

BA - SEMINAR

DANSK FINANSPOLITIK I 1930'ERNE

DANISH FISCAL POLICY IN THE 1930'S

THOMAS B. POULSEN

WWW.THBP.DK

ENGLISH SUMMARY

To a great extent passivity was the keyword for the economic policy that the government had been carrying out during the 1920s. The crisis in the 1930s, however, meant a marked break with this policy when it became clear that the State had to try actively to rectify the crisis.

This paper seeks to analyze how the fiscal policy was used to control the crisis in Denmark. After a short overview of the political situation in the beginning of the 1930s, the main measures that were implemented via the Budgets will be discussed. Next the development of the total State Budget, the tax rates, the social security expenses, and the support to local authorities, agriculture, and industry will be analyzed separately. Finally, an assessment of the effect of the policy on the economic situation will be offered.

In the 1930s the government of Denmark carried out more or less a fiscal policy of budget balancing. Instead of implementing more general support, they chose mainly to support agriculture and the local authorities in the country as they were the ones most severely hit by the crisis. This scheme was financed mainly by raising consumption taxes. By offering government loans and keeping the interest rate at a very low level they tried to stimulate building activities to fight unemployment. Government spending as a percentage of GDP was growing throughout the period, but the State also took over a number of social duties from the local authorities. On the whole they tried to lead a policy of expansion without departing from the principle of budget balancing.



■ Billede : På vej til Kanslergade-forhandlingerne 1933.

INDLEDNING

Passivitet havde i høj grad været nøgleordet for den økonomiske politik, som regeringen havde ført i 20'erne. 30'ernes krise betød imidlertid et markant brud med denne politik, da det stod klart, at det var nødvendigt for det offentlige aktivt at forsøge at afhjælpe krisen. Således sagde Stauning i sin majtale 1934 :

"Frihandel og Frikonkurrence har spillet fallit og har taget Madsen-Mygdals Slagord om Løntilpasning med sig i Graven"¹⁾

Denne opgave er et forsøg på at analysere, hvorledes man brugte finanspolitikken i krisebekæmpelsen. Efter et kort kig på den politiske situation ved indgangen til 30'erne, vil der blive gennemgået de primære tiltag, man via finanslovene fik gennemført. Derefter vil udviklingen i det samlede statsbudget, skattesatserne, de sociale udgifter og støtten til kommuner, landbrug og industri blive analyseret enkeltvis. Slutteligt vil der udfra de opstillede analyser, blive givet en vurdering af, i hvor høj grad den førte politik har haft virkning på konjunkturudviklingen.

STAUNING-REGERINGEN

I perioden fra 1929-40, som er opgavens fokus, sad De Radikale og Socialdemokratiet i regering med Thorvald August Marinus Stauning som statsminister. De to partier havde en række fællespunkter, de ønskede at nå, bl.a. at få forsvarsudgifterne ned, indførsel af en progressiv skatteprocent og en moderne sociallovgivning som i England og Sverige. Indtil 1936 havde denne regering kun flertal i Folketinget, men ved Landstingsvalget i 1936 fik den flertal i begge ting.

Efter i 20'erne kun i praksis at have været passiv tilskuer til overenskomstforhandlingerne kom staten i 30'erne til at spille en meget aktiv rolle. Ved Kanslergade-forliget i 1933 forhindrede man arbejdsgiverne i en bebudet lockout og forlængede overenskomsten ved lov, hvilket man gentog i 1934 og 36. I 1937, 38 og 39 ophøjede man desuden forligsmandens mæglingsforslag til lov. Yderligere strammede man i 1934 kravene til, at et forligsforslag kunne forkastes. Således skulle der både være flertal imod og en stemmeprocent på mindst 75%. Devalueringen af kronen i 1933 fandt ikke sted kun for at hæve landbrugets afregning i danske kroner. Den tjente også til at hæve det danske prisniveau og derved sænke reallønnen, hvilket særligt højre-fløjen mente var nødvendigt.

Man var ved krisens start meget usikker på hvilke økonomisk indgreb, der ville kunne hjælpe. Alligevel fandt man hurtigt frem til de effektive : Valutakontrol og devalueringer. Førstnævnte blev indført med Valutacentralen i 1932, mens sidstnævnte blev benyttet i 1931 og 1933. I resten af perioden fulgte kronen det engelske pund. Gældssanering, rentesænkninger og prisstøtteordninger havde derimod kun forholdsvis mindre effekt. Selv om fokus i opgaven er på finanspolitikken, så er det centralt at være opmærksom på den rolle, som valuta-, arbejdsmarkeds-, handels- og pengepolitik spillede, da de havde meget stor betydning for regeringens konjunkturregulerende indgreb²⁾.

FINANSPOLITIKKENS TEORETISKE GRUNDLAG

Datidens teorier om, hvorledes man rent finanspolitisk skulle forholde sig til krisen, ligger meget langt fra i dag. Hovedkravet for et statsbudgettet var, at det som minimum skulle være i balance, og afvigelser herfra kunne ikke komme på tale. Således skriver f.eks. J. Hassing Jørgensen i *Nationaløkonomisk Tidsskrift 1930* :

”...det turde vel være en almindelig Forudsætning for Finanslovens Vedtagelse, at Driftsregnskabet skal udvise Balance eller Overskud. Et Finanslovsforslag, som ikke viste Balance eller Overskud, kunde ikke tænkes fremsat”³⁾.

Keynes’ teorier blev først alment kendt efter udgivelsen af *The General Theory* i 1936. Omvendt skal man dog heller ikke tro, at ideerne om at stimulere økonomien via ekspansiv finanspolitik var fuldstændig ukendte for datidens økonomer. Der var økonomer i bl.a. Sverige med Bertil Ohlin i spidsen, der i starten af 30’erne arbejdede på teorier lignende dem, som Keynes blev kendt for. Læser man f.eks. *Økonomi & Politik* fra perioden også før 1936, vil man desuden jævnlig se omtaler af statens konjunktur regulerende muligheder via finanspolitik.

Til trods for dette, så var det, som vi skal se, alt andet end en sammenhængende systematisk politik, der prægede dansk finanspolitik i perioden. Derimod var der i høj grad tale om krisehjælp, hvor der var akut brug for den, uden nogle mere overordnede tiltag for at afhjælpe depressionen⁴⁾.

FINANSLOVSFORHANDLINGERNE

Det er ret centralt for det efterfølgende at være opmærksom på, at finansloven er tidsforskudt i forhold til tillægsbevillingen og statsregnskabet for samme periode. Når man f.eks. i foråret 1933 behandler finansloven for 1933-34, så er det ved samme tid, man skal vedtage tillægsbevillingsloven for 1932-33, og man får kendskab til statsregnskabet 1931-32. Hvor finansloven for året skal være vedtaget inden 1. april, så bliver tillægsbevillingen for året før ofte først vedtaget i maj måned.

Stauning-regeringen kom til magten i 1929, efter at den siddende Venstre regering med Madsen-Mygdal som statsminister havde udskrevet valg grundet uenighed om forsvarsudgifterne ved forhandlingerne om finansloven for 1929/30.

Forsvarsudgifterne gav også anledning til uenighed ved forhandlinger for 1930/31. De Konservative var principielt modstandere af at ville spare på forsvaret, om end den politiske uenighed var væsentligt større end den økonomiske. Tilsvarende var Venstre principielt imod, at staten begyndte at yde nogen form for ekstraordinær støtte, hvilket dog var et synspunkt, der blev kraftigt opblødt i løbet af 30’erne. I årene inden krisen brød ud gav finanslovsforhandlingerne ikke anledning til store konflikter, da man ikke havde problemer med at få budgettet til at hænge sammen. Således havde man et mindre, men stabilt overskud. I 1928 havde man i forbindelse med krakket af Landmandsbanken måtte indbetale 136

mio. kr. til dækning af dens underskud. Det var dette beløb, man via overskud på finansloven skulle dække.

Ved forhandlingerne i efteråret 1930 om finansloven for 1931/32 var der forslag fremme, der skulle lette de faste udgifter for landbruget, ejendomsskatterne og afdragene på gælden. Det blev dog hurtigt klart, at dette ikke var nok, hvis man ville undgå en bølge af konkurser, og 30 mio. kr. blev bevilliget til kommuner med de hårdest ramte landmænd. Nogen form for bevidst ekspansiv politik var det dog ikke udtryk for, idet man ville hente pengene ved besparelser på forsvaret og en ekstra indkomstskat for de rigeste. I praksis ville den dog uden tvivl have virket sådan. Landmændene må forventes at havde haft en lang højere marginal forbrugskvote end de højeste indkomstgrupper. Venstre ville imidlertid ikke acceptere forslaget, så resultatet blev et forlig med De Konservative og Christmas Møller, hvilket kom til at ændre finansieringen af forslaget. Således blev forhøjelsen af indkomstskatten droppet til fordel for flere indirekte forbrugsskatter. Eftersom forbrugsskatterne primært ramte luksusvarer, som hovedsageligt kom fra udlandet, så har ændringen i finansieringen næppe ændret på lovens ekspansive effekter, om end det måske ikke var bevidst tilsigtet fra politisk hold.

Finansloven for 1932/33 blev fremlagt endnu inden, spørgsmålet omkring en eventuel kurssænkning var afklaret. England havde i september 1931 ladet pundet falde i forhold til dollaren, og herhjemme overvejede man, om man skulle følge englændernes eksempel. Venstre var tilhænger af kronefald, da det ville hæve landbrugets afregning regnet i danske kroner og give det reallønsfald, partiet mente, var nødvendigt. Socialdemokratiet var af samme grund imod. Kommunerne havde ved forrige finanslov fået 10 mio. kr. ekstra, men det stod klart, at dette ikke var tilstrækkeligt.

I forbindelse med Kanslergade-forhandlingerne i januar 1933 havde rygterne om en forestående kurssænkning allerede fået kronen til at falde til 22,50 i forhold til pundet, inden forliget blev offentlig gjort. Man udsendte derfor blot en erklæring om, at denne kurs ville blive holdt. Dette skete på trods af, at bl.a. England havde advaret mod devalueringer.

Kanslergade-forliget mellem regeringen og Venstre d. 30 januar 1933 bestod af en lang række tiltag. Udover selve forliget lagde det grundlaget for vedtagelsen af en række love i de efterfølgende måneder, som normalt også regnes med til forliget uden strengt taget direkte at være det. Udover kurssænkningen, blev overenskomsterne forlænget. Støtten til langtidsarbejdsløse blev hævet. Renten blev sænket. Planen var, at man skulle få konverteret landbrugets gæld. 4½% og 5%'s lån kunne gratis konverteres til 4%'s lån. Trods støtteopkøb fra Nationalbanken af 4%'s kreditobligationer for at holde kursen oppe og konverteringerne i gang, var der ikke tillid til, at renten ville blive nede, og konverteringsordningen blev aldrig en succes. Reelt ville en fuld konvertering ej heller have haft den store effekt periodens andre forhold taget i betragtning. Penge blev afsat til opkøb af slagtekvæg til destruktion og uddeling blandt langtidsarbejdsløse. Den socialreform, som også var indeholdt i forliget, vil blive omtalt i et senere afsnit.

Landbruget fik 30 mio. kr. til lettelse af renter og skatter, og amtskommunerne fik 3 mio. kr. som tilskud til udgifter fra sygekasserne. For at finansiere disse tilskud, vedtog man 30 mio. kr. i besparelser, hvoraf 20 mio. kr. stammede fra ekstra indkomst- og formueskat. Overordnet forventede man også en nedgang i indtægterne, som var beregnet til 310 mio. kr. Man accepterede desuden et mindre underskud på statsfinanserne, som Finansminister Bramsnæs dog, da han forelagde planen for Folketinget, dækkede over via urealistisk høje forventninger til toldindtægterne. Politisk var forliget for Venstre en anerkendelse af, at Socialdemokratiet sad solidt på magten. Socialdemokratiet havde omvendt bl.a. opgivet at holde

kronkursen⁵).

Sænkningen af kronkursen betød, at forrentningen af udenlandsgælden blev større i danske kroner samtidig med, at toldindtægterne var faldende p.g.a. importrestriktionerne. Derfor gennemførtes i 1932 den såkaldte valutlov, der betød, at alt hjemført fremmedvaluta skulle afleveres til Nationalbanken. Importen blev desuden delt i en bunden og en fri del. Den bundne del udgjorde en værdi på ca. 1 mia. kr. (2/3 af importen) og krævede licens for at måtte importeres. Loven var oprindeligt kun gældende indtil 1. november samme år, men blev flere gange forlænget.

Kriselovene skulle gælde et år, men det stod hurtigt klart, at pengene ville være brugt, inden man nåede april. Efter svære forhandlinger blev yderligere 18 mio. kr. stillet til rådighed for landbruget via tillægsbevillingsloven. Da udgifterne til arbejdsløse var stigende, blev indkomstskatten sat op med 12 mio. kr. og de indirekte skatter med 30 mio. kr.

Regeringen og oppositionen havde en grundlæggende forskellig opfattelse af, hvordan krisen skulle håndteres. Således ønskede oppositionen skattelettelser, der ville komme alle til gode, mens regeringen kun ville hjælpe de særligt hårdt ramte.

Da regeringen forelagde finanslovsforslaget for 1933/34 i oktober 1932, havde man anslået udgifterne til at blive ca. 300 mio. kr. og indtægterne en smule højere, men man var klar over, at tallene var meget usikre. Justeringer ville således senere i processen blive nødvendige.

Man holdt stærkt igen med udgifterne, men af hensyn til arbejdsløsheden havde man ikke søgt at beskære anlægsudgifterne. Man havde ikke direkte skåret i lønnen hos det offentlige, udover hvad der lå inden for rammen af prisfaldene, men tillæg, honorarer o.lign. var blevet betydeligt nedsat. Da finansloven nåede 3. Behandlingen, var udgifterne steget betydeligt. Socialministeriet havde fået 30 mio. kr. ekstra, og renter af udlandsgælden krævede yderligere knap 22 mio. kr. Ved vedtagelsen i 1933 efter indgåelsen af Kanslergade-forliget var der således budgetteret med et underskud på 46,7 mio. kr.

Underskuddet på finansloven skulle dækkes, og 8. maj 1933 fremsattes derfor et skattelovskompleks. Kanslergade-partierne, Venstre og regeringen, vedtog i fællesskab lovene, mens De Konservative ikke kunne tilslutte sig. Skattestigninger betød, at man fik 32 mio. kr. i direkte og 15 mio. kr. i indirekte skatter ekstra ind. 20 mio. kr. var dog beregnet til at nedsætte amtsskatterne, så den reelle skattestigning var kun på 27 mio. kr. Dertil kom optagelsen af et statslån på 85 mio. kr. til at dække statens egen udlånsvirksomhed. Derved førte staten reelt ekspansiv politik uden selv at være igangsætter, da pengene til lånene blev hentet via udstedelse af korte statsgældsbeviser. Til gengæld øgede man den private aktivitet særligt på byggeområdet, som sandsynligvis ellers ville have været mindre, da alternativ finansiering på det tidspunkt var svært tilgængelig. Staten startede dog også selve byggeprojekter op. Kommunerne fik således stillet 12 mio. kr. til rådighed til ekstraordinære vejarbejder, og i England lånte man 18 mio. kr. til opførelse af Storstrømsbroen.

Finansloven for 1934/35 blev vedtaget med indtægter på 367 mio. kr. og udgifter på 377 mio. kr. Prisniveauet var begyndt at stige igen, hvilket gav tjenestemændene ret til en forhøjelse af reguleringstillægget. Tillægsbevillingsloven for 1933-34 havde et overskud på 23 mio. kr., så det samlede underskud på statsfinanserne reduceredes fra 46 mio. kr. på finansloven til i alt 23 mio. kr. Venstre fremsatte i den forbindelse en lang række forslag til støtte for landbruget, men trods forhandlinger over flere måneder endte de resultatløse.

Den økonomiske fremgang kunne for alvor mærkes ved forhandlingerne for 1935/36. Udgifterne var på niveau med

sidste år, men indtægterne var steget til over 400 mio. kr., og finansloven blev vedtaget uden sværdslag. I stedet kom spørgsmålet om konvertering af landbrugets gæld frem. I forbindelse med kriseforliget i 1933 havde man vedtaget en maksimal indlånsrente, og Nationalbanken havde brugt 136 mio. kr. på opkøb af obligationer for at støtte kursen samtidig med, at den havde holdt en meget lav diskonto. For at få konverteringerne gennemført havde man forudsat, at banker og sparekasser skulle tilslutte sig, men da sidstnævnte afviste forslaget, faldt projektet til jorden.

Valget til Landstinget i 1936 blev en stor sejr for regeringen, der fik flertal i tinget. Den var således ikke længere afhængig af støtte fra De Konservative eller Venstre. Udgifterne var i perioden relativt stærkt stigende og nåede med finansloven for 1938-39 op på 514 mio. kr. Såvel budgettet som statsregnskabet havde vist overskud, og den nye finansminister Buhl gav også udtryk for, at statsfinanserne havde det godt. Hos oppositionen var man derimod af den holdning, at overskuddet blot var udtryk for et stadigt stigende skattetryk.

Et øget skatteprovenu kan kort sagt fremkomme på to måder. En hævelse af skatten eller via en overordnet stigning i BNP. Som der vil blive vendt tilbage til i afsnittet om skattesystemet, så udgjorde det samlede statsskattetryk som procent af BFI ret stabilt omkring 7,5% i perioden fra 1934 til 1939, mens statsskattetryk som procent af de samlede offentlige udgifter faldt. Der er således herudfra ingen grund til at formode, at oppositionen havde ret, når den hævdede, at overskuddet på statsfinanserne kun skyldes højere skatter⁶.

DET SAMLEDE STATSUDGIFTER

Der er en række forhold, man skal være opmærksom på, hvis man skal forsøge at konkludere noget på baggrund af udviklingen i de offentlige udgifter. At de offentlige udgifter målt i årets priser er steget i perioden, er ikke i sig selv revolutionerende, da en betydelig del kan tilskrives stigningen i det generelle prisniveau. Et naturligt alternativ ville derfor være at forsøge at opgøre udgifterne i faste priser. Dette ville imidlertid kræve forskellige prisindeks afhængige af, hvilken type offentlige udgifter, der var tale om.. F.eks. fulgte priserne på krigsmateriel i perioden ikke priserne på landbrugsvarer. Dertil kommer, at det ikke ville være muligt at finde et passende prisindeks for en række udgifter, og man ville løbe ind i endeløse diskussioner af, hvad der var et passende indeks. Derfor er der i opgaven primært benyttet den metode at sætte tallene i forhold til BFI for at opnå et realøkonomisk sammenligningsgrundlag. Dette har, udover at være mere let tilgængeligt, den fordel, at man derved også får korrigeret for den del af væksten, der skyldes den almindelige stigning i produktionen.

Da finansåret ikke følger kalenderåret, er det strengt taget ikke korrekt at sætte det i forhold til BFI, som følger kalenderåret. Der findes imidlertid ikke månedstal for statsbudgettet, så det er ikke muligt at korrigere for denne fejlkilde. Det er dog heller ikke en fejlkilde, som burde kunne give direkte misvisende resultater, da overlappet ”kun” er tre måneder.

Det samlede statsbudget er påvirket af en række faktorer, der ikke direkte er bestemt politisk. Løn- og pristalsregulering vil f.eks. automatisk give bevægelser på budgettet. Således blev f.eks. embedsmændenes løn, som delvis var bundet til prisniveauet, flere gange i starten af 30’erne reduceret grundet deflationen. Stigende indkomster giver

stigende skatter og omvendt. De økonomiske konjunkturer påvirkes af finanspolitikken, men finanspolitikken påvirkes også selv af konjunkturerne. Dette vil ofte kunne forklare en stor del af variationen i budgettet.

Perioden var desuden præget af en lang række chok, som i forhold til dansk finanspolitik må betegnes som eksogene. Priserne på korn havde i USA været for nedadgående allerede inden krakket på Wallstreet i 1929, men faldt efterfølgende meget markant, hvilket også gjorde sig gældende for råvarer generelt. Danmark, som var nettoimportør af korn, oplevede således i krisens første par år en kraftigt forbedring af bytteforholdet. Rent faktisk stillede krisen os i starten bedre. Prisfaldene ramte efterfølgende også vores store eksport af svin og kvæg, hvilket gik ud over landbruget. Endelig må man ikke glemme, at udbruddet af 2. Verdenskrig indirekte har haft indvirkning på statsbudgettet, både hvad angår afsætningsmulighederne, men også p.g.a. de deraf stigende udgifter til militæret. Således blev der i de sidste par år af 30'erne givet ekstraordinære bevillinger til forsvaret på omkring 25 mio. kr. pr år.

Samlet skal man derfor passe på med at lægge for meget i de overordnede tal for indtægter og udgifter på statsbudgettet. For at få en meningsfyldt analyse er man nødt til at se udviklingen i hovedgrupperne af indtægter og udgifter og ikke mindst deres betydning for den offentlige såvel som private efterspørgsel. Om end man således bør være opmærksom på begrænsningerne, vil det dog nok alligevel være gavnligt først at se på det samlede budget for at få et indblik i størrelsesforholdet⁷⁾.

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
BFI	5437	5802	5705	5369	5112	5506	5967	6380	6690	7141	7514	8127
Off. indtægt	312,1	336,1	330,6	332,7	335,3	367,4	443,2	448,1	469,1	520,9	543,6	620,7
Pct. af BFI	5,74	5,79	5,79	6,20	6,56	6,67	7,43	7,02	7,01	7,29	7,23	7,64
Off. udgift	323,0	324,1	326,8	332,6	327,5	377,5	425,0	434,6	441,7	497,4	523,4	611,4
Pct. af BFI	5,94	5,59	5,73	6,19	6,41	6,86	7,12	6,81	6,60	6,97	6,97	7,52

■ Tabel 1 : BFI og offentlige indtægter og udgifter i løbende priser og millioner kr⁸⁾.

Statsregnskabet udviser på nær i 1928/29 og 1933/34 i hele perioden overskud. Man skal dog være opmærksom på, at der er adskillige indtægter og udgifter, der ikke passerer driftsregnskabet, men føres til indtægt eller udgift direkte på statens formuekonto, §26. Bl.a. kan nævnes afgifter af arv og gaver. Overskud af en række fonde og anlægsudgifter trækkes også direkte fra formuekontoen. Dertil kommer køb og salg af aktiver, der ikke tidligere har været optaget i statsregnskabet.

Som bilag A og B er vedlagt den samlede oversigt over Finansloven, tillægsbevillingsloven og statsregnskabet. Bilag A er den ”rå version”, som den fremgår af Statistiske Efterretninger, mens tallene i bilag B er blevet korrigeret for skift i regnskabspraksis i 1936/37. Posterne ”renteindtægter” og ”statsvirksomhederne” gav konsekvent underskud, men stod alligevel opført under løbende indtægter og reducerede således disse.

Som det ses, er de samlede offentlige udgifter såvel som indtægter i løbet af hele perioden stabilt stigende. Af bilag C fremgår resultatet af en regression, hvor BFI er brugt som forklarende variabel for de offentlige udgifter. Som procentsatserne også indikerer, viser regressionen en meget signifikant positiv sammenhæng mellem de to variable, hvilket man også må forvente, da udgifterne til f.eks. arbejdsløse er direkte afhængige af konjunkturerne og dermed BFI. Heraf fremgår også, BFI alene er i stand til at forklare 92,3% af variationen i de offentlige udgifter, hvilket må betegnes som

ganske højt. En ofte i efterkrigstiden brugt forklaring på, hvorfor de offentlige udgifter er steget så forholdsvis meget, er, at efterspørgslen efter offentlige goder så som hospitaler, dagpleje, uddannelse m.v. generelt stiger stærkere end efterspørgslen efter private ydelser. Betydningen heraf vil der blive set nærmere på i afsnittet om de sociale udgifter.

Hvorvidt der overhovedet er sket en stigning i de samlede offentlige udgifter, når man regner kommuner og stat som én, kan man naturligvis ikke se ud af statsbudgettet alene. I løbet af 30'erne gik staten ind og overtog en række opgaver fra kommunerne. Årsagen var, at landkommunernes skattegrundlag grundet krisen blev kraftigt formindsket. Derfor overtog staten både nogle af kommunernes opgaver samtidig med, at de direkte tilskud blev hævet. Det var primært på det sociale område, at staten gik ind, idet nogle af udgifterne til understøttelse og sygehuse blev statsfinansieret. Desuden indførte man en kommunal udligningsordning mellem de fattige landkommuner og de rigere bykommuner om visse arbejdsløshedsudgifter⁹⁾.

SKATTESYSTEMET

Indkomstskattesatserne, gældende i 30'erne, var baseret på lovrevisioner foretaget i 1912 og 1922. I 30'erne blev der ikke ændret på disse satser, men i nogle år brugte man enten direkte tillægsskatter eller et procentuelt tillæg til skattesatserne.

I 1903 var man gået over til at opkræve ejendomsskyld og grundskyld som en procentdel af vurderingen af ejendommen ved handel. Grundskylden udgjorde 1,5‰ af vurderingen og ejendomsskylden 1,1‰ af forskellen mellem ejendoms- og grundværdi. I 1937 steg satserne samtidig med, at en del af indtægterne ikke længere gik direkte til staten, men til en kommunal udligningsfond. De kommunale ejendomsskatter udgjorde dertil mellem 3/5 og 3/4 af statsejendomsskatterne.

De indirekte skattesatser stammende i 30'erne fra punktafgifter, idet der ikke eksisterede nogen generelle omsætningsafgifter. Disse var primært pålagt alkoholiske drikke, benzin og tobak¹⁰⁾.

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Ejendomssk	11,4	11,5	11,7	11,8	11,4	11,6	11,8	12,1	12,4	13,6	13,9	14,1
Personskat	96,6	99,6	101,7	123,9	162,7	122,9	102,9	119,5	144,5	180,2	196,3	227,8
Forbrugsafg	234,4	253,0	254,3	252,3	234,4	215,9	285,6	278,0	292,0	301,5	313,5	350,2
Andre	14,9	19,3	29,5	21,0	20,2	11,1	31,9	28,8	30,6	38,9	39,6	38,3
I alt	357,3	383,4	397,2	409,0	395,0	361,5	466,8	469,2	511,3	534,2	563,3	630,4

■ Tabel 2 : Skatter og afgifter i løbende priser jvf. statsregnskabet. Alle tal i millioner kr¹¹⁾.

Posten "Andre" indeholder gebyrer, kendelser, midlertidige afgifter af arv m.v. og er fundet som forskellen mellem de samlede skatter og de øvrige poster. Der er et skift i opstillingsmåden fra og med finansåret 1937/38. Før er nogle af de skatteindtægter, som her er indeholdt i posten "Andre", ikke medregnet til de samlede skatteindtægter. Mere specifikt så

er der tale om afgifter på motorkøretøjer til vejarbejder, arveafgift og tillægsindkomst- og tillægsformueskat. Dette er der korrigeret for i ovenstående, så disse er medregnet for alle årene. Tillægsindkomst- og tillægsformueskatten er medregnet til de personlige skatter, mens afgifter på motorkøretøjer og arveafgiften som sagt er lagt til posten ”Andre.”. Tallene, som de fremgår direkte fra Statistiske Efterretninger, er vedlagt som bilag D.

Tallene angivet i tabellen ovenfor er her angivet som procent af BFI og de samlede offentlige udgifter :

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Pct. Af BFI												
Personskatter	1,78	1,72	1,78	2,31	3,18	2,23	1,72	1,87	2,16	2,52	2,61	2,80
Forbrugsafgifter	4,31	4,36	4,46	4,70	4,59	4,01	4,79	4,36	4,36	4,22	4,17	4,31
Samlet	6,57	6,61	6,96	7,62	7,73	6,67	7,82	7,35	7,64	7,48	7,50	7,76
Pct. af off. udgift												
Personskatter	29,9	30,7	31,1	37,3	49,7	32,6	24,2	27,5	32,7	36,2	37,5	37,3
Forbrugsafgifter	72,6	78,1	77,8	75,9	71,6	57,2	67,2	64,0	66,1	60,6	59,9	57,3
Samlet	110,6	118,3	121,5	123,0	120,6	95,7	109,8	108,0	115,8	107,4	107,6	103,1

■ *Tabel 3 : Skatter og afgifter i procent af BFI og de samlede offentlige udgifter.*

Det, der umiddelbart skiller sig ud i tabellen, er, at de samlede skatteindtægter bortset fra 1933/34 udgør et større beløb end de samlede offentlige udgifter. I 1931 er de således oppe at udgøre 123,0% af de offentlige udgifter. Der var i den undersøgte periode overskud på statsbudgettet med undtagelse af årene 1928/29 og 1933/34. Derfor er det også umiddelbart logisk, at skatteindtægterne lå under udgifterne i 1933, men det kan ikke forklare, at det også var tilfældet i 1928/29. Det bør nok igen nævnes, at tal for f.eks. finansåret 1930/31 er placeret som hørende til 1930. Den primære forklaring på de høje skatteindtægter skal dog findes i den måde hvorpå, indtægter og udgifter er opgjort på statsbudgettet. Som angivet i afsnittet om statsbudgettet, så medregnede man poster, som i virkeligheden gav underskud, til de samlede indtægter. Derved blev udgifterne omvendt også mindre, end de i virkeligheden var.

Man skal derfor være opmærksom på, at denne opstilling ikke kan danne grundlag for nogle endelige konklusioner om, hvor højt skattetrykket var. Kun hvordan det niveaumæssigt udviklede sig. Dette havde man dog strengt taget heller ikke kunnet gøre, selvom der var taget hensyn til posteringerne af udgifter som indtægter, da der bl.a. i de skattepligtige indkomster er frataget afdrag p.g.a. afskrivninger. Hvor stor en andel skatten udgør af BNP, er dog alligevel et tal, som særligt herhjemme har relativt megen politisk opmærksomhed. Sammenligner man med, at skattetrykket i 1999 udgjorde 50,7 pct. af BNP, så viser det tydeligt, at statsskatten er steget meget markant siden dengang, om end det reelt ikke er helt det samme tal, som det her beregnede.

Personskatterne (altså indkomst- og formueskatten) udviklede sig i perioden langt mere ustabil. De steg indtil 1932, for så at falde et par år og igen stige relativt stabilt. Tilsvarende udvikler det samlede skattetryk sig meget ustabil i forhold til de samlede offentlige udgifter, men ret konstant stigende i forhold til BFI. Forbrugsafgifterne, som er den primære indtægtskilde, udgør en ret stabil del af BFI. Da statsbudgettet var stigende i perioden i forhold til BFI, følger det heraf, at de må udgøre en stadig mindre del af de samlede indtægter.

Skal man herudfra prøve at vurdere, hvorvidt den førte politik var ekspansiv, kontraktiv eller neutral, er der flere

forhold, man skal tage hensyn til. For det første, så er de indirekte konsekvenser af hævelser af forbrugsafgifterne, der blev foretaget adskillige i af i 30'erne, generelt være svære at vurdere. Således kan man kun approksimativt vurdere, hvor meget en hævelse af afgifterne på én vare påvirker efterspørgslen og dermed indtægterne fra andre varer. Et andet problem, der i den forbindelse også gør sig gældende, er effekten på beskæftigelsen og importen. Noget kan man dog sige, eftersom afgifter på luksusvarer, som primært var importvarer, må have haft en begrænset effekt på forbruget af disse og dermed indirekte en positiv effekt på dansk beskæftigelse.

Det ret markante fald i skatteindtægterne i forhold til de samlede offentlige udgifter i kriseåret 1933 og til dels 1934-35 kunne måske opfattes som et forsøg på at lette det samlede skattetryk for at sætte gang i økonomien. Som det fremgik af gennemgangen af finanslovsforhandlinger, så er det dog ikke på nogen måde tilfældet, men blot et udtryk for, at det samlede skattegrundlag var faldende. Således indførtes heller ikke nogle egentlige generelle skattelettelser i perioden. Kun de trængte landmænd blev hjulpet af den vej.

DE SOCIALE UDGIFTER

En del af Kanslergade-forliget var indførelse af en social reform. Rent faktisk blev noget af lovgivningen på social området vedtaget allerede året før Kanslergade-forliget, men da man normalt medregner disse love til forliget, så vil det også blive gjort her. Forliget slog fast, at man uden sanktioner skulle kunne få hjælp, hvis man uden skyld var blevet ude af stand til at klare sig selv. Desuden indførtes regler om forsikringsordninger, der ad den vej skulle reducere det offentlige udgifter. Selve forsørgelsespligten tilhørte kommunen. Systemet havde indtil da været præget af mange instanser, som ikke arbejdede sammen, hvilket man ville råde bod på. Reformen bestod af fire love : Lov om offentlig forsorg, Lov om folkeforsikring, Lov om arbejdsanvisning og Lov om arbejdsulykkesforsikring.

Oprindeligt havde man kalkuleret med en stigning på 10% i de sociale udgifter p.g.a. reformen, men reformen blev vedtaget uden at inkludere forventninger om stigende udgifter. Det centrale var statens forskydning af udgifter til kommunerne. Fra 1931 kunne folk, som ikke længere var berettiget til arbejdsløshedsforsikring, således få midlertidig støtte fra kommunen, som igen fik $\frac{3}{4}$ af udgiften refunderet fra staten. Ordningen blev i 1933 afløst af en udvidet statsstøtte til fortsættelseskasserne. Desuden indeholdte forliget en mellemkommunal refusionsordning, der skulle udligne forskellen mellem de rige og fattige kommuner¹²⁾.

Den ordinære arbejdsløshedsunderstøttelse udgjorde ca. 40% af arbejdsindtægten, og krævede for, at man var berettiget til hjælp, at man var medlem af en arbejdsløshedskasse. Når den ordinære støtte efter 70 til 210 dage (afhængigt af arbejdsløshedskassen) sammen med eventuel støtte fra fortsættelseskassen var brugt op, var man henvist til hjælpekasen. Det var primært denne hjælpekasse, man via statstilskud ville have udbygget. De nøjagtige regler for hvornår man kunne få understøttelse, afhang af hvilken arbejdsløshedskasse, der var tale om.

Venstre var imod forhøjelser af understøttelsen, men socialdemokraterne med Stauning i spidsen gik ind for den. Et centralt problem ved en stigning i understøttelsen var, at arbejdsgiverne samtidig krævede store lønreduktioner, hvilket

ville være dårligt foreneligt, hvis man skulle opretholde forskellen mellem mindsteløn og understøttelse på et rimeligt niveau¹³).

Statens sociale udgifter som procent af de samlede udgifter er angivet i nedenstående tabel. Posten ”Andre formål” omfatter her særfor sorgen, Børneværn og –forsorg, og endelig syge- og invalideforsikring. Der er ikke som ved posterne gennemgået i de tidligere afsnit sket egentlige ændringer i regnskabspraksis, men med social reformen skete der en række rokeringer indenfor posten ”Andre formål”, som det, da posten er regnet som én, ikke er foretaget nogle korrigeringer p.g.a. De faktiske tal er vedlagt som bilag E.

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Aldersrente	10,9	10,7	10,6	10,5	10,7	9,5	9,6	10,4	10,6	9,9	10,3	10,3
Arbejdsløse	2,9	2,1	1,7	1,6	3,8	10,2	9,4	5,5	5,5	6,3	7,4	5,9
Andre formål	8,5	8,4	7,9	6,9	7,0	8,8	13,4	15,7	16,6	16,5	16,0	14,4
I alt	22,3	21,1	20,2	19,0	21,5	28,4	32,4	31,6	32,7	32,8	33,7	30,6

■ Tabel 4 : Statens udgifter til sociale formål i procent af de samlede offentlige udgifter. Alle tal i procent¹⁴).

Som det tydeligt fremgår, så kom de sociale udgifter i løbet af 30'erne til at udgøre en stadig større del af det samlede budget. Den primære forklaring på dette er, at der med social reformen blev vedtaget en række udvidelser og forbedringer af de social ydelser samtidig med, at den høje arbejdsløshed fik udgifterne til arbejdsløshedsforsikring til at stige markant.

Som der vil blive vendt tilbage til i afsnittet om kommunerne, så skete der markante forandringer af fordelingen af de sociale udgifter i løbet af 30'erne, og man kan derfor ikke tillade sig at se på de sociale udgifter uden at inddrage kommunerne. Derfor er der, som det fremgår af bilag E, beregnet de samlede sociale udgifter. Disse er i nedenstående tabel sat i forhold til de samlede offentlige udgifter. Af bilag E fremgår desuden de offentlige udgifter som procent af BFI som Tabel 5d :

ÅRSTAL	1928	1929	1931	1932	1934	1935	1937	1938
Aldersrente	8,8	8,7	8,7	8,5	8,9	9,4	-	-
Arbejdsløse	2,2	1,7	2,2	6,3	6,9	4,3	-	-
Andre formål	13,2	12,6	13,2	14,1	17,6	17,8	-	-
I alt	24,2	22,9	24,0	28,9	33,5	31,5	33,1	33,7

■ Tabel 5 : Det offentliges samlede sociale udgifter som procent af det offentliges samlede udgifter.

Arbejdsløsheden steg fra 17,9% i 1931 til 31,7% i 1932, hvilket afspejler sig i tallene som en næsten tredobling af udgifterne til arbejdsløse inden for tidsrummet. Socialreformen 1933 sætter også sit tydelige spor i oversigten over de totale udgifter. Som tidligere nævnt er der erfaringsmæssigt en stærkere stigning efter offentlige goder såsom hospitaler og skoler end efter private ydelser, når indkomsten stiger. For at en sådan forklaring skal have nogen relevans, skal reallønnen i perioden havde været stigende. Dette er tilfældet hos industriarbejderne, hvor de store prisfald på fødevarer mere end opvejede deres egen lønnedgang, men set som en helhed, så faldt reallønnen fra indeks 134 i 1931 til 122 i 1939. Udviklingen i de offentlige udgifter må således primært ses som et politisk ønske om en forbedring af det sociale sikkerhedsnet.

Arbejdsløsheden holdt sig relativt konstant omkring 20% fra 1935-1939, hvilket må have haft en stabiliserende effekt på de sociale udgifter. De sociale udgifter ser heller ikke forholdsvis ud til at ændres i denne periode. Man kan måske undre sig over, at staten ikke gjorde mere for at nedbringe den høje ledighed, end tilfældet var, men en del af forklaringen herpå kan nok findes i det faktum, at man op gennem 20'erne var blevet vænnet til meget høje ledighedstal og derfor ikke så tallene som helt så katastrofale, som vi i dag opfatter dem¹⁵⁾.

KOMMUNERNE

Som nævnt tidligere i opgaven steg tilskuddene til kommunerne samtidig med, at staten overtog en række forpligtelser fra dem. Årsagen var, at landkommunernes skattegrundlag grundet krisen blev kraftigt formindsket. Det var primært på det sociale område, at staten gik ind, idet nogle af udgifterne til understøttelse og sygehuse blev statsfinansieret.

Dertil kom en kommunal udligningsordning mellem de fattige landkommuner og de rigere bykommuner om visse arbejdsløshedsudgifter. Det var herfra muligt at få penge til sociale formål såsom skole, sygehuse og politiet. Pengene herfra stammende fra en særlig fælleskommunal grundskyld, ejendomsskyld, indkomstskat og formueskat. Da pengene opkrævedes efter samme skala over hele landet, var der reelt tale om en skjult statsskat, og ordningen havde altså også virkning som sådan.

I afsnittet om det samlede statsbudget fremgik, at statens udgifter havde været stigende i løbet af 30'erne, men da en del skyldtes opgaveomfordelingen mellem stat og kommuner, er der her opstillet et samlet budget for stat og kommuner :

ÅRSTAL	1928	1929	1931	1932	1934	1935	1937	1938
Kommunernes løbende udgifter	345,2	359,5	366,3	402,5	419,7	436,7	499,4	540,2
Statstilskud til kommunerne	1,5	1,5	10,7	17,1	6,5	7,4	10,1	10,7
Statens løbende udgifter	323,0	324,1	332,6	327,5	425,0	434,6	497,4	523,4
I alt	666,7	682,1	688,2	712,9	838,2	863,9	986,7	1052,9
Pct. af BFI	12,3	11,8	12,8	13,9	14,0	13,5	13,8	14,0

■ *Tabel 6 : Det offentlige samlede udgifter som procent af BFI¹⁶⁾.*

Kommunernes løbende udgifter er summen af alle kommunernes udgifter. Det vil sige såvel amts-, sogne og hovedstadskommunernes udgifter. Derved undgås problemer med, at sondringen mellem disse ikke er ens for hele perioden. Der er udeladt en række år i tabellen, da de ikke er beregnet i Statistiske Efterretninger, og det næppe ville ændre væsentligt på billede at fremskaffe de manglende data. Statstilskuddene var i perioden meget varierende. I 1933, som ikke er medtaget, var de statslige tilskud til kommunerne ekstraordinært store. Dette skyldes en bevilling på 20 mio. kr. til amtskommunerne til nedbringelse af den amtskommunale grundskyld for at afhjælpe presset på landbruget.

Statens udgifter som procent af BFI steg fra i 1928 at udgøre 5,9% til i 1939 at udgøre 7,5%, mens kommuners og statens samlede udgifter steg fra 12,3% i 1928 til 14,0% i 1939. Forholdsvis steg kommunernes udgifter altså mindre end statens. Kommunerne førte ikke nogen egentlig ekspansiv politik, selvom de på den tid udgjorde omkring halvdelen af

de samlede offentlige udgifter. En del af forklaringen herpå ligger i, at de fleste kommuner ikke i noget nævneværdigt omfang havde mulighed for at optage andre lån andre steder end fra staten, hvilket i sig selv udgjorde en begrænsning i deres muligheder. Samlet skal man dog passe på med at lægge alt for meget i tallene, da statens udgifter i 1939 er øget p.g.a. forsvarsudgifter, som ikke har noget med finanspolitikken at gøre.

LANDBRUG & INDUSTRI

Landbruget havde i slutningen af 20'erne nogle gode år og udgjorde ubestridt grundpælen i Danmarks eksport. Således stammede ca. 75% af valutaindtjeningen fra landbruget. Internt i landbruget var der dog interesseforskelle. De små husmandsbrug var nettokøbere af korn, hvorimod de store landbrug var nettosælgere. Husmandsbrugene ønskede således en lav kornpris for at kompensere for de lave svinepriser, hvilket selvsagt var uacceptabelt for de større landbrug.

I 20'erne havde man investeret store beløb i produktionen, hvilket skulle blive en alvorlig belastning for landbruget, da både priser og afsætningsmuligheder reduceredes. Krisen i landbruget førte bl.a. til dannelsen af Landbrugernes Sammenslutning, LS, også kaldet Randersbevægelsen.

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
BFI landbrug	1121	1245	1096	850	829	914	974	1022	1080	1115	1253	1368
Pct. af BFI	20,6	21,5	19,2	15,8	16,2	16,6	16,3	16,0	16,1	15,6	16,7	16,8
Forrentningspct	4,9	4,3	0,5	-0,4	2,3	2,9	3,1	3,3	1,9	3,6	3,5	3,8

■ Tabel 7 : Landbrugets indtjening, BFI i millioner kr. Andre tal i procent⁽¹⁷⁾.

I 1931 begyndte vores eksport for alvor at blive bremset af de andre landes toldforhøjelser og handelsrestriktioner. Desuden stod vi med det problem, at mens størsteparten af eksporten gik til England, så stammede importen primært fra Tyskland, hvilket med de mange bilaterale handelsaftaler, der blev indgået i perioden, var et stort problem for dansk handel.

Regeringen førte ingen systematisk politik overfor landbruget, men man kan skelne mellem 3 typer af kriselovgivning :

- Hjælp til øjeblikkelige likviditets vanskeligheder via henstandslovgivning.
- Nedbringelse af udgifterne for erhvervet : Fra april 1933 til januar 1935 førte man lavrentepolitik. Desuden havde man direkte tilskud til rentebetalingerne.
- Hævelse af indkomsterne : Devalueringer, produktions- og fordelingsordninger. Sukkerroeordningen af 1932 gav roedyrkerne en garanteret mindstepris. Via Svinereguleringen af 1933 reducerede man produktionen af svin for at holde prisen på niveau med England. Dertil kom en kød- og kornordning i 1933.

Hvor 30'ernes krise i høj grad betød et tilbageslag for landbruget, så var situationen en ganske anden for industrien som helhed. Produktionen steg fra indeks 72 i 1928 til 106 i 1939 godt hjulpet af beskyttelsen fra udenlandsk konkurrence via toldsætter og importbegrænsninger. Også beskæftigelsen indenfor industrien steg fra indeks 73 i 1931 til 108 i 1939. Kun i 1932 oplevede man tilbagegang indenfor industrien, men denne var allerede året efter genvunden. Desuden var

råvarer generelt ikke pålagt told, så industrien oplevede ikke af den vej store stigninger i omkostningerne. Samtidig afsatte man kun ca. 10% af produktionen i udlandet, så man var ikke så sårbar for svigtende afsætningsmuligheder. Til gengæld modtog man ikke som landbruget direkte støtte via Finanslovene¹⁸⁾.

ANDRE FORMER FOR KRISEPOLITIK

Som skrevet i indledningen var finanspolitikken kun en af de måder, hvorpå regeringen søgte at styre den økonomiske udvikling. Valuta-, arbejdsmarkeds-, handels- og pengepolitik spillede ligeledes en meget central rolle og hang, som man også burde forvente, på flere måder direkte sammen med finanspolitikken.

Via pengepolitikken forsøgte man at skabe øget aktivitet i den private sektor. I perioden 1933-36 kunne man af staten således låne penge til byggeri. Disse penge hentede staten via udstedelse af obligationer. Man lånte ud til en rente, der gjorde, at man havde penge til at dække eventuelle tab fra konkurser, så ordningen ikke påvirkede statsbudgettet i øvrigt. Låneordningens afskaffelse i 1936 var et resultat af, at det høje aktivitetsniveau gav så stort et importbehov, at betalingsbalancen på trods af valutacentralen kom under pres. Som en del af Kanslergade-forliget var indlånsrenten desuden ved lov blevet sat til maksimalt 3,5%, mens udlånsrenten skulle nedsættes i tilsvarende omfang.

ÅRSTAL	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Statens udlån	24,5	13,1	13,7	18,3	24,3	37,5	46,0	35,0	53,8	76,1	75,9	72,0
Diskontoen	5,0	5,1	4,2	4,2	4,5	3,2	2,5	2,9	3,6	4,0	4,0	4,1

■ *Tabel 8 : Statens samlede udlån i mio. kr. Diskontoen i procent ¹⁹⁾.*

Tallene for statens samlede udlån følger finansåret, så tallet for 1928 dækker således finansåret 1928/29. Posten dækker flere former for udlån, og det er forklaringen på, at posten er stigende også efter 1936, hvor statslån til byggeriet blev afskaffet. Om lånene er gået til kommunerne, landbrugets gældssanering eller krisefonden, så ændrer det dog på ingen måde ved lånenes ekspansive effekter. Diskontoen varierede meget også inden for de enkelte år, men var i hele perioden, som det fremgår, på et forholdsvis lavt niveau.

Som nævnt i indledningen blev overenskomsterne via statsindgreb flere gange forlænget. Herved fik staten en meget central rolle i løndannelsen i perioden, om end dens primære mål med indgrebene var at undgå yderligere samfundsmæssige tab p.g.a. strejker og lockout.

Valutacentralens begrænsning af importen havde stor betydning for ovenstående lavrentepolitik og finanspolitikken i sig selv. Den åbnede således døren for, at man indenlands kunne føre en mere ekspansiv politik uden at risikere, at betalingsbalanceunderskuddet ville eksplodere. Vores to nabolande Sverige og Tyskland førte i 30'erne selv ekspansiv politik, så man har ikke skullet kigge langt efter inspiration, om end sidstnævnte på andre områder måske ikke var værd at efterligne.

Centralen kom til at påvirke indkomstfordelingen i landet. Begrænsningen i importen på f.eks. kaffe blev ikke fulgt af

nogen nedgang i efterspørgslen, og da det ikke er en vare, der kan produceres her i landet, så var resultatet en kraftig stigning i prisen. Da prisstigningen herhjemme var uafhængig af udviklingen i den udenlandske kaffepris, så skete der herved en kraftig stigning i profitten for importørerne. Man forsøgte at begrænse denne effekt via særlige ordninger for bl.a. kaffe og frugt, men deres effektivitet er ikke klar²⁰).

FINANSPOLITIKKENS EFFEKTER

For at samle op på de foregående afsnit vil der i det efterfølgende blive set på, hvorledes de forskellige finanspolitiske tiltag må forventes at have påvirket den danske økonomi. En mulig fremgangsmåde ville have været at tage statsregnskabet og se på udviklingen i de enkelte indtægter og udgifter post for post og så vurdere deres effekt. Dette ville, hvis man ser bort fra, at det utvivlsomt hurtigt ville blive umådelig kedeligt, være direkte misvisende. Således er der i statsregnskaberne indeholdt en række bogholderimæssige poster, som kun tjener til formål at fordele forrentning og afskrivninger på statens aktiver uden at have noget med de faktisk afholdte udgifter at gøre. Man er derfor tvunget til at anskue problemstillingen fra en lidt mere overordnet vinkel.

Kommunernes forholdsvis store betydning for økonomien er tidligere blevet diskuteret. Når man drager udviklingen i den offentlige gæld ind i diskussionen, så bliver dette kun tydeligere. Staten havde med undtagelse af 1933/34 overskud på budgettet gennem 30'erne. Faktisk faldt statsgælden fra 1335 mio. kr. i 1930 til 1179 mio. kr. i 1939. Inddrager man derimod kommunerne, så har udviklingen i gælden været ganske svagt stigende. Samlet er det derfor en rimelig approksimation at antage, at det offentlige har haft et balanceret budget. Valutacentralens kraftige begrænsning i im- og eksport gør, at man med rimelighed kan vælge at betragte Danmark som en lukket økonomi.

Som udført på bilag F kan man under disse antagelser opstille en økonomisk model og finde den finanspolitiske multiplikator $dY/dG = 1$. De samlede offentlige udgifter som procent af BFI steg fra 12,3% i 1928 til 14,0% i 1938. Væksten i BFI i faste priser var positiv, så de offentlige udgifter må have haft en positiv virkning på konjunkturudviklingen. Sondringen mellem finanseffekten og den automatiske effekt har man ikke på den tid direkte forsøgt at analysere, om end man nok har været klar over dens eksistens. Antagelsen om en multiplikator på én, er af de nedenfor opridsede grunde, dog så usikker, at man ikke direkte kan udlede tal om statens konjunktur påvirkning, men det giver et skøn herpå.

Teorien om det balancerede budgets multiplikator blev først publiceret af Gelting i 1941, så hvorvidt datidens økonomer har været bevidste om et stabiliseret budgets ekspansive effekter, er mere end tvivlsomt. Desuden skal man være opmærksom på, at hvor man i modellen for at opnå så pænt et resultat har antaget direkte skattefinansiering, så stammede den primære finansiering i virkeligheden fra forbrugsafgifter. En væsentlig del af de øgede udgifter gik til transfereringer, som i modellen er antaget faste. Derved skete der reelt en omfordeling mellem grupper med en forskellig marginal forbrugstilbøjelighed, mens man i modellen kun bruger én værdi for forbrugstilbøjeligheden. Antagelsen om en lukket økonomi kunne man stille spørgsmålstegn ved rimeligheden i, da im- og eksporten stadig udgjorde et ikke uanselig millionbeløb. Normalt ville en del af ekspansionen således "gå tabt" i form af import, hvilket ville mindske multiplikatorvirkningen. Disse forhold ville samlet dog næppe kunne røkke ved budgettets positive effekt på den

økonomiske udvikling, men man kan altså ikke sige noget endegyldigt om de faktiske størrelser ud fra antagelsen om en multiplikator på én.

Som omtalt i afsnittet om andre former for krisepolitik skete der ret betydelige omfordelinger af indkomst uden om statskassen, som der altså ikke er taget hensyn til i multiplikatormodellen.. Importbegrænsningerne overflyttede penge fra konsumenter til importører ved at give dem mulighed for at få en højere pris. Den lave kronekurs gav eksportørerne en højere afregning i danske kroner, og landbrugsordningerne flyttede penge fra forbrugerne til landbruget ved at holde priserne kunstigt høje.

De statslige udlån og lavrentepolitikken var en anden måde, hvorpå staten kunne stimulere økonomien, uden det direkte påvirkede statsbudgettet, hvilket også var tilfældet med beskyttelsen af industrien. Samlet har dansk finanspolitik i perioden således været væsentligt mere ekspansiv, end den umiddelbart fremtræder, da den blev understøttet af en lang række tiltag, som man normalt ikke medregner til finanspolitiske virkemidler²¹).

LITTERATURLISTE

BØGER

Forfatter	Titel	Udgiver	Årstal
A. E. Christensen	Danmarks Historie 7 - Tiden 1914-1945	Gyldendal	1988
C.V. Bramsnæs	Finanslov & Finanstyre 1894-1949	J.H. Schultz	1955
E. Hoffmeyer m.fl.	Dansk Penge Historie 1914-1960	Danmarks Nationalbank	1968
E. Olsen	Danmarks Økonomiske Historie Siden 1750	Gads Forlag	1967
J.Jensen & G.T.Jepsen	Skatter & Offentlige Finanser	Erhvervsøko. Forlag	1973
K.Bjerke & N.Ussing	Danmarks Nationalprodukt 1870-1950	Gads Forlag	1958
K. Phillip	Den Danske Kriselovgivning 1931-38	Munksgaard	1939
Landreth & Colander	History Of Economic Thought	Houghton Mifflin	1994
R. Dornbusch m.fl.	Macro Economics	Irwin / McGraw-Hill	1998
S. Kolstrup	Mellemligstiden Danmark	Systeme	1987
S.Å. Hansen	Økonomisk Vækst i Danmark 1914-83	Akademisk Forlag	1983
V. Dybdahl m.fl.	Krise I Danmark	Berlingske Forlag	1974

Artikler

Forfatter	Titel	Tidsskift	Årstal
J. H. Jørgensen	Nogle anmærkninger til statsregnskabet	Nationaløko. Tidsskrift	1930
K. Hansen	Udviklingen i det off. indtægter og udgifter i	Danmark Øko. & Pol.	1957
V. Kampmann	Danmarks nationalindkomst i trediveerne	Nationaløko. Tidsskrift	1942

Opslagsværker

Titel	Udgiver	Årstal
Lovtidende B 193X (Finanslovene)	J.H. Schultz	193X
Statistiske Efterretninger	Det Statistiske Dep.	193X
Statistisk Årbog	Det Statistiske Dep.	193X