

NOGLE FINANSIERINGSPROBLEMER I DEN OFFENTLIGE HUSHOLDNING

FOREDRAG I NATIONALØKONOMISK FORENING DEN 24. JANUAR 1939

Af E. DIGE

DE efterfølgende Betragtninger udspringer ikke af teoretiske Overvejelser i Studerekamret, men er derimod et Forsøg paa at samle nogle af de vigtigste af de Problemer, som umiddelbart melder sig under det praktiske Arbejde indenfor den offentlige Husholdning. Jeg skal dog straks tilføje, at en meget stor Del af Problemerne fra den daglige Arbejdsmark i Virkeligheden kun har ringe almen Interesse, men kun er af mere intern teknisk Natur. Selv i de Tilfælde, hvor man under Kontrollen med Statsbudgettet omgærder Afgørelserne med principielle Betragtninger, er Forholdet ofte det, at disse Betragtninger overvejende tjener et rent defensivt Formaal, nemlig det at holde sig truende Udgiftsbyrder fra Livet ved at iklæde sig de ubrydelige Princippers mest afskrækkende Krigsmaling. Jeg skal imidlertid forsøge at holde mig til de Spørgsmaal, som har en mere almen Interesse, og jeg skal søge at samle Spørgsmaalene paa en saa anskuelig Maade som muligt. Men jeg vil dog straks tilføje, at jeg ikke vil gøre noget Forsøg paa at følge noget forud fastslaaet videnskabeligt Skema, men foretrækker at lade Spørgsmaalene komme i den Form og Orden, hvori de naturligt melder sig for en rent praktisk Betragtning.

Der er endnu en Ting, jeg gerne vil bemærke til Indledning. Paa Forhaand vil det maaske være rimeligt at vente, at man ved Behandlingen af Finansieringsproblemer i den offentlige Husholdning kan høste et betydeligt Udbytte ved Sammenligninger med Forholdene i andre Lande, og det er ogsaa klart, at saadanne Sammenligninger ofte kan have Værdi, men ikke nær i det Omfang, man rent umiddelbart skulde tro. For det første er Forudsætningerne som oftest saa forskellige paa afgørende Punkter fra

Land til Land, at Sammenligninger i Reglen bliver i høj Grad betingede. Og dernæst er Forholdet det, at næsten alle de civiliserede Lande under den Udvikling, der er foregaaet og stadig foregaar, er kommet saa langt ind i offentlig Styrelse og Regulering af Landenes Økonomi, at ethvert nogenlunde betydningsfuldt offentligt Finansieringsproblem vil være rigelig repræsenteret indenfor Landet selv. Jeg vil derfor i alt væsentligt holde mig til Eksempler fra danske Forhold.

Forinden jeg vender mig til de øvrige Finansieringsproblemer maa jeg nævne den Hovedsondring, som rent praktisk er den vigtigste indenfor den offentlige Husholdning, nemlig Sondringen mellem Drift og Anlæg. Der kunde let holdes et helt eller flere Foredrag om dette ene Spørgsmaal, men jeg skal afholde mig derfra og kun fremhæve enkelte af de vigtigste Træk, der i denne Henseende er særlig karakteristiske for den offentlige Husholdning.

Først er der Anledning til at nævne selve Spørgsmaalet om, hvorvidt der overhovedet er Grund til at sondre mellem Drift og Anlæg indenfor den offentlige Husholdning. For den, der er indstillet paa at bedømme Forholdene ud fra Erhvervslivets Forudsætninger, vil det maaske lyde mærkeligt, at dette overhovedet kan diskuteres. For en Erhvervsvirksomhed vilde man jo altid betragte det som en selvfølgelig Grundsætning, at Drift og Anlæg holdes nøje adskilt. Men ser man paa de offentlige Husholdninger baade herhjemme og i Udlandet, viser det sig, at man først paa et meget sent Tidspunkt er kommet ind paa en virkelig Sondring af denne Art, og for Staternes Vedkommende er der vistnok indtil fornylig ingen andre end Danmark, der har forsøgt en virkelig konsekvent Løsning af dette Spørgsmaal. For Danmarks Vedkommende skete den sidste afgørende Reform i denne Henseende i 1925 ved en Omlægning, der gennemførtes af daværende Finansminister Bramsnæs, og som i det væsentlige hvilede paa det forberedende Arbejde, der var gjort af en særlig Regnskabskommission, hvoraf Bramsnæs selv var Medlem.

Naar Staterne altsaa har været og stadig er saa tilbageholdende med at gennemføre en rationel Sondring mellem Drift og Anlæg, vil mange maaske være tilbøjelige til at ty til den saa ofte benyttede Forklaring om de offentlige Myndigheders Stivhed og Langsomhed, naar det gælder at følge Trit med Udviklingen. Men uden at komme ind paa en Diskussion om Berettigelsen af denne almindelige Antagelse vil jeg gerne fremhæve, at der er andre

og tungtvejende Grunde, som kan forklare Forholdet paa dette Omraade.

For det første har det almindelige Kasseregnskab det Fortrin, at det er simpelt og ligetil at forstaa, i hvert Fald set ud fra et Likviditetssynspunkt. Det har sin særlige Betydning for en offentlig Husholdning, dels fordi Budgetterne skal forelægges og behandles af store Forsamlinger, dels fordi de offentlige Husholdninger efter Sagens Natur har et mangesidet og broget Indhold. Men denne Side af Sagen har naturligvis mindre Betydning, for saa vidt som den Slags Bekvemmelighedshensyn jo maa vige for de mere reelle Hensyn.

Jeg tror, man kommer Sagen nærmere ved at rejse selve Spørgsmaalet om, hvad man egentlig skal bruge Sondringen mellem Drift og Anlæg til. Spørgsmaalet er let at besvare for Erhvervsvirksomhedernes Vedkommende. Her drejer det sig simpelthen om at faa det rette Billede af Foretagendets Rentabilitet. Det samme gælder tildels visse særlige offentlige Virksomheder, f. Eks. Statsbanerne, Postvæsenet, Elektricitets- og Gasværker o. s. v., og paa disse Omraader har de fleste Stater og mange Kommuner da ogsaa paa et ret tidligt Tidspunkt gennemført en vis Sondring mellem Drift og Anlæg. Men for den øvrige og langt overvejende Del af de offentlige Husholdninger er man paa Forhaand afskaaret fra at danne sig noget Billede af Rentabiliteten ved at sondre mellem Drift og Anlæg. Det ligger simpelthen i, at de Fordele, der indvindes ved Statens og andre offentlige Organers Virksomhed, ikke kommer selve den offentlige Husholdning til Gode, men er bestemt til at tjene Samfundet og Borgerne som Helhed. Forholdet er altsaa det, at den Rentabilitet, som man i den private Erhvervsvirksomhed faar en talmæssig Maalestok for i Driftsregnskabet, maa man for den offentlige Husholdnings Vedkommende bedømme ved et Skøn over, om de økonomiske Ofre, der bringes fra de offentlige Husholdningers Side, opvejes af ligesaa store eller større Fordele for Samfundet og Borgerne. Og dette Skøn unddrager sig jo som oftest Muligheden for et talmæssigt Udtryk. Tilmed maa Skønnet nødvendigvis faa en mere eller mindre politisk Farve efter den, der udøver det.

Kravet om Sondring mellem Drift og Anlæg kan altsaa ikke for den offentlige Husholdnings Vedkommende begrundes ud fra de samme Forudsætninger som i Erhvervslivet, og vi maa derfor undersøge, om der kan opstilles en rimelig Begrundelse ud fra den offentlige Husholdnings egne Forudsætninger.

Det, der ud fra et rent praktisk Synspunkt er Brug for, er i Hovedsagen dette, at de offentlige Budgetter og Regnskaber skal kunne besvare Spørgsmaalet om, hvorvidt der er administreret finansielt forsvarligt. Det er naturligvis et Spørgsmaal, som kan ses fra mange Sider, men der er een Side af Sagen, som har en særlig Betydning, og som man altid vil have Interesse i at faa belyst, nemlig Spørgsmaalet om, hvorvidt der sker en Konsolidering af den offentlige Husholdnings finansielle Stilling eller det modsatte. For at faa et Svar paa dette Spørgsmaal er det aabenbart nødvendigt at foretage en Deling, saaledes at man gennem et særligt Afsnit af Regnskabet faar et Udtryk for, om man har bevæget sig i konsoliderende Retning eller modsat. En saadan Delingslinje svarer naturligvis i Hovedsagen til Erhvervsforetagendernes Sondring mellem Drift og Anlæg, og derfor er det ogsaa rimeligt at bruge de samme Udtryk, men det maa betones, at Delingen mellem Drift og Anlæg ikke helt kan foretages ud fra samme Synspunkt som i en Erhvervsvirksomhed. I Erhvervsvirksomheden vil man jo normalt anlægge det Hovedsynspunkt, at Driftsregnskabet skal vise Bevægelsen i Foretagendets Nettoformue, idet man herved faar Rentabiliteten frem. Men dette Hovedsynspunkt kan ikke anlægges for den offentlige Husholdning, eftersom Spørgsmaalet om Nettoformuens Rentabilitet her slet ikke foreligger eller i alt Fald kun har Interesse for en mindre Klasse af offentlige Virksomheder. Som jeg senere skal nævne, kan der meget vel forekomme Tilfælde, hvor det er fuldkommen naturligt og forsvarligt, at et regnskabsmæssigt Tab, altsaa hvad man i en Erhvervsvirksomhed vilde kalde en Nedgang i Nettoformuen, finansieres ved Laan og følgelig føres til Udgift for Anlægsregnskabet, medens man ud fra et Rentabilitetssynspunkt maatte føre det paa Driftsregnskabet. Om man vil, kan Forholdet ogsaa formuleres saaledes, at Tabet posteres som et Aktiv, fordi det repræsenterer et Krav paa Skatteyderne.

Det afgørende Synspunkt for Delingen mellem Drift og Anlæg maa for den offentlige Husholdnings Vedkommende være dette, at man paa Driftsregnskabet opfører, hvad man kunde kalde de løbende Indtægter, d. v. s. de Indtægter, der indgaar til det offentlige uden at være Udtryk for Beslaglæggelse af Kapital og uden at skabe fremtidige Forpligtelser for det offentlige, og at man paa Driftsregnskabet Udgiftsside opfører de Udgifter, som man ud fra nærmere fastlagte Synspunkter maa kræve øjeblikkelig Dækning for.

Hvad det sidste Spørgsmaal angaar er det lettest at give en nærmere Forklaring ad negativ Vej, nemlig ved at gøre sig klart, hvilke Udgifter man ikke kræver øjeblikkelig Dækning for, og paa hvor lang en Periode man vil fordele Dækningen, altsaa med andre Ord i hvilke Tilfælde det er forsvarligt at opfatte Udgifterne som Aktiverhvervelser og hvorvidt og paa hvilken Maade Aktiverne efterhaanden bør afskrives.

Herom kan først siges, at Spørgsmaalet om Opførelsen af Aktiver paa et offentligt Regnskab ikke har meget at gøre med, om der erhverves Aktiver af en større eller mindre Handelsværdi. Der er i Almindelighed heller ikke Tale om, at de erhvervede Aktiver skaber forbedrede Rentabilitetsmuligheder paa Driftsbudgettet, tværtimod vil det offentlige Aktieerhvervelser som oftest medføre forøgede Driftsudgifter, ikke alene til Forrentning og Afskrivning, men ogsaa fordi de udvidede Rammer giver Mulighed for en mere omfattende offentlig Virksomhed indenfor det paagældende Omraade og dermed forøgede Driftsudgifter. Eksempelvis vil det maaske forstaas, at Taknemligheden for de Bygningsanlæg, som Rockefeller har skænket visse Statsinstitutioner, er mindre fremherskende i Finansministeriet end hos Institutionerne. Men som jeg allerede har fremhævet er Forholdet det, at de Goder, der skaffes gennem den offentlige Virksomhed, falder udenfor den offentlige Husholdning og gør sig gældende for Borgerne paa anden Maade.

Det naturlige Hovedsynspunkt maa derfor være dette, at man paa Anlægsbudgettet opfører Udgifterne til Erhvervelse af mere eller mindre varige Goder, og at man gennem de fornødne Afskrivninger, der tages fra Driftsbudgettet, fordeler Erhvervelsesudgifterne over en Tid, der svarer til Varigheden. Forholdet ligger klart nok, naar det drejer sig om Erhvervelse af faste Ejendomme, Opførelse af Bygninger og større tekniske Anlæg o. l. Her er det let forstaaeligt, at det er fuldt forsvarligt at lade Skatteyderne nøjes med efterhaanden at dække Udgifterne til de fornødne Afskrivninger, saaledes at Nedskrivning foretages i samme Omfang som Forringelsen af Brugsværdien finder Sted, naturligvis med fornøden Hensyntagen til teknisk Forældelse o. l. Det er heller ikke noget større Problem, at Udlaan fra det offentlige maa placeres som Aktiver og kun bør berøre Driftsbudgettet, dersom de giver Tab. Men hermed er Mulighederne for de offentlige Anlægsudgifter ikke udtømt. Der kan opstaa mange andre Forhold, hvor en Udgift maa siges at være Udtryk for et varigt

Gode for Borgerne, men hvor man ud fra almindelige erhvervs-mæssige Synspunkter ikke vilde tale om Aktiver. F. Eks. er de fleste Krige i moderne Tid finansieret helt eller delvis ved Gældsstiftelse og Krigsudgifterne altsaa opfattet som Anlægsudgifter. Englands Statsgæld udgjorde i 1914 ca. 700 Mill. £, men efter Kri-gen det tidobbelte, og Gældsforøgelsen var altsaa 6,3 Milliarder £, eller langt over 100 Milliarder Kr. Man vil sikkert ud fra et almin-deliigt engelsk Synspunkt betragte Krigsudgifterne som Udtryk for en national Indsats, der var nødvendig for at hævde det briti-ske Riges Stilling. Den havde for saa vidt til Formaal at skaffe det nationale Gode, som Opretholdelsen af Rigets Uafhængighed og Magtstilling betyder for den engelske Borger, og som har en Varighed svarende til Tiden indtil den næste store Krig. Her-hjemme har vi jo lykkeligvis ikke haft Krig i den nyere Tid, men hvis det skete, vilde vi jo sandsynligvis blive nødt til at anlægge et tilsvarende Synspunkt.

Herhjemme kan der imidlertid godt nævnes mere aktuelle Eksempler af anden Art. F. Eks. vilde sikkert ingen tænke paa, at en Udgift af den Størrelse, som Landmandsbankens Sammen-brud bragte Staten, skulde være dækket af de løbende Indtægter. Det gjorde man som bekendt heller ikke, man dækkede Udgiften ved Hjælp af Laan, og forudsat at det var rigtigt, at Staten den-gang traadte til, som man gjorde, hvad man jo altid kan diskutere som et Spørgsmaal for sig, er det et naturligt Synspunkt, at Bor-gerne gennem en længere Periode skulde bære en aarlig Udgift, for at Samfundet kunde blive forskaanet for den Ulykke, der for-mentes at blive afværget.

Man kommer altsaa ikke udenom et vist Skønsmoment ved Afgørelsen af, om en Udgift bør tages paa Anlægsbudgettet. Men jeg tror, jeg tør sige, at Afgørelsen af disse Spørgsmaal ikke er saa vanskelig i de konkrete Tilfælde, som man skulde tro. Den finansielle Samvittighed har i alt Fald herhjemme været saa stærk, at der har kunnet danne sig en ret fast Praksis for Statens Ved-kommende. Det afgørende i Sagen er jo, at man ikke misbruger Anlægsbudgettet til vedvarende at hobe en Udgiftsbyrde fremefter, saaledes at Efterslægten kommer til at betale for Nutidens Goder, og noget saadant kan heller ikke siges at være sket i Tiden siden Gennemførelsen af det nuværende Budgetsystem, tværtimod er der som Helhed sket en Konsolidering af ret betydeligt Omfang.

Naar nu disse Udgifter, som jeg har nævnt, hører hjemme paa Anlægsbudgettet, maa naturligvis deraf følge, at de korresponde-

rende Indtægter ved Realisation af Realaktiver, Indfrielse paa Udlaan og Afskrivningerne ogsaa hører hjemme paa Anlægsbudgettet. Hertil maa naturligvis føjes de eventuelle Driftsoverskud. Da det nu er en Kendsgerning, at alle Staters Kapitalinvesteringer i vor Tid har været positive og voksende, og at man roligt kan regne med en fortsat Udvikling i denne Retning, maa man gaa ud fra, at der udover de Anlægsindtægter, jeg har nævnt, normalt vil være et betydeligt yderligere Kapitalbehov, som skal dækkes, og et af de betydningsfulde Finansieringsproblemer for den offentlige Husholdning er dette, ad hvilke Veje denne Kapitaldækning skal ske.

Det kan i Principet ske paa to Maader, nemlig enten derved, at det offentlige betaler Markedets Pris, d. v. s. en normal Rente, og opnaar de fornødne Laan ad Frivillighedens Vej, eller derved, at det offentlige skaffer sig Midlerne helt eller delvis rentefrit ved mere eller mindre tvangsmæssige Foranstaltninger.

Den almindelige og normale Fremgangsmaade er jo som bekendt Optagelsen af frivillige Laan til normal Rente, og jeg skal ikke i denne Sammenhæng komme ind paa de Problemer, der knytter sig hertil, og som saa ofte er diskuterede. Derimod vil jeg gerne gøre et Par enkelte Bemærkninger om det andet Alternativ. Fremskaffelsen af Kapitalmidler helt eller delvis rentefrit ved Benyttelse af det offentliges Magt.

Jeg vil gerne først gøre opmærksom paa, at der i den Henseende i hvert Fald er et enkelt Omraade, hvor en saadan Fremgangsmaade nyder almindelig Anerkendelse, nemlig med Hensyn til Arveafgiften. Denne særlige Skat svares jo nemlig ikke blot af Borgernes Indtægter, men er i Virkeligheden i væsentlig Grad en Beslaglæggelse af Kapital. Det er derfor fuldkommen rigtigt, at Udbyttet af denne Skat ved den af daværende Finansminister Bramsnæs gennemførte Budgetreform i 1925—26 blev opført paa Statens Anlægsbudget, idet man herved markerer, at naar det offentlige beslaglægger Kapital, bør Udbyttet ogsaa anvendes til Kapitalformaal. Det er jo yderligere saa heldigt, at denne Konsolideringsforanstaltning samtidig opfyldte et rent praktisk Formaal, nemlig at danne Modvægt mod den Gældsstiftelse, der i Perioden forud var sket til Dækning af Underskud.

Men bortset fra denne specielle Form for Beslaglæggelse af Kapital vil Tanken om tvangsmæssige Foranstaltninger paa dette Omraade vel nok virke stødende paa de fleste, og det er heller ikke min Hensigt at føre noget almindeligt Forsvar for en saadan

Fremgangsmaade. Men det vilde dog paa den anden Side være urigtigt helt at lade denne Side af Sagen uomtalt. For det første maa det erindres, at enhver Stat kan komme i en Situation, hvor Nød bryder alle Love. Og dernæst maa der dog kræves en vis Eftertanke, inden man tør fastslaa, at en Beslaglæggelse af Kapital fra det offentliges Side skulde virke skadeligt ud fra et rent samfundsmæssigt Synspunkt. Til Belysning heraf skal jeg anføre et Ræsonnement, som i hvert Fald viser, at en saadan Overvejelse meget vel kan sættes i Gang ud fra et politisk objektivt Synspunkt.

Forholdet er det, at Staten og Kommunerne tilsammen har en aarlig Udgift paa omkring 200 Mill. Kr. til Renter og Afdrag paa Gæld. Dette Beløb maa altsaa aarlig indkræves fra Befolkningen gennem Skatterne og gives ud igen til Statens og Kommunernes Kreditorer, hvilket for omkring Halvdelens Vedkommende vil sige en Kreds af Landets egne Borgere. Der findes altsaa her et betydeligt økonomisk Kredsløb, hvis Resultat er, at der finder en Omfordeling Sted fra en bred Kreds af Befolkningen — Skatteyderne — til en anden Kreds — Statens og Kommunernes Kreditorer, der i Virkeligheden ogsaa udgør en temmelig stor Befolkningsklasse. Naar man ved, hvilket administrativt Besvær og hvilken Gnidningsmodstand et saadant Kredsløb medfører, kommer man let ind paa den Tanke, om man ikke kunde spare dette Kredsløb ved at foretage en Opgørelse een Gang for alle, i hvert Fald for en væsentlig Del af Gælden, saaledes at man fordeler Gælden paa en eller anden Maade paa Landets Formueejere.

Noget i den Retning kan i og for sig siges at være sket for adskillige Staters Vedkommende gennem voldsom Inflation, men en saadan Fremgangsmaade, hvorved man eensidigt rammer Indehaverne af monetære Værdier og systematisk begunstiger alle Debitorer, har naturligvis ingen Interesse i denne Forbindelse. Forudsætningen maa selvfølgelig være, at Fordelingen paa Formueejerne sker uden Hensyn til de enkelte Formuers Beskaffenhed.

Jeg skal ikke komme dybt ind paa, hvorledes denne Tanke nærmere kunde realiseres, men kun fremhæve to Sider af Spørgsmaalet.

For det første vilde en saadan Fremgangsmåde ganske eensidigt ramme Formueejerne, medens de, der tjener Indtægter uden at eje væsentlig Formue — og det drejer sig her baade om mange og store Indtægter — vilde blive frigjort for en Udgiftsbyrde, som det naturligt paahviler dem at bære.

Og for det andet tror jeg, at det vil staa klart for enhver, der prøver at tænke Spørgsmaalet igennem, at det Kredsløb, man vilde undgaa, i en meget væsentlig Grad vilde blive fortsat, blot paa en anden Maade og under betydeligt større Besvær. Man vilde jo nemlig blive nødt til paa en eller anden Maade at ordne sig med Formueejerne saaledes, at de kom til at yde Afdrag og Renter til det offentlige paa et længere Aaremaal, og man vilde møde en Mængde praktiske Vanskeligheder, som vilde faa Administrationen til at svulme op til et Omfang af et ganske andet Format end det, som det var Formaalet at spare.

I det hele kan man vistnok gaa ud fra, at saa længe man bevæger sig indenfor de Forudsætninger, der gælder under normale Forhold i en demokratisk organiseret Retsstat, maa det betragtes som uhensigtsmæssigt at foretage voldsomme og dybtgaaende Indgreb paa dette Omraade. Hvis man ud fra et Konsolideringssynspunkt ønsker at opnaa en relativ Nedgang i det offentliges Gældsbyrde, maa Vejen være en gradvis Udvikling, idet man søger saa vidt muligt at dække Kapitalbehovet ved andre Indtægter end Laan. Det kan ske, dels ved en forsigtig Afgrænsning af Anlægsudgifterne i Forhold til Driftsbudgettet og kraftige Afskrivninger, dels ved at sørge for, at der bliver Driftsoverskud, som kan anvendes til ekstraordinære Afskrivninger, dels endelig ved at henlægge særlige Indtægter til Anlægsbudgettet. Hvad den sidstnævnte Fremgangsmaade angaar kan der for Statens Vedkommende peges paa Arveafgiften, som jeg allerede har omtalt. Ad disse Veje er det for Statens Vedkommende lykkedes at føre en bemærkelsesværdig Konsolideringspolitik i den sidste halve Snes Aar, idet man har formaaet at gennemføre en kraftig Udvidelse og Modernisering af Statens Anlæg uden at stifte nogen væsentlig ny Gæld, og man har dermed bidraget til at danne Modvægt mod den betydelige Gældsbelastning, der er sket gennem en lang Aarrække forud, hvor man i betydeligt Omfang dækkede Driftsunderskud ved Hjælp af Laan. Det maa ogsaa bemærkes i denne Forbindelse, at med den stærkt stigende Vækst, der er sket og stadig sker i Statens Opgaver, er det af overordentlig stor Betydning, at dens finansielle Styrke og Uafhængighed forøges.

Forinden jeg forlader Anlægsbudgettet, vil jeg gerne omtale et særligt Spørgsmaal, som knytter sig dertil, og som ofte giver Anledning til Forundring hos de Læsere af Statsregnskabet, som er tilbøjelige til at anlægge de almindelige Synspunkter fra Erhvervslivet, nemlig Spørgsmaalet om, hvorvidt Staten burde have en Pensionsfond.

Forholdet er det, at Statens Pensionsudgifter afholdes under et særligt Afsnit af Driftsregnskabet, nemlig Finanslovens § 25. Samtidig afkortes der 5 % i de pensionsgivende Tjenestemandslønninger, og disse Pensionsbidrag fra Tjenestemændene indgaar som Indtægt under Pensionsafsnittet, idet de forskellige Institutioners Budgetter belastes med hele Bruttolønnen. Men de 5 % er ikke tilstrækkeligt som forsikringsmæssigt Bidrag. For at der kan være forsikringsmæssig Dækning kræves der en Præmie, som varierer fra 13 til 25 % af de pensionsgivende Lønninger, og de manglende Bidrag, altsaa fra 8 til 20 % af de pensionsgivende Lønninger, belastes de forskellige Statsinstitutioners Budgetter, idet Beløbene føres til Indtægt for Pensionsafsnittet. Finanslovens § 25 udreder altsaa Pensionerne og faar samtidig en Indtægt svarende til, hvad der vilde være fornødent som Pensionsforsikringspræmie. Alligevel bliver der et ret betydeligt aarligt Underskud paa Pensionsregnskabet, og dette skyldes den Omstændighed, at man ikke har opsamlet Præmierne i Tidens Løb og altsaa mangler den Renteindtægt, man i modsat Fald vilde have faaet gennem Præmiereserverne.

Ud fra de almindelige Synspunkter fra Erhvervslivet er det naturligt at rejse det Spørgsmaal, hvorfor Staten ikke i Stedet har opsamlet en Pensionsfond, hvortil Præmierne indgaar, og som afholder Pensionsudgifterne. Særlig fra forsikringsteknisk Side vil man jo være tilbøjelig til at betragte det mildest talt som en Letsindighed, at Staten undlader at opsamle de tekniske Reserver, som er Forsikringsselskabernes hellige og urørlige Statusposter.

For mit Vedkommende ser jeg ikke rettere, end at vi atter her staar overfor et Forhold, hvor det ikke er berettiget at anlægge samme Synspunkt som i Erhvervslivet, og jeg vil iøvrigt mene, at det ikke engang er berettiget at parallelisere med Kommunerne.

Der kunde anføres to Grunde for at oprette en Pensionsfond, svarende til de forsikringsmæssige tekniske Reserver.

Det kan for det første gøres gældende, at der bør være Sikkerhed for Opfyldelsen af de særlige Forpligtelser, Staten har paa dette Omraade, og at en saadan Sikkerhed bør foreligge paa samme Maade som i et Forsikringsselskab, nemlig ved Opsparing af de forsikringsmæssigt fornødne Præmier i Form af Fondsbeholdninger eller lign.

En saadan Betragtning er efter min Opfattelse ikke berettiget. For det første er Tjenestemændenes Pensionsforhold ikke i sit Princip nogen Forsikring, men et offentligt Anliggende ligesom

mange andre, der ogsaa medfører Forpligtelser for Staten. Hvis man gennemser Statsbudgettet, vil man støde paa mangfoldige Forhold, hvor Staten faktisk har paataget sig Forpligtelser, hvis Til sidesættelse vilde være ligesaa afgørende for mange Borgeres Ve og Vel som for Tjenestemændenes Vedkommende. Jeg behøver blot at nævne et Omraade som Invaliderenterne. Sikkerheden for Statens Pensionsforpligtelser ligger i Virkeligheden i et ganske andet Forhold end for Forsikringsselskabernes Vedkommende, nemlig Statens Adgang til at skaffe sine Udgifter dækket gennem Skatterne. Og skulde denne Mulighed svigte, tror jeg ikke, det vilde have megen Betydning, at man havde liggende nogle Fondsbeholdninger. I saa Fald vilde saadanne Beholdninger under en Nødssituation være ligesaa udsatte for at blive angrebet under en eller anden Form som Statens øvrige Midler. Iøvrigt vilde Fondsbeholdninger ikke være nogen Beskyttelse overfor den værste og maaske den mest nærliggende Virkning af en Nødstilstand, nemlig Inflationen med dens Foringelse af de monetære Værdier.

Noget større Realitet forekommer der mig at være i en anden Betragtning, der kunde gøres gældende, nemlig den, at man ved at undlade Henlæggelsen af Præmiereserverne overvælter en Udgiftsbyrde til Fremtiden. Dette Synspunkt kan siges at have en vis Aktualitet, for saa vidt som vi er inde i en Udvikling, hvor Pensionsudgifterne er stigende som Følge af Ændringerne i Tjenestemændenes Aldersfordeling. For Befolkningen som Helhed gaar Forskydningen som bekendt i Retning af forholdsvis flere gamle, og dette gør sig naturligvis ogsaa gældende for Tjenestemændene, omend i et langsommere Tempo, fordi Staten samtidig har foretaget en kraftig Udvidelse af Tjenestemændenes Antal og derfor har forholdsvis flere unge Tjenestemænd end svarende til den almindelige Aldersfordeling.

Heller ikke denne Indvending er dog afgørende efter min Opfattelse. Det, der er afgørende ved Opstillingen af Statens Driftsbudget, er dette, at det afgrænses efter en nogenlunde jævn Linje fr Aar til Aar, og at man ikke vedvarende skyder en Udgift fremefter. Pensionsudgifterne varierer jo kun langsomt og gradvist, og det maa erindres, at Forskydningen af Udgiftsbyrden fremefter ikke er stedsevarende, men paa et eller andet Tidspunkt maa ophøre og sandsynligvis afløses af en Bevægelse i modsat Retning. Overfor disse Bølgebevægelser staar Staten som det stedsevarende, saa længe som vi overhovedet har et Samfund i moderne Forstand. Rent samfundsøkonomisk maa man ogsaa

huske paa, at vi til syvende og sidst ikke har nogen anden Indtægt end Samfundsproduktionen, og om den Andel deraf, Staten lægger Beslag paa, bliver underkastet en forholdsvis jævn og ringe Variation paa Grund af Pensionsudgifterne, har efter min Opfattelse ikke nogen afgørende Betydning.

I Forbindelse hermed kan det ogsaa nævnes, at hvis man skulde foretage Henlæggelser under Hensyn til de stigende Pensionsudgifter, burde man gøre det samme for Aldersrentens Vedkommende.

Jeg vil gerne straks tilføje, at de samme Betragtninger angaaende Pensionsudgifterne ikke uden videre kan overføres til Kommunerne. For det første er de kommunale Husholdninger af væsentlig mindre Dimensioner og kræver derfor en mere omhyggelig Sikring overfor Svingninger i disse Udgifter. Og ganske særlig maa det tages i Betragtning, at Kommunernes Muligheder for at skaffe Indtægter ved Skatter og paa anden Maade til Dækning af deres Forpligtelser er ganske anderledes begrænsede end for Statens Vedkommende. Det er derfor ganske naturligt, at en Kommune foretager Henlæggelser til Imødegaaelse af Pensionsudgifter, enten rent regnskabsmæssigt som Københavns Kommune har gjort, eller ved Indtegning i en Pensionskasse med aarlig forsikringsmæssig Præmiebetaling, som en Række andre Kommuner har gjort.

Efter disse Betragtninger om Finansieringen af de offentlige Anlægsudgifter skal jeg vende mig til Spørgsmaalet om Finansieringen af de offentlige Driftsudgifter.

Forinden jeg kommer nærmere ind herpaa, forekommer det mig rigtigt at fremhæve, at det naturligvis maa være en Forudsætning ved Betragtningen af de forskellige Omraader indenfor et offentligt Driftsbudget saavel som ethvert andet Driftsbudget, at man, saa nøje som de praktiske Hensyn tillader, henfører Indtægterne og Udgifterne til de Formaal, de vedrører. Dette er i og for sig en ret selvfølgelig Betingelse for, at man kan bruge Regnskaberne som driftsøkonomisk Hjælpemiddel, men der melder sig dog forskellige Problemer ved Løsningen af denne Opgave. Det drejer sig for en stor Del om Detailspørgsmaal, som har mindre almen Interesse, men der er dog een Side af Sagen, som jeg gerne vil omtale.

Som oftest er Forholdet det, at Omraaderne for de Formaal, der tilstræbes indenfor den offentlige Husholdning, er nogenlunde sammenfaldende med Virkeomraaderne for de offentlige Institu-

tioner, hvorunder Opgaverne henhører. Socialministeriet og 3. Afdeling i Københavns Magistrat varetager f. Eks. de sociale Opgaver indenfor henholdsvis Staten og Københavns Kommune, og det er derfor naturligt, at disse Administrationsorganers Budgetomraader afgrænses i Overensstemmelse med de Formaal, de varetager.

Men det er ikke altid selve det offentlige Formaal, der er bestemmende for Oprettelsen af et særligt administrativt Organ og Udfoldelsen af en økonomisk Virksomhed. Indretningen af et særligt Administrationsorgan beror jo kun paa rent tekniske Hensigtsmæssighedsgrunde, og det er ikke altid, at dette vil være ensbetydende med et almindeligt offentligt Formaal. Baade i Staten og i Københavns Kommune har man f. Eks. fundet det hensigtsmæssigt at indrette særlige Organer for Lønningsforvaltningen, nemlig henholdsvis et Kontor i Finansministeriet og et Direktorat under Overborgmesteren, og Anvisningen og Udbetalingen af Lønninger foregaar helt eller delvis herigennem, uden at disse Administrationsorganer har noget selvstændigt offentligt Formaal udover det rent tekniske. Det vilde naturligvis være baade urigtigt og uhensigtsmæssigt, om man udsondrede et specielt Lønningsbudget ved Siden af den almindelige Formaaalsinddeling. Det gør man naturligvis heller ikke. Man overfører Udgifterne til de Budgetomraader, hvis Formaal de vedrører.

I denne Forbindelse vil jeg særlig fremhæve Finansieringen af de forskellige offentlige Formaal med Kapitalmidler. Forholdet er her dette, at man baade i Staten og Kommunerne har fundet det hensigtsmæssigt, at Fremskaffelsen af Kapitalmidler almindeligvis ikke overlades de enkelte offentlige Institutioner, men sker for Staten eller Kommunen under eet gennem den centrale Ledelse eller et særligt Centralorgan. Det hænger naturligvis sammen med, at Pantehæftelse og lignende konkrete Kreditsikringsmidler ikke her spiller nogen afgørende Rolle. Jeg tænker ikke, de forskellige Finansieringsinstituter vilde lægge nogen større Vægt paa at faa Pantesikkerhed i Christiansborg eller Nationalmuseet. Det afgørende paa dette Omraade er den almindelige Tillid, der hersker overfor Staten og Kommunerne som Laantagere, og den Sikkerhed, der ligger i Myndigheden til at indkræve de fornødne Skatter til den offentlige Husholdnings Drift. Og den Kreditsikkerhed, der ligger heri, kan den centrale finansielle Ledelse bedst give Udtryk for.

Men det er klart, at der her foreligger et Forhold, som udelukkende skyldes rent finansieringstekniske Hensyn paa ganske lig-

nende Maade som med Hensyn til Lønninger og Pensioner som før omtalt. Det er derfor naturligt, at Udgifterne til Afskrivning og Forrentning af de Kapitalværdier, der investeres af det offentlige fordeles paa de Formaal og Institutioner, hvorunder Kapitalerne anvendes. Rent driftsøkonomisk maa det betragtes som den enkelte Institution og det enkelte Formaal uvedkommende, paa hvilke Maade det offentlige fremskaffer sine Kapitalmidler. Skal man have det rette driftsøkonomiske Billede af Udgifternes Fordeling, maa man naturligvis ogsaa fordele en saa vigtig Udgiftskategori som Renter og Afskrivninger, og dette er da ogsaa gjort herhjemme i Staten og Københavns Kommune derved, at man belaster de enkelte Formaal med disse Beløb og fører dem til Indtægt henholdsvis for den almindelige Rentekonto og for Anlægsbudgettet. Der er ogsaa enkelte andre Stater, som har gennemført Forrentningsprincippet, hvorimod Danmark staar ret ene med Hensyn til en gennemført Afskrivningsordning.

Da Forrentningsprincippet saa ofte har været diskuteret, vil jeg gerne fremhæve, at det ikke her blot drejer sig om en ren Posteringsmekanisme til Glæde for Teoretikere og Principryttere, men at der ogsaa foreligger reelle Hensyn. Man ser det bl. a., naar der foregaar en Forskydning, hvorved Anvendelse af Kapital træder i Stedet for Arbejde eller omvendt, og en saadan Forskydning foregaar som bekendt i udpræget Grad paa mange Omraader. f. Eks. naar Statsbanerne gaar over til dyre Motorvogne med ringere Betjeningspersonale, naar Færgeforbindelser med betydelige Personaleudgifter afløses af kostbare Broanlæg, der ikke kræver Personale, naar Postvæsenet indfører automatiske Telefoncentraler o. s. v. 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, ogsaa i Tilfælde, hvor noget saadant i Virkeligheden var driftsmæssigt tabgivende.

Jeg skal yderligere tilføje, at der ofte forekommer Tilfælde, hvor man ved at undlade Posteringen af Forrentning skjuler Problemer, som ellers naturligt vilde melde sig ved en Betragtning af Budgetterne, f. Eks. i Tilfælde, hvor en Institution ligger med ubebyggede Grunde, som ikke paa anden Maade giver Anledning til Udgifter.

For at forebygge en ret udbredt Misforstaaelse vil jeg gerne fremhæve, at Forrentningsprincippet ikke i sig selv indeholder no-

get Krav om, at den paagældende Institution skal skaffe Dækning for Renteudgifterne. Formaålet er kun at faa de reelle Driftsudgifter frem. Paa hvilken Maade man vil kræve driftsmæssig Dækning er et helt andet Spørgsmaal.

Med Hensyn til selve Finansieringen af de offentlige Driftsudgifter kan man som bekendt i Hovedsagen gaa to Veje. I visse Tilfælde skønner man, at Modtagerne af de Ydelser, det offentlige præsterer, har en saadan speciel Interesse i Ydelserne, at det maa findes rimeligt, at de betaler en Pris eller et Bidrag, som helt eller i det væsentlige dækker Omkostningerne. I andre Tilfælde — og det gælder som bekendt Størstedelen af den offentlige Husholdning — præsteres de offentlige Ydelser ikke ud fra Modtagerne's specielle Interesse, men ud fra den almindelige Samfundsinteresse, og Udgifterne dækkes i saa Fald ved Skatter og andre løbende Indtægter, der fremskaffes uden Forbindelse med specielle Udgiftsformaal og anvendes til at dække de løbende Udgifter i al Almindelighed.

I det første Tilfælde, hvor man i Principet lader Modtagerne betale en Pris eller Afgift til Dækning af Ydelserne, opstaar der for hvert af de Formaal, det drejer sig om, en særlig Husholdning, som i det væsentlige finansierer sig selv. En saadan Husholdning kunde man maaske kalde en *Interessehusholdning* i Modsætning til den store almindelige Husholdning for de fælles samfundsmæssige Formaal, som man kunde kalde *Fælleshusholdningen*.

I denne Forbindelse vil jeg gerne straks gøre opmærksom paa, at der ikke behøver at være Tale om en konsekvent Gennemførelse af det Princip, at Modtagerne af Ydelserne fra en Interessehusholdning i ethvert individuelt Tilfælde betaler en Pris, som dækker Omkostningerne. Dels kan de individuelle Omkostninger ikke altid beregnes, dels kan der ogsaa i Prisberegningen indgaa andre Faktorer end Omkostningerne, som f. Eks. i Jernbanernes Tarifpolitik, og dels kan der være Tale om en Virksomhed, der maa betragtes som et Fællesanliggende for en speciel Kreds af Interessenter i Samfundet, som man maa fordele Omkostningerne paa efter et eller andet skønsmæssigt Kriterium. I det sidste Tilfælde vil Indtægterne efter deres Karakter nærme sig Beskatningen, men de adskiller sig dog derfra ved den Omstændighed, at der bestaar en direkte Forbindelse mellem Bidragydelsen og det, der modtages fra Interessehusholdningen. Det afgørende er, at der foreligger en bestemt afgrænset Virksomhed til Fordel for nær-

mere paaviselige Interessenter, og at Virksomheden i Principet finansieres ved Krav om en Pris eller Bidragydelse fra Interessenterne.

Man kan undertiden støde paa Fremgangsmaader, der i Formen ligner det, jeg her har kaldt Interessesholdninger, nemlig i de Tilfælde, hvor man henlægger en bestemt Skattekilde til Finansiering af et bestemt Formaal, uden at der bestaar nogen klar Interesseforbindelse mellem den paagældende Virksomhed og Skatteyderne. Forholdet kan skyldes den Omstændighed, at man har anset det paagældende Skatteprovenu som passende til Afgrænsning af Formaalet og af en eller anden Grund ønsker at holde det paagældende Anliggende særskilt fra andre Formaal. Fremgangsmaader af denne Art anvendes en Del i forskellige andre Lande, men er sjældne her i Landet. Skulde man nævne et væsentligt dansk Omraade, hvor noget i denne Retning gør sig gældende, skulde det være Motorafgifterne, der som bekendt i det væsentlige er reserveret til Vejformaal. Der er ganske vist en Forbindelse mellem Motorafgifterne og Vejtrafikanternes Interesser, men dels er Forbindelsen ikke eentydig, idet der er indblandet et væsentligt Moment af almindelig beskatningsmæssig Karakter, hvilket tydeligt vil vise sig den Dag, da man er kommet ud over Vejnettets Etableringsomkostninger, og dels har man indenfor Motorafgifternes Ramme foretaget en Opdeling af Udbyttet, svarende til forskellige Vejformaal, uden at der kan siges at bestaa nogen nærmere Forbindelse mellem de Andele af Motorafgifterne, der reserveres til specielle Formaal, og de Vejinteresser, der skal varetages.

For straks at gøre klart, hvad jeg mener med en Interessesholdning, skal jeg nævne et Par typiske Eksempler fra mit eget Administrationsomraade, nemlig Statsanstalten for Livsforsikring og Det kgl. Assistenshus. Hvad Statsanstalten angaar er Forholdet, at den drives som Statsinstitution, men saaledes at dens Formue ikke maa sammenblandes med den øvrige Statsformue. De Midler, den opsparer, skal udelukkende komme de forsikrede til Gode. For Assistenshusets Vedkommende gælder der ganske vis ikke en saadan Regel. Dens Driftsresultat indgaar paa det almindelige Statsbudget, men det er ikke Meningen, at Institutionen skal drives med det Formaal at fremskaffe et Nettoudbytte til Statskassen, og de Overskud, der har været Tale om, har da ogsaa været ubetydelige.

Det er imidlertid sjældent, at Forholdene ligger saa klart sor

i disse Eksempler. I Virkeligheden kan de offentlige Institutioner opstilles i en Skala med flere Grader fra den rene Fælleshusholdning til den rene Interesseshusholdning.

Som Eksempler paa Formaal, der klart henhører under Fælleshusholdningen, kan nævnes de fleste af de sociale Udgifter, Folkeskoleudgifterne, Militærudgifterne og lign. Der er her Tale om Formaal af udpræget almen samfundsmæssig Karakter, som ikke giver Anledning til at kræve Betaling af nogen Art.

Hvis man imidlertid gennemgaar Statsregnskabet, viser det sig, at Størstedelen af Statsinstitutionerne har Indtægter af forskellig Art, og det samme gælder de kommunale Institutioner. Men ser man nøjere efter viser det sig, at Indtægterne i de fleste Tilfælde ikke er bestemt af Hensynet til Dækning af Omkostningerne ved Institutionernes Ydelser.

I nogle Tilfælde er Indtægterne af rent akcessorisk Karakter. Naar f. Eks. et Opdragelseshjem driver Landbrug eller Haandværksvirksomhed af Hensyn til Elevernes Uddannelse, søger man fornuftigvis at drive denne Virksomhed saa udbyttegivende som muligt, men selv om det naturligvis er meget vigtigt, at saadanne Indtægtsmuligheder udnyttes saa vidt det er muligt, er de ikke afgørende for Hovedformaalet, idet man jo i givet Fald vilde være nødt til at drive Opdragelseshjem uden Hensyn hertil.

I andre Tilfælde stilles der ganske vist et Krav om Betaling i Forbindelse med de offentlige Ydelser, men uden at Betalingen sættes i Forhold til Omkostningerne. Betalingen kan være dikteret af rene Ordenshensyn, som f. Eks. naar en offentlig Myndighed skal holde en Registrering over et vist Erhvervsomraade og derfor gennem et Gebyr sikrer sig, at de registrerede Udøvere stadig er effektive. Eller der kan kræves en Betaling for at værne mod Misbrug, som f. Eks. naar der kræves en Betaling for offentlige Publikationer af almennyttig Karakter. Statistisk Departements Publikationer, der jo er meget billige, vilde komme op i de dyre Bibliofiludgavers Prisklasse, hvis Prisen skulde sættes efter Omkostningerne, men en gratis Uddeling vilde paa den anden Side medføre Misbrug. Endelig kan man naturligvis ogsaa hist og her støde paa Afgifter, der nærmer sig Beskatningens Karakter, idet man benytter en Anledning, hvor Modtageren af en offentlig Ydelse føler det naturligt at præstere en vis mindre Betaling, selv om den i og for sig ikke kan sættes i Forbindelse med Omkostninger ved den paagældende Funktion.

Undertiden kan Karakteren af Interesseshusholdning og Fælles-

husholdning være blandet, idet den paagældende Institution udfører nogle Funktioner, som man kræver fuld Dækning for ved Betaling fra Modtagerne, og andre Funktioner, som er af almen samfundsmæssig Natur. Dette kan ofte være Tilfældet, uden at man med rimeligt Besvær og Omkostning kan skille disse Funktioner ad budget- og regnskabsmæssigt. Som et Eksempel herpaa kan nævnes en Institution som Statens Seruminstitut, der dels fremstiller Serum og lign. med Salg for Øje, og dels udfører almene samfundsmæssige Funktioner.

Men selv om man søger at udskille de mere akcessoriske Indtægter og ser bort fra de Funktioner, der er indblandet fra Fælleshusholdningen, kan der dog ikke opstilles noget helt skarpt Skel mellem Interesseshusholdninger og Fælleshusholdning. Forholdet kan være det, at man finder det rimeligt at lade Modtagerne yde en Betaling, der ganske vist langt fra giver Dækning for Omkostningerne, men som dog repræsenterer en ikke uvæsentlig Andel. Det gælder f. Eks. de fleste offentlige Sygehuse, hvor Patienterne eller Sygekasserne betaler en vis Takst. Som oftest drejer det sig kun om højst nogle faa Kr. pr. Sygedag, medens Omkostningen pr. Sygedag almindeligvis ligger op imod 10 til 15 Kr., men den Betaling, der kræves, er dog ikke af uvæsentlig Betydning. Ogsaa paa andre Omraader kræves der en Betaling, som nærmest maa betragtes som Dækning af en Andel i Omkostningerne, f. Eks. ved Statsskolerne.

Jeg skal imidlertid indskrænke mig til nærmere at omtale de Tilfælde, hvor man som det ledende Princip kræver fuld Dækning eller i hvert Fald Dækning af den væsentligste Del af Omkostningerne. Det afgørende er i og for sig ikke, om man faktisk opnaar fuld Dækning. For det første kan Forholdene være saaledes, at det simpelthen ikke er muligt at naa den fulde Dækning af Omkostningerne. Og endvidere kan Forholdet være det, at man af samfundsmæssige Grunde finder det rigtigst, at en vis Andel bæres af Fælleshusholdningen, men at man anser Institutionen for forpligtet til at holde denne Andel indenfor visse Grænser.

Naar man fastlægger som ledende Princip, at et givet Omraade skal finansieres som Interesseshusholdning, altsaa saaledes, at den paagældende Institution ved Betaling for sine Ydelser skal skaffe Dækning for sine Omkostninger, i hvert Fald i det væsentlige, kan man gaa frem paa to Maader.

Man kan paa Forhaand nøje fikserer Forbindelsen med Fælleshusholdningen, idet man kræver, at de opstaaende Overskud eller

Underskud kumuleres op og før eller senere udlignes af Institutionen selv. Et eventuelt Tilskud fra Fælleshusholdningen maa i saa Fald være fastsat paa Forhaand og indgaa som en Indtægt, der betragtes som Betaling for en samfundsmæssig Funktion. I disse Tilfælde opstaar der, hvad jeg vilde kalde en *bunden Interessehusholdning*. Som Eksempel herpaa kan nævnes Institutioner som Statsanstalten for Livsforsikring og Statsradiofonien. Forholdet er her det, at opstaaende Overskud eller Underskud tillægges eller maa afholdes af Institutionernes Kapitaler. Det samme gælder visse Fonde, f. Eks. *Apotekerfonden*, som indkræver Afgifter fra Apotekerne og afholder forskellige Udgifter til Apoteksformaal, og *Jagtfondene*, hvori Jagtafgifterne indgaar, og som afholder forskellige Udgifter vedrørende Jagtinteresserne.

Eller man kan gaa frem paa en anden Maade, idet man nøjes med at hævde den paagældende Institutions Driftsbalance som ledende Princip, men dog lader de opstaaende Overskud eller Underskud indgaa i Fælleshusholdningen. Bliver Resultatet det, at der gennemgaaende er et væsentligt Driftsoverskud, foreligger der en Indtægtskilde, som i Karakter nærmer sig Beskatningen. Er Resultatet derimod gennemgaaende Underskud, maa dette i Almindelighed ses som Udtryk for, at der foreligger en almindelig Samfundsinteresse eller -nødvendighed. I de Tilfælde, hvor man ordner sig paa denne Maade, kunde man maaske passende tale om en *fri Interessehusholdning*. Man nøjes her med at opstille Balancekravet som det ledende Princip for nærværende uden Hensyn til Fortid og Fremtid. Som Eksempler paa Interessehusholdninger af denne Art kan nævnes Statsbanerne, Postvæsenet og en Række kommunale Foretagender som Gas- og Elektricitetsværker og lign.

Der kan nu i denne Forbindelse rejses to Spørgsmaal. Det ene er dette: om den nuværende Afgrænsning mellem Fælleshusholdning og Interessehusholdning er rigtig, eller om muligvis Dele af Fælleshusholdningen burde udskilles som Interessehusholdninger eller omvendt. Og det andet er, i hvilke Tilfælde man bør indrette en *bunden* og i hvilke Tilfælde en *fri* Interessehusholdning.

Hvad det første Spørgsmaal angaar er der i hvert Fald næppe Grund til at tænke sig, at der paa væsentlige Omraader kunde være Tale om at ophæve bestaaende Interessehusholdninger og overføre dem til Fælleshusholdningen. Der kunde snarere være

Anledning til at overveje, om Dele af Fælleshusholdningen burde udskilles som Interesseshusholdninger, altsaa at man i højere Grad gik over til at kræve Betaling i Forhold til Ydelserne. Saa vidt jeg kan skønne er der dog ikke væsentlige Muligheder herfor. Skulde man nævne et væsentligt Omraade, hvor der kunde være Tale om noget saadant, maatte det være Sygehusene. Man maatte da indrette sig saaledes, at Sygehusene krævede en Betaling, der i det væsentlige dækkede Omkostningerne, idet man samtidig ydede tilsvarende større offentlige Tilskud til Sygekasserne. Man vilde paa den Maade gøre Sygekasserne mere interesserede i at hindre den Misbrug, der fra visse Sider har været klaget over med Hensyn til uforholdsmæssig Indlæggelse paa Sygehus og deraf følgende unødvendige offentlige Udgifter. Men den Fordel, man eventuelt kunde opnaa derigennem, vilde sikkert mere end opvejes ved det forøgede økonomiske Kredsløb, der vilde ske undervejs.

Efter mit Skøn er der næppe særlig store Muligheder for at udskille væsentlige Omraader fra Fælleshusholdningen til speciel Finansiering. Paa dette Omraade vil Opgaven snarere være den at holde et vaagant Øje med, at nye offentlige Opgaver løses under Interesseshusholdningens Form i alle Tilfælde, hvor der er naturlige Betingelser herfor, d. v. s. at der overfor de offentlige Ydelser staar en saadan Kreds af specielle Interesser, at der er Grundlag for at kræve en særlig Dækning af Udgifterne.

Hvad det andet Spørgsmaal angaar — i hvilke Tilfælde man bør indrette en bunden Interesseshusholdning og i hvilke man bør anvende den frie Interesseshusholdning — er det indlysende, at den bundne Form er den klareste og mest konsekvente. Men i mange Tilfælde er denne Form uanvendelig alene af den Grund, at den er uigennemførlig. Det gælder navnlig i Tilfælde, hvor de Priser eller Bidrag, Interessenterne skal betale, er afhængige af Konkurrence eller af andre Grunde ikke kan fastsættes nogenlunde suverænt paa en saadan Maade, at der bliver Dækning for Omkostningerne. Det kunde jo f. Eks. ikke nytte, at man for Statsbanernes Vedkommende vilde bestemme paa Forhaand, at Driften skulde balancere eller holdes paa et forud nøjagtigt bestemt Underskudsniveau, eftersom Statsbanerne lever under haard Konkurrence fra Biltrafiken og derfor maa frembringe et Driftsresultat, der til en vis Grad varierer med de skiftende Konkurrencevilkår. Det kgl. Teater frembyder et Skoleeksempel paa Fejlgreb paa dette Omraade. Ved Teaterloven af 1911 blev det

nøjagtigt fastsat, hvilken Del af Teatrets Udgifter, Statskassen skulde betale, og det blev bestemt, at opstaaende Overskud skulde henlægges til Fordel for Teatret, medens Driftsunderskud skulde dækkes midlertidigt ved saakaldte »Forstrækninger« fra Statskassen, idet Forstrækningerne snarest muligt skulde inddækkes ved Overskud. Som bekendt blev Resultatet det, at Teatret, efter i nogle enkelte Aar at have haft Overskud, regelmæssigt gennem en lang Aarrække maatte hæve Forstrækninger, der omhyggeligt blev opført i Statsregnskabet som Aktiver, og som tilsidst udgjorde ca. 16 Mill. Kr., hvorefter dette Beløb maatte afskrives ved den nye Teaterordning.

Det maa altsaa være den første Forudsætning for en bunden Interesseshusholdning, at man er Herre over den Indtægt, der skaffes fra Interessenterne. Der maa altsaa kræves, enten at den paagældende Virksomhed indtager en Monopolstilling, eller at man ved Aftaler eller ved Paaligning fra det offentlige er i Stand til at hævde Dækningsprincippet.

Men selv om man faktisk er i Stand til at hævde Princippet om, at opstaaende Overskud eller Underskud før eller senere skal udlignes, er det ikke sikkert, at man bør benytte sig heraf. Den naturlige Forudsætning herfor maa være, at det er nogenlunde de samme Interessenter, der er delagtige i henholdsvis Overskudene og Underskudene i de forskellige Perioder. Dette vil f. Eks. være Tilfældet, hvis den paagældende Interesseshusholdning bestaar af Debitorer for langtløbende Laan, eller hvis det drejer sig om en nærmere defineret Kreds af erhvervsdrivende eller lign.

Hvis Interessenterne derimod er en ubestemt eller skiftende Kreds, er der i og for sig ingen logisk Begrundelse for, at et Underskud i en vis Periode skal udlignes ved Overskud i en anden Periode. I saa Fald er det naturligst, at de opstaaende Overskud eller Underskud indgaar i Fælleshusholdningen.

Ser man nærmere paa Statens og Kommunernes Interesseshusholdninger, viser det sig da ogsaa, at de i Hovedsagen er indrettet efter denne Delingslinje. For Statens Vedkommende kan som de væsentligste frie Interesseshusholdninger nævnes Statsbanerne, Postvæsenet og Statshavnene, og for Kommunernes Vedkommende Gas- og Elektricitetsværker, Vandværker og Sporveje. I disse Tilfælde henvender Institutionerne sig til det almindelige Publikum eller Erhvervene i Almindelighed, og der er derfor ikke nogen særlig Grund til at knytte nogen udlignende Forbindelse mellem de forskellige Regnskabsperioder.

Hvad de bundne Interesseshusholdninger angaar kan der for Statens Vedkommende nævnes Eksempler som Statsanstalten for Livsforsikring, Statsradiofonien, Banktilsynet, Sparekassetilsynet, Hypotekbanken og en Række saakaldte Fonde som f. Eks. Apotekerfonden og Jagtfonden. I disse Tilfælde er der en bestemt Kreds af Interessenter, og for Banktilsynets og Sparekassetilsynet er man i Stand til hvert Aar at beregne en nøjagtig Dækning af Udgifterne ved at fordele Udgiftsbeløbet efter nærmere Regler til Refusion fra Bankerne og Sparekasserne.

Jeg skal særlig nævne en Kategori af bundne Interesseshusholdninger, som er kommet frem i de senere Aar, og som sikkert vil vise sig at faa en længerevarende Betydning end tilsigtet i de enkelte Tilfælde, nemlig de Fonde, hvorigennem der foretages en Omfordeling mellem forskellige Erhvervsgrupper eller mellem disse og Samfundet. Jeg tænker paa saadanne Fonde som Sukkerfonden, Kvægafgiftsfonden og Svineafgiftsfonden. Paa disse Omraader er Forholdet det, at der indgaar Afgifter eller andre Indtægter fra Befolkningen eller visse Erhvervsgrupper til Fordeling eller Omfordeling mellem en vis Kreds af Interessenter.

Jeg vil gerne i denne Forbindelse fremhæve, at naar man i dansk Statsadministration har oprettet et stort Antal Institutioner under den noget misbrugte Betegnelse Fonde, er dette ingenlunde altid Udtryk for, at der foreligger en Interesseshusholdning. I nogle Tilfælde foreligger der ikke andet, end at man vil fiksere en bestemt aarlig Udgift til et bestemt Formaal og til dette Formaal henlægge en vis Kapital, hvis Renter stilles til Disposition til Formaalet. Det gælder f. Eks. saadanne Fonde som Rask-Ørstedfonden, der yder Understøttelser til videnskabelige Undersøgelser og lign., og Dansk-islandsk Forbundsfond, der yder Understøttelser til islandske Studenter. Noget lignende gælder Jordfonden, der er dannet af de Kapitaler, som blev frigjort ved Afløsningen af Len og Stamhuse, og som benyttes til Oprettelse af Husmandsbrug.

I andre Tilfælde oprettes der en Fond af rent administrative Grunde, idet man derved udsondrer et vist Omraade til Forvaltning under særlige Former. Det gælder f. Eks. Statsbrandforsikringsfonden, der er opsamlet ved Bidrag, der er paalignet de forskellige Statsinstitutioner og danner en Stødpude overfor Brandrisiko.

Til Slut vil jeg gerne gøre nogle Bemærkninger om selve Driftsregnskabet Hovedresultat, Spørgsmaalet om Driftsoverskud eller Driftsunderskud paa de offentlige Regnskaber.

Det ligger jo i selve Formaålet for Opstillingen af et særligt Driftsregnskab, at der som Hovedregel skal være Balance. Men dels lader det sig naturligvis ikke gøre netop at ramme Balancepunktet Aar for Aar, og navnlig kan man ud fra forskellige Synspunkter gøre gældende, at Balanceprincippet under Hensyn til skiftende Forhold bør fraviges periodisk til den ene eller den anden Side.

For det første kan man ud fra et Konsolideringssynspunkt gøre gældende, at der i Almindelighed bør tilstræbes passende Overskud, indtil en vis Konsolidering er tilvejebragt. Hvorvidt et saadant Synspunkt er berettiget, er naturligvis i nogen Grad en Skønssag og kan bedømmes noget forskelligt ud fra forskellige politiske Standpunkter. Men for mit Vedkommende ser jeg ikke rettere, end at man allerede ud fra rent neutrale Betragtninger maa komme til det Resultat, at en gradvis konsoliderende Linje er begrundet, baade under de Forudsætninger, der almindeligvis er gældende i de fleste Stater, og ogsaa under de Forudsætninger, der specielt er gældende i Danmark.

Allerede den Omstændighed, jeg tidligere har nævnt, at der i den nyeste Tid foregaar og stadig fortsættes en kraftig Udvidelse af de offentlige Kapitalanlæg, gør det naturligt, at man tilvejebringer en stigende Nettoformue hos Staten og Kommunerne, saaledes at den gældfri Andel af Kapitalerne ikke formindskes. Selv om der som tidligere omtalt ikke for den offentlige Husholdnings Vedkommende kan støttes nogen Rentabilitetsbetragtning paa Nettoformuens Størrelse eller Vækst, er der dog ingen Tvivl om, at en baade forholdsmæssig og absolut Stigning i Gældsbyrden virker svækkende paa Statens og Kommunernes finansielle Stilling, og dette Forhold maa der givetvis lægges en ganske særlig Vægt paa i en Tid, hvor Udviklingen i stadig højere Grad stiller Krav om en kraftig og handledygtig Ledelse af Staten og Kommunerne.

Ogsaa ud fra et andet neutralt Synspunkt forekommer det mig berettiget at hævde en konsoliderende Linje i de offentlige Husholdninger, nemlig paa Grund af de besværlige og uproduktive Kredsløb, der opstaar, naar man paa den ene Side skal indkræve store Skattebeløb for paa den anden Side at kunne udrede Renter og Afdrag paa den offentlige Gæld. Som før omtalt kan der ikke være Tale om at afskaffe dette Kredsløb, og saa længe man er inde i betydelige Udvidelser af de offentlige Anlæg, er det ogsaa baade nødvendigt og forsvarligt at forøge det, men paa langt

Sigt bør efter min Opfattelse en Formindskelse af dette Kredsløb være Maalet, og Midlet maa da være, at man tilstræber passende Driftsoverskud.

Maaske burde man give Udtryk herfor ved paa Forhaand at kræve visse Henlæggelser paa Driftsregnskabet. Noget i den Retning har man jo gjort eller i hvert Fald forsøgt i Københavns Kommune, og noget lignende foregaar for Statens Vedkommende ved den særlige Henlæggelse af Arveafgiften. Men om Resultatet opnaas paa den ene eller den anden Maade er for mig mindre væsentligt, og man bør maaske heller ikke berøve de skiftende Finansministre og Borgmestre den naturlige Glæde ved at præsentere Driftsoverskud paa Regnskaberne.

Men ogsaa andre Synspunkter end Konsolideringssynspunktet kan gøres gældende til Fordel for Afgivelser fra Balanceprincippet. Det gælder navnlig Hensynet til Konjunkturbevægelserne. Særlig fra forskellige Nationaløkonomers Side anføres der ofte den Betragtning, at Staten bør opsamle Overskud i de gode Tider og til Gengæld finde sig i tilsvarende Underskud i daarlige Tider, idet man derigennem virker mildnende paa Konjunkturbevægelserne.

Det forekommer mig imidlertid at være en Misforstaaelse, hvis man specielt knytter dette Konjunkturudligningssspørgsmaal sammen med Driftsresultaterne. Paa dette Omraade er det i Virkeligheden Anlægsbudgetterne, der har den største Betydning. Det er her, Beskæftigelsesspørgsmaalet hovedsageligt gør sig gældende, ligesom det ogsaa er gennem Finansieringen af Anlægsarbejder, man kan udøve den største Indflydelse paa Pengemarkedet og Kapitalmarkedet. Det er for saa vidt særdeles hensigtsmæssigt i denne Forbindelse, at man har udskilt et særligt Driftsregnskab og derved har større Bevægelsesfrihed overfor Anlægsdispositionerne. Dette er ogsaa for den danske Statshusholdnings Vedkommende i høj Grad blevet udnyttet i de senere Aar, idet man har benyttet den Periode, hvor Beskæftigelseshensynet saa stærkt har gjort sig gældende, til at modernisere og udvide Statens egne Anlæg og til at stimulere Foretagsomheden ved en udstrakt Udlaansvirksomhed, især paa Bygeomraadet.

Det skal selvfølgelig ikke bestrides, at ogsaa de offentlige Driftsbudgetter øver Indflydelse paa dette Omraade, og det vilde selvfølgelig ikke være helt uden Virkning, om man i daarlige Tider slækkede paa Skatteudskrivningen og i gode Tider forcerede den. Men jeg tror, at hvis man ser paa, hvilke Dimensioner der her fornuftigvis kunde være Tale om, maa man erkende, at Betydning-

gen af en saadan Politik vilde være meget begrænset. Endvidere maa man være opmærksom paa, at et Forsøg paa Gennemførelse af en saadan Politik meget let vilde bringe den Konsolideringslinje i Fare, som efter min Opfattelse er overordentlig betydningsfuld for de offentlige Husholdninger. Jeg er i alt Fald for mit Vedkommende mistænksom nok til at tro, at medens det vilde vise sig forholdsvis let at faa Offentligheden til at akceptere Underskud paa Driftsbudgetterne i daarlige Tider, vilde det være betydeligt vanskeligere at gennemføre en tilsvarende forøget Skatteudskrivning i de gode Tider. Erfaringen viser jo, at medens Erkendelsen af daarlige Tider altid breder sig let og hurtigt, er det anderledes vanskeligt at faa Folk til at indrømme, at Tiderne er gode.

Men rent bortset herfra er det iøvrigt et Spørgsmaal, om man overhovedet i Fremtiden kan regne med den samme Vekslen mellem gode og daarlige Konjunkturer som før i Tiden. De økonomiske Strukturforandringer i de senere Aar er jo saa indgribende, at der vel næppe er nogen, som tør spaa om, hvordan Konjunkturbevægelserne vil forme sig, og allerede af den Grund forekommer det mig betænkeligt at bygge nogen Afvigelse fra Konsolideringslinjen paa Forudsætninger herom.
