste år vil statsbudgettet også stige, antagelig væsentlig mindre end den årlige stigning i de sidste to år, men det afhænger af, i hvilken grad de forslag, jeg regner, at regeringen vil komme med hen på vinteren, vinder rigsdagens bifald.

Når der har været denne store stigning i det sidste par år, skyldes det kort og godt to årsager. Den ene er det forøgede forsvar, og den anden er inflationen. De tegner sig i de to sidst forløbne år hver for ca. halvdelen. Næste år vil inflationen, om alt går, som det tyder på i dag, betyde væsentligt mindre, medens forsvarsudgifterne igen vil stige betydeligt.

Når jeg taler om statsbudgettet, statsudgifterne »i videre forstand«, er det dog ikke i videste forstand, for deri bør man også inkludere det, jeg vil kalde for lånebudgettet. Staten giver i disse år mange penge ud på kapitalmarkedet, dels til afdrag på forfaldne statslån og dels til udlån — boligstøttelovgivningen, Marshall-lån o. s. v. Man kan regne med, at det årlige udgiftsbeløb på dette lånebudget i øjeblikket er ca. 1 milliard kr., hvoraf halvdelen, måske godt og vel halvdelen, går til udlån — boligstøtte

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 25. november 1952.

o. s. v. —, medens den anden — lille — halvdel går til afdrag på statsgælden. Det er jo meget store afdrag at betale på statsgælden. Det hænger sammen med, at vi under krigen og en kort tid derefter emitterede meget betydelige beløb af forholdsvis korte statspapirer for at opsuge de mange penge, der var kommet ud i tyskertiden. Det er for en stor del disse gældsposter, der nu forfalder til betaling. De beløb, der går ud på lånebudgettet, har jo ikke den samme direkte virkning på den økonomiske aktivitet, på indkomststrømmen, som dem, der går ud over drifts- og anlægsbudgettet som lønninger o. s. v., men de har den samme indvirkning på likviditeten i samfundet, på bankernes kassebeholdning og vilje til at låne ud, på renteniveauet o. s. v.

Hvis man skal vurdere den udvikling, der her er ved at foregå, er det naturligvis ikke heldigt alene at se på en to—tre år, om hvilke det må erkendes, at meget af det, der foregår nu, er særdeles ekstraordinært, forhåbentlig da, både ekstraordinært i form af de forøgede forsvarsudgifter og i form af den inflatoriske udvikling, vi har haft her og i andre lande, iøvrigt jo for en stor del på grund af den internationale oprustning og dens baggrund, Koreakrigen. Det er derfor rimeligt at prøve på at betragte en noget længere periode for at se, om vi, også bortset fra de nuværende meget ekstraordinære forhold, er inde i en stigende udvikling for statsbudgettets vedkommende, og der vil jeg se på en 15-årig periode, som ganske vist ikke er helt gennemlevet, men som vi omtrent kan overse, nemlig fra 1938 til 1953, altså fra lige før krigen til det finansår, hvis budget skal behandles på rigsdagen i vinter.

Hvis man ser på de nøgne kronebeløb, er der foregået en meget stærk vækst i disse år, men det er klart, at hvis vi skal vurdere betydningen af denne vækst, må vi straks skrælle en hel del væk. Vi må tage hensyn dels til, at befolkningen vokser vel omkring 1 pct. om året, og dels naturligvis til prisniveauets meget store stigning i denne periode, godt og vel en fordobling, hvis vi regner efter detailpristallet. Hvis vi omregner budgettet fra før krigen, fra 1938, under hensyn til prisstigningen og under hensyn til folketallets stigning, kommer vi til et tal, der er lidt mindre end halvdelen af statsbudgettet, som det antagelig vil se ud i 1953. Det tyder på, at selv når vi ser bort fra pristallets og folketallets vækst, er statsbudgettet reelt fordoblet, altså at det reelle statsbudget pr. indbygger målt i faste kroner stort set skulle være fordoblet. Jeg må dog straks sige, at det giver en lidt overdreven forestilling om stigningen, hvis vi holder os til drifts- og anlægsbudgettet, fordi detailpristallet ikke er nogen helt god målestok. I virkeligheden er den egentlige samlede prisstigning i samfundet af forskellige grunde større end den, detailpristallet måler — det skal jeg ikke komme nærmere ind på. Der kunne derfor være noget, der taler for i stedet for de tal, jeg har nævnt, folketallets vækst og pristallets vækst, hellere at se

på nationalindkomstens vækst, og der har jeg fået beregnet, at hvis vi sammenligner statsbudgettet, drifts- og anlægsbudgettet i den betydning, jeg her har talt om, med nettonationalindkomsten, så var det ca. 11 pct. af denne i 1938, og det vil formentlig ligge omkring 17 pct. i 1953. Men dertil kommer så det store lånebudget. Der var jo ikke ret meget lånebudget før krigen. Hvis vi tager lånebudgettet med ind herunder, hvad man delvis kan, i hvert fald for de likviditetsmæssige virkninger vedkommende, bliver naturligvis væksten større end den, jeg her har nævnt. For at gøre billedet fuldstændigt skal jeg nævne, at de offentlige finanser jo også omfatter kommunerne, hvis budget er noget mindre end statens og navnlig er vokset mindre end statens. Medens altså statsbudgettet reelt omfattede 11 pct. af nationalindkomsten før krigen, var kommunernes samlede budget mellem 8 og 9 pct., og det er antagelig i dag ikke mere end 8 pct., således at kommunernes budget stort set har fulgt nationalindkomstens udvikling, medens der er foregået en stærk stigning i statsbudgettet, navnlig hvis vi tager lånevirkksomheden i betragtning.

Det er altså den udvikling, der er foregået, og hvis man nu spørger, om den er foruroligende, vil jeg dertil straks sige, at jeg mener ikke, at det omfang, de offentlige udgifter har i dag, er foruroligende. Der er mange andre lande, vel de fleste af de lande, vi kender noget videre til, hvor de offentlige udgifter, i hvert fald statsbudgettet, er relativt større end her i Danmark. Derimod mener jeg, at hvis den vækst, der er foregået i denne periode, fortsætter ret længe, vil den have foruroligende konsekvenser. Vi kan undertiden høre folk sige, at nu har vi nået grænsen for skatternes højde; det er der flere, der har sagt, som selv senere har været med til at forhøje skatterne yderligere. Jeg mener ikke, det er tilrådeligt at bruge så kategoriske udtryk. Jeg vil hellere bruge den vending, at den gamle regel om, at for lidt og for meget fordærver alting, naturligvis også gælder for statsbudgettet, og jeg vil mene, at hvis der foregår en betydelig yderligere vækst ud over det, vi har i dag, altså en vækst af statsbudgettet i forhold til nationalindkomsten, vil de uheldige bivirkninger efterhånden begynde at vokse i betydelig udstrækning. Det skal jeg senere vende tilbage til, men jeg vil altså meget værge mig imod, at det, jeg her har sagt, skulle kunne fortolkes derhen, at jeg mener, at den nuværende tilstand er foruroligende. At den ikke er det, synes jeg, man kan se bl. a. deraf, at vi har praktisk talt fuld beskæftigelse, og at den private opsparing i det sidste år har været stigende — det er jo navnlig lysten til at producere og opspare, man har sat i forbindelse med skatternes højde — men det forhindrer ikke, at jeg mener, at vi er ved at nå et niveau, hvor vi skal tænke os godt om ved hvert yderligere skridt fremad.

Det var Irving Fishers første spørgsmål: hvad er det, der foregår? Vi kommer så til det andet: hvorfor foregår denne udvikling? Her er det

naturligt først at se på forsvarsudbygningen, der foregår i øjeblikket. For tiden stiger forsvarsbudgettet, indbefattet anlægsudgifter, med ca. 200 mill. kr. årligt. Det er altså en betydelig del af den vækst, der foregår på det samlede statsbudget, men det er klart, at det er en ekstraordinær stigning, for ganske vist — det skal jeg vende tilbage til — vil forsvarsbudgettet være stadig stigende i de kommende år, men det vil formentlig ikke blive ved at stige i samme takt som nu. Ser vi på perioden fra 1938 til nu, vil jeg regne, at forsvarets udbygning tegner sig for rundt regnet en trediedel af den reelle vækst i statsbudgettet i denne periode. Det er altså nok en væsentlig del af forklaringen, men det er ingenlunde hele forklaringen; det er ikke engang det halve.

Foruden forsvarets udbygning kan man nævne en række ekstraordinære udgifter af mere eller mindre internationalt præget art i disse år, alt sammen noget, som på den ene eller den anden måde er virkninger af den anden verdenskrig og de internationalt urolige tider, som er fulgt i dens kølvand. Jeg nævner sådanne ting som Danmarks deltagelse i F. N. og i andre internationale organisationer, jeg nævner udsendelsen af »Jutlandia« til Korea, jeg nævner den store opbygning, der foregår i Grønland og Færøerne, efter at vi igen er kommet i forbindelse med dem. Man kan naturligvis også nævne den ekstraordinære administration, som krigen og afspærringen førte med sig, og som nu til dels er under afvikling. Alle disse ting koster ganske betragtelige beløb, men i forhold til det samlede statsbudget er de alligevel forholdsvis små, og man må i hvert fald om visse af dem antage, at de er forbigående. Derimod vil sådan noget som vor deltagelse i de store internationale organisationer jo utvivlsomt blive et varigt fænomen, også bortset fra den side af det, som har med forsvaret at gøre.

Men det, jeg navnlig vil fremhæve som en hovedårsag til den udvikling af statsbudgettet, som er foregået i disse 14—15 år, det som jeg tror er det mere grundlæggende træk i denne udvikling, samtidig det som jeg tror vi skal passe på i den kommende tid, er det, jeg vil kalde for tilskud i videre forstand — jeg understreger: i videre forstand —, dette at staten på en lang række områder yder tilskud til betalingen af ting, der kommer borgeren til nytte. Det har staten i denne periode gjort i stigende udstrækning, endda i meget betydeligt stigende udstrækning på mange områder.

Her tænker de fleste naturligvis straks på rugbrødet, hvor staten i øjeblikket betaler ca. 100 mill. kr. om året, på mælken, hvor tallet vel ligger omkring ved 70 mill. kr., og fodtøjet, som i dette finansår koster ca. 30 mill. kr., men jeg vil ingenlunde alene holde mig til disse ting. Der er nemlig mange andre, små og store imellem hinanden, og mange af dem er ikke tilstrækkelig bekendt i offentligheden. Jeg tror derfor, det er nyttigt at nævne nogle af dem.

Jeg nævner statens tilskud til invalideforsikringen. Den blev indført

i 1933. Da blev der indført et kontingent, som skulle betales af de forsikrede, og et andet kontingent, som skulle betales af arbejdsgiverne, og så var der naturligvis offentlige tilskud ved siden af. Arbejdsgivernes tilskud er overhovedet ikke forhøjet siden 1933, de forsikredes eget bidrag er forhøjet en lille smule, jeg tror, det var i 1937, men i det store og hele har altså disse to bidrag holdt sig uforandrede siden starten, og derfor er der foregået en voldsom vækst i statens tilskud til invalideforsikringen, som i stigende udstrækning har mistet det præg af forsikring, man dengang forsøgte at give den.

Jeg nævner et andet tilfælde, og her kommer vi til en af forklaringerne på, at statens budget er steget mere end kommunernes. Staten betaler jo tilskud til en række af kommunernes funktioner. Et af disse tilskud er til skolerne, til lærerlønningerne, og her har vi det princip, som man kan genfinde en afspejling af på en række andre områder, at kommunerne i hovedsagen betaler den del af lærerlønnen, som ligger fast, nemlig grundlønnen, medens staten i hovedsagen betaler den del, der stiger med prisniveauet, nemlig reguleringstillægget. Deraf følger automatisk, at efterhånden som inflationen har gjort reguleringstillægget til en stadig større del af den samlede lønmasse, er statens bidrag blevet en stadig større del af folkeskolens finansiering, medens kommunernes er blevet en tilsvarende mindre andel. Noget tilsvarende gælder for folkekirkens lønninger, hvor den kirkelige ligning bærer en mindre del og statens tilskud en større del af den samlede udgift, end den gjorde før krigen, af ganske tilsvarende grund som ved lærerlønningerne. Det samme gælder iøvrigt en række private institutioners lønninger og pensionsudgifter. Der er jo en lang række private og halvofficielle foreninger og institutioner, som gør samfundsnyttigt arbejde, og som derfor får tilskud af staten. På en lang række områder er statens tilskud vokset, ikke blot fordi prisniveauet er steget, men også vokset i den betydning, at statens tilskud er blevet en større del af den samlede finansiering end før, fordi staten har båret en meget stor del af prisstigningen. Jeg nævner en ting som handelsskolernes pensionsudgifter, hvor reguleringstillægget nu for 100 pct.s vedkommende er overtaget af staten.

Der er andre ting, og jeg skal nævne et par meget store ting. Det ene er statsbanerne, hvis underskud er en meget stor post på statsbudgettet og ville være endnu større, hvis den del af statens pensionsbyrde, som skyldes forhenværende statsbanetjenestemænd, kunne posteres på statsbanernes regnskab, hvad den jo egentlig burde. I så fald ville statsbanernes underskud i det næste finansår blive væsentligt over 100 mill. kr. — dette til trods for, at statsbanerne er meget stærkere trafikeret, end de var før krigen. Jeg skal her bare nævne den ene forklaring derpå — der kan være flere andre — at statsbanernes takster, og det gælder både gods og passagerer, er steget væsentligt mindre end prisniveauet i den periode, der her er

tale om. Altså også her gælder det, at staten betaler en stigende del af, hvad det koster at sende passagerer og gods med D. S. B., Det vil sige, at en del af, hvad det koster at rejse, betaler vi på billetkontoret, en anden del på skattekontoret, og den sidste del er en stigende del.

Jeg har strejft pensionerne. Som De sikkert ved, er det sådan, at tjenestemændene betaler et bidrag til deres egen pensionering, men dette bidrag er kun en vis procent af den faste del af lønnen. Efterhånden som regulerings-tillægget vokser, vokser tjenestemændenes lønninger, deres pensionsbidrag vokser ikke tilsvarende, men pensionisternes indtægter vokser tilsvarende og endda mere, fordi pensionisterne gennemsnitlig har fået en større indtægtsforøgelse end de aktive tjenestemænd, og hele dette regulerings-tillæg til pensionisterne betales uafkortet af staten. Pensionsparagraffen på finansloven var sidste år, om jeg husker ret, af størrelsesordenen 148 mill. kr., hvoraf tjenestemændenes bidrag var de 12 mill. kr. og statens de 136 mill. kr. Jeg er naturligvis på det rene med, at hvis man ikke havde denne pensionsordning, ville den store del af de pågældende — vel ikke dem allesammen, men mange af dem — melde sig som aldersrentemodtagere, og jeg er derfor klar over, at det tal, jeg her har nævnt for pensionerne, ikke er hele byrden, men her er altså igen et eksempel på, at staten bærer konsekvenserne af prisstigningen.

Til allersidst skal jeg nævne det vigtigste eksempel herpå, nemlig boligstøtte- og boliglovgivningen. Her har vi fået det samme princip, at befolkningen skulle skånes for konsekvensen af prisstigningen. Derfor holdt man lejen i de gamle lejligheder nede gennem et huslejestop. Der er efterhånden kommet visse ventiler, men i det hele og store gælder det, at lejen i de gamle lejligheder ikke har fulgt med op under prisniveauets fordobling. For at det så kunne lade sig gøre at bygge nye lejligheder og få dem lejet ud i konkurrence med de billigere gamle lejligheder, har staten i stigende grad måttet yde tilskud til nybyggeriet med det resultat, at staten i øjeblikket finansierer en broderpart af boligbyggeriet her i Danmark. Det gøres i form af billige lån. Renten af disse statsboligstøttelån er forskellig for de forskellige hustyper, men i det store og hele ligger den omkring ved 2 pct., og denne rente er garanteret for en meget lang årrække, medens staten i øjeblikket låner til en effektiv rente af omkring ved 6 pct. Differencen er altså i virkeligheden et tilskud til at holde huslejen nede. Også her ser vi, at staten bærer konsekvensen af prisstigningen, og her er der endda det farlige i det, at statens kontante udbetaling er væsentlig større end tilskuddet. Vi låner i øjeblikket fra staten ca. 400 mill. kr. ud årlig til boligstøtte, en del deraf kan betragtes som tilskud på grund af den lave rente, men tilskuddet er naturligvis langt mindre end de 400 mill. kr., og det er i sig selv likviditetsmæssigt en betænkelig ting, at staten for at yde en støtte af en vis størrelse skal udbetale et beløb, der er adskillige gange støttens

omfang. Det gør jo, at det er nødvendigt, at staten selv optræder som obligationssælger på kapitalmarkedet i meget stor udstrækning. Dette er blevet et af de største statsfinansielle problemer i den sidste tid.

Dette er altså årsagerne til den udvikling, vi har set. Jeg peger her særlig på de voksende tilskud, som altså for en meget stor del er konsekvensen af inflationen eller, for at være helt nøjagtig, konsekvenserne af inflationen plus det princip, at man har søgt at holde inflationens direkte virkninger mere eller mindre borte fra befolkningen og ladet det anonyme væsen, staten, bære en stor del af inflationens virkninger. Jeg er ikke sikker på, at man altid har gjort sig tilstrækkeligt klart, at staten jo ikke er andet end befolkningens kasserer i så henseende. Jeg er naturligvis klar over, at de indtægter, staten må skaffe sig for at finansiere alle disse voksende tilskud, for en del skaffes ved skatter fra andre end dem, der får tilskuddene, og derfor foreligger der et socialt problem, en vis omfordeling af indtægterne, men for en meget stor del er det alligevel de samme samfundslag, der ville betale, hvis det var direkte betaling i butikkerne.

Vi kommer så til Irving Fishers tredje spørgsmål: hvor vil denne udvikling føre hen? Nu er der ingen, der ved, om vi får inflation eller det modsatte eller, hvad vi allesammen håber, en mellemtid, en forholdsvis stabil prisudvikling, i de kommende år. Jeg vil dog gerne sige, at efter min mening er chancen for en tilbunds gående eller blot dybtgående deflation meget ringe. Hvis den skulle gennemføres, måtte for det første arbejdslønnen gå meget betydelig ned, og så ville for det andet en stor del af de virksomheder, der er købt og erhvervet under det høje prisniveau, komme i en kriseagtig situation, rent bortset fra, at i den tid, da prisniveauet ville være for stærkt nedadgående, ville folk vente, at det kom yderligere ned, hvad der naturligvis ville bremse al investering i voldsom grad. Vi er jo endnu mange, der kan huske 20'ernes og 30'ernes kriser. Derfor tror jeg ikke på den dybtgående deflation, men håber, vi kan undgå en videre vækst af inflationen, i hvert fald i et omfang, der ligner det, vi nu har set; men man har ikke garanti derfor.

Jeg vil derfor, når jeg nu skal sige et par ord om fremtiden — og det bliver kun ganske få — se bort fra de konsekvenser, som en inflation måtte få, og bare konstatere, at der er tre faktorer, som efter min mening i hvert fald for de to vedkommende er sikre på at stille stigende krav til staten og for den tredies vedkommende kan komme til det. De tre faktorer, jeg tænker på, er forsvaret, de gamles forsørgelse og så det, jeg vil kalde kreditmarkedets krise. Vi har i øjeblikket et forsvarsbudget på ca. 800 mill. kr., det vil næste år komme op på godt og vel en milliard. Hvor længe denne stigning vil blive ved, hvor vi vil komme hen, hvor vi vil komme til at ligge i de kommende år, ved jeg ikke. Jeg skal blot til sammenligning nævne, at medens vi i år anvender ca. 3 pct. af nationalindkomsten til

forsvaret og vel næste år rundt regnet 4 pct., anvender Sverige 5 pct., Frankrig og England godt og vel 10 pct. og U.S.A. endnu mere; selv om man vel ikke ganske kan sammenligne U. S. A. med de europæiske lande. Dertil kommer jo, at Danmark af mange grunde er et land, som er vanskeligt at forsvare, og selv om vi i kraft af vort medlemsskab af Atlantpagten har berettiget forventning om hurtig og effektiv hjælp, hvis der skulle ske noget, er det klart, at et forsvar af Danmark ikke har nogen mening, hvis der ikke i selve landet er mulighed for at gøre en meget betydelig indsats, for at tage det første stød. Ellers risikerer man jo, at selv en meget hurtig hjælp kommer for sent og derfor går til spilde. Jeg vil derfor — uden at jeg vil nævne noget tal — antage, at forsvarsbudgettet i de kommende år bliver en del større, end det er i øjeblikket.

Jeg kommer så til de gamles forsørgelse. Vi ved jo alle, at de gamle bliver en stigende del af den danske befolkning. Hvis vi tænker os det nuværende aldersrentesystem eller noget lignende fortsat, for ikke at tale om mere kostbare systemer, vil det naturligvis stille meget betydelige krav til statsbudgettet.

Så er der det, jeg kalder kreditmarkedets krise. Efter min mening er det private kapitalmarked inde i en dybtgående krise, som har varet i hvert fald en snes år. Det var måske en af de alvorligste følger af den store krise omkring 1930, at det internationale kapitalmarked mere eller mindre gik i stykker på grund af manglende international tillid. Det er jo aldrig helt kommet i gang igen. Der er simpelthen ikke den fornødne tillid til investeringer i andre lande til, at de lande, der har kapitaloverskud, uden videre får dette eksporteret ad de sædvanlige private kapitalmarkedskanaler. Det er derfor, man har brugt sådanne ting som Den internationale Bank, som Marshall-hjælpen, den amerikanske militære hjælp til den oversøiske verden o. s. v. Alt dette er jo forsøg på at dirigere nogen kapital ud under statsgaranti, når den private kapitalbevægelse ikke vil gå af sig selv. Der er i virkeligheden meget af det samme indenfor de enkelte landes kapitalmarkeder. Man har brugt det udtryk, at vi mangler risikokapital. Derfor har staten måttet gå ind på en række områder: vi har ydet Marshall-lån til det ene og det andet og forskellige andre former for statsudlån på områder, som i gamle dage ville være blevet finansieret af de private banker, men hvor risikoen skønnes at være betydelig under de nuværende forhold, og man derfor kalder på statens bistand.

Af nogenlunde, men ikke helt samme karakter er den udvikling eller mangel på udvikling, som har præget kreditforeningernes historie i de sidste 15 år. Kreditforeningernes låneniveau er steget, men ikke på langt nær i forhold til prisniveauets og ejendomsprisernes stigning. Jeg tror, at også det hænger sammen med frygten, altså risikoen, i dette tilfælde frygten for, at prisniveauet skal falde igen. Hvordan det nu forholder sig, gælder det, at

både for landejendomme og boligejendomme — det er jo kreditforeningernes to hovedområder — er kreditforeningernes indsats forholdsmæssigt langt mindre end før krigen. På boligområdet har staten overtaget den ledige plads, for landejendommenes vedkommende overtages den for en stor del af bank- og sparekasselån og private lån af besværlige, kostbare og meget afdragskrævende typer. Jeg er bange for, at det, hvis der bliver ved at være denne store afstand mellem ejendommenes prisniveau og kreditforeningernes låneniveau, vil blive nødvendigt, at staten på dette udlånsområde kommer til at øve en betydelig aktivitet i den kommende tid, enten man synes om det eller ej.

Med andre ord, der er en række forhold, i hvert fald de tre, jeg har nævnt, som vil stille eller kan stille stigende krav til statsbudgettet. Der er derfor, hvis man ikke passer på, en fare for, at den udvikling i de sidste 15 år, jeg her har nævnt, i nogen grad vil fortsætte, og spørgsmålet er så, om den ikke vil fortsætte så langt, at de uheldige virkninger bliver betydelige. Dermed kommer vi til Irving Fishers fjerde spørgsmål: hvad skal vi gøre ved det? Her bør man naturligvis se statsbudgettet som et led i samfundets almindelige økonomi. Det er naturligvis i særlig grad nødvendigt, hvis statsbudgettet efterhånden kommer til at omfatte en forholdsvis betydelig del af nationalindkomsten.

Hvad angår vor økonomi, skal jeg ikke her sige mange ting, men kun minde om et par forhold, som vi alle kender. For det første, at det, som vel har været det konstante problem i dansk økonomi i hvert fald i de sidste 20 år, er valutaproblemet. Det går vel i virkeligheden længere tilbage, men før 1932 havde vi det internationale kapitalmarked, så da mærkede vi ikke så meget til eventuelle skævheder i den interne udvikling. Alt dette gik forholdsvis let, fordi der var internationale kilder, men valutaproblemet har været brændende siden det internationale kapitalmarkeds sammenbrud omkring 1930, og det er stadig et af vore store problemer. Nu går det forholdsvis godt i øjeblikket, men ingen ved, hvor længe dette varer, og vi har stadig en meget lille valutareserve.

Hvis man skal give forklaringer på, at Danmark har haft svært ved at komme oven på valutamæssigt i disse mange år, er der to forklaringer, man meget ofte møder. Den ene er, at vor opsparing er lovlig lille, den anden er, at vor konkurrenceevne undertiden ikke er tilstrækkelig. Det svinger naturligvis. Hvis man lige har devalueret, er det lettere, end hvis andre lande lige har gjort det, o. s. v. Formentlig er der en betydelig sammenhæng mellem disse to ting, den måske lidt knebne opsparing og dette, at konkurrenceevnen ikke altid synes at være tilstrækkelig. Jeg skal ikke komme nærmere ind på denne sammenhæng, men blot sige, at det, der i begge henseender er lettest at angive som løsning, er en større produktion. En større produktion vil gøre det lettere at få større opsparing, det kræver

ikke nedgang i forbruget. En større produktion får vi kun ved en større produktivitet, og det er det samme som en bedre konkurrenceevne i forhold til andre lande.

Nu er det let at sige, at vi skal forøge produktionen, det er sværere at anvise, hvordan dette kan tilvejebringes ved offentlige foranstaltninger. Jeg hører til dem, der ikke tror, at det offentlige kan gøre de store mirakler på dette område, selv om jeg erkender, at den på visse områder kan yde en værdifuld indsats gennem produktivtetsundersøgelser, støtte til forskningen o. s. v., men det, jeg især vil fremhæve her, er dette, at skal vi få en betydeligt voksende produktion i de kommende år, kræver det, så vidt jeg kan se, meget betydelige investeringer, og dermed er vi tilbage i opsparringsproblemet, for det nytter ikke meget at sige, at vi kan få en stor opsparring, når vi får større produktion, hvis denne produktion først kan komme efter betydelige investeringer, der kræver opsparring, og det gør de jo, når det internationale kapitalmarked er så forholdsvis lukket, som det er i dag. Vort problem bliver vel derfor generelt det samme, som det har været nu i mange år, nemlig at passe på, at den samlede efterspørgsel til forbrug og til forbrugsprægede investeringer ikke bliver for stor i forhold til vor øjeblikkelige produktionsevne, for i så fald bliver der for lidt tilovers til de investeringer, der skal bygge produktionen videre op, og så kommer vi ikke ud over det døde punkt. Jeg mener, at dette er ganske overordentlig vigtigt. Hvis produktionen pr. mand i landet vokser med 1 pct. om året, giver det en fordobling på 70 år, og hvis den vokser med 2 pct. om året, giver det en fordobling på ca. 35 år. Det er derfor ganske overordentlig vigtigt, om produktionens vækstrate er 0, eller den er forholdsvis betydelig eller ligger derimellem. Jeg kan ikke se, at en betydelig vækst i produktionen er mulig i nutiden uden betydelige investeringer. Derfor er det, vi skal passe på, hvordan det går med statsbudgettet, for når stats- og kommunebudgettet tilsammen er kommet op på godt 20 pct. af nationalindkomsten, som det vel er i dag, hvis vi regner med nettonationalindkomst, ca. 20 pct. hvis vi regner brutto, er det klart, at statsfinanserne er en faktor, der har betydelig indflydelse på forholdet mellem produktion, investering og forbrug i landet.

Nu vil man jo bestandig møde dette, at skatterne hemmer produktionen og hemmer opsparringen. Jeg finder anledning til at understrege, at hvis der er overskud på statsbudgettet, så er det i sig selv en opsparring. Det er naturligvis det, man undertiden glemmer, når man taler om, at de skatter, der er gennemført i de senere år, har hemmet den private opsparring. Selv om dette er rigtigt, er det kun i yderst sjældne tilfælde, man kunne antage, at en hundredkroneseddel, der bliver betalt i skat, ville være blevet opsparet fuldtud hos den pågældende. Hvis den derimod bliver til statsoverskud, ja så er den opsparet 100 pct. Anderledes er det naturligvis, hvis staten giver den ud igen.

Det, jeg i denne forbindelse vil sige om statsbudgettet, skal dreje sig om to problemer. Det ene er spørgsmålet overskud contra underskud, og det andet er spørgsmålet om selve statsbudgettets størrelse. Der er ganske vist en sammenhæng mellem dem, og den skal jeg vende tilbage til om et øjeblik. Man er jo i den nyere tid kommet ind på det, man kalder en konjunkturpræget finanspolitik, det vil sige, man stiler efter overskud på statsbudgettet, når man er bange for, at efterspørgslen bliver for stor i forhold til produktionen, således at valutastillingen bliver dårligere, og således at inflationspresset vokser; så kunne man omvendt måske tillade sig underskud i tider, hvor, som vi havde det i 30'erne, efterspørgslen er en smule for lille. Så blev der arbejdsløshed, så burde der samtidig være overskud på valutaregnskabet. Det er der i øjeblikket, men det har vi ikke haft meget af ellers i Danmarks nyere historie. Derfor vil jeg gerne sige, at når man taler om dette med skiftevis overskud og underskud, er der vel for ethvert land i enhver periode af dets historie noget, som man kunne kalde en passende midterlinie, som man kan gå over i nogle år og under i andre, og det er ikke sikkert, at denne midterlinie nødvendigvis er balancepunktet, er et statsbudget uden overskud eller underskud. Det vil sige, hvis vi i Danmark har i hvert fald et halvpermanent valutaproblem, således at vi trænger til at skabe os en valutareserve og trænger til i det hele taget fremtidig at være lidt mere oven på i det stykke, end vi har været tidligere, vil det vel være naturligt, om vor midterlinie lå lidt over 0, det vil sige, at vi måske svingede skal vi sige mellem et stort overskud i visse år og et lille underskud i den anden ydersituation, eller måske mellem et betydeligt overskud og omkring 0. Man kan ikke generalisere, og det enkelte år må man tage stilling til for sig. Det værste er, at når vi ser det enkelte år for sig, ved vi aldrig helt nøjagtigt, på hvilket punkt af konjunkturkurven det befinder sig. Jeg vil derfor værge mig mod den tanke, at jeg med disse bemærkninger på nogen måde skulle have taget stilling til noget enkelt år, specielt det kommende.

Jeg vil også gerne sige dette, at jeg mener, det for vort vedkommende vil være betænkeligt, selvom de øjeblikkelige forhold kunne synes at friste til det, at bevæge os ud i en meget large finanspolitik. Dette af to grunde. Jeg vil gerne understrege dem begge. Den første er den, at vi trænger til en valutareserve. Det tyder på, at vor midterlinie bør ligge forholdsvis højt. Det andet — og det er meget vigtigt politisk set — er dette, at hvis konjunkturerne ændres, og man derfor trænger til at skifte finanspolitik, er det meget svært at skifte i strammende retning, i hvert fald at skifte hurtigt. Det er noget, der siger sig selv. Det volder altid politiske vanskeligheder, især hvis man er i nærheden af et valg. Må jeg i denne forbindelse tilføje — det er vel også noget, der har en vis betydning — at det derfor sikkert vil være ønskeligt, om vi som det normale havde en ikke alt for large finanspolitik og så ikke alt for store svingninger i finanspolitikken,

men hellere brugte kreditpolitikken som det mest bevægelige element. Den kan man nemlig hurtigere og uden så store politiske besværligheder ændre forholdsvis effektivt. Der er for øvrigt det gode ved kreditpolitikken, at der er en vis automatik i den. Hvis valutasituationen bliver forværret, trænger vi til stramning, men den kommer af sig selv for kreditpolitikken vedkommende, fordi en nedgang i nationalbankens valutabeholdning betyder en nedgang i pengemængden i landet, idet de banker og erhvervsvirksomheder, der køber denne valuta, jo må betale den i danske kroner. Derfor var den store kreditstramning, der kom her i landet i 1950—51, en følge af det store valutaunderskud. Den var kun for så vidt resultatet af en bevidst politik, som regeringen ikke gjorde noget for at forhindre den — det kunne vi have gjort — men den er ikke fremkaldt af regeringens foranstaltninger, den er fremkaldt af den forværrede valutasituation, og den har bidraget til igen at forbedre denne situation.

Så meget om spørgsmålet overskud contra underskud, men hvad så med statsbudgettets størrelse? Der er dér to betragtninger, jeg gerne vil fremhæve. Den første er, at et stort statsbudget efter min mening i sig selv vil indebære en fare for underskud. Jo større statsbudgettet er, des vanskeligere er det at få overskud, des større er faren for, at der skal blive underskud. Det giver sig af sig selv. Hvis skatterne har den højde, de havde i 1949 eller 1950, ja så kan det gå an, i hvert fald når den psykologiske baggrund i befolkningen er til stede, at forhøje dem ganske betydeligt, men når de så er kommet op på denne højde, er det naturligvis betydeligt vanskeligere at gøre det samme greb engang til. Det er klart, at for hver gang selve skatteniveauet er kommet højere op, ja så er det vanskeligere at forhøje det yderligere. Jeg vil derfor tro, at alt andet lige er der større fare for underskud på et stort budget end på et lille. Det er vanskeligere at dirigere et stort statsbudget, således som den økonomiske situation i landet til enhver tid kræver. På kort sigt er der i virkeligheden kun to af statsbudgettets elementer, der kan spilles på. Der kan ikke på kort sigt gøres så forfærdelig meget ved de almindelige driftsudgifter. Man kan skære anlægsudgifterne ned, og så kan man forhøje skatterne, men driftsudgifterne kan man vanskeligt røre ved.

Det var den ene ting, jeg kan sige om et stort budget, at det i sig selv forøger faren for underskud. Det andet, jeg vil sige, er, at et stort statsbudget i sig selv efter min mening har en vis inflationsfremmende virkning sammenlignet med et mindre budget, for så vidt overskudssituationen er den samme. Hvis vi tænker os et lille statsbudget i balance sammenlignet med et stort budget i balance, vil det betyde, at skatteniveauet er betydeligt højere i det sidste end i det første tilfælde; den marginale beskatning er højere. Det vil også betyde, at borgerne får en større del af deres levomkostninger betalt af det offentlige; det er det, som er sket gennem ud-

videlsen af tilskudssystemet i videre forstand, at staten er kommet til at betale en voksende del af borgernes leveomkostninger. Hvis det nu er således, at staten i kraft af et stort budget har høje skatter og omvendt betaler en betydelig del af borgernes leveomkostninger, betyder det jo, at konsekvenserne af borgernes handlinger i væsentlig grad bliver taget bort fra dem. Hvis de tjener mere, skal de aflevere en del af det, og omvendt, hvis de ikke tjener mere, ja så får de alligevel en betydelig del af deres udgifter dækket af staten. Det vil med andre ord sige, at vi svækker incitamentet for den enkelte til at gøre noget. Hertil kommer, at hvis man har et system, hvor skatterne indregnes i pristallet, vil et voksende statsbudget, hvis da ikke de forøgede udgifter direkte bruges til ting, som nedsætter pristallet — det gør de naturligvis ved mange statstilskud — i sig selv kunne forøge pristalsbudgettet og dermed lønnen.

Nu er jeg naturligvis klar over, at de betragtninger, jeg her har fremsat, langtfra er alt, hvad der kan siges om et stort contra et lille statsbudget. Jeg gentager, hvad jeg har sagt før, at for lidt og for meget fordærver alting. Statsbudgettet kan utvivlsomt være både for stort og for lille. Hvis vi afskaffede en betydelig del af det, staten i dag giver penge ud til, socialpolitik, skolevæsen, medicinalvæsen, retsvæsen o. s. v., kunne vi spare en hel del skatter, men det ville utvivlsomt være til skade for samfundet, så ville statsbudgettet i virkeligheden være for lille. Hvor den gyldne middelvej er, kan man ikke sige noget generelt om. Jeg har bare villet fremdrage et par af de betragtninger, jeg mener, man kan gøre. Jeg vil konkludere de bemærkninger, jeg kan gøre om dette, derhen, at en af de faktorer, som i den nyere tid — og her går jeg længere tilbage end de 15 år — har ført til et stigende offentligt budget, jo er den moderne tids sociale problemstilling. Det er klart, at en stor del af det offentliges udgifter har en social betoning. Dette gælder ikke blot de egentlige sociale udgifter til forsorg, forsikring, hvad det nu hedder, men det gælder også skoleudgifter, det gælder hospitalsudgifter, det gælder også mange af de tilskud, jeg nævnte før. Det er naturligvis ting, som i særlig grad kommer den mindrebemidlede del af befolkningen til gode. Selv om det ikke er socialpolitik i snævrere forstand, har det derfor en socialpolitisk side. Det har utvivlsomt været af meget stor værdi, at samfundet har påtaget sig denne forøgede sociale indsats i videre forstand, men jeg har den opfattelse, at med den fortsatte vækst i produktionen vil den sociale spænding i samfundet blive mindre — jeg mener, at denne udvikling i virkeligheden allerede er langt fremskreden, og at hvis vi bevarer en stigende investering og en stigende produktion, vil den gå videre — og derfor er behovet for et stort statsbudget efter min mening ikke fremover stigende i den grad, som det har været i den sidste menneskealder eller to. Jeg vil endda sige, at man kan diskutere, om der er et socialt behov af den type, at det nødvendigvis kræver en forøgelse af statsbud-

gett. Der kan muligvis være tale om visse omposterings, men jeg skal i øvrigt ikke gå nærmere ind på dette og vil meget værge mig imod at have taget stilling til noget konkret problem. Tiden er jo ikke inde til at tage stilling til vor socialpolitik i dag, og det har jeg slet ikke tid til i aften. Jeg vil blot sige dette, at vi efter min mening er inde i en produktionsudvikling her og i den øvrige vestlige verden, som, hvis den fortsætter, af sig selv vil formindske den sociale spænding, og derfor skal vi passe på ikke at gøre os skyldige i vanetænkning hvad angår statsbudgettets forhold til det sociale.

Det er derfor — ikke specielt på grund af dette sidste, men på grund af alt det, jeg her har sagt — at der i finanslovtalen i år blev brugt ordet »udgiftsreform«. Jeg vil definere det derhen, at ligesom man kan tale om et skattesystem i en stat, således kan man også tale om et udgiftssystem. Vi giver penge ud til en række formål efter visse kriterier, på grundlag af visse overvejelser. Jeg har indtrykket af, at de overvejelser, der ligger til grund for vort udgiftssystem, i meget høj grad er kommet stykkevis og uden at have større sammenhæng. Det gælder navnlig om de tilskud i videre forstand, som vi har set. Man ser, der kommer en situation, hvor der er fare for, at prisen på den og den vare vil stige. Så siger man: det vil vi ikke have, den må ikke stige, staten skal betale tilskud. Man ser, at den og den forening har stigende udgifter til pensionering af sine funktionærer. Så henvender den sig til politikere og siger: vi er i vanskeligheder, staten må træde til — og da staten er vant til at træde til på så mange punkter, træder staten også til her. I virkeligheden bør man, da der foreligger et udgiftssystem, prøve at sætte det i system, prøve at spørge sig selv: hvor fører denne udvikling hen, hvor kan denne udgift placeres? Det er jo således, at der kan gives gode argumenter for næsten enhver udgift, men man bør ikke undlade at se den i sammenhæng med alle de andre. Jeg glemmer ikke en samtale, jeg engang havde med en politisk kollega, som kritiserede, at der var så og så mange ændringsforslag til finansloven, de fleste af dem med positivt fortegn. Jeg sagde: Men De har jo stemt for de fleste af dem. — Ja, det er rigtigt nok. Når man ser dem et for et, ser det fornuftigt ud, men når man ser dem i sammenhæng, bliver man forskrækket. — Jeg tror, det er nyttigt, at offentligheden prøver at se dem i sammenhæng. Vi skal spørge os selv på de forskellige områder: er dette vel betænkt en egentlig statsopgave, skal staten virkelig overtage det og det? Jeg mener, at staten er kommet ind på i højere grad, end det er fornuftigt, at betale tilskud til borgernes leveomkostninger. Jeg siger udtrykkeligt: i højere grad, end det er fornuftigt, for jeg tror, det er fornuftigt i betydelig udstrækning. Det er fornuftigt med huslejetilskud til børnerige familier, og på mange andre punkter, hvor der er en direkte vanskelig situation til stede, er det rimeligt, at staten betaler en del af leveomkostningerne, men jeg er bange for, at vi

uden egentlig i hvert enkelt tilfælde at have tænkt over konsekvenserne tilstrækkeligt igennem er kommet ind på for meget her.

Må jeg slutte med at sige følgende. De udgiftsforøgelser o. s. v., som jeg har talt om, er for en stor del en følge af inflationen, men der er den hage ved dem, at udgiftsforøgelser i sig selv kan betyde mere inflation, i hvert fald hvis de ikke samtidig bliver dækket ved skatter, og dette kan blive vanskeligere, når udgiftsbudgettet bliver for stort. Inflationen er jo et gammelt problem i den vestlige verden. Vi har haft en inflation gående med visse afbrydelser siden 1914, hvor pengenes købekraft vel er blevet reduceret til en fjerdedel, men går vi længere tilbage i vor historie, har vi også der i realiteten haft mange inflationsperioder. Vi havde det, man dengang kaldte møntforringelsen, det var noget af det samme. Den går jo helt tilbage til middelalderen i Danmarks historie, ja den går endnu længere tilbage. I den romerske kejsertid blev pengeværdien reduceret til omkring 20 pct. i de 200 år efter kejser Augustus. Det er med andre ord et spørgsmål, om vi ikke her i fremtidens problemer står overfor noget, som har en temmelig bred baggrund. Jeg vil derom gerne sige, uden i øvrigt på nogen måde at give mig ud for at være pengepolitisk ekspert, at der ligger jo i selve pengesystemet en mulighed for inflation. Pengene er billetter, der giver adgang til livets bord. Den, som har pengesystemet i sin hånd, kan bestemme billetternes antal, og der kan i visse situationer være en fristelse til at forøge billetternes antal, uden at bordets dækning er blevet tilsvarende rigeligere. Det vil i de vanskelige situationer, som krig og meget mere fører med sig, ofte være en fristelse.

Vi må altså huske på, at selve pengesystemet i sig selv indebærer en mulighed for og måske en fristelse til at forøge den nominelle købekraft i en eller anden form. Dertil kommer, at et andet system, som vi også har, nemlig demokratiet, måske også indebærer en vis fare i så henseende. Jeg siger dette tøvende, fordi det kan blive misbrugt. Pengesystemet er utvivlsomt en af verdenshistoriens største opfindelser, langt større end dampmaskinen, fordi det har været en baggrund for så meget andet af det, der er foregået, men pengene har altså i sig selv dette, at hvis mængden ikke afpasses på rette måde, har de farlige tendenser. Spørgsmålet er, om det samme gælder demokratiet, som jo også — tror jeg de fleste af os er enige om — er et af det moderne samfunds største goder, en af dets fundamentale værdier. I en forening som denne går jeg ud fra, at man ikke er bange for, at tingene siges så lige ud, som det er muligt. Jeg vil derfor gerne sige, at det gjorde et betydeligt indtryk på mig for et par år siden, da en af mine kolleger i mandagskronikken i »Nationaltidende« skrev: »De østeuropæiske lande har det fremfor os, at de har et jernhårdt politisk system, som tillader dem at holde levestandarden nede, når de skal det«. Det er jo en meget opsigtsvækkende udtalelse fra en demokratisk politiker — og den pågældende er en

god demokrat. Vi vil nødtigt indrømme, at et diktatorisk system skulle have fordele fremfor et demokratisk, men demokratiets værdier og deres beståen er jo afhængige af, at demokratiet administreres på rette måde. Deri ligner det pengesystemet. Man kommer ikke udenom, at under et demokrati og vel ganske særlig under en mindretalsregering, hvor de, der har det umiddelbare ansvar, er færre end dem, der ikke har det, er der en fare for, at man stiller krav uden altid at have konsekvenserne af disse krav fuldstændigt for øje. Derfor vil jeg gerne sige til slut, at demokratiets velsignelser, demokratiets fortsatte beståen er afhængig af, at vi er demokratiet værdige, og at demokratiet, ikke mindst demokratiet i forbindelse med et pengesystem, fordrer disciplin, selvdisciplin overfor kravene, ikke en disciplin, der kommer som et diktat ovenfra, men en disciplin i den forstand, at der hos det store flertal af landets befolkning i virkeligheden er en forståelse af, at alt, hvad vi kræver, har sin pris, og alt, hvad vi lægger på statsbudgettet, kommer igen i form af skatter. Hvis det ikke kommer i form af skatter, kommer det i form af inflation. Derfor er selvdisciplin, statens budget og pengevæsenets problemer nøje sammenhængende.