

Om offentligt Regnskab.

Af

N. Westergaard.

Naar Kontorchef Warming i forrige Hæfte af dette Tidsskrift (Side 61 ff) bebrejder »den nye Regnskabsform«, at den fremstiller den offentlige Økonomi i optimistisk Belysning, er han uretfærdig mod Formen. Et Kasseregnskab, der jo blot noterer Kassens Ind- og Udbetalinger, kan, naar der noteres rigtigt, aldrig lyve. Det viser paa Øre, hvad der er af kontante Penge. Men mere kan det heller ikke vise; det kan ikke vise Økonomien, der beror paa Tilstanden i hele Formuen, hvoraft den kontante Beholdning kun er en enkelt Bestanddel. Dertil kræves et Regnskab for hele Formuen, et Formueregnskab, der vel at mærke ikke, som Warming gaar ud fra, er et Regnskab, der blot viser Bevægelserne mellem Aktiver og Passiver, men desuden og navnlig viser Formuens Stigen eller Fald, som ses paa Vindens og Tabs- med tilhørende Driftsregnskab. Hvis Formuens Aktiver og Passiver alle har en Værdi, der er absolut givet, kan Formueregnskabet, naar de virkelige Beløb noteres, heller ikke lyve. Men den meste Formue, ialtfald den offentlige Formue, indeholder Aktiver, hvis Værdiansættelse beror paa et Skøn, og deriblandt særlig Aktiver, der forbruges i Driften, som Anlæg og Inventar. Hvad disse angaar, afhænger Regnskabets Rigtighed af den Ærlighed og Kyndighed, hvormed der skønnes om deres Værdi. Det ses let af Tabellerne I og II

(foregaaende Hæfte, Side 46—49), at Aarets Driftsoverskud stiger og dets Driftsunderskud falder, jo mere man formindsker Udgiftspost 20. Forbrug af Anlæg og Inventar; og hvis Skattepaalægets Omfang afhænger af de ventede Driftsudgifters Størrelse, nedsætter man sin årlige Skatteindtægt ved at nedsætte det årlige Afskrivningsbeløb. Sættes dette lavere end i Forhold til Aktivets Varighed, bliver dets bogførte Værdi efterhaanden højere end dets virkelige, og Opsamlingen til dets Fornyelse utilstrækkelig, saa at Gælden stiger uden reel Aktivforøgelse. Et almindeligt Formuerenskab kan altsaa formelt være rigtigt og dog lyve, fordi Aktivforbruget og dermed Aktivbeløbet er urigtigt anslaaet. Formen har intet Ansvar for Indholdet. Men er dette ærligt, giver Regnskabet ogsaa en Fremstilling af Økonomien, hvorpaa der kan stoles. Og anden regnskabsmæssig Fremstilling kan ikke gives. Vil man som Warming læse en saadan ud af Statens Kasse-regnskab for det enkelte Aar — og det forleder dets Benævnelse som Aarets Statsregnskab mange andre til —, faar man et falsk Syn, og det vil altid være optimistisk.

Det vil ses af følgende Sammendrag af de 4 sidste Kasseregnskabs Indtægter og Udgifter, foretaget i Mill. Kr. efter Tabellerne S. 46—49 ¹⁾.

	1906—07	1907—08	1908—09	1909—10
Kassebeholdning ved Aarets				
Begyndelse	24,6	37,7	42,1	27,5
Løbende Indtægter	139,8	147,8	150,7	141,9
Diverse Gevinst	0,2	0,2	0,2	0,2
Forøgelse af Gæld	18,2	»	»	47,7
	182,8	185,7	193	217,3
Løbende Udgifter	115,7	123	138,2	144,7
Diverse Tab	3,5	11,1	0,1	4,2
Forøgelse af Anlæg og Netto-				
forøgelse af andre Aktiver	25,9	7,5	25,2	38,9

¹⁾ Bortset fra Afskrivningsbeløbet, der som Kasseregnskabet uvelegkommende fradrages paa begge Sider, indeholder de saa godt som udelukkende Statsregnskabs Kasseposter, se p. 12.

Formindskelse af Gæld.....	>	2	2	>
Kassebeholdning ved Aarets Slutning	37,7	42,1	27,5	29,5
	182,8	185,7	193	217,3

Hvor ser de 2 sidste Aar uskyldige ud? 19^{08/09} har endnu betydeligt Overskud af løbende Indtægter; er Kassebeholdningen gaaet ned med 14,6, er til Gengæld 27,2 Mill. Kr. anvendt til Anlæg, Aktivforøgelse og Formindskelse af Gæld. 19^{09/10} har et Underskud af løbende Udgifter af blot 2,8 Mill. Kr.; overfor Gældsstigningen 47,7 staar 45,1 til Forøgelse af Kassebeholdning, Anlæg og Aktivforøgelse og Dækning af ekstraordinære Tab.

Se derimod et ærligt Formueregnskab i min Opstilling.

I. Regnskab over Formuefremgang og Formuetilbagegang:

	1906—07	1907—08	1908—09	1909—10
Formue ved Aarets Begyndelse, jfr. p. 36	115,4	122	121,5	119,4
Driftsindtægter	139,8	147,8	150,7	141,9
Diverse Gevinst	0,2	0,2	0,2	0,2
	255,4	270	272,4	261,5
Driftsudgifter	129,9	137,4	152,9	159,9
Diverse Tab	3,5	11,1	0,1	4,2
Formue ved Aarets Slutning	122	121,5	119,4	97,4
	255,4	270	272,4	261,5

II. Regnskab over Formuebevægelserne:

Formue ved Aarets Begyndelse	115,4	122	121,5	119,4
Forøgelse af Aktiver	24,8	>	>	25,7
Formindskelse af Gæld	>	2	2	>
	140,2	124	123,5	145,1
Formindskelse af Aktiver ..	>	2,5	4,1	>
Forøgelse af Gæld	18,2	>	>	47,7
Formue ved Aarets Slutning	122	121,5	119,4	97,4
	140,2	124	123,5	145,1

Her er ingen Tvivl om Karakteren af de 2 sidste Aar. Hvis 19^{08/09} havde haft samme Aktivforøgelse og -formindskelse som 19^{07/08} — og det er jo tildels vilkaarlige Omstændigheder, der her er bestemmende —, vilde Kasseregnskabet have vist en Fremgang af 3,1 i Stedet for en Tilbagegang af 14,6 Mill. Kr., og ingen vilde have anet Faren, hvorimod min Opstilling vilde vise det samme Driftsunderskud af 2 Mill. Kr. Warming kalder dette Underskud »beskedent«, men det er en Kasseregnskabsbetragtning. Paa Kasseregnskabet er man vant til Spring; Kassebeholdningen maa stige og falde. Men Formuen skal stadig vokse. Formindskes Væksten, betyder det her, at Udgifterne stiger stærkere end Indtægterne, og det maa vække Uro, selv inden man er naaet til Formuenedgang, Underskud. Havde man af et rigtigt aflagt Regnskab for 19^{06/07} og 19^{07/08} kunnet se, at man ikke kunde formindske Indtægterne og forøge Udgifterne med ialt mere end 10 Mill. Kr. uden med Sikkerhed at hidføre et aarligt Formueforbrug, havde man i 1908 og 1909 ikke kastet med Millionerne i Blinde, som man gjorde, og vi havde staaet bedre nu.

Paa Grundlag af Kasseregnskabet for 19^{08/09}, der viser en Kassenedgang af 14,6 Mill. Kr., noterer Statens Status pr. 31/3 09 — korrekt efter Regnskabsformen — en Formuefremgang af 5 Mill. Kr., eller 7 Mill. Kr. gunstigere end et korrekt Formueregnskab vilde vise. Jeg opgjorde S. 29 en Formuetilbagegang for Staten i de sidste 10 Aar af 37 Mill. Kr.; efter Statens Regnskabsopstilling skulde der være en Fremgang af 52 Mill. Kr. Hvilken Regnskabsopstilling maner herefter Statens Forvaltere til størst Forsigtighed, Statens eller min? Forskellen skyldes væsentlig, at Statens Regnskab ikke kender den Udgift, der udgøres af den aarlige Forringelse af Anlæg og Inventar. Næsten alle Kommuner udenfor Hovedstaden følger samme Regnskabsmetode som Staten; derfor kan det med Sikkerhed hævdes, at den Formuefremgang, Warming S. 69 noterer for disse Kommuner fra 1888 til 1909, ikke har

nogen Realitet. En nøgtern Opgørelse vil vise, at Nettoformuen er uforandret: paa den ene Side har Regelen om Laans Betaling af de ordinære Indtægter indenfor et vist Tidsrum i Forbindelse med begrænset Anlægsforøgelse ved ordinære Indtægter virket som en passende Afskrivning; paa den anden Side er der ikke paalignet større Skatter end nødvendigt til Udgifternes Dækning, saa at ingen Formueopsparing har kunnet finde Sted¹⁾.

Naar Warming anfører, at »den nye Regnskabsform« legitimerer letsindig Laanepolitik og modvirker Opsparing, er han atter uretfærdig mod Formen. Naar Indholdet er urigtigt, naar man opstiller altfor lave aarlige Afskrivningsbeløb, saa kan Formen legitimere en endog meget letsindig Laanepolitik²⁾. Men med Ærlighed og Kyndighed er Besindigheden vel garderet: Idet Kravet om, at Formuen bevares, er en Minimalfordring, ikke som Warming gaar ud fra en Maksimalfordring, vil man da i Budgettet, der er bestemmende for Skatternes Størrelse, sætte Udgifterne saa højt og Indtægterne saa lavt, at der er Garanti mod Underskud paa Regnskabet, som altsaa regelmæssig vil vise Overskud, der vil forøge Formuen. Den aarlige Afskrivning af Anlæg og Inventar — hvad enten det er anskaffelse for beholdne Midler eller for Laan — vil medføre en Opsamling af kontante Beløb, som vil modvirke Gældsstigning. Med bevægelige Skatter vilde Staten næppe have naaet større Driftsoverskud i de ti Aar, end Tabellerne S. 46—49 viser. Men vi vilde til Dækning af Tiaarets sam-

¹⁾ Medens man paa Grundlag af et Formuebogholderi let kan opstille et nøjagtigt Kasseregnskab, kan man som anført af mig i Nat. Tidsskr. 1910 S. 45—46 vel under et Kassebogholder ved Hjælp af Versurer og Regnskabslister affatte en Aarsopgørelse, der rigtigt viser Formuefremgang og -tilbagegang og Formuens Størrelse og Fordeling, men det bley langt mere indviklet end et rationelt Bogholderi og manglede dettes Overskuelighed og Sikkerhed mod Fejl, sml. Frederiksberg ældre Regnskab og jfr. Hages Haandbog (3. Udg.) p. 1208—1215.

²⁾ Jfr. Raadmand Hages Advarsel til Københavns Kommune under dens sidste Budgetforhandling, Forh. p. 1462—4.

lede Udgift til Anlæg og Inventaranskaffelser, stor 170 Mill. Kr., gennem den beregnede Afskrivning have opsamlet 140 Mill. Kr. De 170 Mill. Kr.s Anlægsudgifter havde altsaa kun legitimeret 30 Mill. Kr. af Gældsstigningen. Havde man derimod med bevægelige Skatter anvendt en Regnskabsform, der ikke kendte Afskrivningsudgiften, kunde man næppe paa Udgiftshensyn have motiveret en større supplerende Skat end nødvendigt til Dækning af de stipulerede Laaneafdrag paa ialt ca. 20 Mill. Kr. udover de løbende Udgifter, og de 170 Mill. Kr.s Anlægsudgifter havde da legitimeret en Gældsstigning af 150 Mill. Kr.

At anvende en ekstraordinær Afskrivning i et godt Aar, som Warming anbefaler S. 67 Noten, er formaals-tjenligt for et Aktieselskab, der paa den Maade undgaar at fordele en Del af Overskudet som Udbytte til Aktionærerne, men Staten og Kommunen behøver ikke en saadan Fremgangsmaade for at beholde et Regnskabs-overskud, og da en ekstraordinær Afskrivning forringer det Beløb, det paahviler kommende Aars Skatteydere at afbetale, vilde den direkte modvirke Formueopsparing. Et andet er, naar man paa Budgettet, der er bestemmende for Aarets Skatteindtægt, opfører en ekstraordinær Afskrivning. Derved forøger man Aarets Indtægter og derved faktisk Formuen.

I det hele maa det jo erindres, at naar det for Staten og Kommunen gælder at føre et ordentligt Regnskab, er det hovedsagelig for derigennem at faa Rette-snoeren for, hvormeget man gennem Budgettet skal paalægge Skatteyderne. En Skole holder lige længe og Kullene er lige dyre, enten man fører Regnskab eller ikke; men Skatteyderne vil ikke betale mere end de er nødt til, og overfor dem har man altsaa Godtgørelse nødvendig. Paa et Budget, der i løbende Række har Drifts-indtægter, Skatter og Laan, Driftsudgifter, Anlægsudgifter og Laaneafdrag, kan Aarets Skatteydere forstaa, at de skal betale Driftsudgifter og Laaneafdrag ved Supplering af

Driftsindtægterne, men de kan ikke forstaa, at 50 000 Kr. til en Kloak ikke skal afholdes af Laan, naar 200 000 Kr. til en Skole afholdes paa denne Maade. En saadan Regnskabsform fører til, at man kun paalægger Aarets Skatteydere Laaneaafdragene, og tager alle Anlægsudgifter af Laan uden Hensyn til, om Anlægernes Varighed falder sammen med Laanets Amortisationstid. Naar derimod Afskrivningsudgiften paalignes Skatteyderne i Stedet for Laaneaafdraget, er der — naar Afskrivningen er tilstrækkelig hurtig — Garanti imod, at Anlægsudgiften overføres fra Nutiden til Fremtiden. Deri er Warming sikkert enig med mig; vi taler blot et forskelligt Sprog. En Anlægsudgift kan ikke legitimere en endelig Gældsstigning; den skal betales af Driften indenfor det Tidsrum, den gør Nytte. Men selvom en Anlægsudgift kan afholdes uden Laan, fordi man er i Besiddelse af Overskudsopsamlinger, forlanger jeg, at de kommende Aar, som faar Nytte af Anlægget, gennem Afskrivningen skal restituere Anlægsbeløbet. Afholder man det hele Beløb af et enkelt Aars Skatter i Stedet for at notere et Overskud og afholde Anlægsudgiften deraf, fritager man uden Grund de kommende Aar for at opsamle Beløbet. Naar en By skal afholde et stort Beløb til Vej- eller Kloakanlæg, maa den ligesaavel som, hvor det drejer sig om en Skole, fordele det paa en Række af Aar. Men det er jo netop det, jeg gør ved — hvad enten Beløbet foreløbig afholdes af Laan eller Beholdning — at optage det som Aktiv og nedskrive det hvert Aar med det Beløb, der føres til Udgift som Afskrivning. At det ikke afskrevne Beløb staar som Aktiv, er et Udtryk for, at det paahviler en kommende Række Aars Skatteydere at betale det; det er, om man vil, en Fordring paa de kommende Aars Skatteydere, hvis Sikkerhed ligesom hele Kommunens Økonomi hviler paa, hvormeget Skatteevnen kan spændes. Der er ikke mindre Grund til at opføre et Vej- eller Kloakanlæg som Aktiv end et Skoleanlæg. Motivet til at opføre det er i begge Tilfælde, at Kommunen har anlagt en Kapital

til Opfyldelse af en Forpligtelse, og at denne Kapital skal tilbagebetales af Fremtidens Driftsindtægter, eventuelt supplerede med Skatter.

Som før sagt, er Regnskabsformen ingen Hindring for Formueopsparing, den giver Rum for dette som for ethvert andet økonomisk Skridt. Formuens Bevaring er Minimalfordringen, som der hidtil har været særlig Grund til at pointere; men deri ligger ikke en Afvisning af Opsparingens Berettigelse, heller ikke i, hvad jeg stadig fastholder, at man i dette Øjemed vilde belaste Aarets Skatteydere for stærkt til Bedste for Fremtiden ved at lade Driften bære Anlægsanskaffelserne i Stedet for Afskrivning. Warmings Forslag til Gennemførelse af Formueopsparing er sikkert for indviklet og rammer de haardt forspændte Kommuner haardest. Mit Forslag om at paalægge Skatteyderne Renterne af den beholdne Formue, som de nyter og bruger, rammer alle lige og ingen for haardt, og det vilde med 4 % Rente om Aaret fordoble Formuen i 18 Aar. At rige Kommuner opsamlede større og større Formuer, fattige intet, kan ikke indvendes, ti Formaalet er jo kun at opsamle indenlandsk Kapital, saa at man undgik som nu i større og større Omfang at afgive sine Indtægter til Udlandet i Form af Renter, og det undgaar man, naar Staten og de rige Kommuner kan staa som Laan-givere af egne Midler. Hvis der var saa stor Sparsommelighed i Landet, at Staten og Kommunen kunde faa fornøden Kapital gennem indenlandske Laan, var der ingen Grund til gennem Skattepaalæg at flytte Formuen fra Borgerne til det offentlige, ialtfald afset fra en saadan Foranstaltnings sociale Betydning. Rent økonomisk var det sundere at lade Formuen blive hos det sparende Folk end ved Opsamling at forlede det offentlige til ødsle Foranstaltninger. Naar det offentlige ved forsvarlige Afskrivninger sørgede for, at Gælden ikke oversteg Aktivernes faktiske Værdi, vilde Rentebyrden aldrig blive overvældende.

Det simple Formueregnskab for en lille Kommune vil enhver Sogneraadsformand kunne præstere efter ske-

matisk Anvisning. Men iøvrigt var det den letteste Sag at etablere et Centralbogholderi for alle Landets Sogne-, Amts- og mindre Bykommuner; det kunde bestrides af en Bogholder og faa Assistenten. Kommuneformændene behøvede da kun som nu at føre deres konterede Kassebog, og man opnaaede at faa et godt, ensartet og paalideligt Bogholderi, der kunde udføre en effektiv Revision af Kommuneformændenes Kasseregnskab i Løbet af Regnskabsaaret, saa at der faa Maaneder efter hvert Regnskabsaars Udløb kunde foreligge et revideret Formueregnskab for alle disse Kommuner. Saa kunde Statens statistiske Bureau rigtigt notere ikke blot Skatter og Gæld, men ogsaa Driftsudgifter og Driftsindtægter, Formuens Stigning og Fald og dens hele Fordeling.

Warmings Indvendinger S. 78—79 mod den formelle Inddeling angaar ikke Regnskabsformens Væsen. De er hentede fra Københavns Regnskab og gælder f. Eks. ikke det frederiksbergske, hvor Fælleskonti er underinddelte. At jeg ikke har kunnet føre Inddelingerne tilstrækkeligt igennem i min Opstilling af Statens Regnskaber, skyldes manglende Oplysninger i Kasseregnskaberne.