

**Lektion 7 og 8. Danmark i den tredvernes krise. En diskussion af dansk finanspolitik under 1930'ernes krise – hvordan virkede den og hvad var hensigten?**

(Pensum: Hans Chr. Johansen, 'Krisen kommer til Danmark' i V. Dybdahl m.fl. *Krise i Danmark*, specielt siderne 64-73 og Niels-Henrik Topp, Influence of the Public Sector on Activity in Denmark, 1929-39. *Scandinavian Economic History Review*)

Stikord: International krisetransmission, valutakontrol, økonomisk omfordeling, automatiske stabilisatorer, diskretionær finanspolitik.

Forud for Johansens side 64 er beskrevet hvordan den *internationale krise transmitteres til dansk økonomi*.

I det internationale pensum i anden semesterhalvdel vil der nærmere blive redegjort for krisen udspring globalt set. Her skal blot gives nogle overskrifter på det kompleks af forløb, der ledte frem til det hidtil mest dramatiske fald i produktion og beskæftigelse i moderne tid. Der er ikke her gjort forsøg på at prioritere mellem de forskellige årsager der da også er indbyrdes forbundne.

Rent kronologisk optræder krisen først som *råvareproducenternes problem* gennem 1920'erne. Første Verdenskrig og de nærmeste efterkrigsår havde medvirket til opbygning af for stor kapacitet og priserne på råvarer faldt relativt mere end på færdigvarer.

*Krisen i USA's økonomi* og dermed krisen hos verdens største industriproducent fik sit første dramatiske udtryk ved aktiekursfaldet i efteråret 1929, selvom dette ikke nødvendigvis var hovedårsagen til den amerikanske krise.

De stivnede internationale *gældspositioner* ydede deres bidrag til krisen. USA havde været en stor långiver til såvel råvareproducerende lande med permanente underskud i samhandelen med udlandet, som til Tyskland i forlængelse af valutastabiliseringen 1924. *Långivningen ophører* 1928 og det forøger presset på debitorlandene. Disse må føre en mere kontraktiv økonomisk politik. Man havde nemlig fra omkring midten af 1920'erne genindført guldstandard som valutakursregime (jf. foregående lektion). Lande med kroniske underskud måtte derfor formodes at bringe deres prisstigninger ned i forhold til omverdenens prisudvikling, da kursen under ingen omstændigheder kunne ændres.

Dette, som det skulle vise sig, *mislykkede forsøg på at genindføre den klassiske guldstandard* anses af nogle økonomer, bl.a. Keynes for at være selvstændigt medvirkende til krisen.

Prisfaldet gennem 1920'erne forstærkedes dramatisk under de første kriseår i 1930'erne. Dette forstærkede tendenser til *krise og sammenbrud i forskellige landes finansielle systemer*.

Endelig og som noget meget vigtigt reagerede verdens lande på 1930'ernes krise med *stadigt tiltagende protektionisme*. Det kunne tage form af told eller af kvantitative reguleringer af udenrigshandelen.

### Protektionisme i Danmark

Vender vi os til den *danske reaktion* på krisen er det sidste et vigtigt punkt. Danmark havde i egen interesse været et relativt frihandelsvenligt land gennem det foregående århundrede. Tredvernes krise og udlandet beskyttelsespolitik førte imidlertid Danmark ind i et endog stærkt protektionistisk handelsregime. I pensum er der flere steder refereret til *Valutacentralen af 1932*, som det vigtigste instrument for vores regulering af importen. Som det fremgår, var den umiddelbare anledning at valutareserven var ved at blive tømt. Ideen var derfor at tvinge alle der indtjente fremmed valuta til straks at hjemtage den og aflevere den til Valutacentralen. For den der ønskede at importere var køb af fremmed valuta betinget af at man havde en valutaattest fra Valutacentralen. Her vurderede man i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt det pågældende importformål var tilstrækkelig relevant. I en situation hvor fremmed valuta var knap, prioriterede man det mest nødvendige som var råvarer til landbruget, råvarer til industrien samt energi. Andre formål fik en lavere prioritet og det kom samtidig til at betyde, at en del af den danske industri i realiteten blev beskyttet mod konkurrence fra udlandet. Det blev nemlig langt sværere at få lov til at importere bl.a. tekstiler, færdigsyet tøj og fodtøj. Beregninger fra 1936 tyder på, at der således skabtes 30.000 flere arbejdspladser i dansk industri som følge af Valutacentralens virksomhed. Det bør naturligvis ikke overskygge det faktum, at begrænsninger i den internationale handel betyder et velfærdstab for alle deltagende parter, jf. teorien om komparative fordele.

### Krisens største tabere og den specifikke krisepolitik

Som dansk økonomi tog sig ud i 1930'erne måtte der blive to store grupper af tabere. Den ene var landmændene, der oplevede et voldsomt fald i deres indtjening, den anden var de arbejdsløse. Det er svært direkte at sammenligne disse gruppers vilkår med senere recessioner. Umiddelbart så det måske ikke så dramatisk ud når arbejdsløsheden på sit højdepunkt i 1932/33 nåede op på et niveau på 13 pct. af arbejdsstyrken, jf. Topps artikel. I 1993 var den tilsvarende procent over 12. Sammenligner man antallet af tvangsauktioner i landbruget i forhold til antal ejendomme i det samme kriseår var den på omkring det halve af tvangsauktionsprocenten i 1983, hvor man

oplevede den værste krise i landbruget i nyere tid. Men alt andet er naturligvis ikke lige – især ikke når det gælder de kriseramtes muligheder for bistand til at klare sig igennem krisen.

Johansen kapitel samler sig naturligt nok om politikken overfor disse to kriseramte grupper. Der foretages en gennemgang af socialpolitikken, især overfor de langvarigt arbejdsløse.

Der ses endvidere en gennemgang af den *generelle økonomiske politik* til gavn for landbruget. Det vil først og fremmest sige forsøget på et føre *lavrentepolitik*, der imidlertid måtte opgives 1935. Herefter gik man over til at give subsidierede lån specifikt til landbrugsformål.

Landbruget havde endvidere gavn af de to *devalueringer* – den ene i 1931, hvor kronen fulgte pundet væk fra guldstandard og dermed faldt ca. 30 pct. – den anden i 1933, hvor kronen blev nedskrevet med ca. 10 pct. overfor £. Fordelen lå ikke så meget i bedre konkurrenceevne, da landbrugsvarerne næppe var særligt elastiske men snarere i det mere simple, at hver indtjent enhed fremmed valuta, hvis man ikke satte prisen ned, nu indbragte et større beløb end før i danske kr.

Et tredje element i den generelle politik, der kom til at gavne landbruget bestod i den *omfordeling der skete af skattebyrden* fra kommunerne til staten, som omtales af Johansen side 69, reelt betød en relativt mindre skattebyrde for landmændene.

Det kunne også tilføjes at man i tredvernes forsøgte sig med mere *specifikke tiltag* overfor landbrugskrisen. Herunder kan noget minde om de kvoteordninger, der fra 1980'erne begyndte at blive indført i EU regi, for at lægge en dæmper på produktionen. For eksempel blev svineproducenterne i 1930'erne udstyret med et antal kort i forhold til det antal svin de hidtil havde leveret til slagteriet. Disse kort sikrede afsætning til en garanteret pris for et vist antal dyr. Leverede man flere end man havde kort til, måtte det blive til en betydeligt lavere pris.

### De offentlige finanser – et første overblik

Som det allerede er fremgået er der ingen tvivl om at de offentlige finanser havde en *omfordelende* effekt under tredvernes krise til fordel for de hårdest ramte grupper. Men havde de også en *aktivitetsstimulerende* effekt? I nyere tid tror man ikke på at de offentlige finanser ligefrem kan bruges til at finjustere det økonomiske forløb, men det udelukker ikke at en begrænset lempelse, som f.eks. dem, der blev foretaget i 1993 og i 2004, kan være med til at fremskynde et kommende opsving. Det må derfor umiddelbart forekomme oplagt at spørge om,

hvorvidt man brugte de offentlige finanser på denne måde i 1930'erne i betragtning af krisens alvor.

Rent empirisk er spørgsmålet ikke helt let at besvare, især ikke fordi regnskabssystemerne i staten og især i kommunerne ikke var opstillet med belysning af denne problemstilling for øje. De var for kommunernes vedkommende ikke engang ensartede. Formentlig var der tale om en svag tendens til underskud på de kommunale budgetter i de værste kriseår.

Koncentrerer man sig om statens driftsbudget ses der i Johansens tabel 3.12 en markant *stigning i udgifterne* i finansåret 1933/34 (finansåret løb fra 1. maj til 30. april). Ikke så underligt afspejler det en stigning i de *socialle udgifter*. Desuden sker der fra dette tidspunkt en forskydning i byrden fra kommuner til stat. Det dybeste kriseår var egentlig 1932/33.

Vender man sig til statens driftsindtægter fremgår det af tabel 3.13 at *provenuet af de ordinære indkomst- og formueskatter falder* i 1932/33 og det følgende år. Igen er der ikke noget underligt i dette.

Begge de nævnte effekter, at de sociale udgifter stiger og at skatteindtægterne falder når folk bliver arbejdsløse eller deres gård bliver sat på tvangsauktion eller deres virksomhed går konkurs er udtryk for det vi kender som *automatiske stabilisatorer* i økonomien. Disse må naturligvis have været mindre i 1930'erne end i dag, både fordi satserne på de sociale ydelser var lavere og fordi skattesatserne var lavere, men de var der.

Hvad der er *mere overraskende* er, at tabel 3.13 samtidig viser at *skatteprovenuet øges* fra 1932/33 til 1933/34 fordi man udskrev ekstraordinære indkomst- og formueskatter og fordi man forhøjede gamle punktafgifter og fandt på nye afgifter i disse år.

På side 72-73 leverer en ung samtidig økonom, Jørgen Pedersen, en sønderlemmende kritik af denne finanspolitik. Men han var forholdsvis ene i Danmark om sit moderne syn på finanspolitikken. Eneste anden undtagelse var Jens Warming, der som den første formaliserede multiplikatorprincippet.

### En kvantificering af den diskretionære finanspolitik – var der tale om en stramning?

Ved læsningen af Niels-Henrik Topp's artikel vil man ikke blive krævet til regnskab for udredningen af de empiriske problemer med at få opstillet budgetterne efter moderne principper og heller ikke for detaljerne i debatten om hvorvidt dansk finanspolitik var mere moderne end den engelske eller den svenske i 1930'erne. Det følgende er en læsevejledning til de centrale punkter i artiklen. Det vigtigste læsestof er side 346-355 inkl. Den helt centrale graf er figur 2 side 353.

Topp graver et spadestik dybere end tidligere forfattere ved at beregne den *diskretionære finanspolitik*. Herved forstås de *ændringer i de offentlige budgetter der var resultat af politiske beslutninger*. Det f.eks. kan være satsændringer på sociale ydelser eller det kan være ændringer i skattesatser. Eller det kan være nye typer ydelser eller nye skatter. Sagt på en anden måde udregner han ændringerne i de offentlige budgetter korrigeret for de *automatiske stabilisatorer*, jf. ovenfor om disse. Når vi ser en budgetændring f.eks. et stigende overskud, kan det altså både være et resultat af stigende beskæftigelse eller alternativt af en forhøjet skattesats/en nedsat sats for dagpenge. Det er ændringer af den sidste type som Topp jagter i artiklen. Og det er herved hans beregninger adskiller sig fra tidligere forsøg af bl.a. Philip og Dich. Fordi han graver dybere bliver hans konklusion også anderledes. Det gælder både svar på spørgsmålet om hvad politikerne rent faktisk gjorde i 1930'erne og spørgsmålet om hvorfor de gjorde det.

Beregninger af den diskretionære finanspolitik er siden 1970'erne blevet foretaget ved hjælp af makroøkonomiske modeller. Der findes enklere metoder som kan bruges i historiske studier og som ikke giver væsentligt anderledes resultater end modellerne. Den der bruges her er udviklet af Anders Møller Christensen og vi skal senere se på hans beregninger for perioden 1960-1990.

#### 1. Budgettets udseende.

Som nævnt er det ikke meningen man skal kunne redegøre for dette i detaljer. Man kan dog lægge mærke til side 342, at de principper statsbudgettet opstilledes efter, afspejlede ønsket om at kunne se hvorvidt den *klassiske* finanspolitik's mål var opfyldt. Det var altså målsætningen om retfærdighed mellem generationer, hvorefter driftsbudgettet altid burde balancere. Det var derimod ikke gearret til at vise hvordan de samlede offentlige finanser måtte påvirke den økonomiske aktivitet.

I artiklen fokuseres der på driftsbudgettet men 1930'erne var samtidig præget af forholdsvis stor stigning i statens *udlånsaktivitet* ikke mindst til landbruget fra 1935 som tidligere nævnt.

En tilsyneladende ekspansion i 1933/34 skyldes derimod stigende omkostninger af statens udenlandske gæld efter devalueringen 1933 og det stimulerer jo ikke den indenlandske aktivitet. Alt i alt konkluderer Topp, at der ikke skete radikale ændringer i statens udlånspolitik i retning af at bruge denne i konjunkturpolitikken.

Tilbage til driftsbudgettet: De samlede offentlige budgetter omfatter som bekendt også amter og kommuner, der ved starten af 1930'erne bar en større del af udgiftsbyrden end i vore dage. Der findes trods vanskeligheder ved opgørelsen et samlet skøn for ændringer i budgetbalancen for denne del af det offentlige. Dette skøn er sammen med ændringer i statens budgetbalance vist i tabel 2. Desuden er vist ændringer i budgetbalancen for hele dagpengesystemet på arbejdsløshedsområdet, dvs. arbejdsløsheds-kasser, fortsættelseskasser og Arbejdsløshedsfonden (se nærmere om disse i starten af Johansen artikel). Det er vigtigt at se alle tre budgetbalancer sammen fordi de *ikke bevæger sig synkront* (som man måtte antage at de ville gøre hvis der lå nogen samlet strategi bag). F.eks. er 1933/34 blevet udråbt til et ekspansivt år af tidligere forfattere der kun betragtede ændringer i statens budgetbalance.

## 2. De automatiske budgeteffekter

For at kunne isolere de diskretionære budgeteffekter, som er dem vi er interesserede i, må de automatiske effekter beregnes, så man kan trække dem ud. En anden måde at sige det samme på er, at vi ønsker et udtryk for, *hvorledes den samlede budgetbalance ville have ændret sig fra år til år i fald arbejdsløsheden var forblevet konstant*.

Ligning 1 viser den automatiske budgetreaktion på ændringer i ledigheden som forskellen mellem nogle ændringer på statens indtægtsside, de direkte og indirekte skatter, og på udgiftssiden, udgiften til arbejdsløshedsdagpenge.

I tabel A1 side 356 er vist beregninger af de talværdier man skal bruge. Bemærk de lave skattesatser og bemærk især den lave kompensations-sats for arbejdsløshed.

## 3. Beregningen af den samlede arbejdsløshed.

Igen her er det ikke nødvendigt at kunne redegøre for alle detaljer i tidligere undersøgelser.

Vi har et mål på ledigheden i form af pct. delen af og antallet af *de forsikrede ledige*. Det er den der bruges i Johansen og i mange andre opgørelser.

(Den er for så vidt relevant som det var *de udsatte grupper der forsikrede sig*. Det vil sige industriarbejdere, især de ikke-faglærte og arbejdere inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Det betyder på den anden side at disse ledighedstal *overvurderer arbejdsløsheden målt i pct. i forhold til det nutidige mål, som er pct. delen af ledige i forhold til hele arbejdsstyrken.* )

I forbindelse med Topps beregning er det imidlertid nødvendigt at kende det samlede antal ledige og derfor må han lægge de ikke forsikrede ledige til de forsikrede. Som også omtalt i Johansens kapitel voksede antallet af de ledige der direkte blev registreret i kommunerne nok kraftigt i 1932 både af reelle årsager og fordi lovgivningen gav kommunerne et incitament til at registrere så mange som muligt for at øge statens tilskud til dem.

Den sidste faktor der mangler i ligning 1 er udbudsreaktionen  $\alpha$  = den ændring i beskæftigelsen, der skal til for at afstedkomme en ændring i ledigheden på 1. Den kender vi ikke præcist for tredverne, men den er nok mindre end i vore dage.

#### 4. Den offentlige sektors diskretionære budgeteffekt.

Det samlede resultat af beregningen er vist i figur 2, hvor den stiplede linje blot er de samlede ændringer i budgetbalancen, mens blokdiagrammet viser budgetbalancen med de automatiske stabilisatorer trukket ud. Det helt bemærkelsesværdige ved den sidstnævnte set med nutidens øjne er, at den diskretionære budgetbalance efter blot at have været ekspansiv i finansåret 1931/32 skifter i *kontraktiv retning 1932/33 og forbliver kontraktiv gennem de værste kriseår indtil 1937/38*. Isoleret set må dette jo have lagt en dæmper på aktiviteten i byerhvervene i nogle år hvor netop det modsatte var påkrævet. (Man må naturligvis her se på at den offentlige sektor fyldte beskedent i den samlede økonomi, jf. når man ser kontraktionen målt i pct. af BNP).

Var der en dybere fornuft i denne pro-cykliske finanspolitik? Dich der skrev i slutningen af tredverne havde et bud: En aktivitetsstimulerende politik, hvis den var blevet gennemført, ville alligevel ikke have hjulpet det kriseramte landbrug, som var afhængigt af eksporten. Efterspørgslen efter landbrugsvarer i Danmark ville næppe være steget af betydning.

Landbrugsvarer har en relativt lav indkomstelasticitet. En stigning i den aggregerede efterspørgsel ville derfor i stedet have ført til øget pres på den allerede hårdt belastede betalingsbalance. I stedet var det vigtigt at holde nogenlunde balance på de offentlige finanser for at kunne sænke renten til fordel netop for landbruget.

Det som de offentlige budgetter vitterligt betød i 1930'erne var en omfordeling til fordel for kriseramte grupper og dermed også til grupper med en højere marginal forbrugskvote.

Så kloge var de nok ikke, siger Topp, når man ser på debatten. Facit efter hans mening bliver at danske politikere i endnu højere grad end deres engelske og især deres svenske kolleger forfulgte målet om balance ud fra et ortodokst syn på finanspolitikens muligheder.