

# Gensyn med fortiden

H. Winding Pedersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: *The article comments on a Danish dissertation on the evolution of fiscal-policy ideas in Denmark 1930-1945 by Niels-Henrik Topp.*

---

Det følgende tager udgangspunkt i en opposition ex auditorio ved Niels-Henrik Topp's forsvar den 6. marts 1987 for sin doktorafhandling *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945*. I forhold til den mundtlige opposition er der dog foretaget både udeladelser og tilføjelser.<sup>1</sup>

For et medlem af Finansministeriets udvalg af 30. januar 1943 – der i daglig tale kom til at gå under betegnelsen professorudvalget, skønt kun fire af udvalgets ni medlemmer var professorer – er naturligvis afhandlingens omtale og vurdering af udvalgets to betænkninger af særlig interesse. De følgende bemærkninger knytter sig derfor til bogens kapitler 13-15 og 17 og dermed til de dele af de foregående kapitler, der er af betydning herfor.

Man skulle have forsvoret nogen sinde at vende tilbage til disse gamle sager, men i en historisk anlagt afhandling som den foreliggende må professorudvalgets betænkninger og reaktionerne derpå jo have en plads. Men hvis man går ud fra, at et udvalgsmedlem må kunne sige, hvad der ligger bag den og den udtalelse eller formulering, og hvorfor man ikke har skrevet noget om dette eller hint, må denne artikels forfatter desværre for sit vedkommende/forudskikke den bemærkning, at hukommelsen efter mere end 40 års forløb kun indeholder meget lidt om, hvad der blev sagt ved udvalgsmøderne.

## **Første udvalgsbetænkning – Jørgen Pedersens kritik.**

Om udvalgets betænkning af 2. marts 1943, der er optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1943, s. 228ff, meddele Topp (note 37 s. 242), at den blev udarbejdet under tidspres, fordi dens forslag kunne få betydning for den under behandling værende udskrivningslov. Topp holder på forskellige punkter udvalget dette til gode. Så vidt erindres, havde udvalget kun haft et enkelt møde med indledende generaldebat om den kommende betænkning, da formanden ved et nyt møde meddelte, at han fra politisk

---

1. Niels-Henrik Topp har haft lejlighed til at læse manuskriptet til denne artikel bortset fra sidste afsnit. Bemærkninger fra hans side har givet anledning til ændringer og tilføjelser.

# Gensyn med fortiden

H. Winding Pedersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: *The article comments on a Danish dissertation on the evolution of fiscal-policy ideas in Denmark 1930-1945 by Niels-Henrik Topp.*

---

Det følgende tager udgangspunkt i en opposition ex auditorio ved Niels-Henrik Topp's forsvar den 6. marts 1987 for sin doktorafhandling *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945*. I forhold til den mundtlige opposition er der dog foretaget både udeladelser og tilføjelser.<sup>1</sup>

For et medlem af Finansministeriets udvalg af 30. januar 1943 – der i daglig tale kom til at gå under betegnelsen professorudvalget, skønt kun fire af udvalgets ni medlemmer var professorer – er naturligvis afhandlingens omtale og vurdering af udvalgets to betænkninger af særlig interesse. De følgende bemærkninger knytter sig derfor til bogens kapitler 13-15 og 17 og dermed til de dele af de foregående kapitler, der er af betydning herfor.

Man skulle have forsvoret nogen sinde at vende tilbage til disse gamle sager, men i en historisk anlagt afhandling som den foreliggende må professorudvalgets betænkninger og reaktionerne derpå jo have en plads. Men hvis man går ud fra, at et udvalgsmedlem må kunne sige, hvad der ligger bag den og den udtalelse eller formulering, og hvorfor man ikke har skrevet noget om dette eller hint, må denne artikels forfatter desværre for sit vedkommende/forudskikke den bemærkning, at hukommelsen efter mere end 40 års forløb kun indeholder meget lidt om, hvad der blev sagt ved udvalgsmøderne.

## **Første udvalgsbetænkning – Jørgen Pedersens kritik.**

Om udvalgets betænkning af 2. marts 1943, der er optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1943, s. 228ff, meddeler Topp (note 37 s. 242), at den blev udarbejdet under tidspres, fordi dens forslag kunne få betydning for den under behandling værende udskrivningslov. Topp holder på forskellige punkter udvalget dette til gode. Så vidt erindres, havde udvalget kun haft et enkelt møde med indledende generaldebat om den kommende betænkning, da formanden ved et nyt møde meddelte, at han fra politisk

---

1. Niels-Henrik Topp har haft lejlighed til at læse manuskriptet til denne artikel bortset fra sidste afsnit. Bemærkninger fra hans side har givet anledning til ændringer og tilføjelser.

hold havde fået besked om, at betænkningen måtte foreligge om en uge, hvis den skulle få nogen praktisk betydning. Denne frist blev ikke overholdt, men udvalget afholdt i tiden fra 15. februar til 2. marts otte møder, og den endelige formulering af teksten fandt sted i stærkt forceret tempo.

Betænkningen blev her i tidsskriftet skarpt kritiseret af Jørgen Pederen, og det blev indledningen til en meningsudveksling mellem J. P. og undertegnede i en række indlæg i N. T. 1943 og 1944. Debatten gav anledning til at tænke problemerne igennem en ekstra gang, men foregik i øvrigt med aftagende grænseproduktivitet.

Niels-Henrik Topp giver et godt referat af betænkningen og af den nævnte meningsudveksling i N. T., og jeg kan i alt væsentligt være tilfreds med hans vurderinger og konklusioner. Der skal derfor ikke her tærskes yderligere langhalm på den omtalte debats emner, men blot fremsættes en enkelt bemærkning til Topps omtale af udvalgets betænkning nr. 1.

Han undrer sig i note 72 s. 257 og s. 289f over, at de såkaldt ledige penges betydning for det fremtidige renteniveau og hensynet til statsgælden ikke er omtalt i betænkningen.<sup>2</sup> Han fremsætter den formodning, at det kan hænge sammen med, at der, som det fremgår af den senere betænkning, ikke var enighed i udvalget om den fremtidige rentepolitik.

Det er usandsynligt, at denne uenighed kan have udkrystalliseret sig på det tidlige tidspunkt, da betænkning nr. 1 blev afgivet. Intet af forslagene i den første betænkning tog sigte på at påvirke renteniveauet, selv om det kunne blive ændret lidt af optagelsen af det foreslåede statslån. Betænkningen handlede om, hvad der skulle gøres under krigen, og tiden var som nævnt knap. Under de herskende forhold med rationering af materialer spillede rentens højde ikke nogen rolle for investeringernes omfang. Det var også Jørgen Pedersens mening, jfr. Topp s. 278. Problemerne vedrørende den store pengemængdes betydning for renteniveauet og statsgælden ville gøre sig gældende, når der indtrådte mere normale tilstande efter krigens ophør, og det viste sig, at der blev god tid til at behandle de nævnte spørgsmål før afgivelsen af udvalgets betænkning om efterkrigstidsproblemerne, hvor de er omtalt, jfr. nedenfor. Uanset, hvad der var årsag til, at problemerne ikke blev nævnt i den første betænkning, er der således ingen skade sket derved.<sup>3</sup>

---

2. Med udtrykket de ledige penge sigtede man til den ekstraordinært store likviditet, der hidrørte fra, at overskudet på clearingkontoen i vor samhandel med Tyskland blev udbetalt fra Nationalbanken, og at besættelsesmagtens udgifter her i landet blev finansieret ved træk på Nationalbanken.

3. Topp har gjort opmærksom på, at jeg i N. T. 1943, s. 316 har henvist til de ledige penges betydning for renteniveauet og statsgælden efter krigen. Ja, her er det altså kommet med i forsvarets interesse, men det ændrer ikke noget i det, der netop er anført.

### Jørgen Pedersen om fuld beskæftigelse

Det er Jørgen Pedersen, der efter Niels-Henrik Topps mening stod som eksponent for, hvad der omkring 1943-1945 kunne anses for at være en tidssvarende, rationelt udformet funktionel finanspolitik. Særlig vægt bliver lagt på J. P.'s artikel i *Weltwirtschaftliches Archiv* 1937, hvorefter der skal føres en ekspansiv finanspolitik, så længe der findes arbejdsløshed, selv om en sådan politik medfører stigende statsgæld på længere sigt. Indenlandsk statsgæld er ikke nogen byrde for samfundet som helhed, og iøvrigt kan staten låne uden forøget rentebyrde ved at trække på centralbanken.

Jørgen Pedersens hovedtanker bliver i Topps afhandling præsenteret kronologisk med omtale af de forskellige tidsskrifts- og avisartikler, hvori de kom frem og tog form. Det er i fuld overensstemmelse med bogens titel og hele oplæg. Men man får ikke noget sted en samlet oversigt over de krav, J. P. stillede til den økonomiske politik, for at det erklærede mål kunne blive opnået. En sådan oversigt skal her gives på grundlag af slutkapitlet i J. P.'s bog *Pengeteori og Pengepolitik* (1944, 2. udgave 1948).<sup>4</sup>

(1) Det anses nu utvivlsomt af næsten alle for at være et overordnet mål for den økonomiske politik ikke alene at undgå væsentlige svingninger i beskæftigelsesgraden, men også at opnå en meget høj beskæftigelsesgrad. Mulighederne for at stabilisere den økonomiske aktivitet på *fuld beskæftigelse* skal undersøges. Ved fuld beskæftigelse forstås, at enhver, der ønsker at arbejde til de gældende løntariffer, skal have adgang dertil. I 2. udgave s. 324 siges det dog, at man ikke skal søge at forhindre enhver arbejdsløshed. Der nævnes sæson- og friktionsarbejdsløshed, og det tilføjes, at det utvivlsomt i et frit samfund vil være praktisk taget ugørligt at undgå midlertidig arbejdsløshed i specielle brancher.

(2) En betingelse for, at målet kan nås, er, at det pågældende land har eller kan skaffe sig *autonomi* i sin økonomiske politik, d.v.s. fuldt herredømme over forbindelsen med den økonomiske udvikling i udlandet. Det er vigtigt at have en passende valutareserve eller have kreditmuligheder (med henblik på at imødegå en midlertidig uheldig udvikling i betalingsbalancen). Forstyrrende påvirkning fra ændringer i eksport- og importpriserne, i den udenlandske efterspørgsel efter landets eksportvarer og i dets relative omkostningsniveau kan i øvrigt imødegås ved hjælp af forskellige midler. Nævnt i rækkefølge efter J. P.'s sympati med dem er de: ændring af valutakurserne; statsmonopol på udenrigshandelen; et system af kvantitative importrestriktioner, kontrol med kapitalbevægelserne, afgifter og statstilskud eller skattelettelser.

På baggrund af, at fuld beskæftigelse efter krigen blev prioriteret højt i mange lande, indføjede J. P. i 2. udgave (s. 321-325) nogle bemærkninger om betydningen af, at landene forsøger at opnå dette mål på en indbyrdes afstemt måde. Hvis de enkelte

4. Denne bog nævnes hos Topp s. 268 samt i fodnoter s. 216 og s. 269, men omtales ikke nærmere.

lande som hidtil ikke tog noget hensyn til deres egen økonomiske politiks forstyrrende virkninger i andre lande, ville de ovenfor omtalte midler stadig have interesse for et land, der vil sikre nogenlunde stabil beskæftigelse. Stabilisering af beskæftigelsen forudsætter en »betydelig grad af handlefrihed« i forhold til udlandet. (Ordet autonomi er udgået i 2. udgave).

(3) Selv om landet afskærmes mod uheldige påvirkninger udefra, kan arbejdsløshed opstå af forskellige *interne årsager*. Personer, der er blevet arbejdsløse, og som man ikke umiddelbart kan anvise andet arbejde til, skal have *ventepenge*. Beløbet skal svare til den tarifmæssige løn for almindeligt ufaglært arbejde, medens arbejdsløshedsunderstøttelsen dengang normalt ikke udgjorde mere end halvdelen af sædvanlig arbejdsløn. Til gengæld skal personer, der modtager ventepenge, uanset deres uddannelse have pligt til efter anvisninger at påtage sig ethvert arbejde, de efter nogen øvelse er i stand til at udføre, hvor som helst i landet det findes.

(4) Ventepengene skal modvirke de sekundære virkninger af indkomstformindskelsen hos de arbejdsløse. I øvrigt skal arbejdsløshed bekæmpes ved hjælp af *rentepolitik* og *ekspansiv finanspolitik*. Rentepolitikken har som regel haft en destabiliserende virkning, fordi den har været domineret af hensynet til betalingsbalancen. Når dette problem løses som ovenfor nævnt under (2), kan rentepolitikken føres efter et skøn over, ved hvilket renteniveau der vil være ligevægt mellem investering og opsparing ved fuld beskæftigelse. Renten kan da blive mere stabil, selv om der kan blive brug for renteforandring ved ændring i befolkningens opsparingstilbøjelighed. I øvrigt vil det tilfalde en kompensatorisk finanspolitik, som er det hurtigst virkende middel, at afbalancere tendenser til svingninger i beskæftigelsen i den private sektor.

*Ekspansiv finanspolitik* – ventepenge, offentlige arbejder og investeringer etc. – skal finansieres ved skatter, der tages af opsparingen, eller ved træk på centralbanken.

(5) Ved fuld beskæftigelse skal man på den ene side undgå arbejdsløshed, og på den anden side må overefterspørgsel efter arbejdskraft ikke føre til inflation, (det vil efter J. P.'s definition sige kumulativ stigning i lønningerne) Det vil være som at balancere på en knivsæg og være uhyre vanskeligt. Ved tendens til inflation vil *kontraktiv finanspolitik* være indiceret. Imidlertid viser erfaringen, at der vil blive fremsat krav om lønforhøjelse ved en beskæftigelsesgrad, der ligger langt under fuld beskæftigelse, og arbejdsgiverne har ikke noget motiv til at modsætte sig sådanne krav, når staten ved forholdsregler som omtalt under (2) opretholder konkurrenceevnen udadtil. Derfor vil *statskontrol med lønudviklingen* sikkert blive nødvendig. Arbejdsmarkedets organisationer kan som hidtil forhandle om lønsatserne, men resultatet må godkendes af et departement under centraladministrationen. Lønniveauet må helst holdes konstant, men der kan dog blive tale om at stimulere tilgangen til visse fag med lønforhøjelser, uden at der sker tilsvarende reduktion andetsteds.

Som pendant til lønkontrollen skal der også være kontrol med monopolpriser. –

Af slutbemærkningerne (J. P. 1944, s. 369ff, 1948, s. 350ff) fremgår det, at det foran resumerede kapitel ikke blot var en teoretisk analyse af betingelserne for at opnå fuld beskæftigelse, men at J. P. også personligt gik ind for det beskrevne system. Han forudså imidlertid betydelige vanskeligheder af teknisk organisatorisk art, men tilføjede, at det ville blive langt sværere at skabe *de politiske forudsætninger* for forslaget gennemførelse.

Heri havde han ganske ret. Det er i dag let at påpege, at hans krav om autonomi eller betydelig handlefrihed i forhold til udlandet ikke stemmer med nutidens virkelighed. Forslag, der blev fremsat i 1940'erne, må imidlertid bedømmes ud fra datidens forhold. I 1930'erne havde man devalueret kronen, og man havde fra 1932 haft kvantitative importrestriktioner. De indrepolitiske vanskeligheder ved at få systemet gennemført gjaldt derfor næppe i særlig grad forslagene under (2). Under de øvrige punkter var der mere kontroversielle sager. Ved samlet afstemning om forslagene under (3) ville der endog være chance for enstemmig forkastelse, fordi nogle partier ville være imod forhøjelse af arbejdsløshedsunderstøttelsen, medens andre ville tage afstand fra forslaget om pligt til at tage arbejde uden for vedkommendes fag.

I sin artikel i *Welwirtschaftliches Archiv* 1937 *forudsatte* J. P. (s. 479) fuldstændig autonom handelspolitik og stabil pengeløn. Det kan man gøre i en artikel, hvor man vil koncentrere sig om at understrege et bestemt vigtigt punkt i finanspolitikken. Når man derimod nærmere vil undersøge betingelserne for at opnå fuld beskæftigelse, ved hjælp af finanspolitikken som hovedmiddel eller i hvert fald som et vigtigt middel, kommer man som i J. P.'s bog fra 1944 ind på mange andre ting end finanspolitikken. Men det hele hænger sammen, og som man siger: Hvis man vil målet, må man også ville midlerne.

I forbindelse med sin omtale af Myrdals bog fra 1934 er Niels-Henrik Topp i sin afhandling (s. 89) inde på det såkaldte *internationale spillerum*, og bemærkninger s. 155 samt afsnit 9.2 (s. 157-169) om begrænsninger i den danske økonomi for en ekspansiv finanspolitik viser, at han er ganske klar over, at det trods importreguleringen i 1930'erne var så som så med vor handlefrihed i forhold til udlandet. Men på andre punkter i J. P.'s program får vi ikke tilsvarende besked, og ligesom Topp ikke bringer en samlet oversigt over dette program, får vi heller ikke systematisk at vide, om Topp tilslutter sig de forskellige dele af programmet eller eventuelt på visse punkter tager forbehold eller har andre forslag.

#### **Professorudvalget om økonomiske efterkrigstidsproblemer**

Professorudvalgets kommissorium indeholdt en slutbemærkning om, at udvalget skulle være bemyndiget til efter eget skøn at udarbejde redegørelser og forslag, som finansministeren derefter ville tage under overvejelse. Denne beføjelse benyttede udvalget til i oktober 1943 – altså på en tid, da regeringen og Rigsdagen var ophørt med

at fungere - at påbegynde en ny mødeserie, der resulterede i betænkningen *Økonomiske Efterkrigstidsproblemer*, bd. 1-2, 1945. (Nedenfor forkortet til Ø.E.I, resp. 2).

Heri behandlede problemer, der havde deres rod i den tyske besættelse af landet, og som kunne ventes at blive aktuelle ved krigens ophør, bl. a. følgende: Hvordan kan man imødegå tendenser til stigende arbejdsløshed, når arbejderne for tysk regning holder op? Hvilken sterlingkurs skal man fastsætte, når samhandelen med vort vigtigste eksportmarked genoptages efter fem års afbrydelse? Hvad skal man gøre med de ledige penge? I de fleste kapitler i første bind behandlede dog ikke alene overgangsperioden fra forholdene under besættelsen til mere normale tilstande, men også problemerne på længere sigt. I kapitlerne om rentepolitik og finanspolitik findes således en generel gennemgang af problemerne ved anvendelse af disse virkemidler i den økonomiske politik.

Store dele af betænkningen, bl. a. anden del om den nærmere indretning og gennemførelse af en engangsskat, ligger uden for eller i periferien af, hvad der har interesse i forbindelse med Niels-Henrik Topp's emne. Alligevel er det for en medforfatter til professorudvalgets betænkninger lidt ejendommeligt at se, at Topp bruger ca. 80 sider på at referere, kommentere og vurdere den kortfattede betænkning nr. 1 og diskussionen derom, men kun ofrer 8 sider på den mere gennemarbejdede betænkning nr. 2. Den afsluttende betænkning gav ikke anledning til så megen kritik og så mange knubbede ord som den første, men en sammenligning med Jørgen Pedersens program kunne bidrage til at sætte visse ting i relief.

(a) Som omtalt i forrige afsnit var J. P.'s program en generel anvisning på, ved hvilke midler man kan opnå et enkelt bestemt mål: vedvarende fuld beskæftigelse. Selv tvivlede han som nævnt stærkt på programmets *politiske gennemførlighed*. Det er godt, at der er økonomer, der uden at skele til de politiske muligheder skriver om, hvad der kræves, for at bestemte mål kan blive nået. Herved beriges litteraturen om anvendt økonomisk teori, og hvad der for tiden ikke er politisk gennemførligt, kan måske blive det senere.

Et udvalg, der har taget sig for at vejlede politikerne og deres embedsmænd om den økonomiske politik, der skal føres med udgangspunkt i en konkret situation, kan imidlertid ikke på tilsvarende måde se bort fra sine forslags politiske gennemførlighed. Hvis man på et eller flere vigtige punkter kommer med forslag, der på forhånd må anses for politisk uigennemførlige, risikerer man, at det hele bliver fejet af bordet. På den anden side betyder dette naturligvis ikke, at man helt skal afholde sig fra at udtale sig om kontroversielle emner. Sådanne emner er da også omtalt i betænkningen om økonomiske efterkrigstidsproblemer. F.eks. siges det (Ø.E.I, s. 47 nederst), at staten under visse betingelser må have indseende med med lønudviklingen, og hele præsentationen af finanspolitikken som et middel til at styre den økonomiske udvikling var noget nyt for politikerne og formodentlig også for mange embedsmænd.

(b) Medens Jørgen Pedersen opererede med et enkelt mål, nævnte udvalget i Ø.E.I. kap. III, en række *forskellige mål*, som man skønnede ville blive opstillet for den økonomiske politik i efterkrigstiden.

Som nr. 1 nævntes ønsket om den størst mulige beskæftigelse. De fleste steder i betænkningen formuleres det således, at man skal tilstræbe en *høj og stabil beskæftigelsesgrad*. Efter ordlyden ligger dette måske ikke så langt fra Jørgen Pedersens mål, men der er en reel forskel. Der tales ikke i Ø.E.I om *vedvarende* fuld beskæftigelse. Det kunne i princippet tænkes at hænge sammen med en målkonflikt, men den afgørende grund er at søge andetsteds. Det siges s. 20, at konjunktursvingninger er vanskelige at undgå i et land som Danmark, der er så stærkt afhængigt af udenlandske forhold og begivenheder, men at man dog ved en hensigtsmæssig politik kan begrænse svingningernes omfang.

(c) Det må ses i sammenhæng med det, der i kap. VI og bilag 4 er skrevet om *internationale valutaplaner*. Fra amerikansk og britisk side var det blevet tilkendegivet, at man tilstræbte at vende tilbage til friere samhandelsforhold efter krigen. Da Ø.E. blev skrevet, havde 44 lande vedtaget, men endnu ikke ratificeret Bretton Woods-planen om *Den internationale Valutafond*. Den skulle efter sin formålsparagraf bl. a. fremme *stabilitet i valutakurserne*, undgå deprecieringskapløb og bidrage til at *afskaffe valutarestriktioner*, der hæmmer verdenshandelens vækst. USA havde oprindeligt holdt på, at valutakurserne fremtidigt praktisk taget skulle være helt faste, og at valutarestriktionerne skulle afvikles hurtigt. Selv om reglerne i Bretton Woods-planen som følge af britiske bestræbelser blev mindre rigoristiske, indeholdt den bl. a. en bestemmelse, hvorefter intet medlemsland skulle kunne devaluere sin valuta med mere end 10% uden Fondens godkendelse.

Danmark skulle have adgang til at slutte sig til aftalen om Den internationale Valutafond som oprindeligt medlem. Professorudvalget understregede *usikkerheden* m.h.t. forskellige forhold: aftalens ratifikation; de valutakurser, der ville blive godkendt ved tilslutningen til Fondens; størrelsen af de kursændringer, der senere kunne foretages. Efter udvalgets mening kunne Danmark vanskeligt holde sig uden for de sejrende magters valutasytem. Fuld frihed til at bestemme vore egne valutakurser ville vi derefter ikke have, men over for stormagter kunne noget lignende gøre sig gældende under alle forhold.<sup>5</sup>

(d) Vedrørende spørgsmålet om *balance på statens budget og regnskab* under anvendelse af finanspolitikken som redskab for den generelle økonomiske politik finder Niels-Henrik Topp s. 261 og s. 367, at begge professorudvalgets betænkninger er mere

---

5. Ved Kanslergadeforliget i 1933 og i årene derefter antog man, at vi ikke kunne sætte sterlingkursen højere end ca. 22,50 kr., uden at der blev taget britiske modforholdsregler. Se P. Munch 1964, s. 299-302, samt Topp, s. 165f.



præget af Gunnar Myrdals ideer om en konjunkturudjævrende finanspolitik end af Jørgen Pedersens synspunkter. S. 322 siges det om den første betænkning, at udvalgets beskrivelse af de nye finanspolitiske ideer langt fra blev så radikal, som man kunne have forventet (læs: med Jørgen Pedersens artikel i *Weltw. Arch.* 1937 in mente). Denne bemærkning gentages ikke i forbindelse med Ø.E., kap. VIII, om den finansielle konjunkturpolitik, men Topps mening herom er antagelig den samme, selv om han s. 367 skriver, at udvalget øjensynlig var åben over for en ret fleksibel udnyttelse af de finanspolitiske principper.

I Myrdals bog (betænkning) fra 1934 findes en ide om at oprette en *konjunkturudjævningsfond* på statens budget og regnskab. I konjunkturbevægelsernes dårlige år skulle man kunne finansiere de ekspansive forholdsregler ved at trække på denne fond, medens der ved en kontraktiv politik under opadgående konjunkturer skulle skabes mulighed for indbetalinger til fonden. Indtægter og udgifter på fondens regnskab ville altså ikke balancere hvert enkelt år, men (forhåbentlig) set over en hel konjunkturperiode. På det øvrige budget skulle man m. h. t. dækning af de forskellige udgifter med henholdsvis driftsindtægter og lån kunne følge de principper, der ansås for at være finansielt »sunde«.

I professorudvalgets første betænkning findes (N.T. 1943, s. 242) et forslag om, at det merprovenu, der ville blive opnået ved gennemførelse af udvalgets forslag om skatter og afgifter, skulle danne en konjunkturfond, som engang, når inflationsfaren var overstået, kunne bruges i fremtidige krisesituationer. Det er i denne udtalelse, Topp finder påvirkningen fra Myrdal i denne betænkning. Han skriver dog, at der er tale om en enkeltstående bemærkning. Ja, den må ses i sammenhæng med en passus på foregående side om, at de ønskede virkninger ville blive forskertset, hvis pengene straks blev brugt til dækning af nye udgifter. Men betænkning nr. 1 indeholdt kun meget kortfattede udtalelser om den finansielle konjunkturpolitik.

En mere udførlig behandling af emnet findes i Ø.E.I, kap. VIII. Der stilles ikke her forslag om nogen konjunkturudjævningsfond. Det forudsættes, at der som følge af den finansielle konjunkturpolitik i visse perioder bliver underskud, i andre overskud på det samlede statsbudget. Statsgælden vil da *afvekslende stige og falde*, men det forlanges ikke, at disse svingninger på længere sigt skal ophæve hinanden. I et samfund, hvor nationalproduktet har en stigende trend som følge af tekniske fremskridt og voksende befolkning, vil det være temmelig vilkårligt at kræve, at den gennemsnitlige statsgæld ikke på længere sigt måtte stige ud over den størrelse, den havde, da den nye finanspolitik blev påbegyndt.<sup>6</sup>

---

6. Der ses her bort fra eventuelle ændringer i statsgælden, som kan hidrøre fra, at visse udgifter, f.eks. til indtægtsgivende investeringer, efter gældende »sunde« finansieringsregler tillades finansieret ved lån uanset de herskende konjunkturforhold.

Men udvalget pegede på, at hvis udgifterne til statsgældens forrentning på længere sigt kommer til at udgøre en voksende del af nationalindkomsten, kan det medføre fordelingsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, som man måske vil finde uønskelige. I så fald må den økonomiske politik indrettes på, at der bliver passende lange perioder med overskud på regnskabet, således at statsgælden ikke stiger for stærkt, jfr. Ø.E.I, s. 124ff.

Det er formodentlig forudsætningen om, at statsgælden afvekslende stiger og falder, der medfører, at professorudvalget ved beskrivelsen af en funktionel finanspolitik efter Topps mening falder igennem i sammenligning med Jørgen Pedersens 1937-artikel, hvorefter der som tidligere omtalt, om nødvendigt skal opretholdes fuld beskæftigelse ved en ekspansiv finanspolitik, selv om det medfører en stadigt stigende statsgæld.

Topp mener, at når professorudvalget benyttede et oplæg, hvorefter statsgælden skiftevis ville udvise stigning og nedgang, var det fordi det lettere end Jørgen Pedersens parole ville kunne vinde politikernes tilslutning. Jeg husker ikke nogen diskussion om dette. Det er da rigtigt, at udvalgets oplæg var mindre kontroversielt end Jørgen Pedersens. Men svarede det ikke også rent sagligt godt til danske forhold, således som professorudvalget i sin tid mente at måtte vurdere dem?

Hvad mente Jørgen Pedersen egentligt selv? I sin bog fra 1944 skrev han s. 364f om oprettelse af en konjunkturudligningsfond eller et andet lovkrav om balance på budgettet over en årrække, at det ville være fuldstændigt uforeneligt med det opstillede mål. Det måtte være klart for enhver, at fuld beskæftigelse er langt vigtigere, end om statsgælden skal holdes nede. I anden udgave fra 1948 tilføjede han imidlertid efter det tilsvarende stykke nogle yderligere betragtninger s. 364f: Nogle økonomer synes at have den opfattelse, at fuld beskæftigelse ikke kan opretholdes uden permanent forøgelse af statsgælden.<sup>7</sup> Denne mening grunder sig i hovedsagen på Keynes' overopsparingsteori. Keynes' påstand om, at beskæftigelsen ikke kan stimuleres tilstrækkeligt ved rentesækning, savner empirisk belæg. Renten må kunne sættes så lavt, at man lige så ofte vil stå over for problemet at hindre overefterspørgsel efter arbejdskraft som at hindre arbejdsløshed. Problemet om den stigende statsgæld er således imaginært.

Uanset, hvad man vil mene om disse påstande, synes J. P. i sin 1937-artikel at have sat sin sag på spidsen. Men alt andet lige må det navnlig være i et land, hvor befolkningen har stor opsparingstilbøjelighed, at kompensatorisk finanspolitik kan medføre stigende statsgæld på længere sigt. Og det er under sådanne forhold lettest at føre en politik som nævnt i et land, som har en høj grad af handlefrihed i sine økonomiske relationer til udlandet, således som f.eks. USA i hvert fald dengang havde det.

---

7. Der henvises til Kaldor (1944) og Schumacher (1944).

Danmark har imidlertid aldrig været berømt for stor opsparingstilbøjelighed, og som det vil fremgå af det, der blev sagt under (b) og (c) ovenfor, mente professorudvalget i den givne situation ikke at kunne anlægge nogen optimistisk vurdering af den grad af handlefrihed udadtil. Danmark kunne ventes at være i besiddelse af i den kommende tid. Problemet blev da, hvordan man i et land, der er stærkt påvirket af den økonomiske udvikling i udlandet, kan opnå en høj og stabil beskæftigelsesgrad uden stigende gældsætning til udlandet. Her forekom det rigtigt at svare, at en høj gennemsnitlig beskæftigelsesgrad måtte opnås ved, at der blev holdt et passende forhold mellem valutakurserne på den ene side og lønningerne og andre omkostninger på den anden, og at finanspolitikken inden for den ramme, der sættes af »det internationale spillerum«, kan bidrage til at modvirke svingninger i beskæftigelsesgraden.

(e) Problemerne omkring *de ledige penge, renteniveauet og statsgælden*, som Topp savner omtale af i professorudvalgets betænkning nr. 1, er behandlet i Ø.E.1, kap. VII og IX samt i Ø.E. 2 om engangsskat. Hvis de ledige penge ikke på en eller anden måde blev inddraget, måtte det forudses, at renteniveauet ville blive så lavt, at det ville blive nødvendigt at opretholde offentlig regulering af investeringerne og importen på længere sigt. På den anden side måtte det ventes, at opsugning af de ledige penge ved salg af statsobligationer ville medføre en meget stor forøgelse af statsgælden. Selv om indenlandsk statsgæld ikke er nogen byrde for samfundet som helhed, skal flere skattekrone bruges til rente og evt. afdrag, jo større den rentebærende statsgæld er. Udvalget pegede på, at store udgifter til dette formål kunne komme til at lægge hindringer i vejen for udgifter til andre formål, som man ville have større sympati for.

Professorudvalget foreslog, at der blev opkrævet en *engangsskat* i form af en afgift på formuestigningerne under krigen, og at provenuet blev brugt til reduktion af pengemængden ved indbetaling til Nationalbanken som afskrivning på statens gæld til banken som garant for dennes tyske tilgodehavender. Det tilføjedes, at samme anvendelse burde gives de summer, der kom ind ved konfiskation af indtægter, der var opnået ved økonomisk forbindelse med værnemagten eller andre tyske instanser. (Ø.E. 2. s. 124). Udvalgets flertal anbefalede desuden, at der yderligere ved salg af statsobligationer skulle opsuges ledige penge i et sådant omfang, at restriktioner som ovenfor omtalt ikke blev nødvendige på langt sigt. (Ø.E. 1, s. 93 og 110).

Den engangsskat, der blev gennemført i 1946, fik tildels en anden indretning end foreslået af professorudvalget og indbragte betydeligt mindre end anslået for udvalgets version. Pengemængden blev imidlertid så stærkt formindsket på anden og delvis uforudset måde - store underskud på betalingsbalancen, indbetaling til Nationalbanken af Marshall-hjælpens modværdi - at stigningen i den indenlandske statsgæld fra 1939 til omkring 1950 ikke blev nær så stor som frygtet. (Det økonomiske Sekretariat 1955, s. 20ff, og Svend Aage Hansen 1983, s. 106ff).

Men i dag - 40 år senere - er vi i en situation, hvor den rentebærende statsgæld, navnlig den indenlandske, af andre årsager er steget så stærkt, og rentesatserne har været så høje, at statens samlede netto-renteudgifter i 1984 og 1985 var væsentligt større end dens lønningsudgifter og er opgjort til tal, der svarer til ca. 18% af driftsindtægterne.<sup>8</sup> Hermed er det klart demonstreret, at størrelsen af den indenlandske statsgæld ikke er nogen ligegyldig sag.

### Tiden efter 1945

I sidste afsnit af sin bog omtaler Niels-Henrik Topp *de politiske partiers* forberedelser til efterkrigstidens økonomiske politik og de nye partiprogrammers udtalelser om finanspolitikken. Han kommer i den forbindelse ind på, at tilslutningen til nye tanker kan være et generationsproblem.

Ja, der kan gå temmelig lang tid, hvis virkeliggørelsen af nye ideer om den økonomiske politik skal vente på, at unge mennesker, der er blevet bekendt med disse tanker ved universiteternes undervisning eller på anden måde, har opnået tilstrækkelig pondus til at øve indflydelse som politikere eller embedsmænd. Det fortjener i den forbindelse at nævnes, at to kommende finansministre var med til professorudvalgets arbejde: Thorkil Kristensen og Viggo Kampmann, sidstnævnte som udvalgets sekretær. Thorkil Kristensen kom til allerede i efteråret 1945 og fik bl. a. gennemført engangsbeskatningen, medens Kampmann foreløbig ventede - og virkede - i kulissen, i årene 1947-1950 som chef for Det økonomiske Sekretariat under Vilh. Buhl som minister.

Topp konstaterer som et generelt træk, at beskæftigelsen blev prioriteret meget højt i partiernes efterkrigstidsprogrammer. En række partier gav også tilslutning til tanken om en konjunkturpåvirkende finanspolitik, dog således at budgettet kom til at balancere på længere sigt eller i hvert fald afvekslende viste overskud og underskud.

Topp betegner 1947 som et skelsættende år, fordi det synspunkt, at finanspolitikken primært skulle betragtes som et instrument til påvirkning af efterspørgslen, da for første gang dominerede partiernes valgprogrammer. Hermed sætter han punktum for sin afhandling. Han går ikke ind på, om og hvordan en konjunkturpåvirkende finanspolitik faktisk er blevet gennemført. Også på det punkt holder han sig til den retningslinje, at det er udviklingen i de finanspolitiske *ideer*, der er hans emne.

Politikerne må imidlertid bedømmes efter, hvad de gør, ikke hvad de siger. Et valgprogram og ikke mindst et mere langsigtet principprogram kan undertiden til dels tegne sig som et temmelig luftigt fatamorgana. Denne artikel skal i hvert fald afsluttes med nogle bemærkninger om *udviklingen i finanspolitikken* og i baggrunden derfor.

---

8. Statistiske Efterretninger, Nationalregnskab etc., 1987:1, tabel 2. Tallene for 1984 og 1985 er foreløbige, men ligger i forlængelse af beløbene for de foregående år, og forskellen mellem renteudgifterne og lønningsudgifterne er meget markant.

I 1945 havde man 1930'ernes stærke svingninger i produktion, beskæftigelse og priser, periodens valutamangel, prisstigningerne under krigen og de gode beskæftigelsesforhold i de sidste år af krigen i frisk minde. Det er derfor ikke underligt, at politikere fra en række forskellige partier kunne enes om, at fuld beskæftigelse, resp. en høj og stabil beskæftigelsesgrad, et stabilt prisniveau og ligevægt på betalingsbalancen skulle være vigtige mål for den økonomiske politik. Finanspolitikken blev også hurtigt bragt i anvendelse som middel til at påvirke den økonomiske udvikling. (Jfr. Det økonomiske Sekretariat 1955, s. 9f). Thorkil Kristensen bidrog i tale og skrift meget til at forklare den nye finanspolitikks virkemåde for befolkningen og politikerne.

I USA og Vesteuropa viste *konjunktursvingningerne* i de producerede og omsatte *varemængder* sig at blive betydeligt mindre i tiden efter den anden verdenskrig end i 1930'erne. Det skyldes formodentlig i hvert fald for en del, at der er blevet ført en mere bevidst og effektiv konjunkturregulerende politik. Også i Danmark blev konjunkturbevægelserne mindre udprægede. I byggeriets omfang er der stadig forekommet mere eller mindre kortvarige svingninger op og ned, men indekset for industriproduktionen viser i hele perioden fra 1950 til og med 1973 med to undtagelser stigning fra det ene år til det næste, selv om de årlige stigningsrater er en del varierende. Under sådanne forhold tiltrækker udviklingen i en traditionel konjunkturperiode sig mindre interesse end *langtidsresultatet*, som i det nævnte tilfælde var led i en strukturændring i det danske samfund.

Bortset fra det jævne mængdemæssige konjunkturforløb har udviklingen efter 1945 hverken formet sig efter Jørgen Pedersens eller professorudvalgets recept. Medens årgennemsnitterne for Danmarks Statistiks indeks for *forbrugerpriserne* viser nedgang fra 1924 til 1932 og derefter opgang til 1939, stiger det derefter fra hvert år til det næste ikke blot under krigen, men – med et par undtagelser – i perioden helt frem til 1985. (*Statistisk årbog* 1986, s. 176, tabel 191). Bortset fra virkningerne af devalueringen i 1949 og Koreakrigen året efter var prisstigningerne beskedne frem til 1960, typisk et par procent om året. I 1960'erne blev det til noget mere, op til 7% på et år, og fra 1973 til 1982 var den årlige stigning 10% eller derover.

I 1945 var *inflation* noget, de allerfleste forbandt med krige og deres første eftertid. Ingen kunne naturligvis dengang forudse OPEC's vældige forhøjelse af oliepriserne sidst på året 1973, prisstigninger der nok må siges at have verdensrekord m. h. t. de økonomiske virkninger af kartelprisfastsættelse. Men økonomerne var nok klar over, at ønskemålet fuld beskæftigelse, hvis det blev opfyldt, kunne indebære risiko for inflation. I Ø.E.l siges det s. 122f, at der kan blive fare for inflatoriske løn- og prisstigninger, hvis den samlede beskæftigelse bliver så stor, at der på betydelige områder bliver mangel på arbejdskraft, og der fortsættes med omtale af mulige finanspolitiske modforholdsregler. En fyldigere gennemgang af inflationsproblemerne findes hos

Jørgen Pedersen, der kan siges at have forudset muligheden af »stagflation«, dog under den forudsætning, at virksomhederne ved ændringer i valutakurserne bliver holdt skadesløse for lønforhøjelser.

Ønsket om et stabilt prisniveau er altså ikke blevet opfyldt. Det skyldes dels påvirkninger udefra, dels indenlandske årsager. Politikerne fortsatte i lang tid med at have stabile priser på ønskesedlen, men det blev dog efterhånden omformuleret til at lyde på, at vort prisniveau ikke må stige stærkere end vore samhandelslandes.

Hvad angår *beskæftigelsesgraden*, var arbejdsløshedsprocenterne lave i perioden 1961-73 bortset fra 1968, og der må formentligt siges at have været fuld beskæftigelse i de fleste af disse 13 år. Men det må i mindre grad ses som et resultat af vor egen økonomiske politik end som et led i den vestlige verdens stærke økonomiske vækst frem til 1974, og før og efter den nævnte periode har beskæftigelsesgraden været utilfredsstillende.

*Statsregnskabet* udviste i alle finansårene 1950/51-1974/75 driftsindtægter, der var i stand til at dække både anlægs- og driftsudgifterne og give et overskud derudover. Det modsatte blev tilfældet i perioden 1976-1985, hvor der, som det vil blive husket længe, efterhånden fremkom meget store driftsunderskud på statsregnskabet.

Den netop beskrevne udvikling svarer ikke til tanken om vekslende over- og underskud, der afbalancerer hinanden på lidt længere sigt, f.eks. i løbet af en konjunkturperiode på 5-10 år. Men sagen er jo den, at selv om en høj beskæftigelsesgrad som regel placeres øverst på politikernes ønskeseddel, har man i praksis set sig nødsaget til lade dette hensyn vige for at opnå et tåleligt resultat på *betalingsbalancen* over for udlandet.

På betalingsbalancens løbende poster var der i årene 1950-1958 afvekslende relativt små under- og overskud, der for perioden som helhed stort set ophævede hinanden. Arbejdsløshedsprocenten var i gennemsnit ca. 10.

I løbet af de 16 år 1959-1974 fordobledes bruttofaktorindkomsten beregnet i faste priser. Under denne exceptionelle velstandsforøgelse ledsaget af meget lave arbejdsløshedstal fastholdt Danmark ikke den linje at betale for såvel sine investeringer som sit forbrug fuldt ud af egen lomme. Der blev flere gange gennemført skatte- og afgiftsforhøjelser for at lægge en dæmper på efterspørgselen og valutaforbruget, men statens udgifter steg også, og selv om dens drifts- og anlægsoverskud set i relation til bruttofaktorindkomsterne var en del større end i den foregående periode, var der underskud på betalingsbalancen hvert år bortset fra små overskudsbeløb i 1959 og 1963.

Tiden efter 1974 med dens store arbejdsløshedstal, dens statsfinansielle misere og dens rekordunderskud på betalingsbalancen har vi endnu så tæt på, at nærmere omtale er unødvendig.

Ved et tilbageblik på tiden efter den anden verdenskrig må man konstatere, at der

ikke har været et sådant forhold mellem valutakurserne og virksomhedernes omkostninger, hvoraf lønningerne jo udgør størsteparten, at der har kunnet opnås både en høj beskæftigelsesgrad og ligevægt på betalingsbalancen, samtidig med at finanspolitikken har kunnet begrænses til at løse den opgave, den er bedst til, nemlig at udjævne kortvarige svingninger i produktionen og beskæftigelsen. Ved talrige lejligheder, hvor lønninger og andre indkomster er kommet så højt op, at det har haft en uheldig virkning på betalingsbalancen har men gennemført forhøjelser af skatter og afgifter. På den måde har man kunnet beskære de disponible indkomster og dermed efterspørgselen, men lønstigningers virkninger på omkostningerne berøres ikke derved. Man har jo da også forsøgt sig med indkomstpolitik, men det er en anden historie.

#### Litteratur

- Betænkning om foranstaltninger mod inflation.* 1943. Afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943. København. Optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1943. København.
- Det økonomiske Sekretariat. 1955. *Statsfinanserne i 1938-1939 og i årene efter krigen.* København.
- Hansen, Svend Aage. 1983. *Økonomisk vækst i Danmark.* Bd. II. Tredje udgave. København.
- Kaldor, Nicholas. 1944. The quantitative aspects of the full employment problem in Britain. Appendix C til William Beveridge: *Full employment in a free society.* London.
- Munch, P. 1964. *Erindringer 1924-1933.* København.
- Myrdal, Gunnar. 1934. *Finanspolitikens økonomiska verkningar.* SOU 1934:1. Stockholm.
- Pedersen, Jørgen. 1937. Einige Probleme der Finanzwirtschaft. *Weltwirtschaftliches Archiv.*
- Pedersen, Jørgen. 1943. Foranstaltninger mod inflation. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1943. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1944. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. Afsluttende indlæg. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1944. *Pengeteori og pengepolitik.* Anden udgave 1948. København.
- Schumacher, E.F. 1944. Public finance - its relation to full employment. Part IV i *The Oxford University Institute of Statistics: The economics of full employment.* Oxford.
- Statistiske Efterretninger.* Nationalregnskab etc. 1987:1. København.
- Statistisk Årbog* 1986. København.
- Topp, Niels-Henrik. 1987. *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945.* Studier nr. 30 fra Københavns universitets økonomiske institut. København.
- Winding Pedersen, H.. 1943. Inflation og midlerne derimod. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Winding Pedersen, H.. 1943. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*

ikke har været et sådant forhold mellem valutakurserne og virksomhedernes omkostninger, hvoraf lønningerne jo udgør størsteparten, at der har kunnet opnås både en høj beskæftigelsesgrad og ligevægt på betalingsbalancen, samtidig med at finanspolitikken har kunnet begrænses til at løse den opgave, den er bedst til, nemlig at udjævne kortvarige svingninger i produktionen og beskæftigelsen. Ved talrige lejligheder, hvor lønninger og andre indkomster er kommet så højt op, at det har haft en uheldig virkning på betalingsbalancen har men gennemført forhøjelser af skatter og afgifter. På den måde har man kunnet beskære de disponible indkomster og dermed efterspørgselen, men lønstigningers virkninger på omkostningerne berøres ikke derved. Man har jo da også forsøgt sig med indkomstpolitik, men det er en anden historie.

#### Litteratur

- Betænkning om foranstaltninger mod inflation.* 1943. Afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943. København. Optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1943. København.
- Det økonomiske Sekretariat. 1955. *Statsfinanserne i 1938-1939 og i årene efter krigen.* København.
- Hansen, Svend Aage. 1983. *Økonomisk vækst i Danmark.* Bd. II. Tredje udgave. København.
- Kaldor, Nicholas. 1944. The quantitative aspects of the full employment problem in Britain. Appendix C til William Beveridge: *Full employment in a free society.* London.
- Munch, P. 1964. *Erindringer 1924-1933.* København.
- Myrdal, Gunnar. 1934. *Finanspolitikens økonomiska verkningar.* SOU 1934:1. Stockholm.
- Pedersen, Jørgen. 1937. Einige Probleme der Finanzwirtschaft. *Weltwirtschaftliches Archiv.*
- Pedersen, Jørgen. 1943. Foranstaltninger mod inflation. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1943. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1944. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. Afsluttende indlæg. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Pedersen, Jørgen. 1944. *Pengeteori og pengepolitik.* Anden udgave 1948. København.
- Schumacher, E.F. 1944. Public finance - its relation to full employment. Part IV i *The Oxford University Institute of Statistics: The economics of full employment.* Oxford.
- Statistiske Efterretninger.* Nationalregnskab etc. 1987:1. København.
- Statistisk Årbog* 1986. København.
- Topp, Niels-Henrik. 1987. *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945.* Studier nr. 30 fra Københavns universitets økonomiske institut. København.
- Winding Pedersen, H.. 1943. Inflation og midlerne derimod. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*
- Winding Pedersen, H.. 1943. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift.*



Winding Pedersen, H. 1944. Diskussionen om inflationens bekæmpelse. Afsluttende indlæg. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.

*Økonomiske Efterkrigstidsproblemer*. Bd. 1-2, 1945. Betænkning afgivet af finansministeriets udvalg af 30. januar 1943. København.