

Statens budget og regnskab

Af OLAF JOHANSEN¹).

I. Historie.

Efter enevældens afskaffelse stod man i 1849 overfor i praksis at skulle gennemføre grundlovens bestemmelser om statens finansvæsen. Det første finanslovsforslag (budgetforslag) omfattende finansåret 1850/51 og var udarbejdet af de enkelte ministerier og samlet af finansministeriet. Indtægterne var inddelt efter deres art, medens udgifterne i hovedtræk var opført særskilt for hvert ministerium. Finanslovsforslaget skelnede ikke mellem driftsudgifter og kapitaludgifter.

Først fra og med finansåret 1912/13 ændredes hovedtrækkene i denne opstilling, idet man for statsvirksomhedernes vedkommende – men ikke for ministerierne – opførte anlægsudgifter på en særlig bevillingskonto og foretog afskrivning over statsvirksomhedernes driftskonti. Som en konsekvens heraf optog man pr. 31. marts 1913 for første gang en status i statsregnskabet. Yderligere debiterede man de mest betydningsfulde statsvirksomheder direkte for pensionsudgifter, medens pensionsudgifter iøvrigt var samlet på en særlig pensionskonto.

I 1925/26 ændrede man igen hovedtrækkene i statens budget og regnskab, idet samtlige kapitalbevægelser løbende blev opført på den af statsvirksomhederne hidtil benyttede særlige bevillingskonto for anlægsudgifter og ved regnskabsårets udløb blev overført til statuskontiene. Samtidigt indførte man også afskrivning på ministeriernes anlæg til debet for ministeriernes driftskonti og til kredit for nævnte konto for kapitalbevægelser. Og som noget nyt indførte man forrentning af både statsvirksomhedernes og ministeriernes anlæg til debet for de enkelte statsvirksomheders og ministeriers driftskonti og til kredit for en særlig

¹) Fuldmægtig, cand. oecon.

²) 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab. København 1955.

Statens budget og regnskab

Af OLAF JOHANSEN¹).

I. Historie.

Efter enevældens afskaffelse stod man i 1849 overfor i praksis at skulle gennemføre grundlovens bestemmelser om statens finansvæsen. Det første finanslovsforslag (budgetforslag) omfattende finansåret 1850/51 og var udarbejdet af de enkelte ministerier og samlet af finansministeriet. Indtægterne var inddelt efter deres art, medens udgifterne i hovedtræk var opført særskilt for hvert ministerium. Finanslovsforslaget skelnede ikke mellem driftsudgifter og kapitaludgifter.

Først fra og med finansåret 1912/13 ændredes hovedtrækkene i denne opstilling, idet man for statsvirksomhedernes vedkommende – men ikke for ministerierne – opførte anlægsudgifter på en særlig bevillingskonto og foretog afskrivning over statsvirksomhedernes driftskonti. Som en konsekvens heraf optog man pr. 31. marts 1913 for første gang en status i statsregnskabet. Yderligere debiterede man de mest betydningsfulde statsvirksomheder direkte for pensionsudgifter, medens pensionsudgifter iøvrigt var samlet på en særlig pensionskonto.

I 1925/26 ændrede man igen hovedtrækkene i statens budget og regnskab, idet samtlige kapitalbevægelser løbende blev opført på den af statsvirksomhederne hidtil benyttede særlige bevillingskonto for anlægsudgifter og ved regnskabsårets udløb blev overført til statuskontiene. Samtidigt indførte man også afskrivning på ministeriernes anlæg til debet for ministeriernes driftskonti og til kredit for nævnte konto for kapitalbevægelser. Og som noget nyt indførte man forrentning af både statsvirksomhedernes og ministeriernes anlæg til debet for de enkelte statsvirksomheders og ministeriers driftskonti og til kredit for en særlig

¹) Fuldmægtig, cand. oecon.

²) 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab. København 1955.

rentekonto. Endvidere indførte man, at den særlige pensionskonto også kom til at omfatte statsvirksomhederne, og foruden at blive krediteret for tjenestemændenes eget pensionsbidrag blev pensionskontoen yderligere krediteret for beregnede statslige pensionsbidrag, der blev debiteret statsvirksomhederne og ministerierne. Endelig gik man over til også at postere indtægts- og udgiftsrestancerne, hvilket ikke var gjort tidligere.

På grund af den stærkt øgede statslige virksomhed i 30'erne og 40'erne skete der en væsentlig udvidelse af statens budget og regnskab uden dog at principperne for opstillingen blev ændret. Før at „sanere“ opstillingen, der efterhånden var blevet ret uoverskuelig, er der i finansårene 1953/54–1955/56 efter forslag fra et udvalg vedrørende statens budget og regnskab gennemført flere ændringer, hvorved antallet af fonde m. v. er skåret ned (en overgang var opført over 100 driftsregnskaber for fonde m. v. på hovedkontoen for kapitalbevægelser) og ministeriernes – men ikke statsvirksomhedernes – afskrivninger på hvert enkelt anlæg er erstattet med en af finansministeriet foretaget summarisk afskrivning for samtlige anlæg. Samtidigt er man ophørt med at beregne forrentning af ministeriernes anlæg. Gennem disse foranstaltninger er antallet af konti skåret en del ned. Endelig har man reduceret antallet af konti på tillægsbevillingsloven ved at indføre en særlig „budgetreguleringskonto“³⁾. Den principielt mest betydningsfulde ændring er dog nok, at man har opstillet finansloven og statsregnskabet således, at man nu direkte skal kunne se henholdsvis den forventede og den faktiske indkomstdannelse i Danmark som følge af statens virksomhed. Udvalget vedrørende statens budget og regnskab fortsætter iøvrigt sit arbejde.

II. *Nuværende budget og regnskab.*

Som bekendt har staten regnskabsår (finansår) fra 1. april til 31. marts. Allerede sommeren før regnskabsårets begyndelse udarbejder de enkelte statsvirksomheder og ministerier (incl. underinstitutioner) deres forslag til budget, der i september måned indsendes til finansministeriet. Efter gennemgang her og forhandling med institutionerne samles og trykkes forslagene, hvorefter de inden 1. december forelægges folketinget som forslag til finanslov. Efter en grundig gennemgang i finansudvalget vedtager folketinget forslaget til finanslov umiddelbart før 1. april. I tidsrummet mellem fremsættelsen og vedtagelsen har de enkelte statsvirksomheder og ministerier mulighed for at fremsende ændringsforslag til forslaget. Før forslaget (eller en midlertidig bevillingslov) vedtages,

³⁾ Folketingstiden 1954/55, tillæg B, salte 685.

må administrationen ikke afholde udgifter eller opkræve skatter, jfr. grundlovens § 46.

Det kan naturligvis ikke undgås, at der i løbet af finansåret opstår behov for uforudsete udgifter. I så tilfælde skal de enkelte statsvirksomheder og ministerier ved en bevillingsskrivelse søge finansudvalget om tilslutning til, at de nævnte udgifter afholdes. I januar måned udarbejder statsvirksomhederne og ministerierne forslag til tillægsbevillingslov for det indeværende finansår. Disse forslag indeholder alle de af finansudvalget i årets løb givne tilslutninger til udgiftsafholdelser og de reguleringer, der følger af lovændringer og nye love, som er vedtaget i årets løb, samt regulering af de på finansloven givne bevillinger. Efter at forslagene er gennemgået af finansministeriet og forhandlet med institutionerne, samles og trykkes de og forelægges folketinget som forslag til tillægsbevillingslov. Herefter behandles forslaget i finansudvalget og vedtages i almindelighed af folketinget i maj/juni måned – altså et par måneder efter finansårets udløb. I tiden mellem fremsættelse og vedtagelse af tillægsbevillingslovsforslaget kan statsvirksomhederne og ministerierne fremsende ændringsforslag.

Statsregnskabet, der følger samme kontoopdeling som budgetterne (finansloven og tillægsbevillingsloven), afsluttes af statsvirksomhederne og ministerierne (incl. underinstitutioner) pr. 31. marts og indsendes til finanshovedbogholderiet senest den 30. juni. I tiden fra 1. april til primo juni holdes regnskabet „åbent“. Finanshovedbogholderiet sørger herefter for, at de enkelte regnskaber samles og trykkes samt forelægges folketinget i september måned. Folketinget henviser statsregnskabet til de af folketinget valgte statsrevisorer, som dels selv gennemgår regnskaberne, dels indhenter erklæringer fra de 4 hovedrevisorater, som har revideret samtlige regnskaber. Statsrevisorernes betænkning over statsregnskabet og indstilling om godkendelse forelægges folketinget til beslutning ca. 1 år senere, d.v.s. ca. 1½ år efter finansårets udløb.

Budgetterne og regnskabet er udarbejdet i §-form og hovedopdelt således:

- § 1 Skatter og afgifter.
- § 2 Statsvirksomhederne.
- § 3 Rentekonto.
- § 4 Adskillige indtægter.
- § 5 Kongen.
- § 6 Det kongelige hus.
- § 7 Folketinget.

- § 8 Statsministeriet.
- § 9 Ministeriet for Grønland.
- § 10 Udenrigsministeriet.
- § 11 Landbrugsministeriet.
- § 12 Fiskeriministeriet.
- § 13 Indenrigsministeriet.
- § 14 Boligministeriet.
- § 15 Arbejds- og socialministeriet.
- § 16. Ministeriet for offentlige arbejder.
- § 17 Ministeriet for handel, industri og søfart.
- § 18 Justitsministeriet.
- § 19 Kirkeministeriet.
- § 20 Undervisningsministeriet.
- § 21 Forsvarsministeriet.
- § 22 Finansministeriet.
- § 23 Pensionsvæsenet.
- § 24 Den fælleskommunale udligningsfond.
- § 25 Særlige fonde.
- § 26 De til vejformål m. v. bestemte indtægter.
- § 27 Anlægsudgifter.
- § 28 Tilskud til anlægsarbejder.
- § 29 Særlige afskrivninger og henlæggelser.
- § 30 Bevægelserne på statens formue- og kapitalkonti.

§ 2, Statsvirksomhederne, omfatter følgende virksomheder:

- A. Statsbanerne.
- B. Post- og telegrafvæsenet.
- C. Statshavnene.
- D. Statens opmudringsmateriel.
- E. Statens lufthavne.
- F. Statstidende.
- G. Skovvæsenet.
- H. Klitvæsenet.
- J. Det kongelige Assistenshus.
- K. Våbenarsenalet.
- L. Ammunitionsarsenalet.
- M. Krudtværket.
- N. Den militære klædefabrik.
- O. Orlogsværftet.

- P. Den kongelige grønlandske Handel.
R. Radiovæsenet.

Indenfor hver paragraf opdeles budget- og regnskabstallene på forskellig måde, men ofte i afsnit efter de enkelte ministeriers opdeling i direktorater og lignende eller i overensstemmelse med den lovgivning, i henhold til hvilken indtægterne eller udgifterne afholdes.

Indenfor hvert afsnit er udgifterne i almindelighed opdelt efter art (lønudgifter, kontorholdsudgifter o.s.v.).

For at budgetterne og regnskaberne ikke skal blive uoverskuelige, holdes en mængde specifikationer udenfor. For budgetternes vedkommende offentliggøres specifikationerne i „Anmærkninger til forslag til finanslov“ og – for understøttelsers vedkommende – i „bilagsbog“, medens de tilsvarende regnskabstal i almindelighed ikke offentliggøres, med mindre der er væsentlige afvigelser mellem regnskabstal og budgettal, i hvilket tilfælde statsrevisorerne eventuelt offentliggør statsvirksomhedernes og ministeriernes forklaringer på differencerne.

Statsvirksomhederne og ministerierne udarbejder månedsregnskaber (indbefatter eventuelle underinstitutioners regnskaber), der inden efterfølgende måneds udgang skal sendes til finanshovedbogholderiet, som på grundlag heraf udarbejder en månedlig oversigt over det samlede statsregnskab. Samtidigt sendes et månedsregnskab til hovedrevisoraterne til brug for revisionen. Månedsregnskaberne holdes „åbne“ 25 dage ind i den nye måned.

De fleste regnskabsførende statsinstitutioner kan ved en meddelelse (advis) via finanshovedbogholderiet til en anden regnskabsførende statsinstitution ikke alene overføre et beløb fra egen konto i finanshovedbogholderiet til den anden institutions konto i finanshovedbogholderiet men kan også direkte trække et tilgodehavende på samme måde. Hvis den anden institution undtagelsesvis ikke vil godkende beløbet, kan det trækkes tilbage. I øvrigt kan de regnskabsførende statsinstitutioner trække på deres konti i finanshovedbogholderiet ved udstedelse af checks på finansministeriets konto i Danmarks Nationalbank.

§§ 1–28 kaldes under ét for drifts- og anlægsbudgettet, og ved optælling heraf fremkommer en saldo for de indbetalinger til og udbetalinger fra statskassen, som direkte skulle påvirke indkomstdannelsen i landet.

Ved optælling af bruttoudgifterne på §§ 26–28 får man en oversigt over statens samlede udgifter til anlægs- og byggevirksomhed.

§ 29, særlige afskrivninger og henlæggelser, omfatter diverse afskrivninger (herunder den summariske afskrivning på statens forskellige anlæg bortset fra statsvirksomhedernes) og hensættelser (herunder hensættelse på særkonto i Danmarks Nationalbank), der alle kun er interne posteringer på statsregnskabet (kredit: § 30) og således ikke påvirker indkomstdannelsen i samfundet.

§ 30, bevægelserne på statens formue- og kapitalkonti, er den mest komplicerede af statsregnskabets paragraffer. Paragraffen er på samme måde som statens status opdelt i følgende hovedkonti, der igen er kraftigt underinddelt:

I. Aktiver.

- A. Ejendomme og anlæg.
- B. Beredskabslager.
- C. Udlån og tilgodehavender.
- D. Værdipapirer.
- E. Kassebeholdning.
- F. Aktivkonto for særlige statsforskrivninger.
- G. Aktiver for særlige fonde.
- H. Kursreguleringskonto.
- J. Balancekonto.

II. Passiver.

- A. Indenlandsk statsgæld.
- B. Udenlandsk statsgæld.
- C. Skatkammerbeviser.
- D. Mellemværender med Danmarks Nationalbank.
- E. Finansministeriets mellemregning med ministerier og institutioner.
- F. Særlige statsforskrivninger.
- G. Kapitaler for de under I.G. opførte særlige fonde.
- H. Andre særlige kapitaler.

Ved finansårets udgang overføres saldiene fra §§ 1-29 til de forskellige konti under § 30. Endelig overføres saldiene på § 30 til statens status. Da der skal bevilling til alle økonomiske dispositioner, må disse passere de nævnte paragraffer, og der bliver kun brug for statens statuskonti til åbnings- og afslutningsposter.

Uanset de i de sidste år foretagne forenklinger er budgetterne og regnskaberne meget omfattende. Forslag til finansloven for 1956/57 er således på 304 sider plus 1147(!) tættrykte sider „Anmærkninger til forsl.”

finanslov". Tillægsbevillingsloven for 1955/56 er på 249 sider, og det sidste offentliggjorte statsregnskab (1954/55) er på 530 sider. Statsregnskabet indeholder oplysninger om både budget- og regnskabstal samt statens status og nogle specifikationer. Endvidere skal bemærkes, at statsrevisorernes betænkning over statsregnskabet for 1953/54 er på 316 sider.

Beløbsmæssigt omfatter budgetterne og statsregnskabet for tiden godt 4½ milliarder kr. i indtægt og godt 4 milliarder kr. i udgift på drifts- og anlægsbudgettet eller omkring $\frac{1}{7}$ af Danmarks bruttonationalprodukt. Statens status omfatter bogførte aktiver for omkring 8 milliarder kr. og passiver for omkring 11 milliarder kr. Det samlede statsregnskab er udesammenligning det mest omfattende regnskab her i landet, og antallet af bogholderiposteringer må være adskillige millioner.

III. Krav til statens budget og regnskab.

Statens budget og regnskab har ligesom budgetter og regnskaber for private virksomheder til formål at give ledelsen (in casu folketinget, regeringen og statsadministrationen) forskellige oplysninger om virksomheden (in casu „virksomheden Danmark“). I det følgende skal omtales nogle enkelte af de mange krav til oplysninger, som det synes rimeligt at stille til statens budget og regnskab, og i tilslutning hertil fremsættes nogle bemærkninger.

1. *Forfatningsmæssige krav.* Grundloven (§ 47) stiller kun krav om, at statsregnskabet skal indeholde samtlige statens indtægter og udgifter, hvilket formentlig vil sige, at statsregnskabet er forfatningsmæssigt tilfredsstillende, hvis dets opdeling svarer til finanslovene og tillægsbevillingslovene, således at man kan fastslå overens- eller uoverensstemmelsen mellem bevillinger og regnskab. Statsregnskabet opfylder fuldstændigt dette krav.

2. *Finanspolitiske krav.* Moderne finansteori tillægger det offentliges under- eller overbalancering af budget og regnskab væsentlig betydning, idet en underbalancering (positiv indkomstdannelse) giver en tendens til større beskæftigelse, højere lønninger, højere priser, større indkomst i samfundet, større nettovalutaforbrug, inflation m. v., medens en overbalancering (negativ indkomstdannelse) har den modsatte virkning. I denne forbindelse ser man på statens drifts- og anlægsvirksomhed under ét, så den positive indkomstdannelse, der finder sted som følge af en

udbetaling (ved indbetaling: negativ indkomstdannelse), naturligvis er lige stor, hvad enten beløbet posteres på en drifts- eller en anlægskonto. I henhold til den moderne finansteori er formålet med skatterne ikke at få dækning for statsudgifterne eller få statsregnskabet til at balancere men at begrænse befolkningens købekraft og derved stræbe mod lavere priser, overskud på valutaregnskabet m. v. (nedsættelse af statens udgifter har samme virkning).

Det er ganske naturligt, at man fra de skiftende regeringers side har forladt den tidligere teori og praksis om, at statsregnskabet bør balancere til fordel for den moderne finansteori og finanspolitik, når man herved – som praksis også har bekræftet – på en relativ simpel måde kan tendere mod det politiske mål, man har sat sig (f. eks. høj beskæftigelse eller overskud på valutaregnskabet) og oven i købet kan gøre det uden skelen til statens status, som i henhold til den moderne finansteori og -politik er uden væsentlig betydning for det offentlige, idet status kun er en registrering på et eller andet tidspunkt af statens aktiver og passiver, som – bortset fra renteindtægter og renteudgifter – i sig selv ikke giver anledning til indkomstdannelse. Den moderne finanspolitik har rejst et krav om, at man direkte af statsregnskabet skal kunne se indkomstdannelsen som følge af statens virksomhed.

Som det fremgik af afsnit II, er det danske statsregnskab nu opstillet således, at saldoen på §§ 1–28 direkte skulle vise statsfinansernes nettopåvirkning af indkomstdannelsen i Danmark, i modsætning til tidligere, hvor man nøjsommeligt måtte plukke tallene ud af budgetterne og regnskaberne for at få en oversigt over indkomstdannelsen.

Selv om den nye opstilling synes logisk, viser statsbudgetterne og -regnskaberne kun dårligt statens nettopåvirkning af indkomstdannelsen. For det første må nævnes, at adskillige af de udlån, der opføres på „bevægelserne på statens formue- og kapitalkonti“ (§ 30. I.C.), er lige så indkomstpåvirkende som tilskud, der indgår på drifts- og anlægsbudgettet (§§ 1–28). Ja, måske er disse lån (f. eks. udlån til boligbyggeri – ca. ½ milliard kr. i 1956/57) endog mere indkomstpåvirkende end de fleste udbetalinger over drifts- og anlægsbudgettet, idet låntageren f. eks. ved iværksættelse af byggeri direkte skaber indkomst, der væsentlig overstiger statens udlån. For det andet må nævnes, at det ikke er ligegyldigt, hvorledes saldoen på §§ 1–28 er fremkommet, idet de forskellige arter af statsindtægter og -udgifter påvirker indkomstdannelsen på forskellig måde. Og for det tredje indgår betalingen af renter på udenlandske statslån og bidrag til internationale organisationer på

drifts- og anlægsbudgettet, selv om disse udgifter ikke direkte påvirker indkomsten her i landet⁴).

3. *Krav til opdeling mellem drifts- og anlægsudgifter.* Uanset at det af finanspolitiske grunde er uden betydning, om en udgift konteres som drift eller anlæg på statsregnskabet, kan det af andre grunde være praktisk med en sådan opdeling. Ligesom det i private virksomheder i nogen grad er et skøn, om en udgift er en drifts- eller anlægsudgift, er det også indenfor staten et skøn, om konteringen skal ske det ene eller andet sted. Anskaffelsen af militært materiel, herunder transportmateriel, sker således over driftskonti. Indkøb af kontormaskiner sker undertiden på drift og undertiden på anlæg, idet der ikke findes faste regler herom. Tilsvarende gælder også hovedstandsættelser og forbedringer af bygninger. Trods denne usikkerhed⁵) synes statens budgetter og regnskaber dog stort set at opfylde et krav om opdeling mellem drifts- og anlægsudgifter.

4. *Krav til opdeling på omkostningsarter.* Udover opdelingen mellem drifts- og anlægsudgifter vil det i mange tilfælde være af interesse at kende udgifterne til vise omkostningsarter. Det vil f. eks. være af interesse for finansministeriet til brug ved lønforhandlingerne med tjenestemændene m. fl. at kende udgifterne til de forskellige slags lønninger, ligesom det vil være af interesse for boligministeriet, der administrerer en stor del af statens kontorlokaler, at kende huslejen for de lejede lokaler af hensyn til overvejelser vedrørende eventuelt eget byggeri. På samme måde vil det være af interesse at kende statens udgifter til tryksager, papir, kontorartikler, inventar m. v. For at finde frem til disse og tilsvarende beløb er det nødvendigt, at de forskellige afsnit og underafsnit i statsbudgetterne og -regnskaberne er nogenlunde ensartet inddelt. Dette er for øjeblikket kun tilfældet i begrænset omfang.

5. *Krav til skelnen mellem væsentlige og uvæsentlige poster.* Blandt statsregnskabets konti findes flere hundrede på nogle få hundrede kr.

⁴) Chr. L. Thomsen: N hovedopstilling af statsbudgettet. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1955, side 64.

⁵) J. Bredsdorff (Statens Finansforvaltning. En Oversigt. Revision og Regnskabsvæsen 1946, side 158) nævner, at i forbindelse med opførelsen af Farmaceutisk Lærestanstalt og Tandlægehøjskolen, der iøvrigt blev behandlet som et samlet byggeforetagende, blev inventaret til Farmaceutisk Lærestanstalt (ca. ½ mill. kr.) bevilget på en driftskonto, medens ganske tilsvarende bevilling til inventar til Tandlægehøjskolen blev givet på en anlægskonto.

hver (f. eks. pensionsbidrag, vederlag én gang for alle, tilskud og lignende). Hvert beløb fylder én linie i statsregnskabet. Side om side hermed finder man linier med beløb på flere hundrede millioner kr. (aldersrente, boliglån). Det må i højere grad end det nu praktiseres, være muligt at lægge nogle af de uvæsentlige poster sammen med andre poster (f. eks. kan pensionsbidrag lægges sammen med lønninger til tjene-stemænd), og således gøre statsregnskabet mere overskueligt.

På den anden side kan nævnes, at der vedrørende § 7, folkettinget, der har en årlig udgift på ca. 8 millioner kr., ikke offentliggøres nogen form for specifikation i budgetterne eller statsregnskabet⁶⁾, og at de af staten drevne entreprenørpladser og værksteder m. v. på Grønland, der har en årlig omsætning på en halv snes millioner kr., slet ikke er opført selvstændigt i statsregnskabet, men er slået sammen med nogle andre virksomheder på Grønland (elværker, kulbrud og skibsværft), der hver for sig også har millionomsætning, til ét beløb.

Heller ikke i forbindelse med specifikationerne til statsregnskabet status synes der på hensigtsmæssig måde at være skelnet mellem væsentlige og uvæsentlige poster. F. eks. bruges der hvert år 6 sider til at opremse justitsministeriets bygninger for ca. 36 millioner kr., medens andre institutioner med anlæg for større beløb overhovedet ikke er nævnt i specifikationerne, og statsbanernes specifikation af faste anlæg for ca. 1 milliard kr. kun optager nogle få linier.

6. *Krav om anvendelse af omkostningsprincippet.* De forskellige krav, man stiller til statens budgetter og regnskaber, vil ofte krydse hinanden. Således har udvalget vedrørende statens budget og regnskab delvis forladt „omkostningsprincippet“ for ikke at gøre statsregnskabet uoverskueligt og for ikke at gøre administrationen for dyr. „Omkostningsprincippet“ går ifølge udvalget ud på, at alle driftsindtægter og omkostninger vedrørende statsstyrelsens enkelte områder opføres på kontoen for det pågældende styrelsesområde⁷⁾ – altså en omkostningsfordeling.

Som det fremgik af afsnit I, havde man i årene fra 1912/13 efterhånden fået statsvirksomhedernes og (senere) ministeriernes driftskonti debiteret for afskrivning, pensionsbidrag og forrentning, og man stræbte mod det mål, at de enkelte styrelsesområder ligesom normalt indenfor det private erhvervsliv blev søgt belastet for alle udgifter, der vedrørte

⁶⁾ En specifikation af regnskabet (men ikke budgetterne) offentliggøres årligt i Folketings-tidende, tillæg B.

⁷⁾ I. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab, side 11.

deres område – eller med andre ord: man søgte at gennemføre omkostningsprincippet.

Fra og med 1955/56 er man i regnskabsmæssig henseende igen begyndt at skelne mellem statsvirksomheder (§ 2) og ministerierne. For statsvirksomhederne påregnes der fortsat at være interesse for, at omkostningsprincippet lægges til grund for regnskaberne, således at man „mere overskueligt kan bedømme deres forsvarlige drift, f. eks. ved en sammenligning med en anden driftsform“⁸⁾. For ministerierne (incl. underinstitutioner) er man derimod ophørt med at belaste driften for afskrivning og forrentning (afskrivning foretages dog som tidligere nævnt summarisk for samtlige anlæg under ét), idet man finder, at det i almindelighed må „tillægges mindre betydning, om disse institutioners regnskaber udviser samtlige omkostninger ved driften, da regnskaberne ikke som for de erhvervsdrivende virksomheder skal tjene som grundlag for en bedømmelse af driftens resultat, indtægters eller taksters størrelse m. v.“⁹⁾.

Hertil skal bemærkes:

a) *Omkostningsprincippet gennemføres ikke konsekvent for § 2.* Som eksempel på at omkostningsprincippet ikke gennemføres konsekvent for statsvirksomhederne på § 2 kan nævnes, at statsvirksomhedernes løbende regning med finansministeriet (f. eks. udgør statsbanernes gennemsnitlige gæld omkring 160 millioner kr.) kun forrentes med 3½ % p. a., hvilket ligger væsentlig under, hvad private virksomheder eller staten må låne til. Desuden kan nævnes, at statsvirksomhedernes beregnede andel og de ansattes indbetalinger til statens pensionsvæsen for tiden ligger på omkring 20 millioner kr. årligt, medens pensionsvæsenets udbetalinger til pensionister fra statsvirksomhederne andrager omkring 120 millioner kr. årligt; selv om man ikke uden videre kan sammenligne disse beløb, er der ingen tvivl om, at man er meget langt fra omkostningsprincippets virkeliggørelse på dette område, og at man alene af denne grund skal være yderst forsigtig med at benytte statsvirksomhedernes offentliggjorte regnskabsresultater. Endvidere kan nævnes, at statsvirksomhedernes betaling for hovedrevisoraternes revision er meget beskednen – i flere tilfælde betales intet som helst. Endelig skal bemærkes, at statsbanerne, der som tidligere nævnt har bogførte anlæg for

⁸⁾ 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab, side 24.

⁹⁾ 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab, side 37.

ca. 1 milliard kr. og afskriver på dette beløb, kun forrenter ca. $\frac{3}{4}$ milliard kr.¹⁰⁾.

Selv om udvalget vedrørende statens budget og regnskab er gået ind for, at omkostningsprincippet skal lægges til grund for statsvirksomhedernes regnskaber, viser de ovennævnte eksempler, at dette ikke er gennemført i praksis.

b) Ikke alle erhvervsdrivende statsvirksomheder er opført på § 2. Ved gennemgang af statsregnskabet ses flere virksomheder, som på mange måder svarer til de under § 2 opførte virksomheder, og som formentlig burde overflyttes til denne paragraf og dermed regnskabsmæssigt behandles under hensyntagen til omkostningsprincippet. Som eksempler skal nævnes Den militære brødfabrik, statens hulkortcentral og de af staten på Grønland drevne entreprenørpladser og værksteder m. v., elværker, kulbrud og skibsværft. Afskrivning og forrentning vedrørende de nævnte virksomheder på Grønland androg i 1954/55 tilsammen ca. 2 millioner kr., hvilket beløb fra 1955/56 ikke posteres, og derved tilsyneladende bevirker et tilsvarende bedre driftsresultat for virksomhederne.

c) Omkostningsprincippet udenfor § 2. Hvis man som udvalget vedrørende statens budget og regnskab mener, at det er af mindre betydning, at regnskaberne for institutionerne udenfor § 2 udviser samtlige omkostninger ved driften og derfor afskaffer omkostningsprincippets benyttelse for disse institutioner, forekommer det mig, at man burde være så konsekvent, at man fjernede de reminiscenser fra årene 1925/26 til 1954/55, som skyldes ønsket om at gennemføre omkostningsprincippet. Hvorfor skal der således fortsat i budget og regnskab vedrørende ministerierne opføres beregnede statslige pensionsbidrag? Der er her tale om nogle hundrede konti eller flere end tilfældet var med den differentierede afskrivning og forrentning, hvis afskaffelse ifølge udvalget betød „en meget væsentlig arbejdsmæssig besparelse“¹¹⁾. Helt bortset herfra synes det ikke rimeligt at anvende tid til at beregne og postere de nævnte pensionsbidrag, da disse ikke har meget med virkeligheden at gøre som følge af, at satsen (8 % af en mindre del af tjenestemandslønningerne) ikke er blevet reguleret gennem en lang årrække til trods

¹⁰⁾ Differencen (ældre urentable baner (såkaldte „kulturbaner“) m. v.) er i en årrække blevet forrentet af ministeriet for offentlige arbejder, men efter forrentningens afskaffelse for ministerier er forrentningen af dette beløb også ophørt.

¹¹⁾ 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab, side 38.

for forøgelsen i de faktiske udbetalte pensioner¹²⁾). Hvis omkostningsprincippet ikke har nogen interesse udenfor § 2, burde man vel tillige afskaffe de forskellige posteringer af bidrag til statsbrandforsikringsfonden¹³⁾ (staten er selvforsikrer). Og afskaffelsen af den differentierede afskrivning¹⁴⁾ og forrentning af anlæg rejser spørgsmålet, om der herefter er grund til posteringsmæssigt fortsat at sondre mellem drifts- og anlægsudgifter for den enkelte institution¹⁵⁾.

I øvrigt er jeg af den opfattelse, at staten for at sikre en økonomisk administration i et ret vidt omfang bør gennemføre omkostningsprincippet også udenfor § 2. Der må ske en ret vidtgående fordeling af omkostningerne på omkostningssteder og/eller arbejdsopgaver¹⁶⁾, og ansvaret for omkostningerne i de enkelte institutioner må placeres hos områdelederne. Det er dog antagelig sådan, at områdelederne ligesom indenfor det private erhvervsliv i almindelighed gerne vil nå det bedst mulige resultat med mindst mulige omkostninger. En betingelse herfor er imidlertid, at områdelederne bliver stillet overfor omkostningerne vedrørende deres dispositioner. Hvis man ikke følger denne linie, er der en risiko for at havne i den situation, at en områdeleder, der sørger for en udvidelse af det ham underlagte personale, får større chancer for personlige forfremmelse end den sparsommelige leder¹⁷⁾. Mon ikke også interessen for forenkling og effektivisering vil stige, hvis omkostningsprincippet og ansvarlighedsprincippet indføres i højere grad? Og endelig – mon ikke debitering af de ofte ret store beløb til afskrivning og forrentning vil give anledning til en større tilbageholdenhed med hensyn

¹²⁾ I statsregnskabet for 1954/55 er der flere differencer mellem de beløb, der er debiteret statsvirksomhederne og ministerierne i pensionsbidrag, og de beløb, der er er taget til indtægt på pensionsvæsenets konto, jfr. specifikationen til § 25.

¹³⁾ For tiden posteres kun bidrag af „farlige risici“.

¹⁴⁾ Den nu indførte ordning indebærer, at man giver afkald på at kontrollere, om de enkelte anlæg nedskrives til under nul, samt giver problemer med hensyn til værdiansættelser i de tilfælde ministerielle anlæg til § 2-virksomheder.

¹⁵⁾ Bortset fra Italien og Sverige er det mig bekendt ikke almindeligt i andre landes statsregnskaber at skelne mellem drifts- og anlægsudgifter.

¹⁶⁾ Indenfor U.S.A.s statsforvaltning er man begyndt at fordele omkostningerne efter arbejdsopgaver, jfr. F. Sporon-Fiedler: Omkostningskontrol som middel til fremme af effektiviteten indenfor det offentlige. *Nationalekonomisk Tidsskrift* 1954, side 66.

¹⁷⁾ Jfr. også C. Tarras Sällfors: Organisationsundersökningar inom den svenska statsförvaltningen. *Nordisk administrativt Tidsskrift* 1948, side 15.

til nye anlæg, end hvis man undlader at belaste institutionernes drift for disse beløb¹⁸⁾?

Overfor denne tro på, at områdelederne vil administrere mere økonomisk, hvis omkostningsprincippet i højere grad blev gennemført, og hvis ansvaret for omkostningerne i højere grad blev placeret hos områdelederne, kan indvendes, at det kun er en tro, og at man positivt ved, at de forskellige fordelinger og posteringer på omkostningssteder og arbejdsopgaver vil give ekstraudgifter. Dette må indrømmes. Men selv om en sådan omkostningsfordeling og ansvarsplacering – imod min opfattelse – ikke ville gøre administrationen mere økonomisk, må det alene af hensyn til vort folkestyre være af interesse at skaffe så rigtige omkostningsbeløb som muligt for de forskellige omkostningssteder og arbejdsopgaver. Det er således muligt, at folketingets stilling til statens forskellige udlån og de ofte komplicerede bestemmelser for ydelse, afdrag og forrentning af disse ville være anderledes, end den er nu, hvis folketinget altid kunne se administrationsomkostningerne ved disse lån. Måske ville kendskabet til administrationsomkostningernes størrelse også føre til omlægning eller afskaffelse af visse mindre betydningsfulde afgifter. Omkostningsprincippet kan ligeledes give værdifuldt materiale til belysning af, om de rabatter, der opnås ved centraliseret indkøb til forskellige landsomfattende institutioner, opsluges af distributionsomkostninger, og det derfor er fordelagtigt helt eller delvis at overgå til decentraliseret indkøb – eller omvendt, at decentraliserede indkøb med fordel kan erstattes af centraliserede indkøb. Endelig skal nævnes, at hvis regnskaberne for statsinstitutioner eller arbejdsopgaver udviser overskud eller balancerer, vil fremtidige bevillinger til dem formentlig lettere blive godkendt af bevillingsmyndighederne, end hvis regnskaberne viser underskud. Og så er virkeligheden måske den, at overskudet eller balancen er fremkommet ved at man ikke har gennemført omkostningsprincippet og fordelt alle væsentlige omkostninger på institutionerne eller arbejdsopgaverne. Det er et spørgsmål, om bevillingerne i disse tilfælde ikke er opnået under urigtige forudsætninger, og om man ikke i betænkelig grad nærmer sig begrebet forvansket regnskabsaflægelse.

¹⁷⁾ Om forrentningen indenfor staten skriver E. Dige (Nogle Finansieringsproblemer. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1939, side 34): „Man vilde her faa et direkte vildledende Billede af Forholdene, hvis man undlod at postere Forrentning af Kapitalerne, og Budgetterne vilde komme til at betyde en direkte Tilskyndelse til Anvendelse af Kapital i Stedet for Arbejdskraft, også i Tilfælde, hvor noget saadant i Virkeligheden var driftsmæssigt tabgivende“.

IU. Afsluttende bemærkninger.

Foranstående omtale af statens budget og regnskab har vist, at man i årene fra 1912/13 har søgt at opbygge et regnskab analogt med de private virksomheders. Man har imidlertid nu skiftet standpunkt med hensyn til institutionerne udenfor § 2.

Der kan stilles mange forskellige krav til statens budget og regnskab. Det finanspolitiske krav om, at man direkte af budgettet og regnskabet skal kunne se nettopåvirkningen af indkomstdannelsen i samfundet, er nu stillet i forreste række, men synes alligevel kun delvis at blive opfyldt. Kravet til opdeling på omkostningsarter opfyldes kun i begrænset omfang, og der skelnes ikke tilstrækkeligt mellem væsentlige og uvæsentlige poster.

Målsætningen om at § 2-virksomhedernes regnskaber skal udarbejdes analogt med de private virksomheders opfyldes ikke, og udenfor § 2 er man ikke konsekvent med hensyn til afskaffelse af omkostningsprincippet. I øvrigt bør man sikkert også uden § 2 stræbe mod at gennemføre omkostningsprincippet dels for at sikre en økonomisk administration, dels af hensyn til, at man i et folkestyret samfund må kræve så rigtige regnskaber som muligt.

Sammenfattende kan man formentlig sige, at statens budget og regnskab er ret mangelfuldt.

September 1956.

Olaf Johansen.