

BIDRAG TIL BELYSNING AF DEN MODERNE VELFÆRDSSTATS ØKONOMISKE PROBLEMER¹

AF JØRGEN S. DICH*

I. Forholdet mellem den rene liberalisme og velfærdsstaten

1. Begrebet velfærdsstat er af amerikansk oprindelse. Det er tilsyneladende skabt indenfor den sidste halve snes år² som kritisk betegnelse for det af socialpolitiske foranstaltninger prægede Amerika, der tog sin begyndelse med Roosevelts »New Deal« i 30'erne.

Det er ejendommeligt, at betegnelsen velfærd i de senere år er blevet benyttet af modstandere af den moderne udvikling. Tidligere anvendte man denne betegnelse på det liberalistisk-kapitalistiske samfund, endog længe inden den moderne socialpolitik tog sin begyndelse. Lige siden *Adam Smith's* dage har jo forkæmpere for dette system hævdet, at det bedre end noget andet hidtil kendt system var egnet til at forøge befolkningens velstand. Og under de forudsætninger, hvorunder dette system kom til at fungere i England, Amerika og den nordlige del af Europa, har erfaringen jo vist, at denne apologi til systemet ikke har været forkert³. Lige fra kapitalismens begyndelse har den i disse lande bidraget til at hæve levestandarden, og denne er stadig stigende og iøvrigt stærkest stigende i de lande, hvor udviklingen er nået længst frem.

Betegnelsen velfærdssamfund forekommer derfor træffende. Da ideen i den rene liberalisme er den, at staten i princippet skal indskrænke sig til opretholdelse af militær og politi og tilvejebringelse af visse andre kollektive ydelser, f. eks. veje, kunne man måske mene, at betegnelsen velfærdsstat ikke passede ind i denne forestillingsverden. Ikke desto mindre var jo netop

1. Foredrag i *Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet* 27. jan. 1958 (afsnit II og III).

2. *Asher Achenstein: The Welfare State*. Public Affairs Bulletin no. 83. June 1950. The library of Congress Legislative Reference Service, Washington, jvfr. *Henning Friis* Kritik af Velfærdsstaten. Kronik i *Dagens Nyheder* 12. februar 1956.

3. Men dette gælder ikke under alle forudsætninger, se herom *Gunnar Myrdal: Världsekonomi*, Stockholm 1956, og den forkortede udgave: *Rika och fattiga länder*, Stockholm 1957.

* Professor ved Aarhus Universitet.

BIDRAG TIL BELYSNING AF DEN MODERNE VELFÆRDSSTATS ØKONOMISKE PROBLEMER¹

AF JØRGEN S. DICH*

I. Forholdet mellem den rene liberalisme og velfærdsstaten

1. Begrebet velfærdsstat er af amerikansk oprindelse. Det er tilsyneladende skabt indenfor den sidste halve snes år² som kritisk betegnelse for det af socialpolitiske foranstaltninger prægede Amerika, der tog sin begyndelse med Roosevelts »New Deal« i 30'erne.

Det er ejendommeligt, at betegnelsen velfærd i de senere år er blevet benyttet af modstandere af den moderne udvikling. Tidligere anvendte man denne betegnelse på det liberalistisk-kapitalistiske samfund, endog længe inden den moderne socialpolitik tog sin begyndelse. Lige siden *Adam Smith's* dage har jo forkæmpere for dette system hævdet, at det bedre end noget andet hidtil kendt system var egnet til at forøge befolkningens velstand. Og under de forudsætninger, hvorunder dette system kom til at fungere i England, Amerika og den nordlige del af Europa, har erfaringen jo vist, at denne apologi til systemet ikke har været forkert³. Lige fra kapitalismens begyndelse har den i disse lande bidraget til at hæve levestandarden, og denne er stadig stigende og iøvrigt stærkest stigende i de lande, hvor udviklingen er nået længst frem.

Betegnelsen velfærdssamfund forekommer derfor træffende. Da ideen i den rene liberalisme er den, at staten i princippet skal indskrænke sig til opretholdelse af militær og politi og tilvejebringelse af visse andre kollektive ydelser, f. eks. veje, kunne man måske mene, at betegnelsen velfærdsstat ikke passede ind i denne forestillingsverden. Ikke desto mindre var jo netop

1. Foredrag i *Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet* 27. jan. 1958 (afsnit II og III).

2. *Asher Achenstein: The Welfare State*. Public Affairs Bulletin no. 83. June 1950. The library of Congress Legislative Reference Service, Washington, jvfr. *Henning Friis* Kritik af Velfærdsstaten. Kronik i *Dagens Nyheder* 12. februar 1956.

3. Men dette gælder ikke under alle forudsætninger, se herom *Gunnar Myrdal: Världsekonomi*, Stockholm 1956, og den forkortede udgave: *Rika och fattiga länder*, Stockholm 1957.

* Professor ved Aarhus Universitet.

teorien om statens begrænsede opgaver udsprunget af overvejelser over, på hvilken måde staten bedst kunne fremme det almindelige velfærd. I modsætning til feudalstaten, hvor staten betragtes som et formål i sig selv uden relation til borgernes vel¹, får staten efter liberalismens ideologi intet andet formål end netop at fremme borgernes velfærd.

Teorien om den moderne velfærdsstat bygger på samme grundsynspunkt. Men i modsætning til tidligere går betragtningerne ud på, at staten gennem sine positive foranstaltninger kan bidrage til at forøge velstanden eller velfærden. Forskellen mellem liberalismen og nutidens samfund ligger derfor ikke i princippet — begge er velfærdsstater — men i måden, hvorpå staten skal bidrage til at fremme velfærden. Og derved dukker åbenbart en række problemer frem, som ikke fandtes under liberalismen.

Ligheden mellem velfærdsstaten og den rene liberalisme vedrører også de fundamentale retlige forudsætninger og økonomiske principper for samfundsproduktionen. I begge anerkendes — i modsætning til i et socialistisk samfund — den private ejendomsret til produktionsmidlerne — dog med den forskel, at liberalismen anerkender ejendomsretten som et mål i sig selv, velfærdsstaten betragter den delvis som et middel (i modsætning hertil anser socialismen ejendomsretten til produktionsmidlerne som syndig i sig selv). For begge samfund er de økonomiske grundprincipper på den ene side omkostningsprincippet, forstået således, at varer og tjenesteydelser sælges efter produktionsomkostningerne (forudsat at der findes en sådan grad af bevægelighed og delelighed hos produktionsfaktorerne, at der ikke opstår monopol), og på den anden side princippet om det frie forbrugsvalg.

Hovedforskellen mellem liberalismen og velfærdsstaten ligger i, at den sidste direkte tilstræber at gennemføre foranstaltninger, som ikke havde tilstrækkelig politisk styrke under liberalismen i dens oprindelige form. Velfærdsstaten er en simpel følge af demokratiets ekspansion under liberalistiske forudsætninger. Man søger igennem de politiske kræfter, der efterhånden kommer til at gøre sig gældende i et demokratisk-liberalistisk samfund, at opnå andre resultater end dem, der kan forventes at indtræde gennem de under den rene liberalisme virkende markeds kræfter. Det er klart, at gennemførelsen af sådanne mål forudsætter indgreb, som der på grund

1. Det er derfor ikke rigtigt, når *Spvend Thorsen* (i Politikens kronik 8-6-56) skriver: »Velfærdsstaten — findes der i historien nogen stat, der ikke for sig har villet hævde at være eller stræbe efter at blive en velfærdsstat.« Feudalstater har aldrig haft befolkningens vel for øje eller bygget på nogen teori om, at styret var til befolkningens gavn. Merkantilismen interesserede sig næppe for befolkningen. Den typisk merkantilistiske tankegang udtryktes i sætningen: Et stort antal *fattige* arbejdere er et lands største *rigdom*. Det klassiske liberalistiske styre var ikke mere interesseret i befolkningens vel end merkantilismen, men det nye var, at ideologien gik ud på, at de økonomiske spilleregler i dette samfund — under de givne ydre betingelser — ville resultere i en større velstand for befolkningens brede masser.

af liberalismens »formålsløshed« ikke fandtes anledning til at benytte tidligere.

2. Dette indebærer, at staten må få en større direkte magt end under det liberalistiske samfund. Dette har fået nogen til at tro, at udviklingen er et resultat af, at man har stræbt hen imod et *landsfaderligt* regime, der bygger på, at borgerne er mere eller mindre ukyndige og ufornuftige individer, der ikke kender deres eget vel, og at staten eller regeringen bedre kan overskue forholdene¹. »Staten ønsker at være en slags *al-fader*, den moderne velfærdsstat vil være omnipotent, almægtig«².

Hvis anvendelsen af denne betegnelse — som det synes — er udtryk for en teori om, at forestillingen om en landsfaderlig stat har været af betydning for den udvikling, der har fundet sted — så at sige været et tilstræbt ideal — bygger hele betragtningen på en misforståelse.

De forskellige tilskud, der op igennem tiderne er stillet til rådighed for større eller mindre dele af befolkningen, er ikke udsprunget af nogen generel teori om, at der derved skulle opnås en for samfundet som helhed bedre ordening. Betragtninger af denne art er noget, der kun er føjet til *ex post*. Foranstaltningerne er udsprunget af politiske krav, stillet af forskellige grupper af befolkningen, med den hensigt derigennem at opnå særfordele. Når andre befolkningsgrupper derved har kunnet opnå politisk gevinst eller økonomiske fordele, er der skabt grundlag for et kompromis. Det vil også være fejlagtigt at tro, at det er de nydendes krav, der til alle tider har været afgørende. Vore første mere betydningsfulde sociale foranstaltninger, alderdomsunderstøttelsesloven af 1891, sygekasseloven af 1892, blev, så vidt man kan se, nærmest gennemført ud fra landbrugets ønske om at vælte en del af fattigudgifterne over på staten og de forsikrede. Foranstaltningerne var altså i det store og hele en forløber for den skattereform, der blev endelig gennemført i 1903. Fra selve de trængendes side forelå der på daværende tidspunkt ikke noget politisk betydningsfuldt krav. Med gennemførelse af hjælpekaseloven og loven om arbejdsløshedsforsikring af 1907 har man uden tvivl også tilstræbt at aflaste kommunerne for fattigudgifter dels ved gennem hjælpekassen at give folk en midlertidig hjælp, der kunne hindre, at de faldt fattigvæsenet varigt til byrde, og dels ved at inddrage arbejderne i en forsikringsordning, som de delvis selv skulle finansiere. Dog kan også politisk forebyggende synspunkter have gjort sig gældende f. eks. ønsket om ved indrømmelser at hæmme Socialdemokratiets vækst.

Efterhånden som Socialdemokratiet igennem 20'erne og 30'erne voksede frem og fik politisk betydning, kom der nye faktorer ind i det politiske

1. Jfr. *Jørgen Pedersen*: Hvad er en velfærdsstat, i *Det Danske Magasin*, 5. årg. 1957, nr. 2, s. 109.

2. Udtalelse af biskop *Berggrav* på det lutherske verdensmøde i Hannover i 1952. Se *Kirche und Staat*, Lutherisches Verlagsanstalt, Berlin-Grünwald.

styrkeforhold, således at også ønsket fra de trængendes side, det være sig arbejdsløse eller gamle, begyndte at gøre sig gældende som drivende kraft for de trufne foranstaltninger. Ved gennemførelsen af folkepensionen var man nået politisk til den helt modsatte pol af det, der var bestemmende for denne lovgivnings forløbere i 1891. Bag denne lovgivning lå nu et klart politisk krav fra de velorganiserede gamle, der resulterede i, at også politiske partier, der 15 år forinden ikke viste særlig interesse for de gamles forhold, nu på grund af den indbyrdes konkurrence om grænsevælgernes stemmer blev tvunget til at gå ind for folkepensionen.

Det er sandsynligt, at der i den sidste snes år også har gjort sig synspunkter gældende af mere almindelig karakter, f. eks. familiepolitiske, befolkningspolitiske, hygiejniske, pædagogiske synspunkter og lignende¹. Men dette kan ikke udviske hovedlinierne: at velfærdsstaten er et resultat af de politiske særinteresser, der er repræsenteret på rigsdagen, og ikke er udsprunget af nogen almindelig teori hverken om samfundsnytte eller en autoritær eller alfaderlig statsopfattelse.

3. Velfærdsstaten er således et konglomerat af særinteresser uden generel målsætning. Heri minder den om liberalismen, der som drivkraften i det økonomiske liv bygger på de enkelte individers særinteresser og heller ikke har noget på forhånd anerkendt almengyldigt mål.

Under visse forenklede forudsætninger kan liberalismen opstille en teori, der viser, at de liberalistiske kræfter fører til en ligevægtstilstand, der giver optimalt udbytte af de forhåndenværende knappe ressourcer, dog kun under forudsætning af en lighed i indkomstfordelingen, som ikke kan tilvejebringes ved de under liberalismen virkende kræfter. Under andre forudsætninger, bl. a. en tilstrækkelig velstand og ulig indtægtsfordeling, kan det bevises, at en økonomisk udvikling vil finde sted.

Heroverfor kan velfærdsstaten ikke a priori opstille en lige så simpel ligevægtskonstruktion. Den har ingen teori, der uden at fjerne sig alt for meget fra virkeligheden kan degraderes til elegante matematiske formler. Velfærdsstaten betyder jo, at der til de under den klassiske liberalisme virkende individualistiske særinteresser kommer nye politiske særinteresser. Dette må komplicere billedet og indebære større usikkerhed.

Virkeligheden har imidlertid ikke vist sig at være i overensstemmelse med den rene liberalismes ideale krav. I liberalismen findes der kræfter, der ikke kan forklares ud fra den klassiske teori, og som bidrager til en formindskelse af produktionen eller nytten af denne. Der kan således peges på de kræfter, der fører til konjunkturbevægelser eller til monopolistisk prispolitik. Dertil kommer den ulige indkomstfordeling.

1. *Jørgen Dich: Socialpolitikens udviklingstendenser. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1938, s. 4 ff.*

De problemer, man står over for ved vurdering af, hvorledes de kræfter, der slippes løs i velfærdsstaten, passer ind i hele dette billede, bliver (1), hvorvidt staten gennem velfærdsøkonomiske foranstaltninger kan formindske en eller flere af den klassiske liberalismes tre centrale skavanker, konjunkturbevægelser, monopoler og ulige indkomstfordeling (se herom stk. 4), samt (2) — hvis forudsætningerne om, at den frie produktion og det frie forbrugsvalgs økonomiske rationalitet, ikke fuldt ud skulle være i overensstemmelse med virkeligheden — hvorvidt velfærdsforanstaltningerne da bidrager til at ophæve virkningerne af disse manglende forudsætninger og således fører til større samfundsnytte af en given produktion (se herom afsnit II og III) samt (3), hvorvidt velfærdsstaten i sig selv indeholder produktions- eller nyttereducerende virkninger, hvorved visse dele af de under (1) og (2) nævnte eventuelle fordele reduceres (se herom afsnit IV).

En vurdering efter disse linier må bygge på en analyse af de enkelte områder og sammenhængen dem imellem for at se, hvorvidt og i hvilket omfang en forøget nytteværdi opstår som følge af foranstaltningen. Denne opgave er så stor, at den kræver begrænsning, og man har derfor på dette sted helt undladt en analyse af virkningerne af tilskud til produktionen (det være sig gennem direkte tilskud, toldforanstaltninger eller lignende) og alene koncentreret diskussionen om visse virkninger af de individuelle vederlagsfri eller vederlagsbegrænsende ydelser fra det offentlige¹.

4. Mens spørgsmålet om monopolregulerende politik ikke omtales, skal der anføres et par bemærkninger om velfærdsforanstaltninger i forbindelse med manglende økonomiske stabilitet og ulige indkomstfordeling.

De virkninger af liberalismen, der i tidernes løb har været udsat for den mest generelle økonomiske kritik, er konjunkturbevægelserne. Det er en del af velfærdsstatens idé at sætte ind på dette område. Den moderne finanspolitik, der kan betragtes som et hensigtsmæssigt supplement til pengepolitikken, er et af velfærdsstatens midler i den konjunkturbe kæmpende politik. Denne side af velfærdsstaten er i en vis forstand et barn af en også af liberalismen anerkendt »systemfejl«. I princippet — men naturligvis vel i udformningen — kan denne del af velfærdsstatens indgreb ikke kritiseres fra liberalistisk side. Den afslører liberalismens svaghed samtidig med, at den tilstræber at rette den. Den viser liberalismens fundamentale afhængighed af velfærdsstatsprincippet.

Dette er noget fundamentalt. Det er f. eks. først i velfærdsstaten, at man har opstillet de mål for en økonomisk politik at tilstræbe høj og stabil beskæftigelse, og i lande som Sverige, Norge og England har det uden tvivl øvet indflydelse på den generelle økonomiske politik. Liberalismen har gan-

1. At ydelserne er individuelle vil sige, at man ved opstilling af særlige betingelser har mulighed for at udelukke enkelte individer fra større eller mindre dele af ydelserne.

ske vist haft den fulde beskæftigelse som forudsætning og som et mål i det lange løb, der måtte blive realiseret »af sig selv«, men man keredede sig ikke om udviklingen under depressionerne. Det var ganske tydeligt her i Danmark i 30'erne, hvor arbejdsløshed ikke var noget politisk problem, og hvor der praktisk talt ikke blev gjort noget for at afhjælpe den. Jeg nævner disse forhold i 30'erne for at vise, at målet i den fulde beskæftigelse således er noget nyt og noget, hvis praktiske betydning og varighed vi ikke ved ret meget om.

Forbindelsen mellem velfærdsforanstaltninger og liberalismen viser sig også på et andet område. Nyliberalismen (i modsætning til gammelliberalismen) anerkender ikke moralsk den vertikale indtægtsulighed, som bliver en følge af de liberalistiske kræfter i et samfund baseret på privat ejendomsret. De velfærdsforanstaltninger, der udligner disse indtægtsforskelligheder, passer derfor ind i den moralsk-økonomiske, liberalistiske økonomi, forudsat at denne udligning holdes indenfor visse grænser bestemt af virkningerne på den private opsparing. Det bliver derfor også her kun udformningen af udligningen, men ikke selve udligningen, der kan kritiseres fra liberalistiske synspunkter. Hvis denne udligning udelukkende finder sted uden at berøre det liberalistiske samfunds ligevægtsstræbende kræfter, d. v. s. sker igennem skatteprogression eller tilskud, der ikke påvirker grænseproduktionsomkostningerne eller det frie forbrugsvalg, er velfærdsstatens teori i princippet den liberalistiske, suppleret med teorien om den større nytte af en ligeligere indtægtsfordeling (se herom stk. 8 og 9).

Omfanget af velfærdsstatens indtægtsudligninger kan medføre negative virkninger på den private opsparing. Medens man fra liberal side ser et middel herimod i en begrænsning af udligningen kombineret med tilskud til visse former for privat opsparing, tager velfærdsstaten snarere den konsekvens at erstatte den manglende private opsparing med offentlig opsparing, der i visse tilfælde forbindes med en rationalisering af de investeringsområder, hvor det offentlige bidrager til finansieringen.

På de to førstnævnte områder (fuld beskæftigelse og indtægtsudligning) betyder velfærdsprincippet en uddybning af liberalismen henholdsvis i økonomisk henseende og moralsk. På det tredje punkt (offentlig opsparing) indfører velfærdsstaten principper, der ikke i og for sig strider mod den liberalistiske markedsmekanisme, men muligvis mod teorien om det frie forbrugsvalg (ud fra denne teori vil dog tilskud til opsparing være inkonsekvent), men i hvert fald mod liberalismens politiske tilknytning til private ejendomsinteresser (se herom stk. 7).

5. Det særlige for den del af velfærdsforanstaltningerne, der ikke blot på det generelle økonomiske plan supplerer liberalismen indenfor dennes rammer, er, at velfærdsstaten på visse — som regel specielle — områder afviger

fra de liberalistiske principper ved ydelse af specielle subsidier¹), herunder tvangsforsikring², eller i enkelte tilfælde ved prisregulering³. Subsidierne medfører i en række tilfælde, at ydelser stilles gratis til rådighed for en vis kreds af befolkningen.

En analyse af de økonomiske virkninger af disse velfærdsforanstaltninger kan betegnes som velfærdsøkonomi⁴. Det drejer sig her i første række om en økonomisk vurdering af *tilskudsordninger*.

1. Tilskudene ydes til

1. billiggørelse af frivillig forsikring (sygeforsikring, arbejdsløshedsforsikring og livsforsikring). Tilskudene ydes dels direkte (og kontant), dels som ret til at fradrage udgifter i skattepligtig indtægt;
2. nedsættelse eller gratis ydelse af individuelle eller institutionelle tjenesteydelser eller materielle goder
 - a) til helbredsforanstaltninger (hospitaller, lægegerning, sundhedsplejersker, husmoderafløsere, revalideringsforanstaltninger),
 - b) til opdragelse og uddannelse (skoler, børne- og ungdomshjem),
 - c) til visse kvinders erhvervsarbejde (vuggestuer, børnehaver),
 - d) som skolebespisning,
 - e) til nedsættelse af husleje i nyere boliger;
3. underhold på grund af manglende erhvervsevne eller erhvervsmulighed (sygedagpenge, invalidepension, folkepension, arbejdsløshedsunderstøttelse);
4. nedsættelse af produktionsomkostninger (tilskud til avlsbygninger i nyoprettede husmandsbrug, landvindingsarbejder, beskæftigelsesforanstaltninger m.v.).

Også i det liberalistiske samfund uden subsidier stilles dog i visse tilfælde individuelle ydelser til rådighed uden vederlag eller mod begrænset vederlag. Dette finder sted, hvor der er tegnet forsikring, og hvor skadens indtræden og omfang ikke fuldt ud er hændelig, men kan påvirkes af den forsikredes dispositioner, f. eks. lægetjenesten, medicin e. l. i en sygeforsikring. Det, der sker ved subsidieprincippets indførelse på forbrugssiden i velfærdstjenesten, er altså ikke noget principielt nyt, hvad det frie forbrugsvalg angår. Det betyder blot en expansion af området for vederlagsfri eller vederlagsbegrænsede ydelser, som allerede kendes fra forsikringer omfattende påvirkelig skade.

2. Forskellen mellem de subsidier, der medfører, at goder stilles til rådighed vederlagsfrit eller til nedsat pris, og tvangsforsikring er realøkonomisk blot et spørgsmål om forskellig finansiering. Hertil kommer dog visse virkninger på den vertikale indkomstfordeling (jfr. stk. 8). Subjektivt bliver der den forskel tilbage, at en tvangsforsikring uden statstilskud (altså med gennemsnitlig ækvivalens) vil føles som en tvang af mange, medens ydelse af vederlagsfri eller vederlagsbegrænsede goder vil blive betragtet som en gave af alle. Den subjektive holdning overfor de to realøkonomisk ens ordninger og derigennem den politiske vurdering af dem bliver derfor helt forskellig.

3. Nu hovedsagelig kun for huslejens vedkommende.

4. Betegnelsen speciel velfærdsøkonomi kunne synes mere rammende. Da imidlertid velfærdsforanstaltninger på det generelle plan falder indenfor centrale dele af nationaløkonomiens teoretiske og praktiske del, er der ingen grund til at tale om en almindelig velfærdsøkonomi og derfor heller ikke til at udskille nogen del som speciel. Begrebet velfærdsøkonomi benyttes her i en anden mening end i den omfattende diskussion om velfærdsøkonomien fra de senere år. Herom henvises til *F. Zeuthen: Vurderinger og målsætninger i økonomien i velfærds-teoretisk belysning*. Universitetets statistiske laboratorium, København 1952.

De relevante problemer omfatter følgende spørgsmål:

(1) Virkningerne af tilskud og af disses finansiering på efterspørgsel og udbud af produktionsfaktorer og disses bevægelighed. Det drejer sig her om virkningerne på enkeltindviders arbejdsevne og arbejdsmotiver og på deres opsparingsevne og -lyst samt på driftsherrers efterspørgsel efter produktionsfaktorer og den kombination af disse, han vælger¹.

(2) Nyttevirkningen af forskellige former for indtægtsudligning, f. eks. vertikal og horizontal, anti-interventionistisk og funktionel, mellem personer eller befolkningsgrupper. Problemerne under denne gruppe kan passende kaldes *fordelingsøkonomiske* (se herom afsnit II).

(3) Virkningen af det indgreb i det frie forbrugsvalg, der på visse områder finder sted ved at stille konkrete ydelser til rådighed enten gratis eller mod begrænset vederlag. De herhenhørende problemer kan betegnes som *forbrugsøkonomiske* (se herom afsnit III).

(4) »*Gensidighedsproblemet*«, d. v. s. de gensidige virkninger af, at der findes en række tilskudsordninger, således at skatteyderne gensidigt giver bidrag til hinanden (se herom afsnit IV).

Ved løsning af disse spørgsmål tilsigter man at undersøge, hvorvidt de anvendte tilskudsbeløb i de former, hvori det sker, giver den optimale nytte, eller om andre tilskudsformer eller forøget eller formindsket tilskud kan tænkes at forøge nytten. Det bliver altså til en vis grad marginale betragtninger, man kommer ind på. At belyse virkningerne af en enkelt større foranstaltning som helhed vil som regel blive meget ubestemt. Man skulle i så fald danne sig en forestilling om, hvorledes forholdene ville være, hvis der slet ikke blev ydet offentlige tilskud til pågældende foranstaltning, f. eks. ikke fandtes tilskud til folkepension, til hospitaler eller arbejdsløshedsunderstøttelse. Naturligvis indgår det i en socialpolitisk vurdering af de forskellige foranstaltninger at forsøge sådanne sammenligninger, men man får sikkert et større udbytte af diskussionen af virkningen af mere begrænsede *ændringer* i understøttelsernes højde, i betingelserne for disse ydelser o. s. v.

II. Velfærdsstatens indtægtsudligninger

6. Når et af de formål, der opstilles i velfærdsstaten, er at hidføre en mere ligelig indtægtsfordeling, kan det være hensigtsmæssig at anføre nogle bemærkninger om, hvorledes dette skal forstås. Tager man et øjebliksbillede (på en enkelt dag) af den indtægt, lønmodtagere opnår som resultat af deres arbejdsindsats, vil man finde store forskelligheder. Syge, arbejdsløse, arbejdsudygtige invalider, unge mennesker under ulønnet uddannelse og gamle har ingen arbejdsindtægt. Indfører man nu en tidsfaktor og betragter f. eks. et år, finder der på visse områder en udligning sted. F. eks. kan arbejdere med sæsonarbejdsløshed have en højere løn i beskæftigelsesperioden, således

1. Dette omfattende problemkompleks udelades dog her, bl. a. fordi det er ret indgående behandlet bl. a. i *Carsten Welinders værk: Socialpolitikens økonomiske virkninger*.

at deres årsløn ikke behøver at ligge lavere end andre arbejdere, der har haft beskæftigelse på ethvert tidspunkt i årets løb. Lønmodtagere med tjenstemandsansættelse får fuld løn i tilfælde af sygdom og manglende beskæftigelsesmuligheder. En del af uligheden er derfor en følge af forskel i lønkontraktens varighed. For selvstændige erhvervsdrivende har indtægten på en bestemt dag i mange tilfælde ingen mening, men indtægten må betragtes over en vis periode, f. eks. et år. Da disse indtægter ofte er svingende, vil en udstrækning af betragtelsesperioden over flere år føre til mindre ulighed. Da personer rammes mere ligeligt af sygdom, jo længere tidsperiode man lægger til grund, vil også en vis del af de indtægtsuligheder, der skyldes sygdom, udlignes i tidens løb. Da unge mennesker, der har gennemgået en uddannelse, normalt får høje indtægter senere i livet, vil en betragtning af indtægten over en længere årrække også her føre til mindre ulighed.

For arbejdsudygtige invalider og gamle finder der en indtægtsudligning sted, når man medtager fortidig indkomst. Jo længere fortidig indkomst man lægger til grund for sin betragtning over uligheden, jo mindre vil denne blive¹.

Det kunne derfor være nærliggende at basere visse betragtninger over lighed eller ulighed på en sammenligning af de indtægter, de enkelte har modtaget livet igennem. Et samfund, hvor indtægtsforskellighederne, således som de fremtræder i indkomststatistikken, alene skyldes, at indtægten på en for alle ensartet måde varierer med alderen (f. eks. lav indtægt i ungdommen, senere stigende, til sidst faldende indtægt), ville derfor, uanset de individuelle indtægters eventuelle svingninger fra år til år, være et samfund med lige indtægtsfordeling. Det samme ville gælde, selv om indtægtskurven forløber forskelligt over livet, såfremt de personer eller befolkningsgrupper, der får deres indtægtsstigninger sent i livet, til gengæld får en tilsvarende større indtægtsstigning. I så fald må fortidige indtægter opdiskonteres til nutidsværdi for at muliggøre sammenligning, og betragter man indtægtsuligheder på basis af forventede fremtidige indtægter, må en neddiskontering af fremtidig indtægt finde sted².

1. Kun for den indtægt, der skyldes rente af fast forrentet kapital, er tidsperioden uden betydning for graden af ulighed.

2. Dette spørgsmål er ret kompliceret. Hvis det drejer sig om indkomstforskydninger, hvor den grænseindkomst, der sammenlignes, har samme grænsenyttelse på benyttelsestidspunkterne, betragtet hver for sig, er neddiskonteringen af den fremtidige indkomst naturligvis uomtvistelig, men neddiskonteringsfaktoren behøver ingenlunde at være lig med den eksisterende rentefod, der er bestemt af en række forholdsvis tilfældige, herunder også politiske, forhold. Hvilken rentefod man skal regne med, vil det formentlig være svært at afgøre. Hvis indtægten i fremtiden forventes at blive større, skulle fremtidig indtægt yderligere neddiskonteres under hensyn til den større indtægts ringere grænsenyttelse, og i det modsatte tilfælde, hvor man sammenligner grænseindtægten af en stor nutidig indtægt med grænseindtægten af en fremtidig lille indtægt, opnås en fordel ved opsparing gennem denne forskydning, således at neddiskonteringsfaktoren kan ændre fortegn.

Det ville bidrage til en klaring af begreberne omkring spørgsmålet om det frie forbrugsvalg, hvis man som livsindtægt alene betragter den indtægt, der følger af produktiv indsats af arbejde, kapital og risikoovertagelse. Deraf følger, at indtægten i uddannelsesperioden kun medtages med den arbejdsindtægt, som de studerende har, medens derimod gaver og stipendier ikke medregnes (rente af egen formue spiller jo ikke nogen rolle for unge mennesker), og at man i tiden efter, at produktivt arbejde i alderdommen er ophørt, kun modtager rente af opsparet og arvet kapital, men ikke formueforbrug, således som det f. eks. forekommer som del af pension og livrente. Den opsparing, der går forud for et formueforbrug, er jo allerede medtaget som indtægt tidligere og skal derfor ikke medtages igen. Offentlige pensioner, herunder folkepension, medtages naturligvis heller ikke, da de ikke er resultatet af arbejdsindtægt eller renteindtægt af egen formue. Denne forskel mellem nutidsværdien af forskellige personers indtægt af arbejde, kapital og risikoovertagelse livet igennem kan betragtes som den *vertikale* indtægtsulighed.

Alle de uligheder i indtægterne mellem enkelte personer eller befolkningsgrupper, der lader sig forene med en ligelig vertikal indtægtsfordeling, kan på den anden side betegnes som den *horizontale* indtægtsulighed. Disse uligheder skyldes som tidligere anført lav indtægt hos unge mennesker under uddannelse og midlertidigt eller varigt ophør af erhvervsevnen på grund af sygdom, invaliditet eller alderdom. Hvis den horizontale ulighed blev udlignet fuldt ud, ville indtægtskurven over livet blive en vandret linie fra 15 år til døden og ikke blot for den produktive del af livet.

Medens den vertikale indtægtsulighed ikke har relation til den neddiskonterede årsindtægtskurves form, men alene afhænger af det areal, kurven afskærer, hvorved kun arbejdsindsatsen i den produktive del af livet og kapital- og risikoudbyttet tages i betragtning, er den horizontale ulighed alene knyttet til indtægtskurvens form og har ingen relation til den integrerede værdi, ligesom den omfatter hele den voksne persons livsperiode.

Medens meget tyder på, at man ved en fuldstændig vertikal udligning vil få den størst mulige nytte (idet dog udligningsmåden her spiller ind, jfr. herom afsnit III), vil dette ikke være tilfældet ved en fuldstændig horizontal udligning (efter den rette linie). Mange subjektive forhold, som det vil føre for vidt at komme ind på her, tyder på, at en indtægtskurve, der ligger forholdsvis lavt i de yngre år, derefter er stigende og til sidst faldende på de gamle dage, vil give størst nytte og derefter være den subjektivt bedste horizontale udligning. Om denne optimale nyttekurves mere detaljerede forløb ved man ikke meget.

Værdien af denne adskillelse mellem vertikale og horizontale indtægtsuligheder og dertil svarende indtægtsudligninger ligger for det første deri, at vertikale indtægtsudligninger kun kan foretages ved hjælp af politiske indgreb, medens den horizontale udligning teoretisk kan ske ved hvert enkelt

individets egne beslutninger. Endvidere har denne adskillelse betydning derved, at en ved offentlig indgreb gennemført fuldstændig vertikal indtægtsudligning må antages at give størst nytte af en given nationalindtægt (dog måske først efter en tids forløb), så er det et centralt problem i den liberalistiske teori såvel som i velfærdsteorien, hvor langt det offentlige — hvis det overhovedet bør gribe ind — bør gå med hensyn til at påvirke den horizontale indtægtsudligning. Dette spørgsmål skal tages op til behandling i afsnit III.

7. Begge de ovenfor nævnte indtægtsuligheder, den vertikale og den horizontale, har det til fælles, at de kun tager selve indtægten, men ikke offeret, der har været forbundet med at erhverve indtægten, i betragtning. Dette indebærer i nogen grad en inkonsekvens, thi det, der skulle udlignes, var jo i virkeligheden et nytteoverskud. Det vil sige, at man i det omfang, det var muligt, skulle fradrage de med indtægten erhvervede forbundne ofre og udligne resten. Anerkender man dette princip, kommer man til en indtægtsudligning eller indtægtsomflytning af anden karakter. Den tydeligste forskel vil herefter være mellem dem, der erhverver deres indtægt i kraft af arbejde, og dem, der opnår den i kraft af kapital eller formue, til hvis tilvejebringelse de ikke selv har bidraget eller kun bidraget ganske uvæsentlig. Midt imellem ligger indtægten af sådanne mindre formuer, der er tilvejebragt ved opsparring af indtægt tjent ved arbejdsindsats. Ud fra disse synspunkter skulle indtægten udlignes således, at indtægter af kapital erhvervet ved arv eller på anden offerfri måde (driftsherreopsparing under inflation, aktieselskabs-henlæggelse m. v.) væsentlig begrænsedes til fordel for arbejdsindtægter. Indtægtsudligninger af denne art kan kaldes *funktionelle*, idet de bygger på forskel i indtægtsmodtagerens sociale funktioner og derigennem i forskel med hensyn til det offer, som de underkaster sig. Disse indtægtsudligninger er efter deres karakter socialistiske. Ikke desto mindre strider de i og for sig ikke imod det liberalistiske princip, idet det dog meget vel er muligt at have en liberalistisk virkende markedsmekanisme på basis af offentlig ejendomsret. F. eks. kunne det offentlige begrænse sig til at eje aktier og obligationer eller, hvis det selv drev virksomhederne, da at lade dem underkaste konkurrencens almindelige love. Men den liberalistiske markedsmekanisme er i praksis knyttet sammen med et bestemt politisk system, som tilstræber ejendomsrettens opretholdelse uden hensyn til, hvorvidt og i hvilket omfang dette er nødvendigt for at bevare den liberalistiske markedsmekanisme. Der er imidlertid ikke nærmere grund til at komme ind på de hermed forbundne problemer, da liberalismens demokratiske afkom: velfærdsstaten, ikke i denne henseende adskiller sig fra sit mødrende ophav.

Den definition, der er givet af den vertikale indtægtsulighed, er knyttet til forskellen i udbyttet af kapital og arbejde under livets forløb. Der foreligger imidlertid former for ulighed, som skyldes andre forhold, uden at de kan henføres til den horizontale ulighed. Der kan således nævnes den ind-

tægtsulighed, der er en følge af indgreb i den frie prisdannelse. Et sådant indgreb er sket ved huslejereguleringen for ældre ejendomme¹. Der er herved tilvejebragt en forskel i indkomsternes reale værdi mellem lejere i nye og ældre ejendomme, der i visse tilfælde kan være ret betydelig. Man kunne kalde den heraf følgende ulighed for den *interventionistiske* indtægtsulighed. Tilsvarende eller mindre forskelle i den skattepligtige indtægt søger man gennem skatteprogressionen i betydeligt omfang at udligne. Det er derfor en konsekvens af de synspunkter, der ligger til grund for skattelovgivningens udlignende tendens, når man også søger at gennemføre en udligning af den interventionistiske indtægtsulighed gennem tilskud til de nye lejligheder (se herom stk. 14).

Det kan være hensigtsmæssigt til sidst at udskille en særlig gruppe af tilskud, der går på tværs af de ovenfor nævnte i den forstand, at alle disse kan komme ind under denne sidste. Det drejer sig om tilskud, der fordeles *vilkårligt*. Da ingen tilskud fordeles efter lodtrækning, ligger det vilkårlige i, at tildelingskriteriet ikke bygger på forhold, der på klar måde udskiller en gruppe, der adskiller sig væsentligt fra dem, der ikke kommer i betragtning. Hvis der f. eks. stilles en vederlagsfri eller vederlagsbegrænset ydelse til rådighed for befolkningen, men i et mindre omfang end svarende til efterspørgslen til denne pris, dukker vilkårligheden ved fordelingen op. Ydelserne kan således tildeles efter køprincippet (venteliste) eller efter visse sekundære kriterier, der tillægges afgørende betydning på grund af nødvendigheden af at skaffe en eller anden løsning af misforholdet mellem udbud og efterspørgsel.

Da antallet af lejligheder i det socialt støttede boligbyggeri var ringe, afhang det noget af tilfældet, hvem der fik fordelene ved at bo i en sådan lejlighed. I vore dage er det vilkårligt, hvem der opnår fordelene ved den lave husleje i det gamle boligbyggeri, idet denne fordel ikke står i noget forhold til indtægten (eller til et andet klart trangskriterium). Selve ydelsen kan undertiden også have en sådan karakter eller *gives* en sådan karakter (f. eks. retsvirkninger), at den ikke virker tillokkende på en del mennesker. På grund af det sidste forhold kommer der en vis vilkårlighed ind i forsorgshjælpen (kommunehjælpen). Som et andet eksempel kan nævnes vuggestuer, der kun benyttes af et mindretal af enlige mødre, idet mange med samme objektive behov ikke vil give børnene fra sig på denne måde (se herom stk. 12 a).

8. Gennem de kombinerede virkninger af tilskud og skatter finder der i velfærdsstaten en indtægtsudligning sted. I en omfattende litteratur er der foretaget beregninger over denne indtægtsudligning. En stor del af diskus-

1. Disse indgreb har på den anden side formindsket den vertikale indtægtsulighed (da grundejere gennemsnitlig har højere indtægter end lejerne) og desuden bidraget til en funktionel udligning.

sionen om disse spørgsmål lider imidlertid af mangel på klarhed, fordi man ikke har foretaget nogen adskillelse mellem den horizontale og vertikale indtægtsudligning eller nogen analyse af, hvorledes tilskud og skatter virker i så henseende.

Man vil således normalt være tilbøjelig til at mene, at tilskud, der aftager progressivt med stigende indtægter, og de progressive skatter bidrager til en indtægtsudligning. For nærmere at forstå, hvad der ligger heri, må det præciseres, hvilken indtægtsudligning man har for øje¹ og samspillet mellem den vertikale og horizontale indtægtsudligning må nærmere belyses.

Drejer det sig alene om at foretage en horizontal indtægtsudligning indenfor en enkelt befolkningsklasse, er skatte- og tilskudsprincipper ikke af stor fordelingsmæssig interesse. Progressive skatter i denne situation kan derfor kun begrundes med, at det antagelig vil give mindst ulyst at betale høje skatter i den periode af livet, hvor indtægterne er høje.

Sammenligner man to befolkningsgrupper med lige indtægt (vertikal indtægtslighed), hvor den ene gruppe som følge af længere tids uddannelse, længere arbejdsløshedsperioder eller længere tids nydelse af folkepension (f. eks. på grund af mindre opsparing) modtager større beløb i offentligt finansieret hjælp end den anden, vil dette medføre, at der overføres beløb fra gruppe 1 til gruppe 2, hvorved der skabes en vertikal indtægtsulighed, der ikke tidligere eksisterede. Den horizontale indtægtsudligning har altså ført til en vertikal indtægtsulighed. Dette sker uanset de anvendte skatter eller tilskudsprincipper. Indtægtsneutrale skatter og endog regressive skatter kan således føre til indtægtsulighed. Hvis den hjælpmottagende gruppe har haft højere indtægter i de indtægtsydende perioder, vil den med progressive skatter betale mere i skat, og et progressivt skattesystem vil derfor bidrage til, at den gennem tilskudene skabte vertikale indtægtsulighed bliver mindre.

Vil man undgå at påvirke den vertikale indtægtsfordeling, må hjælpen finansieres gennem en forsikring, hvor præmiebetaling alene hviler på den hjælpmottagende gruppe. Dette er dog kun muligt i særlige tilfælde, hvor risikoen er begrænset til en bestemt befolkningsgruppe (f. eks. arbejdsløshed, bedriftsulykker), men det er ikke muligt f. eks. for folkepensionen, idet den ikke-sparende del af befolkningen ikke kan udskilles. Vil man her lade den vertikale indtægtsfordeling uforandret, må folkepensionen finansieres ved præmier, der beregnes som en bestemt procent af indtægten, og folkepensionen stilles i forhold til de af den enkelte betalte præmier¹. Det normale vil dog være, at de befolkningsgrupper, for hvilke en horizontal indtægtsudligning finder sted gennem offentlige tilskud, har forholdsvis små indtægter, således at tilskudene til den horizontale indtægtsudligning bevirker en formindskelse af den vertikale indtægtsulighed.

1. Foreslået i Principbetänkande om Allmän Pensionsförsäkring, S.O.U. Stockholm 1950.

Når man tager i betragtning, at både tilskud og skatter, der efter deres ydre form (progressivt aftagende eller stigende med indtægternes størrelse) er indtægtsudlignende, ikke desto mindre kan virke til forøgelse af den vertikale indtægtsulighed (nemlig når vertikal lighed forenes med forskelligt forløbende livsindtægtskurver), og når progressive skatter og tilskud, der anvendes, hvor der kun findes horizontale uligheder, ikke har nogen vertikal indtægtsudlignende virkning, vil man forstå, at de mange beregninger over skatters og tilskuds indtægtsudlignende virkninger, der er gennemført uden at tage hensyn hertil, må være af begrænset værdi. Det må være en vigtig opgave at forsøge at tage problemer op på ny i lys af de her anførte betragtninger.

Det følger også af disse betragtninger, at begreberne sociale, indtægtsneutrale og anti-sociale tilskud ikke kan defineres alene ved henvisning til den formelle afhængighed mellem tilskud og indtægt. Der må ved en dyberegående analyse, der bygger på adskillelse mellem vertikal og horizontal indtægtsudligning, også tages hensyn til de foran nævnte muligheder for afvigelser fra det formelle.

Formelt er de fleste tilskud sociale, d. v. s. at der gives mest til personer, der på et vist tidspunkt har små indtægter, men deraf følger ikke, at de i deres vertikale virkninger er sociale.

9. Der findes dog også indtægtsneutrale tilskud eller ydelser. Sådanne ydelser omfatter f. eks. skoleydelse, hospitalsydelser, en del af boligtilskudet og folkepensionens mindstebeløb. Der er nu rejst den kritik af disse tilskud, at man ønsker yderligere indtægtsudjævning gennemført ved skærpede indtægtsbetingelser¹, formentlig således at der skulle betales en med indtægten stigende *skoleafgift* og *hospitalsafgift* og lignende ordninger.

Hvis virkningen af de indtægter, der derved opnås, bliver, at der kan ydes større tilskud på andre områder til personer med mindre indtægter (set fra den vertikale indtægtsfordelings synspunkt), betyder dette en større nyttevirkning af den givne indtægt. Hvis besparelsen betyder nedsættelse af den yderste ende af progressionen i indkomstskatterne, vil nyttevirkningen gå tilbage, idet de mest velstående får en fordel på middelstandens bekostning.

De midler, der anvendes til *folkepensionens mindstebeløb*, der tilfalder alle uden hensyn til indtægtenes størrelse og derfor også uden hensyn til, om den pågældende har trukket sig tilbage fra arbejdslivet, betyder naturligvis en mindre nyttevirkning end, hvis et tilsvarende beløb blev anvendt mere i overensstemmelse med de eksisterende behov, f. eks. blev anvendt til en forhøjelse af folkepensionens grundbeløb eller til en bedre hjælp til enker med børn. Nogen saglig overbevisende argumenter for folkepensionens mindstebeløb er heller ikke givet.

1. Som typisk for denne kritik se *Thorvil Kristensen: Socialpolitik med omtanke*. Dagens Nyheder 19. august 1957.

Mærkeligt nok har de anti-sociale tilskud, d. v. s. tilskud, der stiger progressivt med indtægtens størrelse, ikke været genstand for nogen kritik. Sådanne tilskud fremkommer, når man benytter den tilskudsform, at visse anvendelser af nettoindtægten kan fradrages i den skattepligtige indkomst. Det er klart, at virkningerne af denne tilskudsform også må medtages, når velfærdsstatens problemer skal vurderes, idet fradrag i den skattepligtige indtægt for udgifter i lige så høj grad er tilskud som de direkte udbetalte tilskud eller gratisydelse. Men da det afgørende for vor stilling til problemerne ikke altid er res, sed modus rerum gerundarum, er det ikke mærkeligt, at disse tilskud via indtægtsfradrag fører deres eget liv i befolkningens bevidsthed udenfor socialpolitikens område. Dette forklarer til en vis grad, at man f. eks. yder anti-sociale tilskud til opsparing til livrenteformål, til forsørgere etc. Konsekvensen af kritikken af de social-neutrale tilskud må indebære, at de anti-sociale tilskud i særlig grad burde være genstand for kritik, så meget desto mere som dette tilskudsprincip sikkert skyldes en manglende evne hos folkettinget til at indse inkonsekvensen i på dette område at anvende andre tilskudsprincipper end indenfor den øvrige sociallovgivning¹.

Tilskud, der har form af ret til at fradrage visse indkomstanvendelser i den skattepligtige indtægt, bør derfor lige så vel som de direkte udbetalte tilskud medtages ved beregninger over subsidiepolitikens indkomstudjævnen virkninger². Ikke desto mindre medtages de ikke i de forskellige beregninger om disse spørgsmål, der er foretaget i Skandinavien³. Ej heller medtager man *skoleudgifterne*, til trods for at de fordelingsmæssigt i ingen henseende afviger fra andre gratis institutionelle offentlige ydelser. Der kræves altså endnu en del principielle og beregningsmæssige korrektioner, før de fordelingsmæssige virkninger af den samlede tilskudspolitik kan belyses.

III. Velfærdsstaten og det frie forbrugsvalg

10. Når man gennem tilskud muliggør, at varer eller tjenesteydelser kan stilles til rådighed gratis eller mod begrænset vederlag, finder derved et indgreb sted i det frie forbrugsvalg. Samfundsmæssigt set er jo ingen af de ydelser, der her er tale om, gratis, og den del af produktionsomkostningerne, der ikke betales over priserne, må derfor betales af skatteyderne. Nu gælder

1. Jfr. *Dich*, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1957, s. 37 ff.

2. Se herom *R. M. Titmus: The Social Division of Labour*. Liverpool University Press, 1956.

3. De samlede præmier til livsforsikring andrager 355 mill. kr. Dertil ydes skønmæssigt et statstilskud på 120 mill. kr. Da det samlede offentlige tilskud til arbejdsløshedsforsikringen (1956/57) er 170 mill. kr., opvejes muligvis den vertikale indtægtsudligning, som tilskud til arbejdsløshedsforsikringen indebærer, af de vertikale indtægtsulighedsforstærkende virkninger af tilskudene til livsforsikringen.

det uden tvivl som en almindelig hovedregel, at folk får mest ud af deres penge, når de selv disponerer over dem (og at vi får mest ud af vore produktive kræfter, når varerne leveres til priser, der dækker produktionsomkostningerne). Teorien siger, at afvigelser herfra skulle gøre samfundet fattigere (når der bortses fra eventuelle vertikalt indtægtsudlignende virkninger). Hvis skotøj leveres til det halve af, hvad producenten får, vil efterspørgselen efter fodtøj og dermed produktionen stige. Dette betyder en mindre produktion af andre varer og dermed et nyttetab. Dette tab er større end nytte-tilvæksten ved den større fodtøjsproduktion. I modsat fald ville det ikke være nødvendigt gennem skatter at tvinge folk til at betale de produktionsomkostninger (til større skoproduktion), som de tidligere frivilligt betalte ved køb af andre varer. Da nu en stor del af al socialpolitik gennemføres på sådanne måder, at indtægten bliver anvendt anderledes, end hvis det frie forbrugsvalg havde fået lov til at gøre sig gældende, kunne man være tilbøjelig til at mene, at man derved skulle få et mindre samfundsmæssigt udbytte, end hvis den vertikale indtægtsudligning fandt sted uden at påvirke forbrugsvalget¹.

Denne teori om det frie forbrugsvalgs rationalitet anvendes imidlertid ikke blot med hensyn til indkomstens fordeling i et givet øjeblik, men også med indtægtsfordeling over tiden, ja, i virkeligheden over hele livsforløbet. Konsekvensen af liberalismens lære om det rationelle frie forbrugsvalg er derfor, at den horizontale fordeling af indkomsten over livet, som den enkelte for sit vedkommende beslutter, give ham optimal nytte, hvori ligger, at tvangsordninger på dette område betyder, at den samlede nytte af en given indtægt — eventuelt efter at denne er forøget i det omfang, det ønskes ved en vertikal indtægtsfordeling — kun vil betyde en formindskelse af den på denne måde opnåede samlede nytte. Det følger heraf, at hvis folkepensionen forhøjes alene som resultat af en horizontal indtægtsudligning, skulle

1. *Jørgen Pedersen* skriver således: »Betragter man heroverfor den for tiden herskende opfattelse med hensyn til statens virksomhed, så er der, - - - yderligere sket dette, at man nu ikke længer anerkender, at det enkelte individ, bortset fra de lige nævnte modifikationer er den bedste dommer med hensyn til, hvad der tjener hans vel, men tværtimod at staten, d. v. s. regeringen og dens embedsmænd, er i stand til bedre end det enkelte individ at dømme om, hvad der er godt for ham.« De vigtigste modifikationer er, »at de enkelte individer skulle sikres mod nød i tilfælde af medfødte defekter af sjælelig eller fysiologisk art, at børn skulle sikres mod åbenbare overgreb fra deres forældres side, at der skulle gælde almindelige sundhedsmæssige forskrifter, som kom alle i samfundet til gode, såsom bekæmpelse af epidemier og adskilligt andet, at der skulle stilles bestemte krav til sundhedsforholdene og beskyttelse mod ulykker i fabrikker og andre virksomheder, hvor der var grund til at frygte, at arbejderne ikke selv gennem arbejdsbetingelserne ville fremkalde de nødvendige beskyttende foranstaltninger, at de enkelte individer, så vidt det var praktisk gørligt, skulle stilles lige i konkurrencen, f. eks. ved at sikre elementær uddannelse for alle - - - -. Individerne skulle iøvrigt være deres egen lykkes smed, idet deres udstrakte frihed til selv at gøre som de lystede, skulle modsvares af forpligtelser til selv at tage konsekvenserne. - - - -« Se anf. st. s. 107—08.

der foreligge et selvbedrag, således at befolkningen ved denne forhøjelse af folkepensionen får en mindre nytte af deres samlede livsindtægt. I det omfang, en vertikal indtægtsudligning finder sted gennem tilskud (og ikke blot gennem skatter), måtte opnåelse af optimal nytte indebære, at tilskud alene skulle betales til produktive, arbejdende personer i omvendt forhold til deres forventede livsindtægt. Tilskud til specielle formål i forbindelse med sygdom, arbejdsløshed, alderdom, skulle altså ikke finde sted. Den liberalistiske teori om det rationelle frie forbrugsvalg anerkender altså hverken en horizontal indtægtsudligning eller en vertikal indtægtsudligning, der øver indflydelse på den horizontale indtægtsfordeling. Dette betyder f. eks., at ungdommen må finansiere sin uddannelse ved lån (eller som lærlinge ved at arbejde for lavere løn), at man frivilligt og uden statstilskud sikrer sig imod sygdom, invaliditet, arbejdsløshed og alderdommens svigtende arbejdsevne. At statstilskudene til disse formål bortfalder betyder altså ikke, at det samlede beløb, der gives i statstilskud til de mindre bemidlede, bliver mindre. Det givne beløb fordeles blot efter et andet kriterium, der efter teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet skulle medføre, at den samlede nytte af indtægtsudligningen derved blev optimal.

Man står imidlertid nu overfor det problem i praksis, at der ikke via tilskudsordningen finder nogen neutral vertikal indtægtsudligning sted, idet alle vertikalt indtægtsudlignende tilskud ydes således, at staten samtidig påvirker enten indkomstens fordeling mellem goder på et givet tidspunkt eller den horizontale fordeling af indtægten eller begge dele samtidigt. Al indtægtsudligning, der ikke sker gennem skatterne, påvirker derfor teoretisk forbrugsvalget. Det centrale forbrugsøkonomiske problem er derfor at undersøge, i hvilket omfang denne påvirkning påvirker nytten. Er nytтетabet som i det tidligere omtalte tilfælde med skotøj til halv pris almindeligt? Eller kan man omvendt tænke sig, at nytten forøges gennem tilskudsordningerne? For den rene liberalisme er svaret på det første spørgsmål naturligvis bekræftende. En nærmere analyse fører imidlertid til et andet resultat.

Betragter man de forskellige situationer, vil det vise sig, at et frit forbrugsvalg ikke altid er muligt, og at den enkelte ikke altid er højeste dommer i afgørelsen af, hvorvidt et vist forbrugsvalg er rationelt.

Disse forskellige situationer, der her kan være grund til at analysere, kan samles i fire grupper. Den første drejer sig om, hvorvidt den lige anførte adskillelse mellem vertikale indtægtsfordelinger (der falder indenfor liberalistisk teori) og de horizontale (der efter teorien om det rationelle forbrugsvalg betyder reduceret nytteværdi) kan gennemføres generelt (se herom stk. 11). Det andet vedrører visse ydre betingelser for det frie forbrugsvalgs virken; dermed udelukkes visse områder, hvor teorien om det frie forbrugsvalg ikke kan anvendes (stk. 12). Den tredje gruppe omhandler de psykologiske betingelser for det frie forbrugsvalg (se herom stk. 13). Til sidst be-

handles den begrænsning i det frie forbrugsvalg, der følger med en vurdering af de videre samfundsmæssige virkninger af tilskudene (stk. 14).

11. Til illustration af den første gruppe af problemer tager jeg igen et eksempel fra alderdomspensioneringen. Tænker man sig, at det frie forbrugsvalg virker rationelt på dette område (jfr. herom stk. 13 e) vil hver enkelt person — som foran anført — på den for ham bedst egnede måde gennem opsparing af kapital eller ved forsikring have sørget for sin alderdom. Heraf følger, at det frie forbrugsvalg (i et statisk samfund) vil føre til, at der ikke kan træffes foranstaltninger til fordel for de gamle, og dette gælder, hvad enten disse foranstaltninger finansieres ved horizontalt eller vertikalt udlignende skatter¹.

Hvis der imidlertid livet igennem har fundet en uforudset stigning sted i realindtægten, er alderdomsovervejelse fra den første del af en persons liv baseret på en lavere indtægt og forventning om fremtidig lavere indtægter, end tilfældet er i den senere del af livet. Personen vil derfor have sikret sig en lavere pension, end hvis han i sin ungdom havde haft samme indtægt som ungdommen har, når han er blevet ældre. Dette betyder, at der trods forudsætningen om fuld rationalitet i den horizontale indtægtsfordeling er indtrådt en forskel (eller forøget forskel) i den vertikale indtægtsfordeling til skade for de gamle. Ved nu at foretage en korrigerende indtægtsfordeling på horizontal basis, det vil sige ved tilskud til de gamle, kan man altså genoprette den tidligere vertikale indtægtsfordeling. Dette betyder, at den tidligere (under stk. 6) anførte skarpe adskillelse mellem den horizontale og den vertikale indkomstulighed kun lader sig opretholde under de anførte statistiske forudsætninger.

Samme betragtninger gælder for den del af befolkningen, som har opsparret i form af fordringer (der ikke er pristalsreguleret), når man har gennemlevet uforudsete stigninger i prisniveauet. I så fald skulle dog den korrigerende indtægtsfordeling kun udmåles i forhold til fordringernes størrelse for personer med små indtægter (idet nedgangen i fordringernes realværdi for personer med stor pengeindkomst godt kan bidrage til en større vertikal indtægtsudligning, hvilket vil være tilfældet, hvis debitorgevinsten tilfalder en række arbejdsgivere med små indtægter). Giver man som led i en horizontal udligning et tilskud til alle gamle uden hensyn til indkomstkilde, vil den derved opnåede vertikale indkomstudligning til fordel for fordringshaverne blive modvirket af det minus, der under visse forudsætninger følger med den horizontale udligning for de øvrige.

Teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet gælder heller ikke, hvis den vertikale indtægtsudligning foregår som en proces, der strækker sig over et længere tidsrum. Med fastholdelse af teorien ville man jo afskære de gamle

1. Der ses her og i det efterfølgende bort fra egentlig forsorgshjælp efter transundersøgelse, der ydes med det minimum, som i et givet samfund anses for rimeligt.

fra at få fordel af den vertikale indtægtsudligning, der finder sted, efter at de er overgået til pension. Der må altså også i dette tilfælde træffes direkte foranstaltninger til fordel for de gamle eller invaliderne.

Disse dynamiske elementer i den politiske udvikling og i økonomien gør som nævnt, at den skarpe adskillelse mellem vertikal og horizontal udligning, der er en forudsætning for teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet, ikke altid eksisterer. Dermed bliver teorien om, at den »vertikale« indkomstudligning giver optimal nyttevirkning, hvis den er neutral, stærkt begrænset. Når den samfundsmæssige produktivitet er stigende, når prisniveauet stiger uforudset og med stigende vertikal indtægtsudligning, strækker teorien ikke til. Som alle liberalismens teorier er også denne teori opstillet under forudsætning af statiske forhold. Det er derfor ikke så mærkeligt, at også denne teori kommer til kort, når den ses i lyset af den dynamiske virkelighed.

12. Der findes endvidere sociale ydelser, der ikke falder indenfor det område, hvor spørgsmålet om forbrugsteoriens rigtighed eller urigtighed kan øve indflydelse på betingelserne for ydelserne eller disses højde.

a. Dette gælder for personer, der ikke er i stand til ved produktiv indsats at skaffe sig en indtægt, som de har ret til at disponere over. Den vigtigste gruppe er her *børnene*. En indtægtsudligning, der kan betragtes både som vertikal og horizontal, kan her sker gennem børnetilskud (eller børnefradrag). Begrundelsen for sådanne tilskud er naturligvis ikke, at forældre fordelingspolitisk har krav herpå, når de frivilligt har valgt at få et vist antal børn. Dette måtte indebære, at børnene medførte en større byrde, end hvis et tilsvarende beløb blev anvendt f. eks. til at holde bil. Selve denne tankegang er lige så meningsløs, som den er udbredt. Begrundelsen for børnetilskudene er af anden art. Hvad der er tale om, er en indtægtsudligning til fordel for børnene. Liberalismen har jo i sine betragtninger over det rationelle i visse indtægtsuligheder kun bygget på de aktivt handlende voksne samfundsborgere, medens børnene er glemt. Der kan være gode økonomiske grunde til, at personer, der er mindre effektivt arbejdende, skal have ringere indtægt end andre, evt. at visse personer må henvises til at leve af offentlig forsorg, men dermed har man ikke givet noget argument for, at dette med sin fulde styrke skulle gå ud over pågældendes børn, eller at børn skulle have en med søskendeantallet omvendt varierende levestandard. Børnene nyder normalt samme retsbeskyttelse i et samfund som voksne, og der er derfor også kun rimelighed i, at der med hensyn til indtægtsfordelingen tages hensyn til børnene. Dette kan ske, når der ydes børnetilskud, og navnlig når disse ydes i sådanne former, at man sikrer, at børnene får en fordel deraf, f. eks. som gratis skolegang eller når der ydes tilskud for børnerige familier i velegnede boliger. Dette hensyn til børnene er egentlig så nærliggende, at man undrer sig over, at det endnu ikke er forstået af børnetilskudenes kritikere.

Det følger af de her anførte synspunkter, at børnetilskud, børnefradrag og huslejetilskud til familier med børn for familier, der har så store indtægter, at børnenes levetilstand ligger over gennemsnittet, savner begrundelse. Princippet i den danske lovgivning om, at børnetilskudet nedsættes med stigende indtægt, er derfor rigtigt. Såfremt man ophævede bestemmelsen om fradrag for børn i den skattepligtige indkomst og anvendte det derved indvundne provenu til større børnetilskud eller huslejetilskud til mindre-bemidlede, børnerige familier, ville nytteværdien af det anvendte beløb stige.

Ved en vurdering af de specielle børnetilskud, der ydes derved, at vuggestue- og børnehaveydelse stilles til rådighed langt under produktionsomkostningerne, kommer andre betragtninger frem.

Om disse daghjem er til fordel for børnene afhænger af de foreliggende alternativer, f. eks. anbringelse af børnene hos slægtninge eller bekendte, anden privat anbringelse, ansættelse af huslig hjælp eller den udvej, at moderen undlader arbejde udenfor hjemmet. Nogen generel regel findes naturligvis ikke. Men det er mest sandsynligt, at det i familier med kun en faktisk forsørger (ufuldstændige familier) er vanskeligt at finde passende alternativer. Ikke desto mindre har ca. 80 % af enlige mødre i Århus med børn under 1 år ikke anbragt deres børn i vuggestue¹. Man ved ikke, om de 20 % er fristet af den billige pris til vuggestueanbringelse, hvilket normalt i sig selv er en dårlig anbringelse af børn sammenlignet med børn i privat dagpleje. Af enlige mødre med børn mellem 2 og 6 år havde kun halvdelen anbragt børnene i daghjem. Nogen sammenligning mellem denne og den anden halvdel findes ikke, men det må formodes, at de, der er anbragt i daghjem, lever under de bedste forhold. For enebørn i kvarterer uden lege-kammerater er børnehaver jo pædagogisk en fordel, og børn af enlige mødre er ofte enlige.

Ud fra disse betragtninger kan tilskudene til anbringelse af børn fra ufuldstændige familier betragtes som tilskud til fordel for børnene. Samtidig virker tilskudene normalt indtægtsudlignende.

Når det drejer sig om børn fra familier, hvor hustruen har udearbejde, kommer andre betragtninger frem. Her foreligger den mulighed, at moderen kan undlade arbejde, eller man kan antage huslig hjælp. Familiens indtægter er større, og der er ofte flere søskende i forskellige aldre. 28 % af de udearbejdende gifte mødre i Århus har anbragt deres børn i børnehave og 10 % i vuggestue. Det burde nærmere undersøges, om ophævelse af tilskudet til daghjem for denne kategori af forsørgere ville stille børnene dårligere. Hvis dette ikke skulle være tilfældet, er der næppe grund til at yde tilskud i disse tilfælde. Det drejer sig jo her ikke om vertikalt indtægtsudlignende tilskud, men snarere om indtægtsulighedsforstærkende eller anti-

1. Jfr. Statistisk Kvartalsskrift, Forebyggende børneforsorgsinstitutioner i Århus, årgang 11, nr. 2, s. 38. Det kan bemærkes, at 40 % af disse enlige mødre ikke har arbejde ude.

sociale tilskud, idet familier, hvor begge forsørgere har udearbejde, normalt ligger over gennemsnitsindtægten. Dertil kommer, at tilskudet tilsyneladende virker tilfældigt, idet kun de nævnte 28 % af udearbejdende mødre benytter sig af tilbudet, uden at man — som anført — ved, om der i disse tilfælde er særlige forhold, der taler for, at børnene har et særligt behov for daghjem. Ud over disse synspunkter kunne man nærme betalingen på børnehaver og vuggestuer for gifte kvinder, hvis mand arbejder, mere til de faktiske udgifter, ca. 1300 kr. årligt for børnehaver og ca. 2700 kr. for vuggestuer, med adgang til at foretage moderationer, hvor særlige forhold gør sig gældende. De ved en sådan ordning frigjorte midler og kvalificerede personer kunne med større samfundsmæssig nytte indsættes på andre områder.

Også for hele *særforsorgen* gælder det — på samme måde som for børnene — at et forbrugsvalg ikke foreligger, og at alternativer til forsorgen ikke eksisterer.

b. De forskellige opfattelser af muligheden for at finde et objektivt mål for det frie forbrugsvalgs rationalitet er ligeledes uden betydning, hvor ydelsen betragtes som en produktionsomkostning og derfor afholdes af arbejdsgiverne og betales af forbrugerne. Dette er tilfældet med de *erstatninger, der udbetales for erhvervsulykke og erhvervssygdomme*. Hvor høje disse erstatninger skal være, er derfor alene et politisk spørgsmål, og der foreligger ikke noget valg med henblik på, at forbrugerne kunne tænke sig en anden anvendelse af de beløb, der over varepriserne betales til disse formål.

c. I de tilfælde, hvor en ydelse finansieres ved præmier, der pålægges på en sådan måde, at de virker skadeforebyggende, er spørgsmålet om det frie forbrugsvalg også udelukket. Indenfor *arbejdsløshedsforsikringen* kunne man pålægge arbejdsgiverne at udrede understøttelser til arbejdsløse en vis tid efter, at de er blevet afskediget, eller gøre præmien afhængig af beskæftigelsens svingninger i de enkelte virksomheder¹. Dermed ville man forøge den samfundsmæssige produktivitet. Overfor den resterende del af den mere kortvarige arbejdsløshed, væsentlig sæsonarbejdsløsheden, kan derimod teorien om det frie forbrugsvalg i princippet anerkendes. Denne del af understøttelsen skulle da bæres af den enkelte arbejder, der da kunne forsikre sig mod denne risiko uden stats- eller arbejdsgivertilskud og derigennem muligvis fristes til at virke for årskontrakter eller for en sæsonmidig lønpolitik. For den mere langvarige arbejdsløshed, der er bestemt af økonomiske faktorer af almindelig karakter (konjunkturarbejdsløshed eller strukturarbejdsløshed) og af individuelle forhold, som man ikke kan forsikre sig imod, nærmer man sig forsorgsopgaver, hvori ligger, at denne del af understøttelserne skulle betales fuldt ud af det offentlige, selv om en forsikringsform

1. Hele den amerikanske arbejdsløshedsforsikring finansieres efter disse principper af arbejdsgiverne uden bidrag hverken fra staten (statstilskud betragtes som socialisme) eller fra arbejderne (arbejdertilskud betragtes som udtryk for reaktion).

kunne opretholdes. Der er altså kun for en vis del af sæsonarbejdsløsheden plads for anvendelse af teorier om det rationelle frie forbrugsvalg. Dertil kommer imidlertid, at en arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis højde i en depressionsperiode er bestemt af det frie forbrugsvalg gennem ikke-subsidieret forsikring sandsynligvis vil blive lavere end den, man skulle tilstræbe, hvis arbejdsløshedsunderstøttelserne skulle have aktivitetsfremmende virkninger og dermed forøge den samlede produktivitet. Det frie forbrugsvalg kan altså under denne forudsætning føre til en formindskelse af samfundsnyttens.

d. En yderligere forudsætning for, at der overhovedet kan foreligge frit forbrugsvalg, er, at det alternativ, man står over for, er reelt og ikke blot formelt eller fiktivt. Når den almindelige socialpolitiske udvikling medfører, at forsorghjælpen gøres mere human, vedrører valget for personer, der er sådan stillet, at indkomstbortfald betyder trang, kun om man ønsker hjælpen under mere behagelig form, f. eks. derved, at de slipper for trangsundersøgelsen. Et sådant til en vis grad fiktivt valg forelå forud for 1942 med hensyn til tilslutning til sygeforsikringen, idet ikke-forsikrede gennem kommunelægen fik en lige så god lægehjælp som de forsikrede, og behandlingen på hospitalerne er helt uafhængig af forsikringsforholdet. For at indføre en forskel bestemtes det i 1942, at sygehjælp skulle have fattighjælps virkninger (som forud for 1892). Bestemmelsen er dog nu ophævet.

e. Er handlingen tvungen, omfatter forbrugsvalget højst kvaliteten; har man f. eks. tvungen skolegang, der inkluderer ikke blot, hvad børnene skal lære, men også fastsætter lærernes kvalifikationer, skolernes hygiejniske indretninger o. s. v., vil alle væsentlige skoleudgifter hermed være kollektivt bestemt, ganske uanset finansieringsmåden. En vis mulighed for variation vil dog være til stede, men når hensyn tages til børnenes forhold, vil dette ikke være ønskeligt, såfremt denne kvalitetsændring går i negativ retning¹.

f. Endvidere spiller det frie forbrugsvalg ingen økonomisk rolle, når det vederlagsfri gode ikke er genstand for en efterspørgsel, der indenfor det spillerum, som her kommer i betragtning, reagerer på prisen. Dette gælder for en række ydelser, der er nødvendige for de pågældende, men i sig selv ubehagelige, f. eks. kirurgisk og anden behandling, der er forbundet med ubehag. Da lægerne ikke kan tænkes at ville variere disse ydelsers kvalitet efter en eventuel betalingsevne, er der altså ud fra det frie forbrugsvalgs rationalitet intet til hinder for, at disse ydelser kan stilles gratis til rådighed for befolkningen. Det samme gælder for en del af hospitalsopholdet, men næppe for grænseopholdet, f. eks. på rekonvalescenthjem. De tanker, der er

1. En fuldt dækkende skoleafgift er iøvrigt et udmærket eksempel på, at de herhenhørende problemer har relation til andre og i visse tilfælde langt vigtigere forhold end de økonomiske. Hvis overklassen skulle betale de fulde skoleudgifter, ville dette medføre oprettelse af særlige skoler for overklassebørn, og noget sådant kan næppe tænkes at finde støtte i det danske samfund.

fremSAT, om at indføre højere takster for hospitalsbehandling kan derfor ikke begrundes som middel til at hindre misbrug, som et frit forbrugsvalg skulle være et middel imod.

13. Efter de begrænsninger af problemområdet, der er foretaget i stk. 11 og 12, kan nu de indre eller psykologiske forudsætninger for det frie forbrugsvalgs rationalitet tages op til diskussion.

Som andre liberalistiske teorier er også teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet knyttet til forudsætningen om »the economic man«, den af alle matematiske økonomer tilbedte herre, hvis hele liv og virke er bestemt af rationelle regnestykker, der både forudsætter kendskab til rente og rentes rente beregninger og anvendelse af et passende antal andre matematiske formler. Sammenligner man imidlertid denne person og hans let overskuelige psykologi med den såre komplicerede og irrationelt virkende »real man«, må der også her komme fænomener frem, der ikke passer ind i den matematiske elegance.

a. Et af de vanskeligste problemer er her forholdet mellem den individualistiske og den kollektive mentalitet.

Til belysning af dette spørgsmål skal tages et eksempel hentet fra dagliglivet. Varmt vand ydes som bekendt i de fleste boligkomplekser gratis, d. v. s. der findes ingen varmtvandsmåler. Dette fører naturligvis til, at man ødsler med det varme vand, og resultatet bliver en betydelig forhøjelse af varme regningen. Indfører man derimod varmtvandsmålere, viser det sig, at der finder en væsentlig nedgang sted i forbruget, hvilket er udtryk for, at de enkelte lejere, når de står overfor valget imellem udgiften ved at bruge mere varmt vand eller anvende deres penge til andet formål, foretrækker det sidste, idet de derved regner med at få større nytte. Man skulle altså ved at indføre varmtvandsmålere i en ejendom kunne forøge den samlede nytte af lejernes indtægter. Dette er helt i overensstemmelse med teorien om det rationelle forbrugsvalg. I et ejendomskompleks med 100 lejere foretog man nu en afstemning blandt lejerne om, hvorvidt de ønskede varmtvandsmålere indført. Det viste sig imidlertid, at kun 4 af lejerne stemte herfor. Foranstaltningen var altså vedtaget praktisk talt enstemmig, og lejerne havde fuldt kendskab til, at varmeudgifterne bliver fordelt over de enkelte lejere i forhold til huslejen. Ikke desto mindre vælger man en betalingsform, der formindsker den enkeltes såvel som den samlede nytte af den givne indtægt. Muligvis er dette et særtilfælde, der ikke beviser andet, end at der kan være et problem. Den særegne mentalitet, der her afslører sig, står måske i forbindelse med, at det drejer sig om ydelser fra et kollektivt anlæg. Tilsvarende opfattelse kan derfor træffes ved fordeling af udgifter til centralvarme, men kan næppe tænkes ved udgifterne til brændsel i kakkelovnsfyrede lejligheder (hvor man næppe kan blive enige om, at enhver har ret til at tage ad libitum fra en fælles kulkælder).

Om denne irrationelle økonomiske kollektivismen også over indflydelse på befolkningens opfattelse af sociale gratis eller vederlagsbegrænsede ydelser, ved vi ikke meget. På de områder, hvor den irrationelle økonomiske mentalitet gør sig gældende, skulle altså et indgreb i det frie forbrugsvalg føre til større nytte, end hvis friheden opretholdes. En bestyrelse, der træffer beslutninger uden i det enkelte tilfælde at spørge lejerne, kan altså sikre en større nyttevirkning af deres indtægt. Når *Jørgen Pedersen* og andre taler om formynderstat, er det altid ud fra forudsætningen om, at der derved disponeres dårligere over borgernes indkomst, end hvis de selv træffer beslutninger, men det modsatte kan altså også være tilfældet.

b. En vigtig forudsætning for et rationelt forbrugsvalg er, at forbrugsvalget er frit i den forstand, at forbrugerne er genstand for en neutral ydre påvirkning. Hvis påvirkningen gennem reklame ensidigt leder forbruget i en bestemt retning, er forudsætningen for et rationelt individualistisk forbrugsvalg ikke til stede. Hvis der f. eks. blev anvendt samme beløb til at agitere for tilslutning til sygeforsikringen, som der nu anvendes for at få folk til at vælge mellem praktisk talt lige gode sæbemidler, ville man uden tvivl selv med et højere sygekassekontingent få en større tilslutning.

Dette spørgsmål om påvirkning af forbrugerne fører over til de tilfælde, hvor påvirkningen er så autoritativ, at den som hovedregel følges, således at forudsætningen for det frie forbrugsvalg af denne grund falder væk. Denne situation foreligger ved lægens råd til patienter, som disse normalt følger. Det er dog klart, at den omstændighed, at forskellige helbreds sygdomme er gratis, letter det at følge lægens råd. Men er autoriteten stærk, ophæver den ganske simpelt det frie forbrugsvalg, idet forbrugsvalget træffes af en anden person end den, der får fordel.

c. I en række tilfælde er ydelsens form bestemt af, at de modtagende ikke har den fornødne viden til at afgøre om, hvad der tjener deres egne interesser bedst. De mange forskellige helbreds- og revalideringsforanstaltninger bygger herpå. Man tilbyder i stedet for at udbetale et bestemt beløb at give de skaderamte en helbredelse, omskoling eller uddannelse, der gør det muligt for pågældende at blive genindpasset i samfundet og tjene en så høj indtægt som muligt. Den omfattende viden om de muligheder, der foreligger på disse og lignende områder, kan man ikke forudsætte kendt af enhver, og den form for ydelse, der vælges, er derfor netop bestemt af ønsket om at nå et bedre resultat, end hvis det frie forbrugsvalg var bestemmende. Dette afslører tydeligt, at den liberalistiske forudsætning om, at den enkelte har en sådan klogskab, at han altid ved, lige så godt som specialister på de forskellige områder, hvad der tjener ham bedst, er urealistisk.

d. I visse tilfælde er endvidere det socialiserede forbrugsvalg en billigere metode at hidføre et resultat på end ved at anvende millionbeløb på oplysende reklame. Hvis det f. eks. er rigtigt, at skolebespisningen sikrer, at børnene

får det fornødne antal vitaminer og giver dem sundhedsmæssigt bedre spisevaner (om dette forhold har jeg ikke tilstrækkelig viden), så kan en skolebespisning være et billigere middel til at opnå disse formål end en kostbar offentlig oplysningsvirksomhed overfor mødrene. Er den mængde af oplysning, man kan få ud i befolkningen, begrænset af folks opfattelseskapacitet, kan det være at foretrække at koncentrere oplysningen på områder, hvor denne ikke kan erstattes med andre midler til sikring af et bestemt resultat, og derfor benyttes tilskudsformen på andre områder.

e. Teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet bygger endvidere på en forudsætning om, at menneskene ikke blot ved valget imellem to goder i en given situation, men *også med hensyn til disse goders fordeling over tiden handler rationelt*. Hvis menneskene i deres livsindstilling er kortsynede, således at de ikke tillægger fremtidens behov tilstrækkelig stor vægt, vil man få en fordeling af folks indkomst i forhold til deres fortjenstmuligheder, der gør, at de bliver dårligere stillet f. eks. på deres gamle dage end gennem en anden mere langsigtet disposition, og den samlede sum af tilfredshed, de får af deres indtægt livet igennem, vil derfor blive mindre. Hvis de gennem skatter eller tvangspræmier tvinges til at betale f. eks. for deres egen alderdom, skulle dette indenfor visse grænser bidrage ikke til en formindskelse, men til en forøgelse af den nytte, pågældende har af sin indkomst livet igennem. Man mangler ganske vist målestokken for, hvor stor korrektion af de individuelle beslutninger man skal foretage, d. v. s. hvor højt aldersrenten skal sættes; og man kan derfor meget vel tænke sig, at den sættes så højt, at pågældende får mindre nytte af sin indtægt gennem livet, end hvis den var sat lavere (jfr. herom stk. 15). Men selve den omstændighed, at der gives en vis aldersrente, må altså for en betydelig del af befolkningens vedkommende medføre, at dette indgreb i det frie forbrugsvalg giver større udbytte, end hvis det frie forbrugsvalg var bestemmende.

f. Det frie forbrugsvalgs rationalitet bygger også på, at man har den rigtige opfattelse af *risikoen*, og at man vurderer den neutralt, d. v. s. at man ikke systematisk regner med selv at komme til at høre til de heldige, der ikke rammes f. eks. af sygdom, ulykke eller lignende. Mange mennesker har imidlertid ikke kendskab til den objektive risiko, og der er en almindelig tilbøjelighed hos folk til at undervurdere den. Folk spiller jo i lotteriet, uanset at dette gennemsnitlig for alle spillere giver betydeligt tab. Når folk altså systematisk undervurderer livets risici, bliver resultatet deraf, at de i det lange løb får mindre udbytte af deres samlede indtægt, end hvis de havde lagt en neutral vurdering af risikoen til grund. Når det offentlige derfor griber ind og pålægger tvangskontingenter til dækning af udgifter og indtægtstab i tilfælde af sygdom og ulykke, vil man med denne afvigelse fra det frie forbrugsvalg bidrage til en forøgelse af den samlede nyttevirkning af en given indtægt.

g. Endvidere kan der foreligge tilfælde med konflikt imellem et rationelt frit forbrugsvalg og statsmagtens synspunkter, og hvor der derfor ikke kan være nogen mening i at tale om uheldige afvigelser fra det frie forbrugsvalg. Staten kan f. eks. mene, at folketallet bør forøges, og at man i den anledning bør give særlige børnetilskud eller andre lettelser for familier med børn. Selv om man ud fra teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet erkender, at der ikke kan være nogen grund til at yde tilskud til familier med børn, f. eks. over en vis indtægt (jfr. herom stk. 12 a), kan de meget store børnetilskud i Frankrig, hvis formål er at forøge befolkningstilvæksten, derfor ikke kritiseres ud fra teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet.

14. Når forbrugsvalget er frit, uden at forudsætningen for dets rationalitet er til stede, får man ikke blot for den enkelte, men også for samfundet som helhed uheldige konsekvenser. Hvis en patient f. eks. ikke får den rette kur og pleje og ikke underkaster sig nødvendig revalidering, kan han senere komme til at ligge samfundet til byrde eller være til besvær og ulempe for sine omgivelser. Helbredsforanstaltninger i videste forstand er altså normalt et middel til at reducere omkostningerne og bidrager derfor til en maximering af samfundsnyttens. Til trods herfor har man ikke indført tvangsforanstaltninger på alle områder. Ingen er forpligtet til at lade sig operere, og den eneste »sanktion«, der anvendes overfor den, der ikke underkaster sig revalideringsforanstaltninger, er, at han evt. udsætter sig for at miste invaliderenten (men vil kunne få understøttelse som kommunehjælp, hvis der foreligger trang). I stedet søger man at lokke patienter til den rette behandling og revalidering ved at gøre denne gratis. Denne fremgangsmåde respekterer den personlige frihed og kan betragtes som et middel til uden frihedsindgreb at opnå den besparelse for samfundet, som følger af en rationel sygdomsbehandling. Med en frivillig forsikringsordning ville forsikringsselskabet have tilsvarende interesse i helbredelse, men kun såfremt forsikringen dækker indtægtstab som følge af sygdommen i tilstrækkelig lang tid.

Det fremgår af det, der er anført i stk. 11—13, at en meget betydelig del af vore sociale ydelser ikke blot er udtryk for en indtægtsudligning, der i sig selv bidrager til at forøge den samfundsmæssige nytte af nationalindtægten, men også er udtryk for, at man har søgt at korrigere for, at forudsætningerne for det frie forbrugsvalgs rationalitet i mange tilfælde ikke eksisterer. Dermed har man altså forøget den samfundsmæssige nytte af en given indtægt. Denne nyttetilvækst indtræder — indenfor de her nævnte grænser — uafhængig af, om borgerne har den fornødne viden om, hvorledes byrden fordeles, ja, det kan endog være den manglende viden herom, der gør, at man får en fordeling, der er i overensstemmelse med borgernes velforståede egeninteresser i *det lange løb*. Man kan derfor ikke i de her nævnte tilfælde an-

vende det *Vedel Petersen'ske* udtryk: »Jeg vil hellere have en cykle« med nogen mening. Dette spørgsmål behandles nærmere i det efterfølgende afsnit IV.

Hvis de ovenfor i stk. 11—13 omtalte situationer, hvor det frie forbrugsvalg ikke fører til det for den enkelte og for samfundet bedst mulige resultat, er udtømmende opregnet, følger heraf, at tilskud, der ikke finder sin begrundelse heri, må føre til en ikke-optimal nyttetilvækst (evt. til nytte-tilbagegang). De reducerede nyttevirksomheder fremkommer 1) dels gennem de forbrugsøkonomiske virkninger, d. v. s. at produktionen og dermed de knappe produktionsfaktorer ledes i en retning, der giver mindre grænsenytte, end hvis et neutralt tilskud var givet; 2) dels gennem de fordelingsøkonomiske virkninger enten således at den vertikale eller interventionistiske indtægtsulighed skærpes eller udlignes mindre end ved anvendelse af en neutral tilskudsform eller af en anden fordeling af tilskudet end den benyttede; 3) dels derved at den horizontale indtægtsfordeling forskydes på en måde, der giver reduceret grænsenytte i det lange løb. Hele spørgsmålet kan anskues som et spørgsmål om at maximere grænsenytten både forbrugsøkonomisk og fordelingsøkonomisk indenfor den ramme, der er sat af graden af den vertikale indtægtsudligning, som ønskes gennemført.

Det følger således af teorien om det frie forbrugsvalgs rationalitet, at den specielle form for tilskud, der benyttes til lejere i nye og derfor dyrere lejligheder, d. v. s. at tilskudet beregnes på basis af lejlighedens areal, leder efterspørgslen i retning af større lejlighedsareal og bedre udstyr og derfor giver en mindre grænsenytte, end hvis tilskudet blev givet på neutral basis, f. eks. med et bestemt beløb pr. lejer uden hensyn til, hvor stor eller lille lejlighed pågældende person lejede. Nyttevirksomheden kunne yderligere forøges, hvis tilskudet varierede omvendt med indtægten. Overgangen til en sådan neutral tilskudsform ligger dog sikkert udenfor de for den politiske fantasi tilgængelige græsgange.

Alle tilskud, der ydes som ret til at fradrage udgifter til nettoindtægts anvendelse til forskellige formål såvel som forsørgerfradrag og personfradrag, er anti-sociale, når skatten er progressiv. Man ville derfor få større nyttevirksomhed ved at erstatte disse fradrag med fradrag i skatten, navnlig hvis fradraget var aftagende med indtægts størrelse.

Vilkårlige tilskud giver ligeledes mindre grænsenytte, end hvis samme beløb blev fordelt til samtlige personer, der efter klare kriterier opfyldte behovsbetingelserne, hvilket i mange tilfælde vil indebære en fordeling omvendt på indtægts størrelse.

Om den påvirkning af den horizontale indtægtsfordeling, der finder sted gennem folkeforsikringen, henvises til stk. 15.

Ud over disse her nævnte områder vil den gennem den moderne velfærdsstat gennemførte vertikale, horizontale eller antiinterventionistiske udligning

som hovedregel medføre *ikke blot en forøget grænsenyttelighed af den givne indtægts strøm, men også en optimal forøgelse*. Heri ligger, bortset fra de problemer, der nævnes i næste afsnit, den afgørende økonomiske vurdering af hovedtendensen i den moderne velfærdsstat.

IV. Gensidighedsproblemet og nyttebalancen

15. Hvis en enkelt befolkningsgruppe får offentlig tilskud til en ydelse, vil dette altid give en nettofordel for pågældende gruppe, idet alle skatteborgerne bidrager til betalingen. Det er derfor klog politik at forlange ydelsen forøget, og dette gælder hvad enten der derved sker en horizontal eller vertikal indtægtsudligning eller en bestående indtægtsulighed forøges. Det er derfor forståeligt, at politiken i et demokratisk samfund må blive præget af krav. Hvis imidlertid mange grupper får gennemført deres krav om øgede tilskud til særlige ydelser, kommer andre virkninger frem, end hvis kun en enkelt eller nogle få mindre grupper opnår disse fordele. Jo flere grupper der kommer ind under tilskudsordningerne, i desto højere grad kommer de enkelte grupper til at bidrage til finansieringen af tilskudene til de andre grupper. Den enkelte gruppes nettofordele bliver stadig mindre. Man kan tænke sig at nå den tilstand, hvor enhver gruppe i skatter betaler samme beløb til finansiering af andre gruppers tilskud, som de selv modtager i tilskud. Hvis tilskudene blev ydet som frie tilskud til indtægten (uden at være betinget af visse udgifters afholdelse), ville der åbenbart ikke for nogen gruppe indtræde hverken fordel eller gevinst ved ordningen (bortset fra en evt. udligning indenfor den enkelte gruppe). Hvis derimod tilskudene er betingede af udgifter til formål, hvor betingelsen for det frie forbrugsvalg er til stede (se herom stk. 11—13), og hvor tilskudene derfor betyder, at tilskudsbeløbet anvendes med ringere nytte, end hvis det var til fri rådighed, vil tilskudsordningen gennemsnitlig give tab. Den samfundsmæssige nytte af nationalindtægten er derved blevet mindre end det optimalt mulige.

Man fristes til at mene, at grunden hertil må være, at befolkningen ikke har den fornødne viden om byrdefordelingen og om tilskudenes forbrugsøkonomiske virkninger. *Jørgen Pedersen* har nu påstået, at denne manglende viden har ført til, at man over en bredere front har gennemført foranstaltninger, der overskrider, hvad der svarer til befolkningens velforståede egeninteresser. Han konkluderer derfor, at det, der foregår i velfærdsstaten, i virkeligheden er en slags bondefangeri¹.

Sproget mangler et enkelt rammende ord for den her beskrevne situation. Det bedste vil være at tale om et gensidighedsproblem. Ved at indføre betegnelsen bondefangeri indfører man også en politisk aspekt, som ikke ved-

1. Anf. st. s. 112.

rører fænomenet som sådan. Jørgen Pedersens betegnelse vedrører derfor egentlig ikke selve den formodede uvidenhed men måden, hvorpå denne uvidenhed er opstået eller benyttet. Betegnelsen må forudsætte, at uvidenheden er skabt af politikere, eller at den udnyttes af politikerne til eget formål. Den anklage, som ordet indebærer, rettes altså imod politikerne eller måske snarere mod selve det demokratiske system, der virker gennem forskellige politiske partiers konkurrence om vælgerne. Det skulle altså være en inhærent svaghed ved demokratiet, at partikonkurrencen fører til, at man lokker vælgerne ved subsidier og skjuler disses bagside. Velfærdsstaten skulle derfor have en af disse politiske forhold bestemt økonomisk slagside.

Inden hele denne påstand nærmere analyseres, skal der her gøres nogle bemærkninger om forudsætningerne for situationens indtræden. Den ene forudsætning skulle som anført være borgernes manglende viden om den virkelige byrdefordeling, den anden, at få »af disse foranstaltninger er gennemført med enstemmighed«¹. Dette krav om tilstrækkelig viden og enstemmighed i befolkningen som forudsætning for at opnå den økonomisk bedst mulige balance mellem skatter og ydelser ligger på linie med *Wicksell's*² og *Lindahl's*³ teorier.

Opstilling af de to nævnte forudsætninger er imidlertid ikke udtryk for en særlig klar tankegang på dette område.

Tilskudsordningerne er jo gennemført ikke som et samlet sæt af foranstaltninger på een gang, men stykkevis op igennem tiden, og ved hver tilskudsordnings indførelse har der for de enkelte grupper været god grund til at søge dem gennemført. Problemet om de mulige gensidige virkninger dukker derfor først op, efterhånden som tilskudsordningerne har fået en mere universel karakter.

Den viden, der i så fald kræves, er meget omfattende, nemlig viden om, hvorvidt og i hvilket omfang der for de enkelte grupper af befolkningen er balance mellem alle vederlagsfri ydelser på den ene side og skatterne på den anden side. Beregninger herover er foretaget, men resultatet afhænger af en række delvis vilkårlige forudsætninger, og det er næppe muligt at give et svar, der er tilstrækkeligt klart til at være vejledende for de enkelte grupper i deres beslutninger om en yderligere expansion af tilskudsordningerne. Det udelukker dog ikke, at kendskabet til den skønsmæssige byrdefordeling ved nye foranstaltningers gennemførelse kunne øve indflydelse på visse gruppers overvejelser.

I denne forbindelse kan også henvises til det eksempel på forholdet mellem individual og kollektiv beslutning, der er nævnt i stk. 13 a (tilfældet med varmt vand i udlejningsejendommen). Om tilsvarende forhold gør sig gæl-

1. Anf. sted s. 111.

2. Se *Wicksell: Finanztheoretische Untersuchungen*, s. 76 ff.

3. *Erik Lindahl: Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Dritter Teil pag. 144 ff.

dende på andre områder, ved vi ikke. Men det afgørende er, at der findes områder, hvor man får et fra et individualistisk synspunkt uheldigt forbrugsøkonomisk resultat, selv om tilstrækkelig viden om byrdernes fordeling eksisterer.

Kravet om enstemmighed som middel imod de omtalte gensidige økonomiske virkninger synes at bygge på en urealistisk tankegang. Der ses for det første bort fra, at tilskudsordninger kan indgå som led i politiske kompromisser, der yder andre grupper fordele på anden måde (f. eks. skattenedsættelse), og der behøver derfor ikke at være enstemmighed om tilskudsordningerne isoleret betragtet. Da de mange tilskudsordninger er gennemført til fordel for særgrupper (eller mindretal), kan den brede tilslutning disse ordninger har fået, kun forstås derved, at kompromisser er indgået. For det andet ser man bort fra den særlige politiske indflydelse, som grænsevælgerne har. Politikernes holdning er bestemt af hensyn til partiet, men i et demokratisk samfund er partiets opretholdelse og vækst meget stærkt afhængig dels af de i partiet indbyggede organisationer og dels af grænsevælgernes politiske holdning. Hvis man f. eks. får den opfattelse, at en vis større befolkningsgruppe er grænsevælgere, og at der kan finde store ændringer sted i deres afstemninger, hvis tilbud om særlige ydelser fremsættes, vil intet politisk parti have særlig lyst til at gå imod forslag af denne karakter. Man får derved en enstemmighed, der ikke behøver at svare til en tilsvarende enstemmighed blandt befolkningen, og som heller ikke giver nogen garanti for, at man får en fordeling af befolkningens indtægt, der er i overensstemmelse med selv et rationaliseret frit forbrugsvalg, men man får et mere tilfældigt resultat.

Det kan iøvrigt tilføjes, at praktisk talt alle sociale foranstaltninger er vedtaget enstemmigt¹, men deri kan altså ikke lægges de af Jørgen Pedersen fremhævede virkninger.

Efter disse betragtninger over gensidighedsproblemets teoretiske indhold og kritikken af de psykologiske og politiske forudsætninger for, at det kan komme til udfoldelse, kan der være grund til at prøve problemets indhold på den for de fleste teoretiske konstruktioner så bitre virkelighed.

Hvis de i stk. 11—13 nævnte forhold gør, at forudsætningen for, at et frit forbrugsvalg kan virke rationelt, ikke er til stede, er det ikke givet, at en kollektiv beslutning om tilskud — baseret på kendskab til byrdefordelingen — vil føre til det for pågældende gruppe i det lange løb bedste resultat (for så vidt og i det omfang dette kan bedømmes nogenlunde objektivt). En forsikring mod alderdom med ækvivalente præmier kan muligvis på grund af den systematiske undervurdering af fremtiden ikke gennemføres. Hvis der imidlertid findes en fejlagtig forestilling om, at en forhøjelse af folkepen-

1. Undtagelser findes kun i begrænset omfang for folkepensionens vedkommende, for skolebespisningen og ydelser på enkelte andre områder.

sionen betales af »de velstående« eller af arbejdsgiverne, kan dette føre til, at en forhøjelse gennemføres tvangsmæssigt. Netop den omstændighed, at forestillingen om udgifternes fordeling er forkert, kan have ført til et for pågældende gruppe i det lange løb bedre resultat, end hvis en rigtig forestilling om byrdefordelingen havde eksisteret. Teorien om, at den rigtige viden er forudsætning for det rigtige resultat, er derfor meget nøje knyttet til den rene liberalismes forudsætning om det frie forbrugsvalgs rationalitet. Hvor denne forudsætning ikke slår til, kan netop den fejlagtige viden være forudsætningen for at få den rationelle fordeling.

Som eksempel på tankegangen kan også anføres *sygeydelse*erne, der omfatter praktisk talt hele befolkningen (også ikke-sygekassemedlemmer har jo adgang til hospitaler for en meget lav pris og gratis sundhedsplejersker). Hvis alle disse udgifter skulle betales af frivillige præmier, havde hele sygehjælpen næppe nået den udvikling, som tilfældet har været ved den delvis kollektive finansiering. Da imidlertid de subjektive forudsætninger for det fri forbrugsvalg (bl. a. den rette opfattelse og vurdering af sygdomsrisikoen) netop ikke findes fuldt ud på dette område, kan man ikke deraf slutte, at befolkningen på grund af en forestilling om, at tilskudet betales af de velstående, har expanderet ydelsen ud over, hvad de selv ville betale, såfremt de havde haft en rigtig opfattelse og vurdering af sygdomsrisikoen. Det kan netop være den muligvis forkerte opfattelse, at de velhavende betaler, der har bragt sygeydelsen i overensstemmelse med, hvad det frie forbrugsvalg ville have ført til, såfremt forudsætningen om dets rationalitet havde været til stede.

På den anden side giver det manglende kendskab til den virkelige byrdefordeling ikke nogen garanti for, at man virkelig når det »rationelle« resultat. Man kan meget vel tænke sig, at man overskrider dette punkt. Her er man dog ganske henvist til skøn. Som et eksempel, hvor sådanne tendenser muligvis kan gøre sig gældende, kan nævnes *folkepensionen*. Hvis udgiften til forhøjelse af folkepensionen overskrider, hvad man kunne antage, at en »bonus paterfamilias« med en »rationel« vurdering af fremtiden og med en normal indtægt ville være villig til at betale til sin alderspension¹ under forudsætning af rigtigt kendskab til fremtidig realindtægt og med forventet konstant prisniveau, vil forhøjelsen betyde et nettetal. Forskellige betragtninger tyder nu på, at forhøjelsen af folkepensionen faktisk overskrider, hvad folk ville have betalt individuelt, hvis de havde kendskab til finansieringen, d. v. s. hvad der ville være blevet følgen af et rationelt frit forbrugsvalg². Det er

1. Her ses bort fra rentefænomenet.

2. Se Betænkning om folkepension, Kbh. 1955, s. 164 ff. Når folkepensionen bliver så høj, som tilfældet var efter det svenske socialdemokratis forslag, at levestandarden bliver højere, efter at pensionen opnås, end i den produktive del af livet, bliver problemet i hvert fald aktuelt. Se *Jan Wallander*, *Försörjningsbörda och framstegstakt i ett åldrande samhälle*, Industriens utredningsinstitut: Industrien och förgubningen, Stockholm 1955, s. 19, hvor det er omtalt, at en pension på ca. 8000 kr. ækvivalerer en indtægt i den produktive alder på 23—24.000 kr.

derfor sandsynligt, at den systematiske undervurdering af fremtiden er blevet overkompenseret gennem de politiske kræfters virken. Disse vil altså under disse forudsætninger have formindsket den samlede nyttevirkning af nationalindkomsten.

I de hidtil anførte eksempler er der alene set på den horizontale indtægtsudligning i forbindelse med fejlagtige forestillinger om en dermed forbunden vertikal udligning. I praksis er imidlertid den horizontale udligning i et vist omfang forbundet med en faktisk stedfindende vertikal udligning. Dette rejser dog ikke nye problemer ud over de i stk. 10 omtalte, hvor det er anført, at hvis den horizontale indtægtsfordeling er rationel, så vil vertikalt udlignende tilskud, der påvirker den horizontale indtægtsfordeling, give ringere nytte, end hvis tilskudet bliver givet i neutral form. Hvis der ved folkepensionens forhøjelse faktisk finder en horizontal indtægtsudligning sted, der overskrider, hvad der følger af fortidens forkerte vurderinger af den fremtidige udvikling af realindtægten (eller af prisniveauets udvikling) (se herom stk. 11), så er dette ikke et argument for folkepensionens forhøjelse, med mindre der ikke har foreligget anden politisk mulighed for den vertikale indtægtsudligning end netop gennem en forhøjelse af alderspensionen. I så fald er begrundelsen altså en politisk, ikke en realøkonomisk.

V. Huslejetilskud i et frit boligmarked

16. Tilbage står problemer i forbindelse med huslejereguleringen og tilskud til nyt boligbyggeri. Det er allerede anført (stk. 7 og 14), at selve huslejereguleringen gør, at tilskud til lejere i nyopførte boliger kan betragtes som en indtægtsudligning mellem lejere i nye og dyrere lejligheder og den øvrige befolkning. Men selv hvor en huslejeudligning er gennemført, findes der argumenter for tilskud til nybyggeri i en eller anden form. Dette bygger på, at den nuværende rentefod ikke er en i sagens natur liggende »produktionsomkostning« på samme måde som f. eks. arbejdsløn, men er en pris, der er bestemt af en række faktorer, der bunder i, at en bestemt økonomisk politik er blevet ført. Med en anden økonomisk politik kunne renten lige så vel være f. eks. $4\frac{1}{2}$ som $6\frac{1}{2}$ %. Med en sådan rente ville huslejen blive omtrent af samme højde som den, der opnås med den nuværende rente ÷ tilskud. Tilskudene betyder da blot, at man på et specielt område og ved en særlig ordning tilvejebringer den lavere rente, som også kunne gennemføres ad anden vej. Når tilskudet netop ydes på dette område, kan det betragtes som udslag af en større viden hos staten om de hygiejniske fordele ved at bo i gode lejligheder. Men argumentet er næppe holdbart. Dette argument gælder som tidligere anført kun med sikkerhed for børnenes vedkommende og kan derfor som anført under stk. 12 a begrunde huslejetilskud til *mindrebemidlede* familier med børn, der bebor forsvarlige

lejligheder. Begrundelsen for de generelle huslejetilskud er derfor af en anden art. Da renteudgiften i huslejen udgør 60 % af lejen, er huslejen den udgiftspost, der er mest følsom for renteændringer. En rentenedsættelse via tilskud på dette område vil derfor øve stærk indflydelse på det lønregulerende pristal og derigennem på nominallønningerne i landet¹. Man kan derfor betragte huslejetilskud — selv som normal foretælse i et frit huslejemarked — som led i foranstaltninger til at holde nominallønningerne nede for derigennem at bidrage til opretholdelse af ligevægt på betalingsbalancen med de deraf følgende heldige virkninger på beskæftigelsen. Huslejetilskud er derfor under disse betingelser en beskæftigelsesforanstaltning.

Huslejetilskudet kan dog også betragtes som et middel til i et vist begrænset omfang at tilpasse lejlighedernes areal og udstyr til fremtidens betalingskraftige efterspørgsel. Da levestandarden hidtil er steget med $1\frac{1}{2}$ — 2 % om året, vil boliger, der opføres nu, ikke svare til de krav, der stilles f. eks. om 50 år. Fuldt ud at tage hensyn hertil allerede nu ville betyde en stor belastning af nutiden til fordel for en mere velstående fremtid. Uanset at udgiften til ombygning og forbedring kan være meget stor, må det blive de kommende generationers sag at klare dette spørgsmål.

Er renten imidlertid i en vis periode ekstraordinær høj, kan det ikke være økonomisk rigtigt, at dette skal præge byggeriet i forringende retning, således at man derved får nogle årgange boligbyggeri, som kommer til at ligge under den almindelige standard. Man bør derfor gennem tilskud sørge for, at dette boligbyggeri projekteres så at sige på forventning om lavere rente. Sådanne tilskud skal ydes til selve boligbyggeriet for at sikre, at projekteringen indstilles på en lavere rentefod. Neutrale tilskud til lejerne i nye boliger vil virke langt svagere på lejlighedsareal og udstyr, som man netop ud fra disse synspunkter ønsker at påvirke.

VI. Sammenfatning

17. Ved at tilstræbe fuld beskæftigelse har velfærdspolitikken i en række lande bidraget til en forøgelse af den samlede nationalindtægt. Finanspolitiske midler har på forskellig måde suppleret pengepolitiske, og over statens budget har man i en række lande bidraget til opsparingen og investeringen. Gennem de vertikalt indtægtsudlignende foranstaltninger hidfører velfærdspolitikken en betydelig forøgelse af nytten af den givne nationalindtægt. Det samme gælder for de indtægtsudligninger, der omfatter huslejetilskud (under forudsætning af huslejeregulering) samt børnetilskud.

Den del af indtægtsudligningen — hvad enten denne er vertikal eller horizontal — der finder sted gennem gratis eller vederlagsbegrænsede ydel-

1. Pristallet omfatter lønmodtagere og påvirkes derfor fuldt ud af huslejenedsættelserne. Skatterne til finansiering af tilskuddene betales derimod af hele befolkningen.

ser, gør det teoretisk muligt, at der finder en nyttebegrænsende ændring sted i forhold til det optimale. En nærmere overvejelse viser dog, at det område, hvor man kan tale om frit forbrugsvalg, er begrænset, idet forbrugsvalgets formodede rationalitet bygger på en række forudsætninger om tilstrækkelig viden, rigtig vurdering af fremtid og risiko o. s. v., som ikke er generelt til stede, og at et stort antal tilskud og ydelser modvirker den af det frie forbrugsvalg under disse forudsætninger følgende forringende nyttevirkning. Dette plejer at blive overset i diskussionen. Iøvrigt kan henvises til stk. 14.

Der kan ikke siges noget bestemt om, hvorvidt det manglende hensyn til de gensidige virkninger af tilskudsordningens finansiering har ført til en formindsket nyttevirkning. Det modsatte kan tværtimod være tilfældet, idet manglende viden supplerer manglende rationalitet i forbrugsvalget således, at et mere optimalt resultat opnås (se stk. 15).

Kritiken af velfærdsstaten har været præget af en manglende fordybelse af de anvendte begreber og utilstrækkelig præcisering af forudsætningen for en række ræsonnementer. Desuden har der været en tendens til at puste småproblemerne op og give dem en alt for dominerende plads i den samlede vurdering af velfærdsstaten. Men dette gør ikke, at man bør forbigå, at der kan findes negative tendenser, hvoraf de vigtigste er nævnt i det foran anførte. Enkelte andre kan også nævnes, men dette vil føre for vidt. Det ville være ejendommeligt om man kunne gå ud fra, at de 2,5 milliard kr., som gives ud til sociale formål, var anvendt således, at man på alle områder får størst nytte. Man kommer dog ikke meget videre alene ved disse teoretiske betragtninger. Først ved en mere omfattende *social forskning* bliver det muligt at trænge mere til bunds i velfærdsstatens økonomiske problemer. Det bør dog ikke forglemmes, at velfærdsstatens problemer ikke er begrænset til de økonomiske alene, men at menneskelige problemer har og i fremtiden vil få en stigende betydning i de samlede foranstaltninger.