

**STATSGÆLDEN,
DENS FORRENTNING OG AMORTISATION
SET FRA ET ADMINISTRATIVT OG
REGNSKABSMÆSSIGT SYNSPUNKT.**

Af Johannes Schaarup.

Administrationen af den danske Statsgæld er henlagt til Finansministeriets 2. Departement og udøves gennem de to Kontorer, Statsgældskontoret og Kontoret for udenlandske Betalinger, men disse Kontorer bærer kun Ansvar for den Maade, hvorpaa Laanene optages, forrentes og amortiseres derimod ikke for selve Optagelsen; Ansvar for Laanenes Optagelse maa lægges paa de Statskontorer eller Statsinstitutioner, som bruger Pengene. Dette Ansvar er naturligvis begrænset af det politiske Ansvar, som hviler paa Rigsdagen og de skiftende Ministre, men selv om dette Ansvar ikke er ringe, har Administrationen dog sin betydelige Andel, idet denne har det i sin Magt at kunne paavirke Bekostningen ved Gennemførelsen af de bevilgede Kapitalanlæg og i mange Tilfælde udgaar ogsaa Initiativet til Kapitaludgifterne fra Administrationen.

I Relation til de administrerende Statsinstitutioner og Kontorer maa Statsgældskontoret og Kontoret for udenlandske Betalinger saaledes betragtes som Statens Bank, som har til Op-gave at fremskaffe den for Driften af de forskellige Statsinstitutioner fornødne Kapital og være Mellemand mellem Laan-givere og Laantagere med Hensyn til Kapitalens Forrentning og Amortisation.

Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at Statsregnskabet anfører Statsgælden, men det maa ogsaa anføre, hvor Pengene er anbragte, saaledes at Finansministeriet til Stadighed kan have for Øje, hvorhen det skal rette sin Kritik over Statsgælden og hvorhen det skal stille sine Krav om Kapitalernes Forrentning og Amortisation.

Ifølge Statsregnskabet 1926—27 udgør Statsgælden... 1185 Mill. Kr.
 medens der i nedennævnte Statsforetagender og Aktiver
 er anbragt følgende Kapitaler:

1. I Statsvirksomheder	566	Mill. Kr.	
2. Domæner og Skove	46	" "	
3. Andre Statsejendomme og Anlæg	488	" "	
4. Tilgodehavender og Obligationer	191	" "	
5. Kassebeholdning	36	" "	1327 Mill. Kr.
			<hr/>
Forskellen			142 Mill. Kr.

repræsenterer altsaa Statens egen i de omhandlede Statsforetagender og Aktiver anbragte Kapital.

Imod denne Opstilling af Statens Balance har man til forskellig Tid og fra forskellig Side fremsat den Indvending, at den ikke var nogen reel Status, idet Aktiverne for Hovedpartens Vedkommende ikke kunde udbringes til den anførte Værdi og nærmest maatte karakteriseres som negative derved at de for Staten medførte Driftsudgifter og ikke Driftsindtægter.

Denne Indvending kunde være berettiget, saafremt det var Balancens Opgave at vise Statens reelle Formue, men dette er ikke Tilfældet; Balancens Opgave er den at vise, hvorledes Statens nominelle Formue og dens Laanemidler er anbragte og dens finansielle Betydning ligger deri, at den danner Grundlaget for Budgetteringen af de Indtægter, der skal paalignes Befolkningen henholdsvis til Formuens Restitution og Gældens Tilbagebetaling. Man kan derfor endog vove den Paastand, at jo ringere Aktivet viser sig at være, desto nødvendiggere bliver det at medtage det paa Balancen ikke blot for at udlevere den paagældende Kapitalanbringelse til kritisk Bedømmelse, men ogsaa og ikke mindst for at kunne dokumentere Nødvendigheden af de til dets fulde Afskrivning fornødne Indtægter.

En anden og mere berettiget Indvending gaar ud paa, at en Del af de paa Balancen opførte Aktiver ikke er tilvejebragte ved Laan eller at Laanene i hvert Fald nu er betydelig nedbragte; Indvendingen gaar med andre Ord ud paa, at Statsgælden for en Dels Vedkommende ikke skyldes de opførte Aktiver men er medgaaet til andre Formaal f. Eks. til Dækning af løbende Underskud. Ud fra den Opgave, som her er tillagt Statens Balance, er det naturligvis en Fejl, at disse af endnu uafviklede Laan afholdte Udgifter ikke findes paa Balancens Aktivside medens omvendt Statsejendomme og Anlæg, som forlængst er amortiserede, maaske endda oprindelig betalt af Skatterne, findes medtagne, men det vil i Praksis ikke være muligt, heller ikke politisk gennemførligt, at berigtige saadanne

Fejl; naar der derfor skal begyndes paa en ny og bedre Form for Paaligning af Bidrag til Gældens Forrentning og Amortisation, er der ingen anden Udvej end at overføre den nuværende Statsgæld paa de Aktiver, som findes paa Balancen, selvom man i enkelte Tilfælde gør Uret mod de Statsinstitutioner, som ikke har Andel eller kun en ringere Andel i Statsgælden, end den der herved tillægges dem.

Ligesom det paahviler de enkelte Statsinstitutioner at staa til Ansvar for og derfor ogsaa holde Rede paa de Kapitaler, som er anbragte i de under dem hørende Ejendomme og Anlæg, saaledes maa det ogsaa paahvile dem gennem deres Budgetter at søge Bevilling til Forrentning og Amortisation af den Kapital, som paa denne Maade er beslaglagt; dette gælder den uproduktive Kapitalanbringelse lige saa vel som den produktive, thi ellers faar man et ganske forkert Billede af de virkelige Udgifter ved Gennemførelsen af de forskellige Statsforetagender.

I de tidligere Finanslove d. v. s. før 1925—26 blev Udgifterne til Statsgældens Forrentning opført samlet paa § 24 altsaa som en Udgift, der skulde dækkes af Statens almindelige løbende Indtægter, vel nærmest Skatterne, medens Udgifterne til Gældens Amortisation blev opført samlet paa § 26, altsaa som en Udgift der skulde dækkes af Kapitalindtægterne eller af nye Laan; efter dette skulde det synes som om Statsgælden kun skulde afbetales ved Hjælp af nye Laan eller Kapitalindtægter, men saa galt var det nu heller ikke; paa Statsvirksomhedernes Driftsbudgetter blev nemlig opført en Udgift til Amortisation eller som det kaldes Afskrivning af den i Statsvirksomhederne anbragte Kapital og disse Beløb blev taget til Indtægt paa § 26 til delvis Dækning af Udgifterne til Gældens Amortisation. Paa Finansloven 1925—26 og følgende Aar har man i Overensstemmelse med Statsregnskabskommissionens Forslag fulgt det Princip, at Statsvirksomhederne ikke blot skal belastes for Amortisationen men ogsaa for Forrentningen af den i de paagældende Virksomheder anbragte Kapital og man har udstrakt dette Princip til ogsaa at gælde de øvrige Statsejendomme, derved at man paa de respektive Statsejendommers Driftsbudgetter opfører et Beløb til Forrentning og Amortisation af den i de paagældende Ejendomme og Anlæg anbragte Kapital. Finanslovsforslaget 1928—29 har imidlertid nu i et Sammendrag for hver Finanslovsparagraf udsondret disse Udgifter som uegentlige Bevillingsposter, antagelig for hermed at antyde, at disse Poster kun har en bogholderimæssig

Interesse. Generaldirektøren for de danske Statsbaner skal endog have udtalt, at det regnskabsmæssigt set var ganske ukorrekt at belaste Statsbanerne for Renter af den i Virksomheden anbragte Kapital og Generaldirektøren „kender heller ingen Privatvirksomhed, hvor Udbyttet til Aktionærene opføres som Udgiftspost paa Driftsregnskabet“.

Statsbanernes Generaldirektør og de som deler hans Anskuelser gør sig imidlertid skyldige i en for Forstaaelsen af Statens Finanser og deres Administration meget beklagelig Fejltagelse, thi den Kapital, som er anbragt i Statens Ejendomme og Anlæg, kan paa ingen Maade sidestilles med en Aktiekapital.

Som det fremgaar af Statens Balance er der i Statens Ejendomme og Anlæg samt Tilgodehavender m. m. anbragt en Kapital af ialt 1327 Mill. Kr., hvoraf 1185 Mill. Kr. skyldes bort. Staten ejer altsaa kun noget over 10 % af dens Aktiver; Resten er belaant og Forrentningen af denne Gæld kan desværre ikke karakteriseres som kun en bogholderimæssig Postering. Da den i Statsbanerne anbragte Kapital andrager 451,240 Mill. Kr., vil dette altsaa sige, at Staten heraf ejer 45 Mill. Kr., medens Resten 406,240 Mill. Kr. er belaant og medfører for Staten en positiv Renteudgift; at denne Rente af administrative og laanetekniske Grunde maa betales af Finansministeriet, kan ikke ændre den Realitet, at Gælden skyldes Statsbanerne og maa betales af disse og det er denne Realitet, som det har været Statsregnskabskommissionens Formaal at klarlægge gennem de paa Finansloven foretagne Renteposteringer. Et privat Aktieselskab vil sikkert ogsaa opføre Renterne af dets Obligationsgæld som Driftsudgift, og Sammenligningen med et saadant privat Selskab er derfor kun rigtig forsaavidt angaar Forrentningen af de 45 Mill. Kr., som er Statens egen Kapital, men gælder ikke Forrentningen af de 406 Mill. Kr., som med Finansministeriet som Mellemand maa betales til Statens inden- og udenlandske Kreditorer.

Naar der imidlertid paa Finansloven ogsaa posteres en Rente af Statens egen Kapital, er det ud fra den Opfattelse, at hvad det gælder om at klarlægge gennem Finansloven og Statsregnskabet er Statens virkelige Udgifter til Driften af de forskellige Statsforetagender og der er i saa Henseende ingen Forskel paa, om den Kapital, som er anbragt i de forskellige Statsforetagender, er laant eller tilvejebragt ved Hjælp af egen Formue, thi i det ene Tilfælde medfører den paagældende Kapitalanbringelse en positiv Renteudgift i det andet Tilfælde et Tab af Renteindtægt. Tidligere har det for de enkelte Statsinstitutioner — bevillingsmæssigt set — været ganske uden

Interesse, om de af dem benyttede Bygninger og Anlæg kostede 100,000 Kr. mere eller mindre, thi vedkommende Statsinstitution skulde ikke søge Bevilling til Forrentning og Amortisation og den Tanke er derfor ogsaa ret nærliggende, at netop denne Omstændighed har medført et stærkere Forbrug af Laanemidler end strengt nødvendigt.

Statsbanerne f. Eks. kunde endog tidligere være interesseret i at lægge saa mange Udgifter som muligt over paa § 26 „Udgifter af Laan eller Kapital“, thi derved blev det i Stand til at slaa to Fluere med et Smæk nemlig baade at kunne fremvise et fint Driftsresultat og et smukt Aktiv, medens enhver Forøgelse af Anlægget under den nugældende Regnskabsform vil mærkes paa Driftsregnskabet som en forøget Udgift til Forrentning, et Forhold som sikkert ikke vil undlade at øve sin Indflydelse paa fremtidige Dispositioner over Finansministeriets Laanemidler.

Det er derfor heller ikke uforstaaeligt, om man fra Administrationens Side nu stiller sig noget fjendtlig overfor det Paalæg at skulle svare Renter og Afdrag af Bygninger og Anlæg, hvis Forrentning og Amortisation man ikke hidtil har følt Byrden af og ud fra den Betragtning, at jo mindre der skal opføres paa vedkommende Institutions Driftsbudget til Renter og Afdrag, jo bedre Mulighed bliver der for at faa bevilget de attraaede Beløb til andre Driftsudgifter, er det ikke unaturligt, om man fra Administrationens Side foretrækker den tidligere Ordning, hvorefter Finansministeriet paatog sig Forpligtelsen til at skaffe Bevilling til Forrentning og Amortisation af Gælden uden at skulle gøre Rede for, hvorfra den skrev sig.

Finansministeriet maa altsaa betragtes som en Art Mellemand mellem Statens Laangivere og Statens laaneforbrugende Institutioner ikke blot med Hensyn til Laanenes Optagelse men ogsaa med Hensyn til Laanenes Forrentning og Amortisation.

Finansministeriet maa altsaa hos de forskellige Statsinstitutioner indkræve — det sker ved en bogholderimæssig Postering — disses Andel i Forrentningsudgiften.

Statens Aktiver andrager som tidligere nævnt	1327 Mill. Kr.
medens Gælden andrager.....	1185 „ „
Forskel.....	142 Mill. Kr.

Da Finansministeriet lader de forskellige Statsinstitutioner forrente hele den i de paagældende Institutioner anbragte Kapital, altsaa ogsaa Statens egen Kapital, vil det ses, at Finansministeriet paa sin Rente-Konto kan faa Renter af 1327 Mill. Kr. medens den som Udgift kun faar Renter af 1185 Mill. Kr.;

forudsat at Renten er den samme baade for Indtægt og Udgift f. Eks. 5 % skulde Renteoverskudet altsaa blive 5 % af 142 Mill. Kr. — 7,100,000 Kr.

Ligesom man fra enkelte Sider har fundet det besynderligt, at Staten paa sin Aktivside opførte Aktiver, som man i en privat Virksomhed ikke vilde anerkende som Aktiver, saaledes har man ogsaa fundet det besynderligt, at Statens Rente-Konto fremviste et Overskud, men naar Statens Balance udviser et Overskud af Aktiver, er der jo i og for sig ikke noget besynderligt i, at ogsaa Rente-Kontoen viser et Overskud, tværtimod maatte det skyldes en Fejl i Finansministeriets Administration af Statens Penge, om Rente Kontoen udviste Underskud.

Finansministeriet har beregnet Renten af den i Statsejendomme og Anlæg anbragte Kapital til 5 % og Renten udgør for 1927—28 ca. 53,6 Mill. Kr. Renterne af Statens Tilgodehavender og Kassebeholdning andrager 5,7 Mill. Kr. § 3 Rente-Kontoen udviser herefter en Indtægt af 59,3 Mill. Kr. Forrentningen af Statsgælden andrager 51,6 Mill. Kr. Der bliver herefter et Renteoverskud af 7,7 Mill. Kr., hvilket vil sige, at Finansministeriet kan notere en Rente af Statens egen Kapital paa ca. 5,3 %. Rentesatsen 5 % blev imidlertid fastsat paa et Tidspunkt, hvor den høje Kurs paa fremmed Valuta bragte Statens Renteudgift op til gennemsnitlig at udgøre 5 %, men da den gennemsnitlige Rente af Statsgælden nu andrager ca. 4½ %, kunde der maaske være Grund til ikke at debitere Statsinstitutionerne for mere end 4½ % af den i de paagældende Institutioner anbragte Kapital; sker dette, formindskes Renteoverskudet med 5,5 Mill. Kr. til 2,2 Mill. Kr., d. v. s. Finansministeriet kan kun notere en Rente af Statens egen Kapital paa 1½ %; dette ringe Udbytte har sin Forklaring deri, at den gennemsnitlige Rente af Statens Tilgodehavender og Kassebeholdning kun andrager 2½ %. Naturligvis kan Staten ikke forvente at faa sine Tilgodehavender og Kassebeholdning forrentet med samme Renteprocent, som maa svares af Statsgælden, men Forskellen er dog større end man paa Forhaand maatte antage; Forklaringen er sikkert ogsaa den, at Staten har en Del Tilgodehavender, som ikke forrentes eller i en eller anden Hensigt forrentes med en særlig lav Rente, men dette er netop et af de Forhold, som de kritiserede Renteposteringer skulde hjælpe til at afsløre.

Medens det maa være Finansministeriets Opgave at faa Rente-Kontoen til at balancere med et Overskud svarende til en rimelig Rente af Statens egen Kapital og Finansministeriet

derfor maa være berettiget til at debitere de forskellige Statsinstitutioner for en Rente af den i de paagældende Institutioner anbragte Kapital beregnet efter den Rentesats, hvorefter Finansministeriet maa forrente Statgælden, kan det ikke stille samme Krav med Hensyn til Amortisationen.

Statsgælden amortiseres nemlig paa forskellig Maade, idet nogle Laan har en lang Løbetid, andre en kort, nogle amortiseres ved aarlige Afdrag, andre skal indfries paa een Gang og endelig haves der Laan, som er helt uamortisable. Der maa derfor med Hensyn til Amortisationen træffes et særligt Arrangement med de forskellige Statsinstitutioner og et saadant er truffet gennem de bevilgede Afskrivninger, hvis Formaal er efterhaanden gennem Oplæg af løbende Indtægt at frigøre de i Statsejendomme og Anlæg bundne Kapitaler. Paa dette Omraade indeholder den nye Form for Statsregnskab og Finansloven en Forbedring ikke blot rent regnskabsmæssig set men ogsaa økonomisk, idet der nu ved Bedømmelsen af de for Statens Drift fornødne Skatter maa tages Hensyn til, at disse ogsaa skal dække Udgifterne ved en Amortisation af de i Statens Ejendomme og Anlæg bundne Kapitaler, altsaa ikke blot som tidligere Statsvirksomhederne, men ogsaa de andre Statsejendomme.

Den Kapital, som er bunden i Statsvirksomheder og Statsejendomme, andrager 1,100 Mill. Kr. og herpaa afskrives aarligt mellem 17—18 Mill. Kr., altsaa en i Forhold til de bundne Kapitaler meget beskedne Amortisation, men naar de samme Statsvirksomheder og Statsinstitutioner aarlig kræver ny Kapital, ialt mellem 20—30 Mill. Kr. til Anbringelse i faste Ejendomme og Anlæg, kan Finansministeriet ikke ad denne Vej blive i Stand til at nedbringe Gælden; naar Balancens Aktivside ikke kan nedbringes, idet der anbringes lige saa mange nye Kapitaler, som der afskrives eller afbetales paa de tidligere bundne Kapitaler, kan Balancens Passivside heller ikke nedbringes. En Nedbringelse af Statsgælden kan derfor kun ske derved, at de laante Kapitaler erstattes med egne Kapitaler altsaa enten gennem et Overskud paa det løbende Regnskab eller gennem særlige for Formuen reserverede Indtægter.

I Gads danske Magasin har for nylig Sekretær i Finansministeriet cand. jur. Fritz Wolfhagen i en financier Studie om Afvikling af Statsgæld gjort sig til Talsmand for den Tanke, at afvikle den danske Statsgæld ved Hjælp af et „synkende Fond“. Denne Tanke er — som Forfatteren selv oplyser — ikke ny, tvertimod meget gammel, og Systemet bestaar, kort fortalt deri,

at man paa een Gang udskiller et vist Beløb af Statens liquide Kapital i et særligt Fond og lader dette vokse med Renter og Rentes Rente, indtil Fonden er bleven saa stor, at Statsgælden, eller den Del af denne som Fonden har været bestemt for, kan dækkes. I Artiklens Slutning bemærker Forfatteren, at en Matematiker vil ryste paa Hovedet over den „Fortjeneste“, der opnaas ved Benyttelsen af et saadant „synkende Fond“ thi, siger han, i sin inderste Kerne hviler hele Systemet i Virkeligheden paa en Fiktion og Forfatterens Hensigt med at stille Forslaget har antagelig ogsaa været den derved at maskere Udgifterne til Gældens Amortisation.

Systemet er iøvrigt ikke ukendt indenfor Finanslovens Rammer, idet Statslaanefonden er baseret paa dette Princip. For nemlig ikke at ulejlige Regering og Rigsdag med hvert Aar at skulle bevilge Midler til Udlaan til Landarbejdere og hvem der nu ellers falder ind under Laanefondens Omraade blev det ved Lov af $\frac{22}{4}$ 1904 bestemt at henlægge 30 Mill. Kr. til dette særlige Laanefond og lade dette Fond vokse med Renter og Rentes Rente. Henlæggelsen af Renterne skal efter Loven vedblive, indtil anderledes ved Lov bestemmes, og da Loven endnu ikke er ændret, er Fonden vokset til 62 Mill. Kr.; det maa endda bemærkes, at Fonden ved Udgangen af 1928—29 vil have udlaant 79 Mill. Kr., idet den overtrækker sin Konto hos Finansministeriet med 17 Mill. Kr., er Beløb, som tilmed vistnok ikke forrentes, i hvert Fald kan det ikke ses af Anmærkningen til Finansloven, at dens § 3, „Rente-Kontoen“ faar Renter af disse 17 Mill. Kr.; maaske ligger heri noget af Forklaringen paa det tidligere omtalte ringe Udbytte af Statens Tilgodehavender og Kassebeholdning, idet Rente-Kontoen herved gaar tabt af ca. 800,000 Kr.

Systemet med at afsætte et Beløb til et eller andet Formaal og saa lade dette Beløb vokse med Renter og Rentes Rente har altsaa, forsaavidt angaar Laanefonden, vist sig særdeles brugbart til Maskering af Statens virkelige Udgifter, men i al Almindelighed bør man vel nok mene, at Finanserne styres bedst, naar Kortene lægges aabenlys paa Bordet.

Den nuværende Form for Statsregnskab og Finanslov aabner Mulighed for at erhverve sig den fulde Oversigt over Statens Finanser og Mulighed for at kunne bedømme Virkningerne af Statens Laaneforbrug paa de forskellige Ministeriers Budgetter; jo før man derfor overfører Kritikken fra Finanslovens Form til dens Indhold, desto tidligere bliver man klar over de Forholdsregler, der bør tages til en varig Nedbringelse af Statsgælden.