

MEDDELELSER OG OVERSIGTER

NY HOVEDOPSTILLING AF STATSBUDETTET

Den hidtidige opstilling af finansloven og statsregnskabet blev første gang anvendt på finansloven for finansåret 1925/26, udarbejdet på grundlag af en betænkning fra statsregnskabskommissionen af 1921.

Den mest afgørende nydannelse var på daværende tidspunkt indførelse af en skarpere sondring mellem statens driftsregnskab og formueregnskab, og en omlægning af formueregnskabet, således at dette, der blev opstillet i nøje tilknytning til statens status, i princippet kom til at omfatte alle kapitalbevægelser.

En konsekvens af den indførte sondring mellem driftsregnskab og formueregnskab var udvidelse af det særlige afsnit under formueregnskabet, der udviste bevægelserne i tilgang til og afgang fra alle faste ejendomme og anlæg, medens afsnittet hidtil kun havde omfattet statsvirksomhedernes ejendomme og anlæg.

Formueregnskabet over statens kapitalbevægelser kom tillige til at indeholde regnskaberne for et mindre antal institutioner eller særlige administrationsområder, hvis midler skulle holdes afsondret fra den almindelige statshusholdning; disse særregnskaber blev opført under regnskabets afsnit for fonde og henlæggelser.

Den daværende opstilling af finansloven og statsregnskabet havde i betydelig udstrækning sit forbillede i det private erhvervslivs regnskabsopstillinger. Således bestræbte man sig bl. a. på at indføre det såkaldte omkostningsprincip, d. v. s. at man etablerede særlige budget- og regnskabsafsnit for de enkelte administrationsenheder, på hvilke afsnit man opførte alle indtægter og udgifter vedrørende området, ikke blot faktiske indtægter og udgifter, men tillige afskrivning og forrentning af sådanne staten tilhørende faste ejendomme og anlæg, som tjente vedkommende administrationsgrens formål. Denne anvendelse af omkostningsprincippet blev benyttet ikke alene for de egentlige forretningsdrivende statsvirksomheder, hvor den for så vidt angik afskrivninger havde været bragt i anvendelse siden finansåret 1912/13, men tillige indenfor den øvrige del af statsadministrationen. I konsekvens af den anførte budgetterings- og regnskabsmetode blev indført den ordning, at de afskrivningsbeløb, der blev belastet statsinstitutioner, der rådede over ejendomme og anlæg, blev taget til indtægt på vedkommende ejendommens konti på kapitalregnskabet til nedbringelse af den bogførte værdi (d. v. s. anskaffelsesværdien). På lignende måde blev udgifter til forrentning af den bogførte kapital belastet de enkelte styrelses regnskaber, idet de samlede beregnede renteudgifter blev taget til indtægt på driftsregnskabets rentekonto.

Den i 1925/26 indførte reform betød på mange områder en forbedring af den hidtidige budget- og regnskabsopstilling og gav specielt den centrale finansforvaltning og revisionen væsentligt mere indseende med de enkelte kontohaveres finansielle dispositioner.

Ethvert budget- og regnskabssystem praktiske anvendelighed er imidlertid afhængig af det praktiske livs krav, og den økonomiske udvikling under krisen i 1930'erne samt den udbygning af statens indflydelse på det økonomiske liv,

MEDDELELSER OG OVERSIGTER

NY HOVEDOPSTILLING AF STATSBUDETTET

Den hidtidige opstilling af finansloven og statsregnskabet blev første gang anvendt på finansloven for finansåret 1925/26, udarbejdet på grundlag af en betænkning fra statsregnskabskommissionen af 1921.

Den mest afgørende nydannelse var på daværende tidspunkt indførelse af en skarpere sondring mellem statens driftsregnskab og formueregnskab, og en omlægning af formueregnskabet, således at dette, der blev opstillet i nøje tilknytning til statens status, i princippet kom til at omfatte alle kapitalbevægelser.

En konsekvens af den indførte sondring mellem driftsregnskab og formueregnskab var udvidelse af det særlige afsnit under formueregnskabet, der udviste bevægelserne i tilgang til og afgang fra alle faste ejendomme og anlæg, medens afsnittet hidtil kun havde omfattet statsvirksomhedernes ejendomme og anlæg.

Formueregnskabet over statens kapitalbevægelser kom tillige til at indeholde regnskaberne for et mindre antal institutioner eller særlige administrationsområder, hvis midler skulle holdes afsondret fra den almindelige statshusholdning; disse særregnskaber blev opført under regnskabets afsnit for fonde og henlæggelser.

Den daværende opstilling af finansloven og statsregnskabet havde i betydelig udstrækning sit forbillede i det private erhvervslivs regnskabsopstillinger. Således bestræbte man sig bl. a. på at indføre det såkaldte omkostningsprincip, d. v. s. at man etablerede særlige budget- og regnskabsafsnit for de enkelte administrationsenheder, på hvilke afsnit man opførte alle indtægter og udgifter vedrørende området, ikke blot faktiske indtægter og udgifter, men tillige afskrivning og forrentning af sådanne staten tilhørende faste ejendomme og anlæg, som tjente vedkommende administrationsgrens formål. Denne anvendelse af omkostningsprincippet blev benyttet ikke alene for de egentlige forretningsdrivende statsvirksomheder, hvor den for så vidt angik afskrivninger havde været bragt i anvendelse siden finansåret 1912/13, men tillige indenfor den øvrige del af statsadministrationen. I konsekvens af den anførte budgetterings- og regnskabsmetode blev indført den ordning, at de afskrivningsbeløb, der blev belastet statsinstitutioner, der rådede over ejendomme og anlæg, blev taget til indtægt på vedkommende ejendommens konti på kapitalregnskabet til nedbringelse af den bogførte værdi (d. v. s. anskaffelsværdien). På lignende måde blev udgifter til forrentning af den bogførte kapital belastet de enkelte styrelses regnskaber, idet de samlede beregnede renteudgifter blev taget til indtægt på driftsregnskabets rentekonto.

Den i 1925/26 indførte reform betød på mange områder en forbedring af den hidtidige budget- og regnskabsopstilling og gav specielt den centrale finansforvaltning og revisionen væsentligt mere indseende med de enkelte kontohaveres finansielle dispositioner.

Ethvert budget- og regnskabssystem praktiske anvendelighed er imidlertid afhængig af det praktiske livs krav, og den økonomiske udvikling under krisen i 1930'erne samt den udbygning af statens indflydelse på det økonomiske liv,

der fandt sted under krigen og i de første efterkrigsår, medførte efterhånden en sådan udvidelse af statsbudgettet og specielt af dets kapitalafsnit, at man måttfravige flere af de i 1925/26 indførte principper for budgetopstillingen, hvilke atter gik stærkt ud over budgettets og regnskabets overskuelighed.

Fra forskellige sider rejstes med stigende styrke kritik af budgettets form hvilken kritik især var rettet mod det efterhånden meget komplicerede kapitalbudget, hvor antallet af særbudgetter i form af fonde og henlæggelser var blevet kraftigt forøget med det resultat, at meget betydelige indtægter og udgifter blev opført uden om statens driftsbudget.

Endvidere blev det kritiseret, at et stigende antal posteringer mellem driftsregnskab og formueregnskab sammen med en række øvrige interne posteringer i høj grad vanskeliggjorde overblikket over statsfinanserne.

Den nævnte kritik havde til resultat, at forvaltningskommissionen i 1949 nedsatte et udvalg, bestående af repræsentanter for finansudvalget og administrationen til at behandle en række spørgsmål om statens budget og regnskab. Dette udvalg, udvalget vedrørende statens budget og regnskab, der efter forvaltningskommissionens afslutning har fortsat som selvstændigt udvalg med departementschefen i departementet for finansvæsenet som formand, har siden foretaget en indgående gennemgang af finansloven og statsregnskabet med henblik på at nå frem til en mere enkel opstilling, der viser statens samlede indtægter og udgifter og i højere grad viser statsfinansernes indflydelse på det økonomiske liv og betydning for samfundets pengeforsyning.

Nogle af resultaterne af budgetudvalgets virksomhed foreligger nu. Således er der på tillægsbevillingsloven for 1953/54 foretaget nedlæggelse af en række fonde og henlæggelser, hvis formål i årenes løb er blevet mindre aktuel, og nedlæggelse af et antal selvstændige underkonti af mindre betydning for budgettets helhed, og på finansloven for finansåret 1954/55 gennemført en mere systematisk opstilling af de resterende budgetkonti.

Efter gennemførelsen af disse opgaver, der har forudsat en nøje gennemgang af samtlige kapitalbudgettets bevillingskonti, foreligger nu som næste resultat af udvalgets arbejde, at der på finanslovsforslaget for finansåret 1955/56 er foretaget en ny hovedopstilling af statsbudgettet.

Forinden der nedenfor gøres rede for hovedtrækkene i denne nye budgetopstilling, skal ganske kort fremhæves nogle centrale problemer, der rejser sig under overvejelserne om statsbudgettets form.

Det vigtigste formål ved opstillingen af et budget vil normalt være, at de myndigheder, der skal tilrettelægge den almindelige økonomiske politik, ved en gennemgang af forholdsvis få hovedposter på budgettet kan få et overblik, der kan danne baggrund for de politiske beslutninger, der skal træffes.

Statsbudgettet har imidlertid andre funktioner; således har finansloven, der giver administrationen bemyndigelse til afholdelse af udgifter og oppebørsel af indtægter, siden juni-grundloven været folketingets vigtigste kontrolmiddel overfor administrationen, og såvel kontoopstillingen som afgrænsningen af de enkelte kontis omfang har derfor hidtil måttet og må også fremover tilrettelægges på en sådan måde, at de kan benyttes som redskab for bevillingskontrollen. Desuden må et budget normalt indrettes på en sådan måde, at indtægter og udgifter, der vedrører samme formål, opføres under en fælles hovedkonto.

Blandt andre formål, der må tilgodeses ved tilrettelæggelsen af et budgets opstilling, kan endelig anføres, at kontoopdelingen så vidt muligt må tilrettelægges således, at den kan være et egnet udgangspunkt for revisionens efterfølgende gennemgang af de enkelte kontohaveres dispositioner.

De krav, der ud fra budgettets forskellige funktioner stilles til en budgetopstilling, er således af forskellig karakter, og de vil ofte komme til at krydse hinanden.

Da det på forhånd har været givet, at intet af de ovennævnte krav har kunnet tillægges den eneafgørende vægt, har det været budgetudvalgets vanskelige opgave ved sit udkast til den nye hovedopstilling at søge at tilgodese og forene de forskellige ønsker med hensyn til statsbudgettets og statsregnskabet opstilling.

Det nu foreliggende forslag til finanslov for finansåret 1955/56, er udarbejdet under bibeholdelse af grundstrukturen i tidligere finanslove, men såvel budgetudvalget som finansministeriet har anset det for den nye hovedopstillings vigtigste opgave, at finansloven og statsregnskabet i videst muligt omfang kommer til at give en oversigt over statsfinanserne, taget som en helhed. Samtidig kan læseren mere direkte danne sig et indtryk af de løbende statsindtægters og -udgifters betydning for indkomstdannelsen i samfundet. Endvidere tilsigter opstillingen at gøre det muligt gennem nogle få budget- eller regnskabsposter at danne sig et overblik over finanspolitikens indflydelse på det samlede samfunds pengeforsyning.

Set på baggrund af denne almindelige målsætning er den vigtigste forandring, der er blevet foretaget i forhold til den hidtidige budgetopstilling, at det tidligere driftsbudget er blevet afløst af et samlet drifts- og anlægsbudget, der tillige omfatter drifts- og anlægsbudgetterne for en række fonde og henlæggelser.

Budgetomlægningen er foretaget på den måde, at man på det nye drifts- og anlægsbudget foruden de hidtidige indtægter og udgifter på statens driftsbudget har opført følgende nye hovedkonti: Den fælleskommunale udligningsfond (§ 24), Driftsbudget for særlige fonde (§ 25), Indtægter til vejformål m. v. (§ 26) og Statens anlægsudgifter (§ 27). I tilslutning hertil har man indført en ny konto: Tilskud til anlægsarbejder (§ 28), omfattende statens tilskud til ikke-statslige anlægsarbejder.

Ved en sammenfatning af nogle få hovedkonti (§§ 26, 27 og 28) bliver det her- efter muligt af det samlede drifts- og anlægsbudget at udskille statens udgifter til bygge- og anlægsvirksomhed, hvadenten der er tale om udgifter til statsanlæg eller tilskud til andre anlægsarbejder udenfor den egentlige statssektor.

Som det er fremhævet ved finansministerens forelæggelse af finanslovsforslaget for 1955/56 for folketinget, vil man ved den nævnte nye opstilling af budgetterne for fonde og henlæggelser (§§ 24, 25 og 26) ikke tilsidesætte de hidtil gældende bestemmelser for dette område, idet man, efter at drifts- og anlægsbudgettet er opgjort, overfører de lovmæssigt fastsatte beløb til kapitalbudgettets særlige afsnit for fonde og henlæggelser.

Med hensyn til hovedkonto § 27, Anlægsgudgifter, bemærkes specielt, at kontoen omfatter alle udgifter til statens nyanlæg, hvadenten der er tale om udgifter for statsvirksomheder, ministerier og styrelser eller udgifter afholdt af fonde. Udgifterne ved anlægsvirksomheden overføres til statens formuebudget, hvorfra de indgår i statens status.

Ved at ændre den hidtidige hovedopstilling af statsbudgettet, således at driftsbudgettet ændres til et drifts- og anlægsbudget, der også omfatter fondenes løbende indtægter og udgifter, skulle det blive muligt at få et mere adækvat billede af finanspolitikens indflydelse på den økonomiske aktivitet. Da man imidlertid også har måttet tilgodese andre hensyn ved budgetopstillingen, der har krydset ønsket om en fuldt konsekvent opbygning af statsbudgettet efter nationaløkonomiske synspunkter, kan drifts- og anlægsbudgettets nettoresultat dog ikke give et fuldt eksakt billede af finanspolitikens indflydelse for indkomst-

dannelsen; således indgår f. eks. betaling af renter på udenlandske statslån og af bidrag til internationale organisationer i drifts- og anlægsbudgettets tal, hvilke udgifter ikke umiddelbart over nogen indflydelse på indkomstdannelsen. Som fremhævet af finansministeren ved budgetforslagets forelæggelse, må der derfor advares mod en for håndfast fortolkning af drifts- og anlægsbudgettets nettoresultat.

En af de afgørende indvendinger mod det hidtidige budget var som anført, at der på statens driftsbudget var medtaget en række afskrivninger og henlæggelser, der ikke var egentlige udbetalinger men overførsler fra drifts- til formuebudgettet. Denne indvending har resulteret i, at man ved den nye budgetopstilling har udskilt disse afskrivninger og henlæggelser til en ny hovedkonto: § 29, Særlige afskrivninger og henlæggelser, der omfatter afskrivning på ejendomme og anlæg under ministerier og styrelser (derimod ikke forsåvidt angår statsvirksomheder), afskrivning på kursreguleringskontoen, hensættelse på særkonto i Danmarks Nationalbank m. v.

Hovedkonto § 29 viser frem til budgettets andet hovedafsnit: § 30, Bevægelserne på statens formue- og kapitalkonti, der allerede var blevet væsentligt forenklet på finansloven for finansåret 1954/55. Blandt de mere centrale ændringer i forhold til tidligere års budgetter kan fremhæves, at der er blevet foretaget en samling af statens udlån og tilgodehavender, og at man på tilsvarende måde har samlet bevægelser i den almindelige indenlandske og udenlandske statsgæld under særlige afsnit. For statens omfattende mellemværende med Danmarks Nationalbank er oprettet en ny samlekonto: Mellemværende med Danmarks Nationalbank (§ 30, II.D.), på hvilken det er hensigten at opføre alle bevægelser i statens mellemværende med Nationalbanken, herunder bevægelser på statens kontokurant (foliokontoen).

Statens formuebudget indledes som hidtil med en konto for ejendomme og anlæg. På denne konto opføres sådanne bevægelser vedrørende statens ejendomme og anlæg, der ikke står i forbindelse med den egentlige anlægs- og byggevirksomhed, d. v. s. formueoverførsler mellem staten og borgerne, som ikke skulle berøre indkomstdannelsen, hvorimod udgifter til nyanlæg er opført på § 27, Nyanlæg. Medens afskrivningerne vedrørende statsvirksomhedernes anlæg fradrages i bruttoanlægsudgifterne, inden der finder overførsel sted fra anlægskontoen til formuekontoen for ejendomme og anlæg, findes der ikke på anlægsbudgettet nogen postering af afskrivninger for andre ejendomme og anlæg end statsvirksomhedernes. Derimod er der »under linien« på formuekontoen for ejendomme og anlæg opført en samlet afskrivningspost for disse andre ejendomme og anlæg, overført fra den særlige hovedkonto for afskrivninger og henlæggelser (§ 29).

Baggrunden for denne principielle sondring mellem afskrivninger på statsvirksomhedernes anlæg og øvrige anlæg er følgende: Medens en sammenligning mellem økonomien indenfor statens forretningsdrivende virksomheder og privat ejede virksomheder kan have interesse og derfor begrunde en særlig budgetteringsmetode, hvor man belaster vedkommende virksomheds budget med beregnede udgifter til afskrivning og forrentning af fast ejendom og anlæg, og på denne måde kan tilrettelægge takst- og prispolitik, er det ikke tillagt betydning at gennemføre omkostningsprincippet indenfor statens øvrige institutioner, idet de motiver, der ligger bag oprettelse og drift af sådanne institutioner, kun i mindre grad er af finansiel karakter. Allerede tidligere blev da også rettet væsentlige indvendinger mod den i 1925/26 gennemførte budgettering efter omkostningsprincippet for samtlige statens institutioner, jfr. således for afskrivningernes ved-

kommende E. Dige: Nogle finansieringsproblemer i den offentlige husholdning, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1939, side 23 ff., hvor det tillige fremhæves, at sondringen mellem drift og anlæg ikke kan begrundes ud fra de samme forudsætninger som i erhvervslivet, hvorfor man er nødsaget til at gøre sig klart, om der kan opstilles en rimelig begrundelse for denne sondring ud fra den offentlige husholdnings egne forudsætninger, det vil i første række sige en begrundelse ud fra et konsolideringssynspunkt.

Budgetudvalget og finansministeriet har ved den nye opstilling af budgettet i princippet anlagt tilsvarende synspunkter, hvorfor finanslovsforslaget er stillet op på en sådan måde, at kun statsvirksomhederne belastes med afskrivninger. Derimod bortfalder tilsvarende afskrivninger for de øvrige statsinstitutioner, men i stedet opføres som nævnt på den nye konto for særlige afskrivninger og henlæggelser en samlet afskrivningsbevilling, fastsat under rimelig hensyntagen til den samlede aktivmasse og ønsket om en vis konsolidering indenfor statsfinanserne. Denne afskrivningsbevilling skal fremtidig opsummeres som en fradragspost til den samlede statusværdi for disse ejendomme og anlæg, medens de enkelte herhenhørende statusposter ikke nedskrives.

Konsekvensen af denne principielt forskellige budgetmæssige behandling af statsvirksomhederne og de øvrige statsinstitutioner bliver, at man fremtidig kun belaster statsvirksomhedernes budgetter med beregnede renteudgifter, medens postering af rente på de øvrige statsinstitutioners budgetter bortfalder.

De ændrede principper for postering af afskrivning og forrentning for statens ejendomme og anlæg medfører, at en række interne budgetposter bortfalder, hvilket gør budgettet og regnskabet lettere at overskue. I denne sammenhæng er desuden foretaget en væsentlig enklere opstilling af rentekontoen, der fremtidig gør det muligt umiddelbart at konstatere de samlede indtægter af statens udlån og de samlede udgifter til statsgældens forrentning. I tilslutning til den ændrede opstilling af rentekontoen har budgetudvalget endvidere stillet forslag om, at der i statsregnskaberne fremover gives en oversigt over statens udlånsvirksomhed.

De ændrede principper for budgettering af afskrivning og forrentning kommer endvidere til at betyde, at sondringen mellem statens forretningsdrivende virksomheder og de øvrige statsinstitutioner får væsentlig større betydning end hidtil. På finanslovsforslaget for 1955/56 er der derfor foretaget en revision af finanslovskonto § 2, Statsvirksomhederne, hvorved forskellige statsinstitutioner, bl. a. statens skove er blevet overført til finanslovskonto § 2, medens visse andre virksomheder er blevet overflyttet til vedkommende fagministeriums budget.

Endelig bemærkes, at der er foretaget en mere rationel opstilling af det hidtidige driftsafsnit på finansloven, idet bl. a. den største indtægtskonto, skatter og afgifter, er blevet anbragt først på budgettet, medens visse andre mindre betydningsfulde budgetafsnit er blevet nedlagt som selvstændige hovedkonti.

Som det fremgår af foranstående, er der ved udarbejdelsen af det foreliggende forslag til finanslov for finansåret 1955/56 anvendt væsentlig nye synspunkter for statsbudgettets og statsregnskabet opstilling. Der er herved med udgangspunkt i budgetudvalgets forberedende arbejde opnået en mere overskuelig fremstilling af finansloven og statsregnskabet, således at det fremover vil være lettere at orientere sig om den planlagte og førte finanspolitik.

Det fremgår imidlertid af finansministerens forelæggelsestale i folketinget, at budgetudvalget og finansministeriet ikke anser arbejdet med budgettets og statsregnskabet opstilling for afsluttet med fremlæggelsen af det nu foreliggende finanslovsforslag, men at arbejdet vil blive fortsat, bl. a. med en systematisering og forenkling af de enkelte ministeriers budgetter og regnskaber.

Chr. L. Thomsen.