UDVIKLINGEN AF SKATTE- OG TILSKUDSPOLITIKKEN SIDEN 1939

Et bidrag til forklaring af de politiske kræfter i Danmark

Af JØRGEN S. DICH

1. UDVIKLINGEN

1. Formålet med denne artikel er på den ene side at beskrive de ændringer i indtægtsfordelingen, der er indtrådt siden før verdenskrigen som følge af ændringer i skatte- og tilskudsprincipper, og derefter at søge en politisk forklaring på udviklingen. Denne forklaring skulle samtidig bidrage til en afklaring af begrebet politiske handlinger, og dermed af den politiske videnskabs område.

Denne periode har været karakteriseret ved to forhold: dels er prisniveauet fra 1938 til 1963 steget med ca. 275 pct., dels er indtægten pr. person vokset med ca. 70 pct. Denne stigning i realindtægten, der udelukkende skyldes udviklingen siden ca. 1950, har været stærkere end i nogen tidligere periode. (Se nærmere herom stk. 28).

Selv om de politiske kræfter, der i afsnit II anføres som forklaring på udviklingen, formentlig er gyldige i alle perioder, er den styrke, hvormed de har virket og dermed deres samlede resultat, påvirket både af velstandsstigningen og inflationen.

De problemer, der skal tages op til behandling, omfatter de ændringer i indkomstfordelingen, der dels skyldes ændringer i skatteskalaer og skattestrukturen og dels ændringer i principperne for ydelse af tilskud. Derimod medtages ikke de ændringer i indtægtsfordelingen, der skyldes de offentlige prisinterventioner, altså hverken maksimalpriserne på husleje, der medfører en indtægtsoverførsel fra grundejerne til lejerne på ca. 1 milliard om året eller minimalpriserne på landbrugsvarer[1]), der medfører en bruttoindtægtsoverførsel fra alle forbrugere til landbrugere på ca. 300–800 mill. kr. om året.

Tilskud omfatter her et videre felt end normalt; der medtages således ikke blot de åbne, direkte og indirekte tilskud, der ydes som kontantbeløb eller som tilskud til prisnedsættelser, men også de skjulte tilskud, der skyldes

[1]) Minimalpriserne for landbrugsvarer er dog medtaget i den sammenligning, der er anført i stk. 15.

særlige regler for den skattepligtige indtægts opgørelse, når disse er til fordel for specielle grupper af befolkningen. Disse særlige regler vedrører retten til at fradrage beløb, der anvendes på en bestemt måde (f. eks. livrenteforsikringer), eller særlige regler for indtægtens opgørelse (f. eks. regler om beregning af tilregnet indtægt af eget hus m. v.).

2. Før krigen var både skatter og tilskud i det store og hele baseret på *lighed*. Man skulle betale efter evne af nettoindtægten med en meget begrænset adgang til specielle fradrag d. v. s. skjulte tilskud til særlige befolkningskredse, og man modtog efter mangel på evne til at klare sig, idet de offentlige ydelser blev aftrappet efter indkomst eller var baseret på trang. Den tidligere indenrigsminister i venstre-regeringen, dr. phil. *Krag*, gav udtryk for den almindelige opfattelse i borgerlige kredse, når han som begrundelse for forslaget af 1932 om nedskæring af de offentlige tilskud til de arbejdsløshedskasser, der omfattede de bedre stillede arbejdere, sagde: »Det kan ikke med rimelighed kræves, at sådanne personer, hvis indtægter ligger væsentlig over gennemsnitsindkomsterne her i landet, kommer under social forsorg«[2]).

Undtagelser fra dette »trangs«princip for tilskuddene var kun få, f. eks. de gratis skoler og næsten gratis hospitaler, der står til rådighed for hele befolkningen uden hensyn til indtægt. Der fandtes i øvrigt næsten ingen prisintervention hverken m. h. t. husleje eller landbrugsprodukter.

3. Som indledning er der i tabel I givet en oversigt over bruttofaktorindkomsten, skatter og afgifter, disponibel indkomst, offentlig konsum i 1939 samt i årene 1962/63, 1963/64 og 1964/65. Man vil se, at skatter og afgifter i forhold til bruttofaktorindkomsten[3]) er steget fra 19,2 pct. i 1939 til 29,4 pct. i 1962/63 og 31,8 pct. i 1964/65. Det offentlige konsum er steget fra 9 pct. i 1939 til omkring 16 pct. i de seneste år.

Tallene for 1962 er i kolonne IV omregnet efter konsumpristallet til 1939 kroner således, at en beregning af stigningen kan finde sted. Man vil af kolonne VII se, at bruttofaktorindkomsten udtrykt i 1939 kr. er steget 93,6 pct. Dette skyldes dels stigende realindkomster dels stigning i befolkningstallet. Skatter og afgifter er derimod steget 215 pct. Der har været lidt stærkere stigning i forbrugsafgifter (incl. motorafgifter) end i andre skatter, idet stigningsprocenterne er henholdsvis 274 og 208, medens forbrugsafgifterne i 1939 udgjorde 56,3 pct. af samtlige skatter og afgifter, udgjorde de i 1962/63 58 pct. Siden har der været en svag nedgang.

Hvad der interesserer os i denne undersøgelse er de ændringer, der

[2]) Folketingstidende 1931/32 sp. 4562.

[3]) Et bedre beregningsgrundlag for skatteprocenten end bruttofaktorindkomsten ville være den beskattede indkomst, d. v. s. bruttofaktorindkomsten minus afskrivninger og med tillæg af transfereringsudgifter. Det har vist sig, at bruttofaktorindkomsten i 1938 og 1962 ikke afviger væsentligt fra den indkomst, der angiver beskatningsgrundlaget. Der begås derfor ingen stor fejl ved at benytte bruttofaktorindkomsten.

igennem perioden har fundet sted i skatternes og tilskuddenes fordeling over de forskellige indkomstklasser til belysning af, om der har fundet en større eller mindre udligning sted igennem skatterne.

TABEL 1

Udviklingen i skatter og afgifter samt det offentlige konsum i relation til indkomstudviklingen 1938/39–62/63

	I 1964/65	II 1963/64	III 1962/63	IV 1963/64 (i 1939 kr.)[7]	V 1939	VI Stigning 1939–63/64 (i 1939 kr.)	VII Procentvis stigning 1939–63/64 (i 1939 kr.)	VIII Relativ fordeling af stign. 1939–1963/64
1. Bruttofaktorindkomst ..	55055[1]	49089[1]	46324[1]	13195	6814[2]	6381	93.6	100
2. Skatter og afgifter incl. kontingenter, folkepensi-on- og arbejdsgiverbidrag	17515[3]	15355[3]	13620[3]	4127	(1949/40) 1308[4]	2819	215.5	44
Heraf foreningsafgifter incl. motorafgifter	7520	6570	5721	1766	472	1294	274.2	
Andre skatter	9995	8785	1909	2361	736	1625	208	
3. Disponibel indkomst ...	37540	33734	32704	9068	5506	3562	65.7	66
	(1964)	(1963)	(1962)					
4. Offentlig konsum	8925[5]	8048[5]	7393[5]	2163	615[6]	1548	252	
5. Skatteprocent (=2/1) .	31.8	31.3	29.4	29.4	19.2			
6. Offentlig konsumprocent (=4/1)	16.2	16.4	16.0	16.0	9.0			
7. Forbrugsafgifter i pct. Skatter og afgifter	57.1	57.2	58.0		56.3			

[1]) Øk. årsoversigt 1965 s. 77: Bruttofaktor indkomst ÷ reparationer og vedligeholdelse.
[2]) Nat. prod. og Nat. indk. 1930–46 (Stat. Medd. 4 R 129 B S. 511 1948) s. 174: Bruttonationalindkomst til kostpris 6814. s. 12 er angivet at reparationer og vedligeholdelse er betragtet som rå- og hjælpestoffer.
[3]) Øk. Nationaloversigt 1965. Tallet for 1962/64 og 1964/65 er skønnede.
[4]) Stat. årbog 1941, s. 183. Til skatter 1170.6 mill. kr. er lagt kontingenter og arbejdsgiverbidrag 138 mill. kr. (s. 155).
[5]) Øk. Årsoversigt 1965, s. 70. 1964 foreløbigt tal.
[6]) Nat. prod. og Nat. indk. 1930–46 s. 34.
[7]) Konsumpristallet=100; for 1962=342 og for 1963=372 efter følgende beregninger:

	1938	1962	1963
Løb. priser	6306	40798	40375
Konsum 1955 priser	17115	32465	3537

Tallene for 1938 og 1962 er fra Stat. Årbog 1963/64 s. 411 og for 1963 fra Øk. Årsoversigt 1965, s. 70–71.

A. Skatterne

4. Lad os til belysning heraf først se på ændringerne i skatteskalaen for de direkte skatter fra 1938/39–1962/63 (indtægten 1961). Man står her

over for den vanskelighed, at den gennemsnitlige skatteprocent (indkomstskatter i forhold til bruttofaktorindkomsten) er steget fra 7,7 til 12,5 pct. eller med ca. 75 pct. For familier med børn er indkomstskatterne til stat og kommune i København steget fra 8 til 20 pct. (af skattepligtig indtægt plus skat).

Da det sidstnævnte tal er taget fra skattestatistikken og det førstnævnte fra nationalregnskabet, kan de ikke umiddelbart sammenlignes. Der er dog ret god overensstemmelse for 1938/39. For 1962/63 får man derimod en indkomstskatteprocent for familien i København på 20, medens skatteprocenten for hele landet efter nationalindkomststatistikken er 12,5. Dette kan i nogen grad skyldes, at indtægtsniveauet er noget højere i København, således at progressionen i højere grad gør sig gældende, og at de kommunale skatter er progressive, men hovedårsagen er uden tvivl den, at selve skattegrundlaget for 1962/63 er udhulet gennem en række forskellige fradrag, blandt andet lønmodtagerfradrag, særlige afskrivningsregler, livsforsikringspræmier osv., således som det nærmere vil blive redegjort for senere i artiklen. Man kan sige, at forskellen mellem 12,5 og 20 pct. giver et groft billede for den stigning i skatteprocenten, der er blevet en følge af udhulingen af selve indkomstgrundlaget. De indtægter, der ikke nyder fordelene ved de mange fradragsmuligheder, føler fuldt ud den skærpede progression. I det efterfølgende ser vi imidlertid bort fra den nævnte udhuling og går foreløbig ud fra, at skattegrundlaget ikke er ændret gennem de fradragsregler, der er indført i den betragtede periode.

Det gælder nu om at finde den progression, der med den højere skatteudskrivning i 1962/63 skulle give samme grad af udligning som progressionen ved den lavere udskrivning i 1938/39.

Hvis vi til den ende forhøjede skatteprocenten for de enkelte indtægtsgrupper med den procentvise stigning i den gennemsnitlige skatteprocent, altså med 75 pct., ville vi åbenbart få en progression, der var stærkere end den oprindelige. En (tænkt) indtægtsskatteprocent på 57 pct. ville forhøjet med 75 pct. føre til en beskatning på 100 pct., hvilket klart viser, at den procentvise forhøjelse ville føre til en stærkere progression end den oprindelige.

Såfremt man nøjedes med at fordele skattestigningen *proportionalt* med den disponible indkomst (indkomst efter skat), ville man for stigningen i skattebyrden få en beskatning efter et andet – og mindre indtægtsudlignende – princip end efter den oprindelige skatteskala. Man ville altså få en samlet svagere progression end den, der i trediverne ansås som udtryk for en vis ligelighed ved skattebyrdefordelingen.

Den progression, der giver udtryk for samme grad af ligelighed må altså ligge her imellem. Det er naturligt at antage, at vi får samme ligelighed i skattebyrdens fordeling, såfremt *skatteprocenten for de forskellige indtægts-*

grupper på de to tidspunkter udgør samme procent af gennemsnitsskatteprocenten. Afvigelser herfra skulle give udtryk for ændringer af skattens progression.

Denne metode til måling af graden af progression, der vil blive benyttet i det efterfølgende, giver naturligvis ikke nogen eksakt løsning af problemet, idet det ikke er muligt ved anvendelsen af simple formler at finde den progression for en vis skatteudskrivning, der kan ligestilles med en progression ved en større skatteudskrivning. Det foreslåede sammenligningsgrundlag har den fordel, at man holder samme elasticitet på progressionskurven uanset dennes beliggenhed. Ved meget høje skatteprocenter kan denne sammenligningsmetode dog give en progression for de store skatteudskrivninger, der kommer så nær 100 pct., at skatteprogressionen derved er blevet for stærk. Ved mere moderate skatteprocenter forekommer sammenligningsgrundlaget derimod rimeligt.

5. Som udgangspunkt for sammenligningen mellem indkomstbeskatningen i 1939/40 og 1962/63 tages skatteprocenten af den samlede *ansatte* indkomst 1939/40 for så vel opholdskommune, udligningsfond samt staten for en familie med to børn i København, se tabel 2.

TABEL 2

Skat i procenter af ansat indkomst for familier med to børn i København 1939/40

Ansat indkomst kr.	Opholds-kommune %	Udlignings-fond %	Stat %	I alt %
2000	1.60	0.08	–	1.68
3000	3.20	0.61	0.26	4.07
5000	5.16	1.26	1.82	8.24
7000	6.26	1.67	3.52	11.45
12000	7.50	2.22	7.08	16.80
20000	8.50	2.68	10.60	21.78

For at kunne sammenligne med skatteprocenterne for 1962/63 må man for det første korrigere for den almindelige indkomststigning fra 1939/40 til 1962/63, endvidere må der tages hensyn til, at oplysningerne for 1939/40 er baseret på ansat indkomst, medens derimod procenterne for 1962/63 er baseret på samlet indkomst.

Den samlede indkomst for 1939/40 og 1962/63 fås ved til den ansatte indtægt at lægge den samlede skat[4]). Ved at dividere med antallet af indkomstskatteydere får man den gennemsnitlige indkomst[5]). Herefter var den

[4]) Dette giver dog ikke et helt nøjagtigt udtryk for den samlede indkomst, idet forsikringspræmier o. l. er lagt til.

[5]) Derefter var for 1939/40 den samlede ansatte indkomstskat for skatteyderne til staten 1040 mill. kroner, til udligningsfonden 1037 mill. kr. og til kommunen

gennemsnitlige indkomst pr. skatteyder i 1939/40 3.700 kr. til staten, 3.900 kr. til udligningsfonden og 3.400 kr. til kommunen. For skatteåret 1962/63 var den gennemsnitlige indkomst 17.720 kr. til staten og 17.500 kr. til kommunen, dvs. gennemsnit ca. 17.600 kr. Den gennemsnitlige indkomst er altså femdoblet fra 1939/40 til 1962/63. Forudsætter vi, at dette også gælder for forsørgere, kan vi herefter omregne tabel 2 ved at multiplicere den ansatte indkomst med 5 $(1 + k)$ og derefter anføre skatteprocenten beregnet af den samlede indkomst, $\left(\frac{k}{1 + k}\right)$ ud for denne indkomst. Ved interpolation er skatteprocenten beregnet for runde beløb og sammenlignet med skatteprocenterne for 1962/63, der ligeledes er fundet for samme indkomster ved interpolation. Se tabel 3.

TABEL 3

Personlig indkomstskat i procent af samlet indkomst 1939/40 og 1962/63 for forsørgere med to børn I København

Indkomst i 1962/63 kr.	Skatteprocent 1939/40 %	Skatteprocent 1962/63 %
9000	0	−3.6
10000	1.6	−0.1
13500	3.2	0.7
15000	3.9	10.3
17500	4.6	12.4
20000	5.3	14.4
30000	8.3	21.9
40.000	10.3	27.2
50.000	11.9	30.5
75000	14.4	35.7
100.000	16.3	38.8
125.000	17.9	40.8
Gnsn. skatteprocent	8.0	20.0

Herefter kan man opstille den søgte skala, hvor indkomsten angives i procent af gennemsnitsindkomsten og skatteprocenten i procent af gennemsnitsskatteprocenten henholdsvis i 1939/40 og 1962/63. Dette mål for ændringer i skatternes progression er angivet i omstående tabel 4.

For de små indtægter, som ligger på ca. 77 pct. af gennemsnitsindtæg-

1109 mill. kroner. Antallet af indkomstskatteydere var til staten 280.000, til udligningsfonden 168.000 og til kommunen 330.000 (Stat. Medd. 1940, 4-110-1). For skatteåret 1962/63 var den samlede indkomst incl. skat 6460 mill. kr., til staten, 5508 mill. kr. til kommunen. (Stat. Medd. 1963: Ejendoms- og personbeskatningen 1962/63, s. 68). Antallet af indkomstskatteydere var henholdsvis 308.000 og 324.000. Tallene gælder for København.

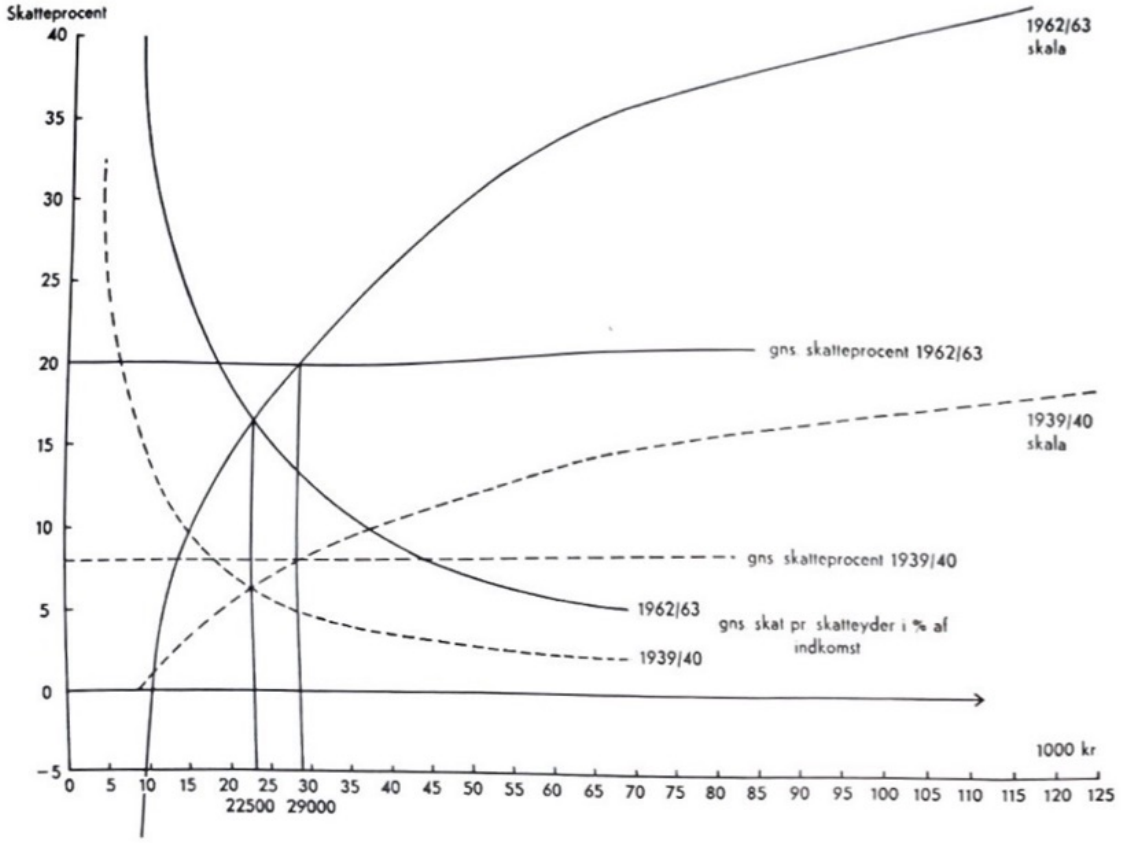
TABEL 4

Indkomst i pct. af gns. indkomst	Skatteprocent i pct. af gns. skatteprocent		Relativ ændring i skattebyrde
	1939/40	1962/63	
	I	II	II – I
%	%	%	%
51	0	– 18.0	– 18.0
57	20.0	– 0.5	– 20.5
77	40.0	35.0	– 5.0
86	47.5	51.5	+ 4.0
100	57.5	62.0	+ 4.5
114	66.3	72.0	+ 5.7
171	103.8	109.5	+ 5.7
228	128.8	136.0	+ 7.2
285	148.8	152.5	+ 3.7
428	180.0	178.5	– 1.5
570	203.8	194.0	– 9.8
713	224.8	204.0	– 20.8

ten og nedefter svarende til indtægter på 13.500 kr. og mindre, er der indtrådt en lettelse. Denne skyldes dog børnetilskuddene. Det drejer sig hovedsageligt om meget små indtægter, som ligger under indtægterne for ufaglærte arbejdere. Disse små indtægter indehaves af studenter, pensionister og mindre detailhandlere. Størstedelen af personer i disse grupper har ikke børn og får altså ikke skattelettelser. Men i samme gruppe kan også falde personer, der igennem en længere årrække har store indtægter, f. eks. forretningsfolk, der i enkelte år har haft tab, eller som på grund af afskrivninger kan komme ned på små skattepligtige indkomster. For personer, der ligger i intervalet fra ca. 20 pct. under gennemsnitsindtægten indtil 3 gange denne, er skatteprogressionen forøget. I denne gruppe falder praktisk talt alle arbejdere og største delen af tjenestemændene. For de meget store indtægter er der indtrådt lettelser, der naturligvis skyldes skattefradragsretten. Bortser man fra de forholdsvis få familier med børn i de aller laveste indtægtsklasser under 13.500 kr., er det altså kun for de store indtægter, at udviklingen har medført en skattelettelse.

7. En anden af amanuensis *Thorlund Jepsen* foreslået metode til sammenligning af skatteprogressionerne i 1938/39 og 1962/63 – anvendelig i hvert fald for de mere betydelige indtægtsgruppers vedkommende – går ud på at undersøge ved hvilke indtægter i de to år en proportionalskat eller en personskat (med en rædsom germanisme kaldet kopskat) falder sammen med de respektive skatteskalaer, og hvor det derfor er ligegyldigt for en person, om han beskattes proportionalt med sin indtægt eller med en personskat eller efter den gældende skala.

Til belysning heraf har man i figuren givet en grafisk fremstilling af de i tabel 3 anførte tal for skatter i procent af indtægten i 1939/40 og



1962/63. Samtidig er indføjet proportionalskat på 20 pct. og 8 pct. af indkomsten (den vandrette linje) og en personskat (den hyperbelformede kurve), der begge skulle give samme provenu som skatterne. Hvor kurverne for disse to skatter skærer kurverne for de gældende skatter, er en person indifferent over for de tre skatteprincipper.

Man vil se, at skæringspunkterne for proportionalskatten og den i 1938/39 og 1962/63 gældende skatteskala, ligger på samme realindtægt. (Overgang til et sæt af forbrugsskatter, der er proportionale med indtægten, vil altså betyde et tab for personer, hvis indtægt ligger under ca. 29.000 kr., medens personer over denne grænse naturligvis får en fordel af ordningen). Også skæringspunktet for gældende skatteskalaer og personskatten ligger på samme realindtægt (22.500 kr.). Endvidere ligger bundgrænsen på samme realindkomst 9.000 kr.

At de tre indifferenspunkter ligger på samme indtægt betyder, at de to kurver er udtryk for et ensartet skatteprincip, dvs. at skattestigningen er fordelingsneutral i den forstand, at hvis skatteskalaen 1939/40 er indrettet efter et eller andet offerprincip, således at en indkomst i 1962/63 skatteårskroner på 9.000 kr. skulle betale 0 kr., en indkomst på 22.500 kr. en skat, der ville svare til en betaling efter personskatprincippet og en indkomst på 29.000 kr. efter proportionalskatteprincippet, så er dette fordelingsprincip

bibeholdt også for alle de mellemliggende og højereliggende indkomster[6]).

Skattestigningen er altså for familier med 2 børn i København, under forudsætning af ensartet ligningsgrundlag, fordelt efter samme offerprincip, som den i 1939/40 eksisterende skala. Der er således for de her berørte indkomster ikke gennem skatteskalaen sket nogen ændring i indkomstfordelingen.

For indtægter, der er så store, at de beskattes med maksimalprocenten på 50 pct., er der som følge af skattefradragsretten ikke indtrådt nogen stigning i skattebyrden.

8. Skattebyrdens fordeling er naturligvis også påvirket af *forbrugsbeskatningen*. Denne er steget fra i 1938/39 at udgøre 34 pct. til i 1963/64 at udgøre godt 42 pct. af de samlede offentlige indtægter (statens, kommunernes og de offentlige sikringsordninger). En undersøgelse foretaget af Statistisk Departement viser, at forbrugsskatterne nærmest er proportionale med indtægterne i indtægtsintervallet 10.000–50.000 kr. Den stedfundne stigning har virket således, at den del af den relative stigning i de indirekte skatter på 8 pct., der falder i dette indtægtsinterval, er blevet fordelt proportionalt med indtægten, medens det samme beløb opkrævet gennem direkte skatter ville have betydet en fordeling efter disse skatters ret svage progressivitet. Udviklingen på dette område har altså betydet en skattelettelse for de større indtægter i dette interval. For meget store indtægter, der på grund af skattefradragsretten ikke rammes af den forøgede skatteudskrivning, betyder forøgelsen af de indirekte skatter en skatteforøgelse, der svagt modvirker den ved skatteskalaen opnåede lettelse. For meget små indtægter under 10.000 kr. betyder stigningen i de indirekte skatter en skatteforøgelse, men disse indtægter er, når bortses fra folkepensionister, ikke særlig talrige, og for pensionisternes vedkommende er der gennem pensionsforhøjelser givet kompensation.

B. Tilskuddene

9. For at få et udtømmende billede af de indtrådte ændringer i skatte- og tilskudsprincipperne må man naturligvis også se på, hvilke virkninger der følger af de siden 1939 indførte nye principper for tilskud. Vigtigst er de *skjulte tilskud,* der skyldes ændringer i opgørelsen af den skattepligtige indtægt til fordel for særlige befolkningskategorier.

For villaejere beregnede man før krigen den skattepligtige indtægt som 6 pct. af ejendomsskylden, der på daværende tidspunkt var lig med handelsværdien. Indtil 1966 regnede man som indtægt 3 eller 4 pct. af ejendomsskylden, der ligger ca. 40–45 pct. under handelsværdien. Med en

[6]) En beregning for Aarhus giver tilsvarende resultater.

marginal skat på 30 pct. og under anvendelse af en rentefod på 7 pct. og en ejendomsskyldværdi, der som før krigen sættes til handelsværdien, bliver skattetabet ved ændringer i opgørelsesprincipperne på dette område siden krigen ca. 600 mill. kr., hvortil kommer et skattetab som følge af at ejendomsskatter og vedligeholdelsesafgifter ikke medregnes i indtægten. Dette tab udgør 150 mill. kr., således at det samlede tab bliver 750 mill. kr. årlig. Boligministeriets målsætningsudvalg har regnet med en lavere rentefod og en mindre forhøjelse af ejendomsværdierne og kommer derfor til et skattetab på 500 mill. kr. I det efterfølgende regnes med 600 mill. kr.

Disse skjulte tilskud er på grund af skatteprovenuet stærkt stigende med indtægternes størrelse.

Det samme gælder fradragsretten for *pensions- og livrenteforsikringer, kapitalbinding* m. v., hvor der før krigen kun var fradragsret inden for ret snævre grænser, medens retten nu er ubegrænset. Skattebegunstigelsen ligger i fritagelse for indkomstbeskatning af rentetilvæksten og formuebeskatning af tilbagekøbsværdierne. Endvidere kommer der en fordel ved lavere marginalbeskatning ved udbetaling end ved indbetaling. Man kan anslå skattetabet som følge af fradragsreglerne for disse forsikringer og kapitalforsikringer til ca. 150 mill. kr. årligt.

Til *landbrugerne* ydes skjulte tilskud ved ophævelse eller nedsættelse af ejendomsskatter for landbrugsejendomme på i alt 75 mill. kr.

Det er som sagt karakteristisk for de skjulte tilskud, at de i første række er til fordel for de store indtægter, og at fordelen stiger med indtægtens størrelse.

Før krigen fandtes der ingen skjulte tilskud i forbindelse med afskrivningerne, idet *afskrivningsreglerne* i det store og hele svarede til værdiforringelsen. Efter afskrivningsloven i 1958 er afskrivningerne nu så gunstige, at der indtræder betydelige skattebesparelser for de ekspanderende virksomheder. Dertil kommer, at der som følge af de med afskrivningerne følgende udsættelser af skattebetalingen i alle tilfælde opnås en rentebesparelse, der med den nuværende rentefod er betydelig.

Nedenstående sammenligninger med forskellige lande viser, at afskrivningsreglerne i Danmark er særdeles gunstige. Kun Storbritannien har gunstigere afskrivningsregler både for maskiner og bygninger end Danmark og for maskiner alene kun Sverige. Afskrivninger på maskiner udgør efter fire års forløb i procenter af anskaffelsesværdien: Sverige 90,0, Storbritannien 84,0, *Danmark 76,0*, Frankrig 68,4, Norge (åbningsafskrivning) 65,0, USA 61,6, Vest-Tyskland 59,0, Holland 50,0 og Norge (tillægsafskrivning) 48,0.

For bygninger udgør afskrivningerne i procenter af anskaffelsesværdien efter to års forløb i Norge (åbningsafskrivning) 30,0, Storbritannien 28,0, *Danmark 25,0,* Norge (tillægsafskrivninger) 7,5, Frankrig, Sverige, Vest-Tyskland, Holland og USA 5,0.

Skatter i procent af indtægt minus ordinære afskrivninger[1])

Danmark	33.0
Storbritannien	35.9
Holland	43.6
Sverige	47.6
Frankrig	48.8
U. S. A.	49.7
Norge (åbningsafskrivning)	55.7
Norge (tillægsafskrivning)	58.8
Vest-Tyskland	68.0

[1]) Forudsætningen er, at indtægten udgør 15 % af realkapitalens anskaffelsesværdi. Af denne udgør maskiner 50 % og bygninger 50 %. Investeringer og indtægter stiger med 5 % årlig over en årrække, se Hallvard Borgenvik: Aktuelle skattetal 1965, s. 38 (Artikler nr. 11 fra Statistisk Sentralbyrå, Oslo).

Dette giver sig udtryk i den nedenfor anførte sammenligning af skatter i procent af indtægt minus ordinære afskrivninger under de i note til tabellen anførte forudsætninger.

Da alle disse lande – med undtagelse af USA – har fuld beskæftigelse, kan man ikke anføre de gunstige afskrivningsregler i Danmark som et nødvendigt middel til at opnå den fulde beskæftigelse. Disse regler er derfor et middel, der er benyttet til at vælte en del af skattebyrden over fra forretningsindtægter til arbejdsindtægter, og dermed fra større indtægter til mindre indtægter.

10. Størrelsen af de skjulte tilskud, der skyldes de nye afskrivningsregler, kan ikke direkte beregnes, men der kan foretages visse beregninger over de samlede virkninger af *afskrivningsregler og skatteunddragelser.*

Hvis man foretager en sammenligning mellem privat konsum fra nationalindkomststatistikken + ikke-offentlig opsparing og de indkomster, der oplyses gennem skattestatistikken, får man en forskel, som kan bidrage til belysning af dette spørgsmål. For skatteåret 1962/63 kan man foretage nedenstående sammenligning.

Privat konsum (beregnet på basis af produktionsstatistikken) med tillæg af offentlig opsparing udgør 34,7 milliarder kr., medens skattepligtige indkomster efter skattestatistikken udgør 25,5 milliarder kr. Med tillæg af livrentepræmier, lønmodtagerfradrag m. v. får man 28,3 milliarder kr. Der fremkommer derved en difference på 6,4 milliarder kr.[7]), der an-

[7]) Dette tal, som er anført, er kun et udtryk for det indkomstbortfald, der er en følge af afskrivningsregler og skatteunddragelser. I en artikel i »Information« 2/9-65 har amanuensis *Thorlund Jepsen* sammenlignet den skattepligtige indkomst (efter gældende regler) med et konsekvent indkomstbegreb, der omfatter kapitalvinding, er rigtig opgørelse af egenindtægten af villaer og medtager ikke-pengemæssig indkomst af forskellig art. Med dette udgangspunkt er indkomstbortfaldet ca. 30 milliarder kr.

Sammenligning mellem indkomster opgjort efter national- og skattestatistikken for skatteåret 1962/63 (indtægten 1961)

Privat konsum på grundlag af produktionsstatistikken (Stat. Årbog 1963/64 s. 412)	30 mldr.	Ansat skattepligtig personlig indkomst	24 mldr.
Samlet ikke-of. netto opsparing (Økonomisk oversigt 1964 s. 86)[1]	4.7 mldr.	Selskabsindkomst	1.5 mldr.
		Fratrukne forsikringspræmier, lønmodtagerfradrag[2]), kontingent til faglige foreninger, underskud på ejendomme, renter af gæld, bidrag til ægtefælle og børn m. v. (se Stat. Medd. Indkomster og formueansættelser til Staten for 1962/63 s. 7)	2.8 mldr.
		Afskrivninger ud over 3.5 mldr. og skatteunddragelser	6.4 mldr.
	34.7 mldr.		34.7 mldr.

[1]) Privat bruttoopsparing 7.5 milliarder kr. Bruttoopsparing i alt 9.3 milliarder kr. Afskrivninger er beregnet af Statistisk Departement, men kun til og med 1960, hvor de udgjorde 3.15 milliarder kr. (se i øvrigt Nationalregnskabsstatistikken 1947–60 s. 47. Statistisk undersøgelse nr. 7, København 1964). De anslås ovenfor til 3.5 milliarder kr. Den samlede nettoopsparing bliver herefter 5.8 milliarder kr. Den private netto opsparing skulle herefter blive 4.7 milliarder kr.

[2]) Der er ikke taget hensyn til, at en del af lønmodtagerfradraget er udtryk for omkostninger.

drager ca. 17,2 pct. af bruttonationalindkomsten. Dette skulle give et groft billede af summen af den *indtægt,* der unddrages beskatning[8]), og de afskrivninger, der kan foretages i den skattepligtige indkomst ud over de virkelige værdiforringelser.

Til yderligere belysning af dette forhold kan det anføres, at forskellen mellem indkomsten efter nationalregnskabet og indkomststatistikken i 1939 var 1275 mill. kr. »Denne forskel skyldes først og fremmest, at en del opgiver deres indkomster for lavt eller undlader at opgive deres indkomster. I forskellen indgår dog også indtægter fra mindre aktieselskaber og fra visse »stille« selskaber, som ikke beskattes«[9]). Da bruttonationalproduktet til markedspriser androg 7,3 milliarder kr., skulle skatteunddragelsen udgøre mindst 15 pct. af nationalindkomsten. Skatteunddragelserne alene kom altså før krigen op på omtrent samme beløb, som man kan anslå for skatteunddragelser og den siden dengang gennemførte forbedring af afskrivningerne tilsammen. *Kampmann* har for 1939 skønnet, at indtægtsunddragelserne androg 6–7 pct. for lønmodtagere og ca. 25 pct. for

[8]) Da huslejen for værdi af egen bolig er den samme i nationalindkomststatistikken og i skattevæsenets statistik, skal denne post ikke formindskes under hensyn hertil.

[9]) Stat. Medd. 1948, 4-129-5, s. 173.

[10]) *Viggo Kampmann:* Ligelig indkomstfordeling som mål for den økonomiske politik. Nationaløkonomisk Tidskrift 1944, 3. hæfte, s. 143 ff.

erhvervsindtægter[10]; men der er ikke angivet gennem hvilke beregninger, han er kommet til disse resultater.

Det vil dog være rimeligt at foretage en reduktion af de ca. 6,4 milliarder. Afskrivninger noget ud over den virkelige forældelse på 3,5 milliarder kr. kan være hensigtsmæssige som middel til at stimulere investeringerne. Selv med en effektiv gennemførelse af kontrollovens bestemmelser (jf. nedenfor) samt en skærpelse af loven, vil det næppe være muligt at komme alle skatteunddragelser til livs.

Ud fra disse synspunkter kan den samlede nedgang i skattepligtig indkomst ved for gunstige afskrivningsregler og ved skatteunddragelser anslås til ca. 5–6 milliarder kr., hvortil svarer et skattetab på ca. 2¼ milliard kr.

Skatteunddragelserne optræder – som anført – navnlig for erhvervsindtægternes vedkommende, der i det store og hele ligger på et højere niveau end lønmodtagerindtægterne, og fordelen ved skatteunddragelse tilfalder derfor fortrinsvis de større indkomster, ligesom den stiger med indtægtens størrelse.

11. Skatteunddragelserne skyldes bl. a. bestemmelserne i kontrolloven af 1946 og den måde, hvorpå denne hidtil er blevet administreret. Man inddeler i loven indtægterne i 5 grupper efter indtægtens art. For lønindtægter, honorarer samt for forsikringer, pensioner, indekskontrakter og kapitalbindingskonti findes der en effektiv kontrol, idet arbejdsgivere, forsikringsselskaber og pensionskasser har pligt til *uden opfordring* at give oplysninger til de *lokale ligningsmyndigheder* om de foretagne udbetalinger med angivelse af størrelsen af de betalte beløb samt modtagerens navn og adresse. For indtægter, der indtjenes hos egentlige arbejdsgivere, er skatteunddragelse derfor praktisk talt udelukket.

Den næste gruppe er *købere og sælgere af værdipapirer*. For disse personers vedkommende er banker, vekselerere osv. forpligtet til ligeledes uden opfordring at give de oplysninger, der kan tjene til vejledning ved indkomstansættelsen; men medens der for lønmodtagernes vedkommende efter lovens ord skal gives nøjagtige oplysninger om den betalte løn, så har finansministeren bestemt, at banker og vekselerere kun skal opgive navnet på de personer, der i skatteåret har omsat værdipapirer for over 50.000 kr., men ikke hvor meget de har omsat. Disse oplysninger skal meddeles ikke til de lokale ligningsmyndigheder, men kun til ligningsdirektoratet. Både med hensyn til oplysningernes omfang og indberetningsstedet stilles altså købere og sælgere af værdipapirer i en gunstigere klasse end lønmodtagere.

Den tredje klasse, *selvstændige erhvervsdrivende,* er pligtige til at yde de skattelignende myndigheder, altså ikke blot ligningsrådet, oplysning om den omsætning, de i deres erhverv har haft med anden navngiven arbejdsgiver. Tilsvarende regler gælder for salgsforeninger og lignende organisationer. Men her skal oplysningerne kun gives *på forlangende,* og der

er ikke i loven givet finansministeren bemyndigelse til at træffe videregående bestemmelser. (Den beføjelse, der er givet finansministeren til at iværksætte »stikprøvekontrol« over for ikke navngivne erhvervsdrivende, er ikke sat i kraft). Såfremt der fandtes en automatisk indberetning på samme måde som med lønindtægterne, således at f. eks. grosserere skulle indlevere årlige oplysninger om den samlede omsætning med hver detailhandler, ville man dermed få »handelsstrimler«, svarende til de kendte »lønstrimler«. Dette ville give et lige så effektivt og mere direkte grundlag for indtægtsopgørelsen for detailhandlere end ved gennemførelsen af en merværdiomsætningsskat.

Fjerde gruppe omfatter *personer, der har midler indestående i* banker, sparekasser osv., og som opnår forrentning heraf. Også her gælder det, at oplysninger kun skal gives *på forlangende,* men i modsætning til oplysningen om erhvervsindtægt er det kun skatterådet eller højere myndigheder, der kan afkræve disse oplysninger. Bestemmelsen om, at kravet om oplysning kun kan stilles af skatterådet eller højere myndigheder, indførtes i 1964 med den begrundelse, at man anså det for »hensigtsmæssigt«. Bestemmelsen bruges i praksis kun, når man har begrundet formodning om, at selvangivelsen er forkert. Til sikring af, at sådanne oplysninger kommer frem, findes der i øvrigt i kontrolloven ret strenge bestemmelser, idet det er bestemt, at konti, hvor indehavers navn og adresse ikke kendes, skal spærres i 6 måneder og beløbet yderligere efter en årrække kan inddrages til statskassen. Der er imidlertid til denne bestemmelse knyttet den klausul, at den først træder i kraft efter finansministerens nærmere bestemmelse, og en sådan bestemmelse er endnu ikke truffet. På samme måde som for erhvervsdrivende er der også en mulighed for stikprøvekontrol, men heller ikke denne har finansministeren givet bemyndigelse til at anvende.

Femte gruppe omfatter personer, der indløser *rente- og udbyttekuponer.* Der er her anført, at offentlige kasser, kredit- og hypotekforeninger osv. skal være forpligtet som betingelse for indløsningen at opgive nøjagtigt navn og adresse på pågældende kuponejere og oplysning om kuponbeløbets størrelse. Men også denne bestemmelse træder først i kraft *efter finansministerens nærmere bestemmelse,* og en sådan bestemmelse har finansministeren endnu ikke truffet. Det er altså døde ord i loven. Hvorfor aktieejere og obligationsejere trods lovens klare bestemmelse skal fredes i klasse A, er det vanskeligt at forstå, og der er da heller ikke officielt givet nogen begrundelse herfor.

12. Foruden de nævnte skjulte tilskud og skatteunddragelser må man medtage de områder inden for de *egentlige kontante tilskud,* hvor nye tilskudsprincipper er gennemført. Dette er sket, hvor man yder tilskud uden nedsættelse efter indtægtens størrelse enten således, at man yder størst tilskud til persongrupper, der har størst indtægt, eller yder samme tilskud til alle uanset nuværende eller tidligere indtægt. Før krigen var som tidligere

anført det dominerende princip for alle kontante tilskud, at de blev nedsat med stigende indtægt.

De *åbne egentlige kontante tilskud* til landbruget andrager i alt 360 mill. kr. Ejendomstilskuddet på 80 mill. kr. udbetales ikke til ejendomme med over 50.000 kr.s grundværdi, det kommer altså kun de små og mellemstore landbrugere til gode, men er inden for denne ramme uafhængigt af indkomstens størrelse. De øvrige tilskud udbetales til alle landbrugere. Tilskuddene er uafhængige af de enkelte landbrugeres indtægt og er nogenlunde proportional med gennemsnitsindtægten hos landbrugere inden for de forskellige brugsstørrelser.

Tilskuddene omfatter følgende grupper:

Ejendomstilskud 1964	80 mill. kr.
Tilskud til kornfond	30 mill. kr.
Kotilskud (grundlag julitælling 1963)	74.5 mill. kr.
Kunstgødningstilskud	50 mill. kr.
Mejerirationalisering	20 mill. kr.
Dispositionsfonden 1964/65	105.6 mill. kr.
	360.1 mill. kr.

Her er ikke medtaget de uegentlige tilskud, der er en følge af kornordning og hjemmemarkedsordning, der varierer med eksportpriserne og priserne på verdensmarkedet i øvrigt og som sagt har varieret mellem 300 og 800 mill. kr. pr. år, og dette beløb er heller ikke medtaget i det efterfølgende.

Også ophævelsen af fradragsreglerne for *folkepension*, der medfører, at alle, uanset indtægt, får fuld folkepension fra 1970, er udtryk for et nyt tilskudsprincip, idet personer, som har haft overordnede stillinger og store indtægter, som regel også har store indtægter på deres gamle dage bl. a. som følge af, at de er i stand til at arbejde længere end personer, der er afhængige af legemligt arbejde. Udgifterne ved fradragsreglernes ophævelse, dvs. ved ydelse af folkepension til alle uanset indtægt, er anslået til ca. 335 mill. kr.[11]) årligt.

13. Som tidligere anført var skatte- og tilskudslovgivningen før krigen væsentligt baseret på et lighedsprincip, der nu er brudt. Den byggede endvidere på princippet om, at samfundsskabte indtægter skulle beskattes hårdere end arbejdsskabte. Dette gav sig udtryk i loven om *grundstigningsskyld*. For få år siden vedtog Socialdemokratiet på en kongres endog at gennemføre fuld grundstigningsskyld. I 1964 er den blevet fuldstændig afskaffet, endog den tidligere betalte og i ejendommens værdi nedkapitaliserede

[11]) Se bemærkninger til forslag til lov i ændring i lov om invalide- og folkepension fremsat 29/1 1964 s. 7 sp. 2.

grundstigningsskyld. Det drejer sig her om et beløb på ca. 200 mill. kr. årligt, og denne skattelettelse kommer ejendomsbesiddere og derfor i væsentlig grad folk med større indtægter til gode.

14. Hvis man altså tænkte sig, at de samme lighedsprincipper, der gjaldt for vores skatte- og tilskudslovgivning før krigen, blev opretholdt, og tænkte man sig en ligelig anvendelse af bestemmelserne mod skatteunddragelser, ville man i sparede udgifter og større indtægter få følgende liste:

Skjulte tilskud til villaejere	600 mill. kr.
Skjulte tilskud til pensions- og invalideforsikring	150 mill. kr.
Ejendomsskattelettelse for landbrugere	75 mill. kr.
Skatteunddragelser og for gunstige afskrivningsregler	2250 mill. kr.
Kontanttilskud til landbrugere	360 mill. kr.
Folkepensionens fradragsregler	335 mill. kr.
Ophævelse af grundstigningsskyld	200 mill. kr.
	3970 mill. kr.[12])

Det drejer sig altså i alt om ca. 4 milliarder kr. Da visse af beløbene er genstand for beskatning, kan det samlede beløb nedsættes til ca. 3¾ milliarder kr.

Beløbet kan ikke henføres til et bestemt år. Visse delbeløb vedrører indtægt i 1961, andre 1964 og andre igen fremtiden.

De 3¾ milliarder kr. er 1¼ milliard kr. mere end provenuet af den personlige indkomstskat til staten 1962/63. Ser man bort fra skatteunddragelserne og afskrivningerne, drejer det sig om 1½ milliard kr. eller 60 pct. af statsindkomstskattens provenu (for skatteåret 1962/63).

Når man bortser fra skatteunddragelserne er de i de foregående nævnte begunstigelser udtryk for nydannelser i vores skatte- og tilskudspolitik.

---

[12]) Dette tal omfatter som anført kun de individuelle åbne og skjulte tilskud, der er en følge af de nye principper, der bortset fra skatteunddragelserne er gennemført siden 1939. Jeg vil dog nævne et enkelt punkt indenfor de kollektive udgifter, som kan have interesse i denne forbindelse; der tænkes her på de urentable investeringer, som foretages indenfor vejsektoren. Det kræver ikke særlig komplicerede beregninger at vise, at en væsentlig del af dette beløb har en rentabilitet ved besparelser i tid, benzin og gummi, der ligger på måske 1 eller 2 %. Det gælder særlig for en række af de veje og motorveje, der anlægges eller udvides ikke mindst i de tyndt befolkede dele af landet. Den samlede investering i 1964/65 var 1 milliard (se Økonomisk Årsoversigt 1965 s. 57. For 1965/66 er udgiften anslået til 1230 milliarder kr.), og ved et groft skøn kan man antage, at mindst ⅓ heraf er urentabelt. Hvis man tænkte sig, at der årligt blev bygget industri for 300 mill. kr. med en rentabilitet på 1–2 % med den følge, at disse virksomheder hurtigt ville gå fallit, ville det rejse et ramaskrig landet over; men man ser fredeligt på, at investeringer med tilsvarende rentabilitet finder sted indenfor den offentlige sektor. Det skyldes dels manglende tænksomhed, dels gamle refusionsregler, der havde berettigelse under 30'ernes arbejdsløshed, og dels at vejvæsenet er blevet en slags hellig ko, der bestemmes mere af tekniske overvejelser end af økonomiske.

Før krigen var det karakteristisk for de åbne kontante tilskud

1. at de fortrinsvis blev ydet til personer med arbejdsindtægter,
2. at de blev aftrappet med indtægtens størrelse,
3. at der kun var små tilskud til landbrugere.
4. Endvidere var skjulte tilskud få og begrænsede.

De nydannelser, der syntes at udgøre kernen i en af alle politiske partier anerkendt skatte- og tilskudspolitik, er derimod karakteriseret ved følgende:

1. de er til fordel for personer med forretningsindtægter (tilskud til landbrugerne, gunstige afskrivningsregler og lemfældig indkomstkontrol),

2. de tilfalder de berettigede med beløb, der normalt er stigende ved indtægtens størrelse,

3. de er til fordel for personer, der ejer konsumkapital i en bestemt form (villaer),

4. de betyder, at lige store indtægter beskattes med højst forskellige procenter. Princippet ligge indtægt–lige skat er derfor opgivet,

5. de betyder, at progressionen for grænseindtægten for den resterende indkomstbasis er blevet meget stærk i intervallet fra ca. 24 til ca. 50.000 kr. til skade navnlig for de lønindtægter, der ikke kombineres med indtægter, hvori de betydelige fradrag kan finde sted.

Selv om visse tilskud, f. eks. tilskuddene til husmændene, er indtægtsudlignende, så betyder det samlede resultat ikke desto mindre en forøgelse af uligheden i befolkningen. Hvis man, som det er naturligt, lader socialpolitikken omfatte alle former for tilskud, herunder også de skjulte tilskud, har der altså fundet en revolution sted i vor socialpolitik. Middelstanden har i stigende grad erobret socialpolitikken, idet de har anvendt sådanne tilskudsformer, som kommer middelstanden og overklassen til gode, og hvis virkninger for andre befolkningsgrupper er skjult for andre end de indviede.

15. Den socialpolitiske revolution kan også belyses, hvis man sammenligner de tilskud, der før krigen og nu ydes de store befolkningskategorier, arbejdere og landbrugere, idet der her bortses fra de generelle tilskud, som tilfalder disse befolkningsgrupper på lige fod med andre befolkninskategorier, f. eks. invalidepension, alderspension osv. Ved denne sammenligning includerer tilskuddene ikke blot de egentlige tilskud, men også de uegentlige, der skyldes fastsættelse af minimale priser. I 1939/40 udgjorde de specielle tilskud tilsammen 2 pct. af nationalindtægten, i 1961/62 var beløbet steget til 7,5 pct. (og i 1962/63 til 8,8 pct.). Denne stigning skyldes udelukkende tilskud til landbrugerne, idet der som følge af nedgangen i arbejdsløshedsunderstøttelserne har været en relativ nedgang i de tilskud, der tilfalder arbejderne. Før krigen modtog arbejderne i deres egenskab af arbejdere ca. 7 gange så store tilskud som landbrugerne, hvilket blandt an-

det skyldtes tilskud til arbejdsløshedsforsikringen. I 1962 udgjorde bruttobeløbene for egentlige og ugentlige tilskud til landbrugerne tre gange så meget som bruttotilskuddene til arbejderne, henholdsvis 750 mill. kr. og 220 mill. kr. Med de ændringer i landbrugsstøttelovgivningen, der blev gennemført i efteråret 1962 og foråret 1963, blev de samlede tilskud til landbrugerne ca. 1,3 milliarder kr. og var altså på det tidspunkt 7 gange så store som tilskuddene til arbejderne. Bemærkelsesværdigt er det, at medens tilskuddene til arbejderne er resultat af en 70 år lang udvikling og har fundet sted under megen politisk modstand, men dog som regel således, at lovgivningen er blevet vedtaget enstemmigt, så blev størstedelen af landbrugstilskuddene gennemført i løbet af årene fra 1961–1963 og uden væsentlig diskussion.

En beregning af bruttotilskuddene til arbejderne og landbrugerne pr. person viser, at arbejdertilskuddene i 1961 udgjorde ca. 300 kr. pr. arbejder svarende til 1–2 pct. af den gennemsnitlige arbejdsløn, medens det gennemsnitlige tilskud pr. landbruger udgjorde 3.500 kr. eller mere end ti gange så meget, hvilket udgjorde ca. 1/3 af landbrugernes gennemsnitlige indtægt. Efter lovene af 1963 udgjorde tilskuddet pr. landbruger 6.500 kr. eller over halvdelen af landbrugernes gennemsnitlige indtægt.

Tilskuddene til arbejderne fordeler sig således, at der ydes et større procentvis tilskud til de ufaglærte, nemlig 2,5–3 pct. af lønnen, medens de faglærte kun får henholdsvis 0,5–1 pct. af lønnen. Det absolutte beløb var i 1961/62 ca. 425,– kr. og 125,– kr. Disse tilskud bidrager altså til en vis indtægtsudligning blandt arbejderne. Bruttotilskuddene til landbrugerne udgjorde i 1960/61 ca. 2.000 kr. pr. husmand, 4.000 kr. pr. gårdmand og 20.000–25.000 kr. pr. godsejer, hvilket andrager ca. 25 pct. af husmændener, 30 pct. af gårdmændenes og 90 pct. af godsejernes indtægt. I 1962/63 blev tilskuddet pr. husmand ca. 4.000 kr., eller pr. gårdejer ca. 6.000 og proprietær ca. 45.000 kr., eller henholdsvis 50, 60 og 180 pct. af de pågældende gruppers gennemsnitlige indtægt uden tilskud[13]). Man vil altså se, at disse nye tilskud til landbrugerne følger de samme fordelingsprincipper, som de tilskud, som er blevet indført på andre områder.

Det er også interessant at bemærke, at denne forskydning af socialpolitikken til fordel for de velstående har medført, at besparelser ikke længere er moderne. Det var derimod tilfældet før krigen, da vore tilskud i det store og hele tilfaldt folk med små indtægter. Da var det populært at erklære, at sociallovgivningen var »gået over gevind«. Nu er der ingen længere, der fører sådan tale. Det ville heller ikke være klogt. Det kan aldrig være fornuftigt at spare på de tilskud til de velstående, som andre betaler.

[13]) Se i øvrigt *Jørgen Dich:* Socialpolitikens Teori, Kbh. 1964, s. 107–112 og s. 124–133 samt s. 284–285.

16. Og hvem er det da, der betaler?

I nogen grad betaler de privilegerede gaverne til hinanden. I demokratiet er det julcaften hele året. Vi glæder os alle over de gaver, vi får, og glemmer prisen på de gaver, vi giver. Selv om tilskud og skatter til betaling af tilskud skulle gå lige op for en befolkningsgruppe, ville dette ikke ødelægge stemningen, for vi kan se, hvad vi får, og politikerne skal nok sørge for, at et tågeslør får lov at brede sig over betalingssiden.

Det er den ganske jævne skatteborger med de små indtægter, som ikke hører til de begunstigedes kreds, der betaler. Som eksempel kan man tage den ufaglærte arbejder. Han har kun sin arbejdsindtægt, han har ikke noget at afskrive på, han har ikke eget hus, han er ikke landbruger og har ikke råd til at tegne de store livsforsikringer. Han har heller ikke nogen fordel af, at folkepensionen udbetales til de velstående, til hvis kreds han ikke hører. Han har som følge af kontrollovens bestemmelser om kontrol med lønindtægt end ikke nogen mulighed for at snyde i skat. Han har slet ikke nogen privilegier. Han betaler uden at være modtager.

Den lille skatteborger ville spare et beløb, der var større end hans indkomstskat til staten, hvis man vendte tilbage til de principper for skattelovgivning og tilskud, som gjaldt før krigen og gennemførte en ligelig indtægtskontrol for alle befolkningsklasser. Men i politik er der ingen vej tilbage. Det een gang tabte er tabt for stedse. Det er ikke den lille mand, der regerer, og når man ikke regerer, må man bære byrden. Det er livets lov. Hvis der da overhovedet er nogen byrde, når den disponible indtægt stadig er stigende. De byrder, vi under sådanne forhold bærer, føles jo kun som sådanne, hvis der er nogen, der er politisk interesserede i at give os oplysninger derom, og det er der åbenbart ingen, der er. Der opnås intet ved at gøre den lille mand utilfreds. Tværtimod – på grundlag af hans uvidenhed og dermed følgende utilfredshed kan der opnås store fordele for de privilegerede og store politiske resultater for hans parti. Honi soit qui mal y pense!

II. FORKLARINGEN

17. Disse sidste bemærkninger vedrører ikke beskrivelsen, men fører frem til forklaringen. Det er jo videnskabens opgave ikke blot at beskrive i snævrere forstand, men at udvide beskrivelsen således, at den munder ud i en forklaring. Da den udvikling, der har fundet sted, er bestemt af politiske kræfter, falder forklaringen inden for den politiske videnskabs område.

En forklaring må imidlertid bygge på en teori – i dette tilfælde en teori om de kræfter, der bestemmer de politiske handlinger.

Hermed står man over for den vanskelighed, at den politiske videnskab

endnu ikke er kommet til klarhed over, hvad politik er, og dermed heller ikke til klarhed over videnskabens område[14]).

Som indledning skal derfor gives en kort redegørelse for den opfattelse af begrebet politisk handling, der tages som udgangspunkt for forklaringen af det beskrevne hændelsesforløb. En sådan teoris rigtighed må nødvendigvis afprøves på dens evne til at forklare de forandringer, der er indtrådt, og disse giver på den anden side materiale til opstilling af teorien. De resultater, der er opnået i afsnit I, skulle altså finde sin forklaring ud fra den teori om den politiske handlings indhold, som anførtes nedenfor, og deri skulle samtidig ligge en vis bekræftelse af den nævnte teoris holdbarhed.

18. Gennem forskellige handlinger søger mennesker at tilfredsstille deres behov. Forskellen mellem disse handlinger ligger ikke i forskellen med hensyn til de behov, der tilfredsstilles gennem handlingerne; dertil er den menneskelige natur for kompliceret, og samtidig kan visse handlinger tilfredsstille flere forskellige behov. Men forskellen er at finde i handlingsområdets karakter eller art, og de dertil særlige måder, der benyttes for at opnå tilfredsstillelse af de behov, det er muligt at tilfredsstille ved handlinger af pågældende art. Non res sed modus rerum gerumdarum er inddelingskriteriet.

Gennem *økonomiske* handlinger søger man at skaffe sig tilfredsstillelse af alle behov, hvis tilfredsstillelse kræver objekter, der kun står til rådighed i begrænset mængde, og som i et lidt mere udviklet samfund kan erhverves ved bytte. Den menneskelige rationalitet fører til, at man søger at opnå det størst mulige resultat af en given indsats. Det er denne bestræbelse efter at maksimere overskuddet af indsatsen, der karakteriserer det økonomiske adfærdsmønster, og det er den økonomiske videnskabs opgave at beskrive dette og de videre konsekvenser heraf.

Disse handlingers umiddelbare formål er at erhverve indtægt. Denne har værdi i sig selv som middel til at skaffe sig det ønskede forbrug eller som middel til at opnå prestige, indflydelse og magt. Disse sidste fordele kan også opnås i forbindelse med de betingelser, hvorunder indtægten erhverves (afhængig af erhvervets art og status i en virksomheds hierarki). Men midlet til at opnå disse goder er effektivitet i det adfærdsmønster, der umiddelbart skaffer indtægt.

Under økonomien hører også de bestræbelser eller den adfærd, som folk udviser, når de disponerer over deres erhvervede indtægt med det formål at maksimere nytten heraf. Ud fra visse grundtræk i den menneskelige natur, men stærk påvirket af opdragelse og muligvis reklame, søger man at

[14]) Interesserede kan henvises til *G. E. G. Catlin:* Science and Methods in Politics (1927) særlig s. 210–11, der formulerer og begynder en magtteori og i modsætning hertil *David Easton:* The Political System, navnlig s. 129–130 og 143, samt i tilknytning hertil *Poul Meyer:* Politisk Videnskab bl. a. s. 21.

vælge den sammensætning af forbruget, som man i den givne situation betragter som den bedste. Denne økonomiske virksomhed er af mere sekundær karakter. Det drejer sig blot om fordeling af indtægten over forskellige nutidige og fremtidige goder. Virkningerne heraf ligger inden for økonomiens forskningsfelt, medens studiet af de psykologiske forhold, der ligger bag dette adfærdsmønster, er et grænseområde mellem psykologien og økonomien.

Endelig omfatter de økonomiske handlinger også de forskellige organiserede eller uorganiserede bestræbelser, der gøres for at påvirke virksomhedernes økonomiske dispositioner til egen fordel. Både fagforeninger og arbejdsgiverforeninger øver indflydelse på de økonomiske dispositioner, og gennem trussel om aktieopkøb eller ved anvendelse af andre midler kan konkurrerende virksomheder søge at skaffe sig indflydelse på en virksomheds økonomiske adfærd. Den økonomiske adfærd udspiller sig således i tre forskellige sfærer, den aktivt indtægtserhvervende, den mere passivt indtægtsfordelende og endelig den interventionistiske.

19. Også i definition af *politiske* handlinger bliver man nødt til at skelne imellem tre sfærer. Politiske handlinger, der udføres af personer, der aktivt tilstræber en status i det politiske livs hierarki (politikerne), omfatter de handlinger, hvorved man søger at skaffe sig tilhængere, som middel til at erobre en magtposition til tilfredsstillelse af de personlige behov, der muliggøres herved. Det endelige formål er at erhverve magten i staten (eller i underordnede offentlige samfundsorganer). Ligesom indtægt i næsten alle tilfælde inden for økonomien har betydning i sig selv (tilstræbes uden at den behøver at være et middel til magt), således er selve magten og den dertil knyttede prestige og indflydelse af værdi i sig selv, men det udelukker ikke, at magten kan tilstræbes for derigennem at skaffe sig indtægt (hvad der er tilfældet i visse underudviklede lande), eller til gennemførelse af ideer. Det afgørende er, at det kun er gennem den særlige adfærd, der er nødvendig for erhvervelse af tilhængere til erobring af magtpositioner, at de fordele, der knyttes hertil, kan opnås. Det er den politiske videnskabs primære opgave at beskrive denne adfærd og analysere virkningerne heraf.

I en anden sfære ligger de politiske handlinger, som vælgerne udfører ved at disponere over deres stemme på valgdagen. De motiver, der er bestemmende i så henseende, er et vigtigt forskningsfelt, der ligger på grænsen imellem psykologi og politisk videnskab. I nærværende artikel skal denne side af den politiske virksomhed ikke gøres til genstand for en nærmere omtale.

Endelig omfatter den politiske handling de forskellige bestræbelser, der gøres for at øve indflydelse på politikerne til opnåelse af egne fordele. Man taler her om »pressure groups«. Også disse politiske handlinger hører under

den politiske videnskabs område, men skal ikke omtales nærmere på dette sted.

Man kommer herefter – kort formuleret – til den opfattelse, at politiske handlinger omfatter bestræbelser for at opnå magten, på at ændre magtfordelingen og på at øve indflydelse på magthaverne.

Denne definition er helt ligedannet med den anførte definition af den økonomiske adfærd, hvorefter denne omfatter de indtægtserhvervende, de indtægtsfordelende og de interventionistiske handlinger.

I denne artikel er det – som antydet – kun meningen gennem en undersøgelse af de forhold, der påvirker den politiske aktivitet, som udføres af politikerne, at finde en forklaring på den faktiske indtrådte udvikling på skatte- og tilskudspolitikken i de sidste 25 år.

Ud fra den opstillede definition må påstanden altså blive, at udviklingen fra før krigen og til nu er bestemt af politikernes bestræbelser for at skaffe sig tilhængere, som middel til at bevare eller erobre statsmagten. Denne opfattelse indebærer, at der for den pågældende periode og for det behandlede område har været ført en politik, der hverken har været baseret på ideer, principper, programmer eller lignende.

20. I et demokratisk samfund er der stor lighed mellem de økonomiske og de politiske bestræbelser. Denne lighed er ret fundamental og gør sig gældende på en række områder.

På det økonomiske område søger flere sælgere i indbyrdes konkurrence at tilbyde de varer, der tilfredsstiller den betalingsdygtige efterspørgsel for derved at erhverve en del af kundernes købekraft. På tilsvarende måde søger flere politikere i indbyrdes konkurrence om vælgerne at erhverve deres stemmer mod at byde dem af de fordele, som kan opnås ved erobring af den politiske magt[15]).

Endvidere er udbuddet på begge områder – i modsætning til efterspørgslen – organiseret. Produktion og salg finder sted i firmaer, der normalt omfatter flere personer, og konkurrencen udspiller sig mellem firmaer, der alle stræber efter ekspansion af deres produktion og omsætning. På tilsvarende måde er det politiske udbud organiseret i partier, og valget finder sted mellem partier, der ligeledes tilstræber ekspansion.

De tilbud, der gives, drejer sig hovedsagelig om pristilbud: goder til en billig pris. Både firmaets og partiets opgave er under ledelse af henholdsvis direktør eller folketingskandidat at forøge salget, dvs. at tilfredsstille en så vid kreds af kunder som muligt, således at man derigennem får dem til at købe firmaets varer eller afgive deres stemme på partiet.

---

[15]) I et feudalsamfund ville tanken om at overlade politiske afgørelser til folket virke fuldstændigt forrykt. Det er først efter, at lydigheden overfor fyrsten er erstattet af konkurrencen om kunder, at et politisk system, der bygger på samme princip, kan dukke op i den menneskelige fantasi og under visse betingelser blive til virkelighed.

Opbygningen af de tilbudgivende samfundsorganer, henholdsvis f. eks. aktieselskaber og de politiske partier, er næsten identisk. En vis snævrere kreds af personer har mod indbetaling af en aktiekapital eller et kontingent sikret sig en adgang til de generalforsamlinger, der formelt er det besluttende organ i begge tilfælde. Den egentlige udvælgelse og indstilling af personer til bestyrelsen finder dog ofte sted inden for en snævrere mere aktiv kreds af aktionærerne eller vælgerne, og valget af direktør eller af folketingskandidat sker i bestyrelsen eventuelt i samråd med indflydelsesrige aktionærer eller vælgere, og skal approberes af selve generalforsamlingen.

Disse ligheder mellem den økonomiske og politiske aktivitet og den struktur, hvori den virker, betyder, at en beskrivelse af den økonomiske aktivitet analogisk kan benyttes til beskrivelse af den politiske aktivitet.

Et fælles træk er, at samfundsorganernes ekspansion i begge tilfælde væsentlig afhænger af tre forhold: A) den »pris«politik, der føres, B) markedets overskuelighed og C) reklamen.

A. Den økonomiske og politiske prispolitik

21. Jo mere man kan sætte sine varepriser ned, eller des mere man kan tilbyde af tilskud eller skattelettelser, des større salg får man henholdsvis på det økonomiske og det politiske område. Hvor det er muligt, søger man begge steder at gennemføre en prisdifferentiering, idet man foretager særlige prisnedsættelser for kundekredse, hvor priselasticiteten er stor, og omsætningen eller stemmetallet kan forøges stærkt ved gunstige pristilbud.

Afgørende for, hvor langt man imidlertid kan sætte priserne ned, og dermed forøge kundekredsen, afhænger af kravet om profit, således som dette fremkommer fra inderkredsen, dvs. fra aktionærerne og deres repræsentanter i bestyrelsen. Det firma, hvis aktionærer er dårligt organiserede eller ikke er interesseret i firmaets virksomhed, kan tilbyde grænsekunderne mere på bekostning af aktionærerne end andre aktieselskaber, hvor aktionærerne har en sådan indflydelse, at de sikrer sig højere profit muligvis på bekostning af ekspansionen. Den indflydelse, som aktionærerne har i en generalforsamling, afhænger i sidste instans af deres evne til at bringe en anden alternativ politik i forslag, og af deres evne og vilje til at afsætte den bestående bestyrelse og vælge en ny. I begge henseender er aktionærerne normalt forholdsvis ringe stillet. De fleste aktieselskaber er derfor direktionsstyrede[16]). Det kræver stor sagkundskab og indsigt at udforme nye økonomiske planer for en virksomhed, og det er vanskeligt at finde nye folk

[16]) Se *H. Winding Pedersen:* Industriens struktur og sammenslutninger, København 1965, s. 121.

med tilstrækkelige kvalifikationer, som kan indtage den tidligere bestyrelses plads.

Det er typisk træk for den moderne industri, at direktøren føler selve ekspansionen som sin opgave, og at han sætter denne over aktionærernes interesse i at få udbytte. Hans renommé afhænger ofte af ekspansionen, og det er endelig morsommere at ekspandere end at betale udbytte[17]).

Ledelsen af et politisk parti står i næsten samme situation. De er valgt af en snævrere kreds: først af vælgerforeningen, senere af vælgerne, og det gælder for dem, som for direktøren, at balancere mellem de interne krav og bestræbelserne for ekspansion, og ligesom inden for aktieselskabet kommer ekspansionen i første række. Alle interne politiske diskussioner drejer sig om, hvorledes en bestemt foranstaltning vil virke på partiets ekspansion. Medlemmernes indflydelse afhænger, som i aktieselskaberne, af deres evne til at udforme en politik, og på deres evne og vilje til at afsætte deres repræsentant og erstatte ham med en anden.

22. Også her står medlemmerne over for betydelige vanskeligheder. Udformningen af en anden politik forudsætter 1) politisk viden, modenhed og vilje. Evnen og viljen til at erstatte en folketingsmand med en anden afhænger af 2) den indre oppositions organisationsmuligheder, 3) medlemmers autoritetstro og 4) af de rent faktiske muligheder for at finde en person, som har de fornødne kvalifikationer til at blive opstillet som folketingskandidat.

1) Den politiske viden må i et moderne samfund være begrænset. Det gælder navnlig bedømmelsen af de videre virkninger på ens egen økonomi af indrømmelser, der gives til andre. Det er således næppe muligt for arbejderne at vurdere virkningerne af f. eks. afskrivningsregler, fradragsregler, særlige begunstigelser til villaejere m. v. på deres egen skat, og deres politiske indsats vil derfor blive ringe, og i hvert fald ringere end indsatsen fra de befolkningskredse, som direkte får fordelene.

En indflydelse fra de intermarginale arbejdervælgere måtte også forudsætte evne til selvstændig vurdering og kritik af den almindeligt herskende borgerlige ideologi, og dette kræver en modenhed, som ikke kan forventes af den almindelige vælger. Man må erindre, at de argumenter, der benyttes, og hele den åndelige atmosfære, hvori f. eks. skatteregler drøftes, udspringer af den værdi, de har, navnlig for middelstandens skatteinteresser. Den herskende borgerlige opinion er borgerskabets og ikke arbejdernes. Man kan heller ikke vente, at arbejderne skulle få oplysninger, hverken om de saglige eller ideologiske forhold. Det vil tværtimod være et led i fornuftig politik så vidt muligt at tilsløre forholdene og derigennem befri sig for kritik fra de interne vælgere.

[17]) Se anf. St. s. 129.

En anden forskel imellem arbejderne på den ene side og f. eks. landbrugerne på den anden side hænger sammen med deres forskellige interesser på den politiske front, og den deraf følgende forskellige vilje til at gøre en politisk indsats. Arbejderne regner med i væsentlig grad at skaffe sig deres fordele på anden måde end gennem vælgerforeningerne, væsentlig gennem fagforeningernes aktivitet over for arbejdsgiverne, mens derimod landbrugerne ikke har nogen anden mulighed for at skaffe sig fordele end gennem det politiske system.

Lignende forskelligheder kender man inden for aktieselskaberne. Hvor aktionærerne har store indtægter ad anden vej, betragter man aktieudbyttet nærmest som en bifortjeneste og gør sig ikke nogen væsentlig ulejlighed for at søge udbyttet forhøjet. Hvis derimod aktionærerne er personer, hvis eneste måde til forhøjelse af deres levestandard er en forøgelse af aktieudbyttet, hvilket ofte kan være tilfældet inden for familieaktieselskaber eller aktieselskaber, hvor aktierne ligger hos meget få personer, hos egentlige kapitalister, vil de være interesseret i at hævde deres interesser på generalforsamlingen.

2) Mulighederne for at ændre en given politik ud fra de intermarginale vælgeres interesser er meget afhængig af den mulighed, som den interne opposition har for at udfolde sig. Forudsætningen for, at demokratiet kan virke effektiv i samfundet som helhed, er retten til organisation i foreninger (partier), der drøfter og agiterer for en vis politik. En sådan demokratisk virkeform inden for de demokratiske organisationer betragtes derimod som udemokratisk, den betegnes som fraktionsdannelse, der både lyder som noget illegalt og skal anses som sådan. En vel tilrettelagt og gennemdrøftet opposition mod den førte politik er derfor overordentlig vanskelig, og på generalforsamlinger optræder oppositionen derfor spredt og belastes ofte af tilfældige kværulanter, der bidrager til at give folketingskandidaterne en yderligere autoritet. At udforme en alternativ politik er af organisatoriske grunde således næsten udelukket.

Hensigten med denne »kriminalisering« af fraktionsdannelser er naturligvis at bevare magten for den, der har fået den. Blandt arbejderne er animositeten imod fraktionsdannelser uden tvivl større end i andre partier. Det hænger sammen med, at arbejdernes ideologi er præget af den solidaritet, der er nødvendig for at gennemføre en strejke, og den moral, som udspringer heraf, overføres derfor let på de områder, hvor forudsætningerne ikke er til stede.

3) En folketingsmand vil altid i sin kreds have en betydelig autoritet, der dels skyldes hans personlighed og dels den store viden, som han efterhånden erhverver. Dette er tilfældet inden for alle politiske partier. Der indtræder en næsten personlig binding imellem folketingskandidaten, vælgerforeningsbestyrelsen og de mere fremtrædende vælgere inden for forenin-

gen. Vælgerforeningernes bestyrelse betragter sig i mange henseender mere som folketingskandidatens garde og beskytter over for oppositionen i partiet, end som et organ der skal fremføre de intermarginale vælgeres interresser. Denne autoritetstro er uden tvivl stærkest i arbejderkredse, dels fordi arbejderne i kraft af deres stilling i erhvervet er vant til at indordne sig, og dels fordi antallet af personligheder med tilstrækkelig uddannelse er mere begrænset, end tilfældet er f. eks. inden for de konservative og radikale. Det er derfor i alle partier vanskeligt at finde personer, og navnlig personer i oppositionen, der vil kunne optræde med samme autoritet som folketingskandidaten. Dette vil dog hyppigere være tilfældet f. eks. i venstre eller inden for de konservative, hvor personer i kraft af deres dygtighed inden for deres erhverv eller på anden måde har opnået en autoritet, som vanskelig kan opnås i tilsvarende grad i arbejderkredse. De stoute bønder i Sallingkredsen har uden tvivl haft en betydelig autoritet også i forholdet til Bertel Dahlgaard, og derigennem haft muligheder for at få gennemført interne krav, som det ikke ville være muligt at få gennemført f. eks. i en socialdemokratisk vælgerforening.

4) Hvis det til trods for de her nævnte prohibitive muligheder skulle være mulig at udforme en alternativ politik, står man over for den vanskelighed at finde kvalificerede personer, der både har lyst og evne til at erstatte en allerede valgt folketingsmand, fordi den særlige vitalitet og begavelse, der skal til for at være folketingskandidat, er begrænset. I visse partier er lysten til at indtræde i folketinget på grund af folketingsarbejdets store belastning ikke særlig stor hos de personer, der måtte formodes at have de fornødne kvalifikationer. Derfor har de allerede valgte folketingsmedlemmer til dels et monopol. Dette gør sig sikkert navnlig gældende i arbejderkredse, hvor de kvalificerede personer med organisatorisk interesse for en stor del opsluges af fagbevægelsen.

23. Det vil ses, at de mange nævnte interne kræfter i de forskellige politiske partier medfører, at lønmodtagerne eller arbejdernes politiske interesser vil blive dårligere varetaget end f. eks. bøndernes, hvilket jo også er det typiske træk for den økonomisk-politiske udvikling i Europa.

Jo svagere de intermarginale vælgeres position er inden for partiet, i des højere grad bliver det muligt at foretage ekspansion ved at tilfredsstille de forskellige grænsevælgeres særinteresser. Denne ekspansionsproces må af de nævnte grunde blive stærkest inden for socialdemokratiet. Da der fra de andre partiers side er en tilsvarende konkurrence om marginalvælgerne, vil det altså sige, at de forskellige partiers faktiske politik må blive meget nær sammenfaldende. Forskellen, der bliver tilbage, skyldes pres fra de intermarginale vælgere.

Grænsevælgere er på samme måde som grænsekøbere de grupper, der stiller krav, med andre ord dem, der er interesseret i priser og kvaliteter,

og som man derfor kan tilbyde noget. De prisindifferente købere og vælgere kan aldrig blive grænsekøbere, og kan derfor ikke vente deres behov i særlig grad tilfredsstillet. De grænsevælgere, der kan stille politiske krav, har derfor mulighed for at få disse gennemført. Deres mulighed er ikke blot en funktion af kravenes overskuelighed og letfattelighed, men også af købernes og vælgernes mobilitet, som netop er en følge af deres følsomhed over for de tilbud, som stilles dem fra forskellige sider. De vælgere eller købere, der ikke har noget krav, kan kun gøre sig gældende negativt ved at modsætte sig andre krav; men at modsætte sig, at andre får en fordel, vil altid blive mindre effektivt end at sætte ind for at opnå et resultat til fordel for sig selv. De vælgere, som derfor ikke har særinteresser, vil altså blive tilsidesat. Det gælder f. eks. den almindelige arbejder, der hverken har hus eller store indtægter, opsparing eller noget at afskrive på osv.

B. Markedets grad af gennemsigtighed

24. Både på det økonomiske og politiske område spiller graden af markedets gennemskuelighed en stor rolle. Uoverskueligheden på det politiske felt ligger i, at man ikke umiddelbart kan se, hvem der betaler de udgifter, som staten lægger ud. At det i virkeligheden er skatteyderne, der betaler, og at man også selv er skatteyder, glemmes ofte i den almindelige begejstring for at modtage statstilskud. Derfor taler politikerne altid om statstilskud uden at omtale, hvem der bærer byrden, medens det ville være en ærligere betegnelse at anvende udtrykket skatteydertilskud, og i hvert enkelt tilfælde at oplyse, hvor stor en del af disse udgifter, der skulle betales af pågældende politikers vælgerkorps. Men en sådan oplysning strider imod de politiske kræfter, hvis formål ikke er at oplyse, men at erobre magten.

På dette område gør sig en betydelig forskel gældende mellem de økonomiske og de politiske kræfter. På økonomisk område er det ikke nemt at tilsløre, hvad folk skal betale, og man kan kun ved udformning af afbetalingskontrakter og på enkelte andre områder gøre forsøg på at holde de virkelige udgifter skjult så længe som muligt. På det politiske område taler man ikke om betalingen. Dette må umiddelbart give de politiske samfundsorganer, dvs. de politiske partier, en begunstiget stilling i befolkningens øjne. I modsætning til forretningsfolk, der forlanger betaling, kan politikerne bilde folk ind, at man kan tilbyde gratis ydelser.

Også med hensyn til markedets ugennemsigtighed står arbejderne dårligst, idet de har en fornemmelse af, at en betydelig del af de ydelser, der stilles gratis eller billig til rådighed, betales af de velstående. Man er ikke klar over, hvor ringe progressionen er, og hvor forholdsvis ringe indtægt der findes i det interval, hvor indkomstskatterne er høje.

25. Vigtigst er det imidlertid, at denne ugennemsigtighed fører til, at

de offentlige ydelser vil ekspandere, og det ligger ikke i de politiske kræfters virke, at ekspansionen standser, når den optimale ligevægt imellem indsats af produktive kræfter og nytten deraf er nået.

Det manglende kendskab til den virkelige byrdefordeling behøver dog ikke i alle tilfælde at føre til, at optimalitetsgrænsen overskrides. Det kan tværtimod være forudsætningen for, at den optimale fordeling opnås. Denne situation foreligger, når der fra befolkningens side finder en undervurdering sted af nytten af fremtidige goder, f. eks. invalidepension, alderspension, ydelser i tilfælde af sygdom etc. Under denne forudsætning, som er meget realistisk, i hvert fald for personer med små indtægter, vil man ikke tegne de fornødne forsikringer, og ved denne undladelse disponerer man på en måde, der i det lange løb giver pågældende et tab. Når der kan blive enighed om at give tilskud til sådanne ydelser, er denne enighed muligvis baseret på manglende kendskab til, i hvilket omfang befolkningen selv kommer til at bære tilskuddene. Gennem denne politiske fejlvurdering modvirkes den fejl, der findes med hensyn til den økonomiske vurdering af nytten af fremtidige goder, og man kan derfor nå et omfang af ydelser på disse områder, der måske falder sammen med den velforståede egeninteresse hos pågældende personer. Deri ligger det rationelle grundlag for den del af socialpolitikken, der bidrager til en horisontal udligning af forbruget over levetiden.

På andre områder finder en sådan undervurdering ikke sted, og det manglende kendskab til byrdefordelingen vil derfor bidrage til at give de offentlige ydelser et uøkonomisk stort omfang. Der indtræder under disse forhold en ekspansion af de offentlige ydelser, der ikke bidrager til at forøge nytten af nationalindtægten.

Når derfor de offentlige ydelser er steget så stærkt, som tilfældet har været i de forskellige lande, i Danmark som tidligere anført fra ca. 19 til ca. 30 pct. af nationalindtægten, er dette ikke nødvendigvis et udtryk for, at den stigende velstand »kræver« større offentlig indsats, men kan ligeså vel være en følge af den indbyrdes konkurrence mellem de politiske partier om vælgerne, en konkurrence, der forudsætter uvidenhed om, at vælgerne selv betaler de fordele, som de får præsenteret, som gratis ydelser.

C. Reklamen

26. På reklameområdet er ligheden mellem det politiske og økonomiske liv også meget stor. På begge områder giver reklamen sandfærdig oplysning om visse forhold samtidig med, at den om andre forhold søger at tilsløre de faktiske forhold. På det politiske område er muligheden for at tilsløre større, fordi der ikke altid som på det økonomiske område findes konkurrenter,

der er interesseret i at afsløre. Når der skal indgås politiske alliancer, er jo ingen af parterne interesseret i at afsløre aspekterne af de indrømmelser for de respektive vælgerskarer, som koalitionen baseres på[18]). Al politisk oplysning forudsætter jo, at der findes politikere eller dagblade, der er interesseret i at levere oplysningen. Hvis denne interesse ikke findes, vil oplysningen ikke komme frem. Det svarer ganske til, at der på det økonomiske område kun finder den reklame eller oplysning sted, som et firma er interesseret i og regner med at kunne tjene på. Upolitisk eller neutral politisk oplysning har samme begrænsede betydning som forbrugerråd o. lign.

D. Organisationernes indflydelse

27. På samme måde som den økonomiske aktivitet ikke blot omfatter den enkeltes indsats, men også organisationernes eller andre udenforståendes bestræbelser for til egen fordel at øve indflydelse på virksomhedernes dispositioner, omfatter den politiske aktivitet også organisationernes bestræbelser for at påvirke magthavernes politik. Det er endnu langt fra tilstrækkeligt belyst, på hvilken måde denne aktivitet fører til resultater. Det drejer sig om et kompliceret spil, hvor indflydelse i vælgerforeninger eller andre partiorganisationer og på pressen spiller en stor rolle, men hvor uden tvivl også rent personlige forbindelser, personlig baggrund osv. gør sig gældende.

Det er en kendt sag, at landbrugets organisationer og LO har meget stærk indflydelse henholdsvis i Venstre og Socialdemokratiet, og disse organisationers betydning er uden tvivl langt større end industrirådets, grosserersocietetets og lignende erhvervsorganisationers indflydelse inden for Det konservative Parti. Alene den omstændighed, at der bag de konservative står så mange organisationer, gør, at hver enkelt bliver svagere. De radikale og Det socialistiske Folkeparti synes ikke at være influeret af interesseorganisationer af betydning.

Den afgørende forskel mellem landbrugsorganisationernes og LO's indflydelse udspringer af disse organisationers helt forskellige sigte. LO's opgave ligger på den faglige front, medens landbrugsorganisationerne er direkte politisk indstillet. Medens LO på løn-, organisation- og arbejdsmarkedsområdet står med betydelig styrke inden for Socialdemokratiet, synes deres indflydelse på det politiske plan at være svag.

Omvendt findes der i Venstre stærke organisationer, der varetager de intermarginale vælgeres politiske interesser. Disses interesser er derimod organisationsmæssig ikke beskyttet inden for Socialdemokratiet.

---

[18]) Som eksempel kan nævnes, at Kanslergadeforliget i 1932 var hemmeligt.

III. KONKLUSION

28. Der blev i indledningen fremsat den hypotese, at politik var bestræbelser for at erobre magten, ændre magtfordelingen og øve indflydelse på magthaverne og ikke er en stræben efter at gennemføre ideer eller programmer, der ikke kan forliges hermed, og at denne opfattelse kan bekræftes ved en betragtning af den forløbne 25 års periode.

De forskellige nye åbne og skjulte tilskud har ikke været og ikke kunnet være på noget partiprogram. Forslag om gennemførelse af disse tilskud ville – fremsat for 25 år siden – være betragtet som det rene galimathias. Ingen havde fantasi til at forudsige baggrunden: den stigende levestandard og inflationen, eller politisk forståelse og fantasi til at forudse virkningerne af de politiske kræfter under disse forhold.

I den omhandlede periode har levestandarden for alle som sagt været stærkt stigende. Det samme har imidlertid også været tilfældet i alle tidligere perioder, men i den senere tid har stigningen dog været stærkere end før. Samtidig er denne stigning i levestandarden sket under opretholdelse af fuld beskæftigelse, hvilket ikke har været tilfældet tidligere. Dertil kommer, at inflationen ikke forud for 1939 har været så stærk gennem en så lang periode. Disse to forhold giver naturligvis perioden et særligt præg.

Velstandsstigningen betyder, at de af politiske kræfter bestemte indtægtsforskydninger, der har fundet sted til skade for personer med små indtægter, ikke har haft en nedgang i den disponible indtægt til følge. Under disse forhold er modstanden imod skattebegunstigelser ikke stor. Et svagt punkt i den jævne mands skatteforsvar er altså dukket op, og dermed følger også, at det bliver benyttet på samme måde, som tilfældet ville være i enhver anden krig. Uden velstandsstigningen ville en forskydning af indtægterne i det omfang som sket er næppe kunne tænkes.

Da de nominelle pengeværdier spiller en stor rolle i folks bevidsthed og navnlig derved, at de danner grundlaget for alle kontrakter om økonomiske forhold, vil de forskydninger i realværdierne, som finder sted som resultat af inflationen, praktisk talt aldrig blive vurderet efter deres virkelige betydning. Man hæfter sig ved det formelle og ikke ved det reelle. Uden en inflation ville derfor villaejerne ikke have kunnet opnå skjulte tilskud af det omfang, som tilfældet har været. Under en inflation vil endvidere skatterne på grund af progressiviteten i skatteskalaen stige stærkere end indkomsterne og derved gøre det muligt for regeringen at ekspandere de offentlige udgifter, uden at dette kræver ændring i skatteskalaerne. Der kan af denne grund finde forskydninger sted i den politisk bestemte indtægtsfordeling, hvor tabet praktisk talt ikke mærkes af nogen. Under inflation vil derfor tilskuddene til grænsevælgerne have en tilbøjelighed til at stige.

Velstandsstigningen og inflationen gør dog ikke denne periodes politik til noget specielt uden generel interesse, men har blot givet et ydre miljø, hvor

udslagene af de politiske kræfter er blevet større og derfor lettere synlige. Det karakteristiske for den politiske udvikling har været en ekspansion i ikke forudsete begunstigelser af grænsevælgergrupper. Disse er ikke vedtaget som resultat af en principiel drøftelse om disse begunstigelsers overensstemmelse med programmer eller ideologier. Villaejerne er en typisk grænsevælgergruppe, idet alle politiske partier her er repræsenteret, og alle frygter for stemmetab, hvis partiet viser tilbageholdenhed i forslag om ensidige begunstigelser. Dette fører næsten uundgåelig til en overbudspolitik svarende til den, der finder sted ved auktioner. Husmændene er grænsevælgere inden for Det radikale Parti, og når derfor betingelsen, at man står overfor et »enigt landbrug« er opfyldt, kan landbruget få sine interesser varetaget, hvis Det radikale Parti er grænseparti, hvilket vil være tilfældet i en koalitionsregering mellem socialdemokrater og radikale. Da de radikale også har grænsevælgere blandt forretningsfolk, kan disse under en sådan politisk konstellation ligeledes få indflydelse. Eksempel herpå har man gennem afskrivningsreglerne, hvis gennemførelse skyldes samspillet mellem på den ene side ét af erhvervsorganisationerne opbygget dygtigt skattesekretariat og på den anden side almindelig ukendskab navnlig blandt Socialdemokratiets intermarginale vælgere til afskrivningsspørgsmål.

Foran (stk. 17 ff) er det påvist, at politik, defineret som bestræbelsen for at opnå magt, må forudsætte partiets ekspansion og derfor fører til en politisk aktivitet, der udspringer af grænsevælgernes interesser. Undersøgelserne i afsnit I og i dette stykke har vist, at den politik, der faktisk er ført, i hovedsagen har været bestemt af grænsevælgernes interesser. Da man endvidere vanskeligt kan tænke sig bestræbelser bestemt af andre faktorer føre til dette resultat, må man heraf slutte, at politik – som udtryk for politikkens aktivitet – er bestræbelserne for at erobre magten. Udtrykket »Nu er det magten, det gælder« har altså generel gyldighed.

30. Når det er grænsevælgerne, der er bestemmende for partiets ekspansion, bliver det derfor også deres interesser, der bliver bestemmende for politik. At lade andre kræfter være bestemmende end hensynet til grænsevælgerne, ville politisk føre til lige så magre resultater, som hvis en forretningsmand ville lade sin virksomhed lede ud fra andre ideer end den at skaffe størst muligt udbytte. Begge kategorier, politikere og forretningsfolk, må uanset formålet med den gevinst de venter at opnå, benytte samme metode for at opnå gevinsten, og må derfor lade tilfredsstillelsen af grænsekøberes (respektive vælgernes) behov være afgørende for deres adfærd.

Deri ligger ikke, at denne adfærd giver positiv politisk fordel (for andre end køberne), men den samme situation foreligger jo på varemarkedet. Forventning om en profit vil få flere konkurrerende firmaer til at udbyde varer på markedet med det resultat, at priserne falder, således at ingen indtjener den profit, der var drivkraften for den ændrede adfærd.

Både i politik og økonomi løber man derfor efter lygtemænd. I økonomien bidrager denne jagt til en økonomisk rigtig allokering af vores resourcer, og er derfor til økonomisk gavn for samfundet. Inden for politik kan resultatet ligesåvel være positivt som negativt.

Da partiernes frie konkurrence om vælgernes stemmer er demokratiets kerne, kan de uundgåelige følger heraf: grænsevælgernes dominerende stilling og den tilfældige samfundsøkonomiske virkning af en derpå baseret politik, ikke betragtes som udemokratisk. I denne forbindelse må det i øvrigt også bemærkes, at et system, hvor de intermarginale vælgeres interesser var bestemmende, sandsynligvis kunne føre til lige så tilfældige resultater, som det eksisterende.

Når grænsevælgernes interesser er bestemmende for den politiske aktivitet, kan der ikke blive væsentlig anden forskel mellem partiernes politik, end hvad der er nødvendig for at få vælgerne til at indse partiernes eksistensberettigelse. Dertil tjener navnlig bekendelsesideologierne (liberale, sociale, socialliberal etc.), der er møntet på de intermarginale vælgere. Samme politiske vare vil derfor blive leveret under forskellig betegnelse på samme måde, som varer på de egentlige varemarkeder udbydes, uden andre forskelligheder (mærkevarer), end hvad der er nødvendig af reklamemæssige grunde.

Afgørende for den politiske bevægelsesretning må blive de tidligere nævnte forhold, der forklarer de interne vælgeres styrke. Da denne er svagest inden for Socialdemokratiet, betyder det muligheder for en større tilpasning til grænsevælgernes ønsker, hvad der både giver chance for en ekspansion i det lange løb og medfører et tab for de intermarginale vælgere. Al svaghed koster penge både i forretning og i politik.

31. Denne svage styrke hos de intermarginale vælgere gør det også let for Socialdemokratiet at indgå i en koalitionsregering eller mindretalsregering, hvor der skal betales et passende politisk beløb for opretholdelse eller opnåelse af magten. Det gælder generelt, at det altid må være en fordel for politiske partier med stærke intermarginale interesser at samarbejde med en mindretalsregering, hvor de intermarginale interesser har svært ved at gøre sig gældende. Da der i en sådan situation ikke vil fremkomme kritik af den politik, der gennemføres, selv om den er til skade for de intermarginale vælgere i regeringspartierne, vil der uden tvivl kunne gennemføres flere foranstaltninger til fordel for oppositionen, end hvis oppositionen selv havde haft regeringsmagten og derfor måtte udsættes for kritik fra de partier, der i så fald var i opposition.

Det gælder som almindelig regel, at et regeringsparti i en situation, hvor der er fare for, at den politiske magt kan skifte, normalt må regere til skade for sine intermarginale vælgere, men det afhænger af de intermarginale kræfters styrke hos pågældende parti sammenlignet med oppositionsparti-

erne samt af markedets ugennemsigtighed og den politiske reklame, i hvilke omfang regeringspartiets interne vælgere lider tab.

Når en socialdemokratisk mindretalsregering giver større fordel for de borgerlige partiers vælgere, end hvis de selv overtog regeringsmagten, står disse partiers ledere i et beklageligt dilemma. Formålet med deres politiske handlinger er at erobre magten, men de må regne med, at indflydelsesrige personer inden for partiet er klar over, at dette kunne blive til skade for egne vælgere, og at de derfor vil modsætte sig en overtagelse af regeringsmagten. Disse personer vil derfor ikke være interesseret i, at de borgerlige partier overtager regeringsmagten. Når borgerlige partier to gange i løbet af halvtredserne nægtede at overtage regeringsmagten, er det ikke udelukket, at det kan skyldes, at kræfter af denne art har gjort sig gældende, idet man har erkendt, at man ville opnå en, navnlig for landbrugerne, mere hensigtsmæssig politik, hvis regeringsmagten lå hos socialdemokrater og radikale eller hos socialdemokraterne alene.

Disse betragtninger, der bygger på opfattelsen af politik, som bestræbelser for at erobre den politiske magt og bevare den, giver altså forklaringen på, at den politiske udvikling, der har fundet sted, er til skade for personer med små indtægter og derfor i første række til skade for Socialdemokratiets intermarginale vælgere. At der samtidig inden for Socialdemokratiet kan findes en forestilling om, at partiet har bidraget til større ligelighed i fordelingen, er dels udtryk for a wishful thinking, dels et udslag af manglende kendskab til de reale forhold.

32. Efter denne belysning af de politiske kræfter har man grundlaget for at kaste et blik ud i fremtiden, idet vi går ud fra, at velstandsstigningen og inflationen vil fortsætte. I så fald kan vi med en vis ret ekstrapolere. Indtægtsforskydninger til skade for de små indtægter vil fortsætte. Den lille skatteborger kan derfor ikke håbe på, at strømmen skal vende, således at tilskuddene eller skattelovgivningen i stigende grad bliver til fordel for de mindre velstående befolkningskredse. Fremtidens politiske kræfter vil være som fortidens og deres resultat det samme. De mange fradrag til fordel for besiddende og folk med erhvervsindtægter vil ikke forsvinde, og de indtægtsbestandige tilskud vil brede sig herunder også tilskuddene i forskellige former til landbrugerne. En skattereform, der vender tilbage til det brede skattegrundlag før krigen og en indtægtsaftrappet tilskudspolitik, er ikke aktuel. Skattemøllen kværner videre, og den, der en gang har fået ørerne i maskinen, får dem ikke ud igen. Når det på grund af de svindende indkomstskattegrundlag ikke er muligt at komme videre med indkomstskatterne, går man forbrugsskattevejen. Forlængelse af proportionalitetstrækket og ophævelse af sambeskatningen får den jævne skatteborger ingen fornøjelse af, men han skal bære byrden gennem merværdiskatter, der vender den tunge ende nedad. Folkepensionsbidraget skal gøres proportionalt med ind-

tægten, og pensionen beregnes i forhold hertil, således at praktisk talt al indtægtsudligning forsvinder i forbindelse med folkepensionen.[19])

Der er intet håb for den lille mand fra politisk side. Til gengæld kan han trøste sig med den økonomiske udvikling. Den økonomiske udvikling vil fortsat give ham den stigende indtægt, hvoraf der kan øses. Hans realindtægt vil stadig stige udtrykt i absolutte beløb, men det relative beløb, han får lov at disponere over efter sit eget hoved, vil gå tilbage. Man kommer derfor til det interessante resultat, at medens den økonomiske udvikling uundgåeligt fører til en stigning i arbejdernes realløn, så fører den politiske udvikling lige så sikkert til en reduktion af den opnåede stigning.

[19]) At de urentable investeringer i veje og broer m. v., der er omtalt i note 12, vil fortsætte, kan der næppe være tvivl om.