

STATSBUDGETTETS OVERSKUDSBEGREBER

Af J. BØRGLUM JENSEN*

De følgende betragtninger er hverken tænkt som et bidrag til læren om finanspolitikens økonomiske virkninger eller som blade af efterkrigstidens økonomiske historie. Sigtet er snævrere, idet det alene er meningen at diskutere begrebet overskud eller saldo på statsbudgettet, eller snarere de forskellige overskudsbegreber, der i tidens løb har været genstand for opmærksomhed.

Det er et forståeligt udslag af den menneskelige trang til syntese og overblik, at man forsøger at give et forenklet billede af statens eller den offentlige sektors mange transaktioner med omverdenen. Idealet må være at udtrykke disse ved en enkelt størrelse, der er en funktion af disse transaktioner. Det må dog forlanges ved opstillingen af en sådan størrelse, at man ved at give afkald på viden om de komponenter, den er sammensat af, ikke går glip af informationer, der er væsentlige for belysning af den behandlede problemstilling.

Da statens budget og regnskab er opstillet med anvendelse af det dobbelte bogholderis princip, må debiteringers og krediteringers samlede kronebeløb nødvendigvis være lige store, og man kan da drage den trivielle konklusion, at statsbudgettets saldo altid er 0. Herved har man oplagt givet afkald på al information om størrelse og struktur af de udgifter og indtægter, der har frembragt nettoresultatet. Forudsætningen for, at man kan nå frem til en saldo forskellig fra den trivielle 0-saldo bliver da, at man skelner mellem to grupper af udgifts- og indtægtskroner, der har samme saldo, men med modsat fortegn. I kraft af denne numeriske identitet kan et overskud i princippet defineres på to måder, der dog ikke altid vil være lige meningsfyldte. F.eks. kan et finansieringsbehov ved regnskabsårets afslutning opgøres enten som de nettoudgifter, der skal finansieres eller som udnyttelsen af finansieringsmulighederne.

I nogle tilfælde vil opdelingen af budgettets poster i to grupper (d.v.s. opgørelsen af en saldo) give tilstrækkelig oplysning – f.eks. hvis man vil

* Lektor ved Københavns Universitet, fuldmægtig i Finansministeriet, cand. polit.

STATSBUDGETTETS OVERSKUDSBEGREBER

Af J. BØRGLUM JENSEN*

De følgende betragtninger er hverken tænkt som et bidrag til læren om finanspolitikens økonomiske virkninger eller som blade af efterkrigstidens økonomiske historie. Sigtet er snævrere, idet det alene er meningen at diskutere begrebet overskud eller saldo på statsbudgettet, eller snarere de forskellige overskudsbegreber, der i tidens løb har været genstand for opmærksomhed.

Det er et forståeligt udslag af den menneskelige trang til syntese og overblik, at man forsøger at give et forenklet billede af statens eller den offentlige sektors mange transaktioner med omverdenen. Idealet må være at udtrykke disse ved en enkelt størrelse, der er en funktion af disse transaktioner. Det må dog forlanges ved opstillingen af en sådan størrelse, at man ved at give afkald på viden om de komponenter, den er sammensat af, ikke går glip af informationer, der er væsentlige for belysning af den behandlede problemstilling.

Da statens budget og regnskab er opstillet med anvendelse af det dobbelte bogholderis princip, må debiteringers og krediteringers samlede kronebeløb nødvendigvis være lige store, og man kan da drage den trivielle konklusion, at statsbudgettets saldo altid er 0. Herved har man oplagt givet afkald på al information om størrelse og struktur af de udgifter og indtægter, der har frembragt nettoresultatet. Forudsætningen for, at man kan nå frem til en saldo forskellig fra den trivielle 0-saldo bliver da, at man skelner mellem to grupper af udgifts- og indtægtskroner, der har samme saldo, men med modsat fortegn. I kraft af denne numeriske identitet kan et overskud i princippet defineres på to måder, der dog ikke altid vil være lige meningsfyldte. F.eks. kan et finansieringsbehov ved regnskabsårets afslutning opgøres enten som de nettoudgifter, der skal finansieres eller som udnyttelsen af finansieringsmulighederne.

I nogle tilfælde vil opdelingen af budgettets poster i to grupper (d.v.s. opgørelsen af en saldo) give tilstrækkelig oplysning – f.eks. hvis man vil

* Lektor ved Københavns Universitet, fuldmægtig i Finansministeriet, cand. polit.

vide noget om bevægelsen i den samlede statsgæld. I andre situationer – f.eks. hvis man ser på budgettets virkning på den samfundsøkonomiske balance – er det væsentligt at vide, om den underliggende budgetstruktur er undergivet forandringer. Størrelsen af kasseoverskuddet vil f.eks. være uforandret fra et år til et andet, hvis afdragene på statsgælden går lige så meget ned som anlægsudgifterne forøges.

I det følgende omtales forskellige saldostørrelser, og det bliver da praktisk at gå ud fra en stærkt forenklet opstilling af det samlede statsbudget med benyttelse af syv grupper af budgetposter, nemlig:

- U_D = driftsudgifter,
- U_A = anlægsudgifter,
- U_U = nye udlån,
- U_G = afdrag på statens indenlandske obligationsgæld,
- U_N = forøgelse af statens tilgodehavender i Nationalbanken,
- I_D = driftsindtægter,
- I_G = optagelse af nye indenlandske obligationslån.

Det forudsættes, at der ikke forekommer andre typer af transaktioner. Der er således set bort fra afdrag på statens udlån, optagelse af og afdrag på udenlandske lån, samt en række andre kapitalposter.

Man kan nu opstille følgende relationer mellem de angivne grupper af budgetposter:

- | | | |
|--|--|--|
| 1. Budgettets størrelse
(udgifter el. indtægter) | : $I_D + I_G$ | = $U_D + U_A + U_U + U_G + U_N$ |
| 2. Trivial balance
(udgifter = indtægter) | : $I_D + I_G \div U_D \div U_A \div U_U \div U_G \div U_N$ | = 0 |
| 3. Bevægelsen
i statsgælden | : $I_D \div U_D \div (U_A + U_U)$ | = $U_N + U_G \div I_G$ |
| 4. Driftsoverskud
(opsparing) | : $I_D \div U_D$ | = $(U_A + U_U) \div [(I_G \div U_G) \div U_N]$ |
| 5. Drifts- og anlægs-
overskud | : $I_D \div U_D \div U_A$ | = $U_U \div [(I_G \div U_G) \div U_N]$ |
| 6. Forskydningen i
mellemværendet med
Nationalbanken | : $I_D \div U_D \div U_A \div U_U \div U_G + I_G$ | = U_N |
| 7. Kasseoverskud
(finansieringsbehov) | : $I_D \div U_D \div U_A \div U_U \div U_G$ | = $U_N \div I_G$ |

Tilfælde 1 er blot en sammentælling af alle udgifter eller alle indtægter. Der er altså tale om et mål for statsbudgettets størrelse, der kan benyttes i den politiske diskussion om skattetryk og det offentliges beslaglæggelse af ressourcer m.m. Udtryk af denne art er også økonomisk relevante. Det er således – uanset om en eller anden saldo viser overskud eller underskud – af betydning at vide noget om størrelsen af statens køb af varer og tjenester, overførsler og driftsindtægter.

Tilfælde 2 af den førømtalte trivielle 0-saldo.

Bevægelsen i statens gæld og formue.

Tilfælde 3 og 4 er de »klassiske« overskudsbegreber. I tilfælde 3 er balance ensbetydende med, at statsgælden er uforandret (d.v.s. at optagelsen af nye indenlandske obligationslån er lig med summen af afdragene og forbedringen af mellemværendet med Nationalbanken). I tilfælde 4 balancerer budgettet, hvis driftsindtægter = driftsudgifter, hvilket er ensbetydende med, at statsgælden vokser lige så meget som anlægsudgifter og udlån.

Historisk har disse to salderinger deres oprindelse i politiske maksimer vedrørende betimeligheden af at forøge statens renteudgifter (brutto hhv. netto), hvilket undertiden er blevet opfattet som forsøg på at vælte byrder over på fremtiden. Udviklingen i statsgælden er ganske vist heller ikke uden virkelig økonomisk relevans, men udsagn herom får først betydning, når de suppleres med oplysninger om forskydninger i statsgældens sammensætning. Overskuddet på driftsbudgettet kan også identificeres med statens opsparring. Spørgsmålet om tilstedeværelsen af en sådan opsparring og størrelsen heraf vil isoleret set også væsentlig være af politisk interesse. Vil man diskutere ejendomsforholdet til nationalformuen, må man dog tillige have viden om udviklingen i kapitaludgifter og kapitalindtægter. For det første behøver et overskud på driftsbudgettet (»statens opsparring«) ikke at være sammenfaldende med forøgelse af statens nettoformue, der også påvirkes af kapitalgevinster og -tab. Vigtigst er her statens indtægt ved arveafgiften, der traditionelt tages til indtægt som en formueoverførsel. For det andet er det nødvendigt at vide, hvorvidt forøgelsen af nettoformuen finder sted i form af erhvervelse af fordringer. I økonomisk henseende tjener kendskabet til den statslige opsparring først sammen med oplysninger om den øvrige opsparring og om investeringerne til belysning af den totale samfundsøkonomiske balance.

Saldobegrebet: bevægelsen i statsgælden frembyder visse praktiske vanskeligheder i forbindelse med afgrænsningen af hvad man vil henregne til statsgælden. På statens status optræder dels indenlandsk, dels udenlandsk statsgæld, men disse poster omfatter i alt væsentligt kun obligationsgæld. I »Statsfinanserne«¹ og »Danske Statslån«² findes i forhold hertil et udvidet statsgældsbegreb, idet man også medtager skatkammerbeviser og bankgæld – herunder gæld til Nationalbanken. Denne sidste er opgjort netto, d.v.s. med fradrag af tilgodehavender (og man vil derfor i en oversigt over statsgælden i dag se mellemværendet med banken optræde som et netto-tilgodehavende).

I »Statsfinanserne« og »Danske Statslån« statsgældsoversigt indgår endvidere statens mellemværende med Den internationale Valutafond, dog på den måde, at indbetaling af guldtranchen og kontante kroneindbetalinger (herunder Englands nylige forbrug af konvertible kroner) betragtes som tilgodehavende, mens kun

1. Udgives årligt af Det økonomiske sekretariat.

2. Udgives årligt af Finansministeriet.

træk på fonden ud over tidligere indbetalte beløb vil registreres som gæld. På finansloven for 1964-65 blev statens udstedelse af skillemønt flyttet fra driftsregnskabet til regnskabet for kapitalbevægelser. Mens derfor tidligere en forøgelse af skillemøntomløbet gav sig udslag i større driftsindtægter (og forøgelse af nettoformuen) betragtes den nu som en forøgelse af statsgælden. Statens forskellige garantiforpligtelser fremgår derimod ikke af statens status og indgår ikke i de officielle opgørelser af statsgældens størrelse, selv ikke den kapitaliserede værdi af indekstillekøbene til den værdisikrede alderdomsopsparing, der vel må anses for en sikker udgiftsforpligtelse.

Man kan spørge, om man – hvis statens mellemværende med Nationalbanken og Valutafonden indgår i statsgælden med et nettotal – ikke lige så vel kan fradrage forskellige andre tilgodehavender i statsgælden. Der kunne f.eks. peges på de tilgodehavender, staten fra 1951 til 1959 havde i banker og sparekasser i forbindelse med den i 1951-52 opkrævede bundne opsparing, samt på statens beholdning af egne obligationer opkøbt til amortisation.

Går man videre end til blot at se på sådanne finansielle aktiver, hvor der foreligger en vis konneksitet med de tilsvarende gældsposter og anstiller lignende betragtninger over statens udlån, køb af ejendomme samt statens investeringer, nærmer man sig det andet klassiske saldobegreb, nemlig saldoen på driftsregnskabet, der har affinitet til den politiske maksime om, at en forøgelse af statsgælden er acceptabel, såfremt der herved sker finansiering af produktive investeringer.

En afgørelse af, om denne maksime er efterlevet, frembyder visse vanskeligheder. Mens der kun lejlighedsvis (f.eks. ved lån, der amortiseres gennem opkøb) vil opstå usikkerhed med hensyn til størrelsen af de gældsforpligtelser, staten påtager sig, forholder det sig noget anderledes med statens erhvervelse af aktiver, hvis værdi det hyppigt vil være næsten umuligt at opgøre. Dette gælder ikke alene statens ikke-erhvervs-mæssige investeringer, men tillige f.eks. udlån, der ydes på gunstigere betingelser end markedsvilkår, således at en del af det erhvervede tilgodehavende burde afskrives som et tilskud.

I 1925 gennemførtes en opdeling af statsbudgettet mellem på den ene side driftsbudget og på den anden side kapitalbudget. Sidstnævnte registrerede forskydningerne i statens status, der igen dannede det naturlige bindeled mellem to på hinanden følgende finansår. Nyerhvervede aktiver skulle bogføres til anskaffelsespris og driftsregnskabet belastes med årlige afskrivninger og forrentning.

Med tiden blev opdelingen mellem drifts- og kapitalregnskab stærkt præget af forfald. Betydelige driftsudgifter og -indtægter i forbindelse med en række statslige fonde blev bogført på kapitalbudgettet, f.eks. den fælleskommunale udligningsfond og vejfonden. På den anden side blev driftsbudgettets saldo holdt omkring nulpunktet ved hjælp af store henlæggelser og ekstraordinære afskrivninger.

De »klassiske« salдостørrelser, bevægelsen i statsgælden og overskuddet på driftsbudgettet, har oprindeligt fundet deres begrundelse i, at de skulle udsige noget om statens formue og gæld og den deraf afledede nettorent-udgift, altså størrelser, der hører til inden for en snæver statsfinansiell problemkreds. Sammenhængen mellem disse størrelser er da også i princippet af enkel natur, nemlig tautologisk; således er f.eks. overskuddet på driftsbudgettet i det forenklede eksempel (tilfælde 4) ex definitione det samme som forøgelse af statens nettoformue.

Saldoen på drifts- og anlægsbudgettet.

Finanspolitikken placering i forgrunden som økonomisk-politisk middel har gjort det nærliggende at søge at definere et saldobegreb, der kunne sammenfatte statsfinansernes påvirkning af den samfundsøkonomiske balance. I nationalbudgetterne fra 40'ernes slutning identificerede man driftsoverskuddet på de offentlige budgetter med den offentlige opsparing. Samtidig introduceredes saldoen på drifts- og anlægsbudgettet under betegnelsen de offentlige finansers *indkomstvirkning* (= opsparing ÷ nettoinvestering) jfr. tilfælde 5¹.

Denne begrebsverden påvirkede efterhånden også de officielle budgetdokumenter. Med virkning fra 1955-56 indførtes en ændret opstilling af finansloven. Man nøjedes herved ikke med at tilstræbe en skarpere adskillelse mellem driftsbudget og kapitalbudget, men erstattede helt driftsbudgettet med drifts- og anlægsbudgettet, der i hovedtræk skulle vise statsfinansernes nettopåvirkning af indkomstdannelsen.

En forudsætning for at kunne opstille en saldo, der har nogen mening, må som berørt i indledningen være, at man kan sortere budgettets poster i to grupper – nemlig på den ene side dem, der har en bestemt virkning eller er beskrevet på en bestemt måde, på den anden side alle andre budgetposter.

I realiteten kan forskellige udgifter og indtægter på statsbudgettet påvirke indkomstdannelsen på flere forskellige måder og med varierende styrke. Der har været anvist den teoretisk korrekte fremgangsmåde at lade de enkelte udgifts- og indtægtsposter indgå på budgettet med forskellig vægt alt efter med hvilken styrke de påvirker den samfundsøkonomiske balance. Anvendelsen af denne metode forudsætter dog en viden om folks bevæggrunde og handlemåde, som ikke er til stede i dag. Det siger også sig selv, at en sådan opstilling ikke kan indføres i bevillingslovene, der skal afstikke de beløbsmæssige rammer for de forskellige statsinstitutioners virksomhed i finansåret. I de formelle budgetdokumenter må man derfor indskrænke sig til med bedst mulig tilnærmelse at drage grænselinjer mellem drifts- og anlægsbudget og kapitalbudget. Denne tilnærmelse kan formentlig godt blive noget bedre end i dag.

En yderligere forudsætning for at kunne benytte saldoen på drifts- og anlægsbudgettet er imidlertid, at de budgetposter, som saldoen er nettoresultat af, har nogenlunde samme virkning pr. udgivet eller indgået krone.

1. Ved bedømmelsen af den samfundsøkonomiske balance må det naturligvis komme ud på et, om man ser på, om den offentlige opsparing er tilstrækkelig til at finansiere den del af samfundets nettoinvesteringer, der ikke dækkes af privat opsparing eller forøgelse af gælden til udlandet, eller om man ser på, om overskuddet på det offentlige drifts- og anlægsbudget modsvarer underskuddet på den private sektors drifts- og anlægsbudget samt overskuddet på betalingsbalancen.

Resultatet af, at denne forudsætning ikke er opfyldt, kommer tydeligt frem i forholdet mellem statens indtægter og udgifter.

Drifts- og anlægsbudgettets indtægtsside viser, hvor meget borgernes disponible indkomster nedbringes gennem statens opkrævning af skatter m.v. Udgiftssiden viser dels, hvor meget de disponible indtægter forøges gennem indkomstoverførsler til borgerne (for en del via kommunerne), dels hvor meget staten selv efterspørger af varer og tjenester både til driften af statens institutioner o.l. og til investeringsformål. Tænker man sig statens indkomstoverførsler til borgerne trukket fra i skatteindtægterne (i stedet for som det sker i finanslov og statsregnskab regnet med blandt udgifterne), ville de korrigerede skatteindtægter give et udtryk for den direkte nettopåvirkning af borgernes disponible indtægter¹, og saldoen på drifts- og anlægsbudgettet kan derfor også udtrykkes som forskellen mellem på den ene side statens efterspørgsel efter varer og tjenester og på den anden side statens beskæring af borgernes disponible indkomster.

Mens efterspørgsel og beskæring af disponibel indkomst hver for sig giver væsentlige bidrag til bedømmelsen af den samfundsøkonomiske balance, giver differencen mellem dem imidlertid i sig selv ingen vejledning, da det ikke er ensbenede størrelser, man sammenligner. Statens efterspørgsel efter varer og tjenester skal ikke sammenlignes med beskæringen af borgernes disponible indkomst, men med den reduktion af borgernes efterspørgsel efter varer og tjenester, der er et resultat af denne beskæring.

Om der bør udgå en kontraktiv eller ekspansiv effekt fra statsbudgettet, og hvor stærk denne bør være, beror på forhold, der for en stor del ligger udenfor den statsfinansielle sfære. Kender man størrelsen af denne effekt, er saldoen på drifts- og anlægsbudgettet dog ikke dermed bestemt med nøjagtighed. En forøgelse af statens anlægsvirksomhed vil i princippet kunne gennemføres uden ekspansiv virkning, hvis der sker en lige så stor reduktion af statens øvrige efterspørgsel efter varer og tjenester. Vil man imidlertid opveje den ekspansive virkning af de forøgede statsudgifter gennem højere skatter, må skatteforhøjelsen være noget større end udgiftsstigningen, da forøgelsen af statens skatteindtægter ikke fuldt ud vil give sig udslag i en formindskelse af det private forbrug, men for en del vil resultere i mindre privat opsparing. For at få samme kontraktive (ekspansive) virkning af statsfinanserne må overskuddet (underskuddet) derfor være større, jo større udgifterne er.

Saldoen på drifts- og anlægsbudgettet er altså ikke tilstrækkelig til at beskrive statsfinansernes økonomiske virkninger. Man må i hvert fald også

1. Dette netttotal kan modsvarende betegnes som statens disponible indkomst.

vide noget om omfanget af statens udgifter, indtægter eller andet udtryk for statsbudgettets »størrelse«, jfr. omtalen af tilfælde 1 foran.

Det kan indvendes mod drifts- og anlægsbudgettet, som det opstilles i dag, at der i praksis kun med tilnærmelse er sket den forudsatte sortering af statens udgifter og indtægter i dem, der har indflydelse på indkomstdannelsen og derfor optages på drifts- og anlægsbudgettet, og dem, der ikke direkte påvirker indtægterne i samfundet. Således forekommer på drifts- og anlægsbudgettet poster, der ud fra de her anførte kriterier rettelig hører hjemme på kapitalbudgettet – f.eks. afskrivning på kurstab ved optagelse af obligationslån. Nok så vigtigt er det, at der er en del kapitalindtægter og -udgifter, hvis virkninger kan sammenlignes med skatter, indkomstoverførsler og anlægsudgifter. Det drejer sig om ting som opkrævning og tilbagebetaling af pålignede statslån, afdragsydelse på boligstøttelån samt en række udlån til finansiering af f.eks. institutionsbyggeri, modernisering af privatbaner, grundforbedring og landvinding.

At de nævnte udgifter holdes uden for drifts- og anlægsbudgettet beror naturligvis for en del på den anvendte terminologi, idet der jo vitterligt hverken er tale om driftsudgifter eller anlægsudgifter. Denne vanskelighed kan man i princippet let komme over ved en redaktionel ændring af finanslovens opstilling, der naturligvis må kræve folketingets tilslutning. Man kan også gøre drifts- og anlægsbudgettet mere inklusivt ved ændring af de institutionelle rammer for udgifternes afholdelse, f.eks. ved at erstatte forskellige institutionslån, der formelt eller reelt er rente- og afdragsfri, med anlægstilskud.

Finansieringsbehov og kasseoverskud.

Saldoen på drifts- og anlægsbudgettet skulle få den ejendommelige skæbne, at den – samtidig med at den i de officielle dokumenter om statens budget og regnskab blev knæsat som den centrale finanspolitiske størrelse – blev stillet i skyggen af en anden saldostørrelse, nemlig finansieringsbehovet. Staten har praktisk taget siden krigsafslutningen haft overskud på drifts- og anlægsbudgettet, således at det i de første efterkrigsår var muligt at finansiere kapitaludgifterne, uden der skete nogen forøgelse af statsgælden. Efter gennemførelsen af boligstøtteloven af 1946 begyndte en omfattende tilsagnsgivning om nye lån, der efterhånden gav sig udslag i store låneudbetalinger. Situationen blev hermed en ganske anden, idet spørgsmålet var, om eller i hvilken udstrækning den således opståede forøgelse af statsgælden skulle ske i form af en forringelse af mellemværendet med nationalbanken eller ved salg af obligationer. Den relevante saldo blev dermed umiddelbart den som tilfælde 6 anførte størrelse U_N – altså bevægelsen i statens mellemværende med nationalbanken – som udtryk for statsfinansernes *påvirkning af likviditeten* i samfundet. Der er herved og i det føl-

gende set bort fra forskellige raffinementer med hensyn til på hvilke andre måder denne likviditetsforøgelse kan finde sted (f.eks. i form af en forøgelse af borgernes og pengeinstitutternes tilgodehavende i postgiroen). Der er ligeledes set bort fra, at en del af U_N er et resultat af statens køb og salg af fremmed valuta; specielt vil statens udenlandske låneoptagelser kunne påvirke bevægelsen i mellemværendet med nationalbanken med varierende styrke fra periode til periode.

Saldoen U_N har til fælles med overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet, at der ikke kan tillægges balancesituationen nogen særstilling, og at en målsætning med hensyn til saldoens størrelse må søge sin begrundelse uden for den statsfinansielle sfære, bl.a. med hensyntagen til den likviditetspåvirkning, der udgår fra betalingsstillingen over for udlandet. På den anden side adskiller den sig fra saldoen på drifts- og anlægsbudgettet derved, at alle kroner, der går ud af og ind i statskassen, er lige gode, og at det derfor kun er nettoresultatet af omsætningen, der tæller, mens omsætningsens størrelse i denne forbindelse er uinteressant.

Der er formelle lighedspunkter mellem bevægelsen i statens mellemværende med nationalbanken og betalingsbalancens udlignende poster. De udgifter og indtægter, hvis nettoresultat udlignes af bevægelsen i mellemværendet med nationalbanken, minder tilsvarende om de autonome poster i den forstand, at de følger af gældende lovgivning, løbende kontrakter, og en række dispositioner truffet til gennemførelse af statens virksomhed.

Hvorledes statens salg af obligationer skal placeres i dette regi, er ikke umiddelbart indlysende. I 50'erne havde staten åbent salg af obligationer, således at salgsprovenuet var bestemt af, hvor meget markedet hver dag ville aftage til den fastsatte kurs, og bevægelsen i mellemværendet med nationalbanken blev dermed stærkt påvirket af borgernes dispositioner med hensyn til obligationskøb. Det var derfor naturligt at betragte statens (løbende) obligationssalg og bevægelsen i mellemværendet med nationalbanken under eet. Man når da frem til saldoen finansieringsbehovet (det negative kasseoverskud, jfr. tilfælde 7), der udviser, hvordan mellemværendet med nationalbanken vil udvikle sig, såfremt der ikke sælges obligationer (Finansieringsbehov: $U_N \div I_G = U_N$, når $I_G = 0$). Finansieringsbehovet vil imidlertid også være vejledende ved afgørelse om obligationssalg under andre former for dette salg end den åbne emission.

Pålignede lån er i praksis blevet sidestillet med statens kapitalindtægter (f.eks. arveafgiften), og en lignende betragtningsmåde er undertiden blevet anlagt over for præmieobligationslån, når disses emission er blevet anskuet som finanspolitiske dispositioner frem for pengepolitiske.

De store statslige finansieringsbehov i første halvdel af 50'erne var en belastning for penge- og rentepolitikens førelse. I kraft af boligstøttens omlægning fra lån til garantier, stabiliseringslånet i 1957 og forøgelsen af

drifts- og anlægsoverskuddet i slutningen af 1950'erne – bl.a. som følge af tøjskattens indførelse – blev finansieringsbehovet efterhånden nedbragt, og i 1959–60 blev det negativt og omdøbt til *kasseoverskuddet*.

Efter sin begrebsmæssige oprindelse måtte kasseoverskuddet i første række kunne give anledning til overvejelse over, om staten skulle købe obligationer fremfor at sælge dem. Der indtrådte imidlertid efterhånden en begrebsmæssig forskydning i retning af at betragte kasseoverskuddet, der oprindeligt skulle udtrykke noget om statens påvirkning af likviditeten i samfundet, som vejledende med hensyn til statens nettopåvirkning af indkomstdannelsen, altså den rolle som var tiltænkt drifts- og anlægsbudgettet.

Bidragende til forklaringen af denne udvikling er det foran omtalte forhold, at saldoen på drifts- og anlægsbudgettet ikke tager hensyn til en række kapitaludgifter og -indtægter, hvis påvirkning af indkomstdannelsen næppe er meget forskellig fra posterne på drifts- og anlægsbudgettet. Kasseoverskuddet påvirkes ganske vist også af udgifter og indtægter, som man almindeligvis ikke vil tillægge denne virkning, f.eks. arveafgiften, statens genudlån til elværker af provenuet af udenlandske statslån, samt afdragene på statsgælden. Med undtagelse af genudlånene er de anførte kapitalposter, hvis virkning på efterspørgslen efter varer og tjenester er overordentlig ringe, ikke undergivet større udsving fra år til år, og man kan da argumentere for, at forskydningen i kasseoverskuddet er mindst lige så velegnet som bevægelsen i overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet til at udtrykke forandringer i statsfinansernes indkomstvirkning.

Da definitionen og opgørelsen af kasseoverskuddet stort set er uforandret i forhold til dengang, da denne saldo især blev anskuet som et udtryk for statens påvirkning af samfundets likviditet, fremkommer kasseoverskuddet som nettoresultatet af forskellige udbetalinger og indbetalinger. På statens drifts- og anlægsregnskab bogføres i princippet udgifter og indtægter, når de er forfaldne, uanset hvornår betaling finder sted. I langt de fleste tilfælde er forskellen mellem finansårets betalinger og de tilsvarende indtægter og udgifter næppe stor. Det vil dog kunne ske, at forskydninger i forskud og restancer vedrørende statens store udgifter og indtægter kan give sig udslag i forskelle mellem på den ene side en saldo opgjort på grundlag af betalinger og på den anden side mellem de tilsvarende forfaldne udgifter og indtægter.

Den offentlige sektor.

Der kan rettes den indvending mod såvel saldoen på statens drifts- og anlægsbudget som mod kasseoverskuddet, at det ikke er tilstrækkeligt vejledende at se alene på statens finanser, men at man tillige må tage hensyn til stillingen på budgetterne for en række andre offentlige myndigheder og

organer, navnlig kommunerne, syge- og arbejdsløshedskasserne, arbejdsmarkedets tillægspension og nationalbanken.

Ganske vist refunderer staten en betydelig del af nogle af disse organers udgifter, således at de også vil give sig udslag på statsbudgettet, men dels er der i visse tilfælde en forskel mellem tidspunktet for organernes udgifter og statens refusioner, dels er der tilbage store udgifter, som organerne selv må finansiere. Der kan her særlig peges på kommunernes anlægsudgifter. Med undtagelse af kommunale vejudgifter yder staten kun beskedne bidrag til disse udgifter, og da den kommunale anlægsvirksomhed traditionelt i høj grad søges finansieret ved optagelse af lån, kan kommunernes budgetter betyde et væsentligt korrektiv til en vurdering af økonomien, der alene tager statsbudgettet i betragtning. Modsat den lånefinansierede kommunale anlægsvirksomhed virker derimod den opsparing, der finder sted gennem indbetalingerne til arbejdsmarkedets tillægspension, der igennem en årrække må forventes at ville overstige pensionsudbetalingerne med betydelige beløb.

Mens der således ved en bedømmelse af den offentlige sektors indkomst-virkning må tages hensyn til samtlige offentlige budgetter, vil det, når man ser på den offentlige sektors påvirkning af likviditeten i samfundet, være tilstrækkeligt at korrigere statens kasseoverskud med det tilsvarende nettoresultat for nationalbanken, der især bestemmes af bankens udlån og valuta-transaktioner. Det samlede »finansieringsbehov« for stat og nationalbank under et kan da i analogi med beskrivelsen af statens finansieringsbehov med tilnærmelse udtrykkes som den størrelse, der viser, hvordan pengeforsyningen vil udvikle sig, såfremt der ikke sælges eller købes obligationer af stat og nationalbank¹.

Det begrebsmæssige apparat, der i dag især benyttes i diskussionen omkring statsfinansernes økonomiske virkninger, kan med fornøden tilpasning anvendes ved opstilling af relevante overskudsstørrelser for den samlede offentlige sektor, men der er den praktiske vanskelighed, at oplysningerne om forskellige offentlige budgetter og regnskaber ikke fremkommer lige hurtigt og ikke fremtræder i former, der umiddelbart gør det muligt at indpasse dem i et fælles system. Det ville være ønskeligt, om der ved fremtidige afgørelser om formen for offentlige myndigheders regnskabsaflæggelse kunne stiles mod større ensartethed og korrespondance i registrering og klassifikation. Det er ikke nødvendigt og knap nok tilrådeligt at lade en klassifikation lede op til en bestemt overskudsstørrelse, men det bør være muligt uden for stort besvær at kunne fremdrage den sum eller saldo, der til enhver tid har størst interesse.

1. Udviklingen i statens og nationalbankens finansieringsbehov har gennem mange år været belyst i »Økonomisk Arsoversigt«s bilagstabel over likviditetsudviklingen. I årsoversigten for 1965 indeholder kapitlet om statsfinanserne omtale af hele den offentlige sektors drifts- og anlægsbudget m.v.