

Finansloven og statsregnskabet

1. Historie

Efter enevældens afskaffelse stod man i 1849 overfor i praksis at skulle gennemføre grundlovens bestemmelse om statens finansvæsen. Det første finanslovsforslag (budgetforslag) omfattede finansåret 1850/51 og var udarbejdet af de enkelte ministerier og samlet af finansministeriet. Indtægterne var inddelt efter deres art, medens udgifterne i hovedtræk var opført særskilt for hvert ministerium. Finanslovsforslaget skelnede ikke mellem driftsudgifter og kapitaludgifter.

Først fra og med finansåret 1912/13 ændredes hovedtrækkene i denne opstilling, idet man for statsvirksomhedernes vedkommende - men ikke for ministerierne - opførte anlægsudgifterne på en særlig bevillingskonto og foretog afskrivning over statsvirksomhedernes driftskonti. Som en konsekvens heraf optog man pr. 31. marts 1913 for første gang en status i statsregnskabet. Yderligere debiterede man de mest betydningsfulde statsvirksomheder direkte for pensionsudgifter, medens pensionsudgifter i øvrigt var samlet på en særlig pensionskonto.

I 1925/26 ændrede man igen hovedtrækkene i statens budget og regnskab, idet samtlige kapitalbevægelser løbende blev opført på den af statsvirksomheder-

ne benyttede særlige bevillingskonto for anlægsudgifter og ved regnskabsårets udløb blev overført til statuskontiene. Samtidigt indførte man også afskrivning på ministeriernes anlæg til debet for ministeriernes driftskonti og til kredit for nævnte konto for kapitalbevægelser. Og som noget nyt indførte man forrentning af både statsvirksomhedernes og ministeriernes anlæg til debet for de enkelte statsvirksomheders og ministeriers driftskonti og til kredit for en særlig rentekonto. Endvidere indførte man, at den særlige pensionskonto også kom til at omfatte statsvirksomhederne, og foruden at blive krediteret for tjenestemændenes egne pensionsbidrag blev pensionskontoen yderligere krediteret for beregnede statslige pensionsbidrag, der blev debiteret statsvirksomhederne og ministerierne. Endelig gik man over til også at postere indtægts- og udgiftsrestancerne, hvilket ikke var gjort tidligere, og visse statsvirksomheder (f.eks. statsbanerne og post- og telegrafvæsenet) fik større dispositionsfrihed og blev samlet på finanslovens paragraf 2.

På grund af den stærkt øgede statslige virksomhed i 1930'erne og 1940'erne skete der en væsentlig udvidelse af statens budget og regnskab, der efterhånden blev så uoverskuelig, at finansministeriet f.eks. måtte omarbejde finansloven, når der skulle udarbejdes budgetoversigter til regeringen og rigsdagen. For at sanere opstillingen blev der i finansårene 1953/54 - 1955/56 efter forslag fra et udvalg¹⁾ gennemført flere ændringer. På paragraffen

*Ministeriet
for Grønland*

for kapitalbevægelser, som var blevet meget kompliceret og bl.a. omfattede en række driftsregnskaber for fonde og hendlæggelser, blev antallet af fonde m.v. (en overgang over 100) kraftigt reduceret og opstillingen forenklet, således at det som ønsket blev nemmere at overskue de beløb, som direkte påvirkede indkomstdannelsen som følge af statens finans- og pengepolitik. Endvidere skete der ændringer i ministerieparagrafferne nummerering og indhold. Bl.a. blev statsinstitutionernes - men ikke statsvirksomhedernes - afskrivninger på hvert enkelt anlæg erstattet med en af finansministeriet foretaget summarisk afskrivning for samtlige anlæg. For at »spare« ophørte denne summariske afskrivning dog allerede efter få år. Samtidigt ophørte man med at beregne forrentning af statsinstitutionernes anlæg. Som begrundelse herfor nævner beretningen (side 37), at det i almindelighed må »tillægges mindre betydning, om disse institutioners regnskaber udviser samtlige omkostninger ved driften, da regnskaberne ikke som for de erhvervsdrivende virksomheder skal tjene som grundlag for en bedømmelse af driftens resultat, indtægters eller taksters størrelse m.v.«. Selv om udvalget fortsatte arbejdet blev der ikke offentliggjort flere beretninger, men i 1959 afskaffedes også tjenestemændenes, statsinstitutionernes og statsvirksomhedernes pensionsbidrag samt gennemførtes nye artsstandardkonti.

I 1979 ændrede man finansåret til kalenderåret. Og fra og med 1982 ændredes statsvirksomhedernes afskrivninger af fast kapital, så de blev mere realistiske²⁾. I denne forbindelse blev forrentningen af den faste kapital forhøjet fra 4½ pct. til 9 pct.

I marts 1982 nedsatte finansministeriet en projektgruppe til at undersøge og stille forslag til forbedring af statens budget-og

bevillingssystem. Gruppen afgav betænkning i juni 1983³⁾, der blev sendt til høring i alle ministerier. Resultatet blev den såkaldte budgetreform, der indgik i regeringens moderniseringsprogram og bl.a. omfattede⁴⁾:

- Overgang til budgettering i det pågældende finansårs forventede pris- og lønniveau (tidligere normalt pris- og lønniveau i januar måned året før og ændringerne heri på en tillægsbevillingslov).
- Forud regeringsfastsættelse af totalrammer for de samlede nettoudgifter for de enkelte ministerområder og samtidig ministeriepligt til ved øgede udgifter at skaffe kompenserende besparelser eller øgede udgifter.
- Forud fastsættelse af et loft for det samlede personaleforbrug (antal årsværk) og en ramme for den samlede lønudgift (lønsum) for de enkelte ministerområder.
- Mindre restriktiv styring af personale-sammensætningen i de enkelte statsinstitutioner.
- Mulighed for at overføre driftsudgiftsbevillinger mellem visse hovedkonti uden særskilt forelæggelse for finansudvalget.
- Uforbrugte driftsudgiftsbevillinger kan opspares til forbrug i senere finansår.
- Statsinstitutionernes mere forretningsprægede biaktiviteter kan mod indtægtsdækning af udgifterne og overhead-tillæg udskilles til særlige hovedkonti - »indtægtsdækket virksomhed« på hvilke, der kan afholdes udgifter og ansættes medarbejdere udover de ordinære bevillinger. Der er hidtil oprettet ca. 75 hovedkonti af denne slags.
- Statsvirksomhederne opnåede en friere stilling ved bevillingsmæssig nettostyring og ved at bedre eller dårligere net-

todriftsresultat i et finansår kan anvendes/skal udlignes i de følgende finansår, ligesom de ikke underkastes et personaleloft.

— Udvidet anvendelse af edb.

Formålet med ændringerne har bl.a. været at opnå en mere økonomisk anvendelse af bevillinger og årsværk ved flytning af ansvar og beføjelser fra finansministeriet til de enkelte ministerier og fra disse til herunder hørende institutioner. Denne større decentralisering og dispositionsfrihed har utvivlsomt været gavnlige.

2. Nuværende finanslov og statsregnskab

Efter drøftelse i regeringen og forelæggelse for finansudvalget udsender finansministeriet i marts måned et såkaldt indkaldelsescirkulære til ministerierne om bidrag til forslag til finanslov for det efterfølgende år og budgetoverslag for yderligere 3 år. I cirkulæret nævnes den maksimale nettototalramme (lovbundne og ikke-lovbundne nettoudgifter) og lønsumsrammen for finansåret samt budgetteringsrammer (ikke-lovbundne nettoudgifter) og personalelofter for de næste 4 år. Omkring 1. maj indsender ministerierne bidrag for sig selv og underinstitutioner. Finansministeriet kontrollerer, at rammer og lofter samt finansministeriets budgetvejledning⁵⁾ og andre bestemmelser overholdes. Bidragene samles, trykkes og forelægges som forslag til finanslov skriftligt for folketinget senest den 15. august. Forslaget forelægges igen ved folketingets åbning i oktober og går herefter til kritisk gennemgang i finansudvalget, der normalt stiller ministrene en lang række spørgsmål til skriftlig besvarelse og eventuelt også indkalder ministrene til samråd. Da der i tiden efter ca. 1. maj normalt sker ændringer i de forventede opgaver og beløb for det efterfølgende finans-

år fremsender de enkelte ministerier i løbet af efteråret også ændringsforslag til finanslovsforslaget. Efter behandling i finansudvalget vedtager folketinget lige før jul forslag til finanslov og ændringsforslag hertil som ny finanslov gældende fra 1. januar.

Også i løbet af finansåret kan der opstå behov for ændringer i finansloven. I disse tilfælde tilskrives finansudvalget efter godkendelse af finansministeriet, der normalt vil kræve, at eventuelle nye nettoudgifter kompenseres af besparelser eller indtægter på andre konti under ministeriet. Sidst på året samles alle sådanne ændringer, statens selvforsikringsordning, opsparinger, forbrug af opsparinger, ny lovgivning og lignende op på et forslag til tillægsbevillingslov, som vedtages af folketinget nogle måneder efter finansårets udløb.

Statsregnskabet følger samme kontoopdeling som budgetterne (finansloven og tillægsbevillingsloven). Næsten alle statsinstitutioner får deres regnskaber ført af statens regnskabsdirektorat ved fremsendelse af konterede og attesterede bilag eller navnlig ved at institutionerne på egne edb-terminaler indtaster regnskabs- og lønoplysningerne til statens regnskabsdirektorat. Statsinstitutionerne har over 2.000 terminaler og printere med tilslutning til regnskabsdirektoratet.⁶⁾ Enkelte større institutioner er associeret, d.v.s. at de selv fører deres regnskab og kun en gang månedligt indberetter de summariske bevægelser på kontiene til statens regnskabsdirektorat, der således får oplysninger om alle statslige regnskabstransaktioner, og hver måned kan aflevere regnskaber i den ønskede form til de enkelte statsinstitutioner, deres ministerium, finansministeriet og rigsrevisionen. Regnskaberne indeholder oplysninger om forbrug, bevillinger, restbevillinger, løn-

udgifter, årsværksforbrug etc. Årsregnskaberne afsluttes ca. 3 måneder efter finansårets udløb og offentliggøres efter yderligere ca. 3 måneder.

Budgetterne og regnskaberne er opdelt i en række finanslovparagraffer. De første paragraffer vedrører indtægter: § 1. Skatter og afgifter, § 2. Statsvirksomhederne: Statsbanerne, post- og telegrafvæsenet, statshavnene m.m., Københavns lufthavnsvæsen, statsskovvæsenet og Bornholmstrafikken, § 3. Rentekonto og § 4. Adskillige indtægter. Dernæst følger udgiftsparagraffer for kongehuset og folketinget samt én paragraf med drifts-, tilskuds-, anlægs- og udlånsudgifter samt indtægter for hvert ministerium med underinstitutioner. Endelig følger nogle paragraffer for afdrag på udlån, statsgældsafdrag og obligationskøb m.v., beholdningsbevægelser og kursregulering, optagelse af lån, bevægelser i mellemværender med Danmarks Nationalbank og en paragraf for tekstanmærkninger.

Indenfor hver ministerieparagraf opdeles budget- og regnskabsbeløbene i afsnit efter de enkelte ministeriers hovedarbejdsopgaver, som igen opdeles i hovedkonti efter direktorater eller lignende. Indenfor hver hovedkonto er driftsudgifterne og driftsindtægterne opdelt på artsstandardkonti, der til intern brug igen opdeles i tvungne og frivillige specifikationskonti. Bevillinger og regnskabsbeløb under samme hovedkonto kan - hvis ønskes - opdeles på institutioner, kontorer eller lignende samt på formål og projekter. Der kan også registreres anvendelse af arbejdstid og ydede præstationer og foretages beregninger på og med disse. Anlægstilskud, anlægsudgifter, ejendomserhvervelser m.v., udlån og kapitalindtægter samt fonde og enkelte statsvirksomheder er opført sidst i paragraffen.

Der ligger en meget stor og grundig ar-

bejdsindsats i de enkelte ministerier og herunder hørende institutioner bag udarbejdelsen af finansloven og statsregnskabet, der omfatter ca. 2.250⁷⁾ statsinstitutioner (departementer, direktorater, inspektorer, tilsyn, styrelser, råd, nævn, kommissioner, regionale forvaltninger etc.) samt tilskud til omkring 1.000 selvejende eller private institutioner.

Finanslovforslaget for 1987 er på over 2.000 sider. Det omfatter et bind med ret summariske forslag til selve finansloven, et bind anmærkninger I, der indeholder specifikationer på standardkontoniveau og summariske budgetoverslagsbeløb for de 3 efterfølgende finansår samt 2 bind anmærkninger II med begrundelser for de foreslåede beløb. Hertil kommer et omfattende materiale vedrørende ændringsforslag og betænkninger fra finansudvalget, den vedtagne finanslov med standardkonti og budgetoverslagsbeløb samt senere tillægsbevillingsloven. For at finde rundt i finansloven har det været nødvendigt at udgive et særligt stikordsregister på over 100 sider. For 1987 omfatter finanslovens udgifter til drift, anlæg og udlån ca. 251 mia. kr., hvoraf ca. 54 mia. kr. vedrører renteudgifter og ca. 144 mia. kr. lovbundne driftstilskud.

Statsregnskabet med bilag er på næsten 500 sider og viser bevillings- og regnskabsbeløb for samtlige bevillingskonti og standardkonti på finansloven samt statusbeløb og en vis specifikation heraf. I almindelighed er afvigelserne mellem bevillinger og regnskabsbeløb beskedne.

3. Planlagte ændringer

Som led i budgetreformen forventes der i de kommende år gennemført bl.a. følgende ændringer:

- § 2-statsvirksomhederne flyttes til deres ministerieområdes paragraf⁸⁾.

Antallet af standardkonti for udgifter og indtægter (ca. 30) reduceres ligesom i mange andre lande, hvorved opnås bedre overblik. Der er nedsat en arbejdsgruppe herom, der også skal koordinere opstillingen af de statslige og kommunale kontoplaner.

- Kvantitative oplysninger i anmærkningerne II om de enkelte institutioners ydelser/præstationer og omkostningerne pr. ydelse/præstation udbygges.

Ligeledes som led i budgetreformen har et særligt udvalg nedsat af budgetdepartementet om opbygning af økonomistyringsystemer i 1986 afgivet en såkaldt hvidbog om »Modernisering af ministeriernes økonomistyring«. Hvidbogen tager udgangspunkt i en overordnet mål- og rammestyring og deraf følgende større muligheder for delegering af beføjelser og ansvar og hermed - forhåbentlig - en mere resultatorienteret administration med bedre udnyttelse af ressourcerne bl.a. ved omprioriteringer. For at nå målene anbefales anvendelsen af en såkaldt koncernstyringsmodel, der bl.a. kræver fastsættelse af mål og rammer, et sammenhængende informations- og rapporteringssystem og en opdeling af et ministerområde på nogle få selvstændige økonomistyringsområder, som tildeles rammer og stilles overfor resultatkrav. Det nævnes, at gennemførelsen heraf er påbegyndt i forsvarsministeriet, arbejdsministeriet, landbrugsministeriet og toldvæsenet. De foreslåede ændringer synes i høj grad tiltrængt.

Det synes i øvrigt ejendommeligt, at hvidbogen ikke nævner, at Ministeriet for Grønland har haft koncernstyring, der ligner den af hvidbogen anbefalede, siden i begyndelsen af 1950'erne for Den kongelige grønlandske Handel og siden midten af 1960'erne for Grønlands tekniske Organisation. De to statsvirksomheder hav-

de indtil overførslen til Grønlands hjemmestyre i årene 1985-1987 hver for sig en årlig milliardomsætning.

4. Krav til finansloven og statsregnskabet

Grundloven kræver, at »Forinden finansloven...er vedtaget af folketinget, må skatterne ikke opkræves«, og at »Ingen udgifter må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov...« (§ 46). Disse krav opfyldes.

Herudover bør folketinget, finansudvalget, regeringen, statsadministrationen og offentligheden selvfølgelig også kræve, at finansloven og statsregnskabet bl.a. giver et godt overblik over den ønskede/førte finanspolitik, giver gode muligheder for at prioritere mellem statens indtægter og mellem statens udgiftskrævende opgaver, giver gode muligheder for at vurdere om statsinstitutionerne arbejder rationelt og giver gode muligheder for at fastsætte takster, gebyrer, priser og refusioner. Dette kræver naturligvis, at finansloven og statsregnskabet - ligesom budgetter og regnskaber i private koncerner - skal være hensigtsmæssigt opstillet, være fuldstændige og være korrekte. Finansloven og statsregnskabet opfylder ikke fuldt ud disse krav, jf. de efterfølgende afsnit.

5. Uhensigtsmæssig opstilling

Når man har særlige *indtægtsparagraffer* som f.eks. finanslovens § 3, rentekonto, er det inkonsekvent og uhensigtsmæssigt at kontoen også indeholder renteudgifter. Den burde forbeholdes renteindtægter (nogle få milliarder kr.), medens statens renteudgifter (ca. 54 milliarder kr. i 1987) burde have egen udgiftsparagraf.

Tilsvarene burde indtægterne på *udgiftsparagrafferne* for statens bygge- og boligfond (ca. 0,1 mia. kr.), den sociale

pensionsfond (ca. 10 mia. kr.) og arbejdsløshedsforsikringen (ca. 9 mia. kr.) bevilges og posteres på en indtægtsparagraf. Udover renteudgifter holder finansministeriet disse - og kun disse - indtægter på udgiftsparagrafferne udenfor regeringens årlige totalramme (måltal).

Udover foranstående medtages der dog væsentlige indtægter på udgiftsparagraffer og væsentlige udgifter på indtægtsparagraffer. F.eks. kan nævnes, at bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere til arbejdsmarkedsuddannelsesfonden på ca. 1,8 mia. kr. indgår på udgiftsparagraf 28, arbejdsministeriet. Endvidere kan nævnes, at medens det almindelige indtægtsgraderede børnetilskud for første halvår 1987 (ca. 1,2 mia. kr.) udbetales på udgiftsparagraf 15, socialministeriet, udbetales børnefamilieydelse for sidste halvår 1987 (ca. 2,9 mia. kr.) ved at blive trukket finanslovens indtægtsparagraf 1, skatter på indkomst og formue. Blandt andet på grund af sådanne posteringsændringer kan man ikke uden videre sammenligne regeringens totalrammer fra år til år (193,6 mia. kr. for 1987 i medio 1987-prisniveau og 194,7 mia. kr. for 1988 i medio 1988-prisniveau).

Selv om man i 1950'erne reducerede antallet af *fonde* kraftigt, er der på ministerieparagrafferne driftsudgifter og driftsindtægter for i alt ca. 15 mia. kr. for fonde såsom jordfonden, jagtfonden, statens bygge- og boligfond, den sociale pensionsfond, arbejdsmarkedsuddannelsesfond, Danmarks Erhvervsfond, fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling, lodsregisterfonden og tipsfonde med en samlet nettokapital på omkring 70 mia. kr. Fondenes indtægter stammer fra renter af obligationer og udlån, indbetalinger fra lønmodtagere og arbejdsgivere, salg af jagttegn, tipsoverskud m.v. Udgifterne går til pensionsforbedringer, tab på eks-

port og udlån, tilskud, administration m.v. Bindingen af fondsmidler til anvendelse til ganske bestemte formål gør det naturligvis sværere at foretage den samfundsmæssige og politisk nødvendige fortløbende omprioritering af statens mange forskellige opgaver. Fondene bør derfor som foreslået og påbegyndt i 1950'erne afskaffes, og udgifterne indgå i statens almindelige udgiftsprioritering.

Endelig må nævnes, at finansloven og statsregnskabet indeholder *uvæsentlige beløb*. Der findes linier i finanslovens og statsregnskabet på nogle få tusinde eller nogle få hundrede kroner (f.eks. vedrørende indtægter). Den planlagte reduktion i antallet af standardkonti vil kunne reducere antallet af små beløb. For de beløbsmæssigt mindre hovedkonti kunne man herudover reducere antallet af bevilgungskonti og driftsregnskabskonti til f.eks. lønudgifter, øvrige udgifter og indtægter, hvorved man kunne opnå et tiltrængt bedre overblik. I øvrigt synes det mærkeligt fortsat at arbejde med ned til 100 kr. i finansloven og på statsregnskabet endog ned til den enkelte krone. Det ville give et væsentligt bedre overblik (og færre trykkeudgifter), hvis man - som f.eks. Danmarks Nationalbank - kun arbejdede med hele 1.000 kr. og slettede de 3 sidste kronecifre.

På den anden side mangler der i finansloven og statsregnskabet visse *væsentlige beløb*. I stedet for som nu at have fælles driftsudgifter og driftsindtægter på finanslov og statsregnskab burde f.eks. statsbanernes milliardomsætning i overensstemmelse med den nævnte hvidbog fra 1986 selvfølgelig opdeles på f.eks. passagertogtrafikken, godstrafikken, biloverfarter, bustransporter, rejsebureauvirksomhed, forpagtning og fællesudgifter hver for sig, og resultaterne for hvert område (resultatcenter) for sig burde

fremgå direkte af finansloven og statsregnskabet. Helt nøjagtige regnskabsresultater er det naturligvis ikke altid muligt at få, da ikke alle indtægter og omkostninger altid kan henføres til én og kun én hovedarbejdsopgave, men normalt vil man ved hjælp af fordelinger kunne beregne hovedarbejdsopgavernes nettore-sultater, så de giver et ganske godt og dækkende billede af størrelsesorden og struktur.

6. Manglende oplysninger

En række *institutioner, der ofte betragtes som statslige*, medtages ikke på finansloven og statsregnskabet eller medtages kun ved køb af aktier eller ydelse af lån. Som eksempler kan nævnes Danmarks Radio, Statsanstalten for livsforsikring, Datacentralen af 1959, D.O.N.G., A.T.P., Storebæltsforbindelsen, dampskibsselskabet Øresund, Det danske Luftfartsselskab og telefonselskaberne. Dette vanskeliggør opgørelsen af indkomstdannelsen, beskæftigelsen, prisniveauet, betalingsbalancen m.v. som følge af statens virksomhed og vanskeliggør naturligvis også prioriteringen mellem statens forskellige aktiviteter.

Tilsvarende kan nævnes, at *Danmarks Nationalbank*, hvis overskud indgår på finansloven og i statsregnskabet, årligt yder store tilskud i forbindelse med lån til skibskreditfonden (i 1987 1 mia. kr. inkl. den kapitaliserede værdi af de indekstil-læg, som staten forventes at skulle udrede) og eksportfinansieringsfonden, hvilket heller ikke fremgår direkte af finansloven eller statsregnskabet.

I henhold til statsregnskabsloven og finansministeriets bekendtgørelse af 10. september 1984 om statens regnskabsvæsen m.v. skal der tages hensyn til tilgodehavender, forudbetalte og skyldige beløb m.v., så regnskabet giver et retvisende bil-

lede af indtægter og udgifter i det pågældende finansår samt af aktiver og passiver ved finansårets udløb. Dette naturlige krav opfyldes ikke altid. På grund af *mangelfuld periodisering* indgår statens gæld og tilgodehavender ved finansårets udgang til f.eks. kommuner, selvejende institutioner (bl.a. skoler) og EF i flere tilfælde ikke i det rette års finanslov og statsregnskab. Hertil kommer også periodiseringsfejl, som gør det vanskeligt umiddelbart at sammenligne de enkelte års regnskaber. F.eks. viste post- og telegrafvæsenets 1982-regnskab en merindtægt på 44 mill. kr. på grund af en fejl vedrørende forrentning, 1983-regnskabet 11 mill. kr. på grund af en fejl vedrørende moms og 1984-regnskabet en merindtægt på 110 mill. kr. på grund af 13 måneders indtægter for hjemmefrankostempling⁹⁾. I denne forbindelse kan også nævnes, at der i henhold til finansministeriets cirkulære af 25. juli 1985 om statsinstitutioners adgang til at føre lagerbeholdningskonti normalt ikke tages hensyn til *variationer i lagerbeholdninger*, hvilket selvfølgelig også kan påvirke en del institutioners årsresultat.

Overdragelser af anlæg, udlån m.v. holdes udenfor selve finansloven og driftsregnskabet. Man fradrager i stedet beløbene direkte på statens status. Som eksempler kan nævnes milliardoverdragelser af Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation til Grønlands hjemmestyre og milliardoverdragelser fra Post- og Telegrafvæsenet til telefonselskaberne i forbindelse med overdragelse af teleopgaver pr. 1. januar 1987.

Næsten alle ministerier har i årenes løb ydet *lån på favorable betingelser* til f.eks. boliger, tekniske skoler, handelsskoler, egnsudvikling, udviklingslande og landbrug. For tiden har staten ydet lån for ov-

er 30 mia. kr. Mange af lånene er rentefri eller endog både rente- og afdragsfri. Da finansloven ikke viser den årlige værdi af sådanne indirekte tilskud, er det vanskeligt for bl.a. folketinget, finansudvalget, regeringen og administrationen at få overblik over, hvad de koster staten og tage hensyn hertil i forbindelse med den samfundsøkonomiske og politiske prioritering. Måske burde man under de enkelte ministerier optage et beløb som renteudgifter svarende til værdien af det indirekte tilskud og føre beløbet til indtægt på statens rentekonto. Som minimum burde en oversigt for hver finanslovparagraf vise de indirekte rentetilskud. Udenrigsministeriets mange lån til udviklingslande bliver efter nogle få års forløb ofte eftergivet (i 1986 for 1 mia. kr.). Måske burde de som nævnt af udenrigsministeren straks føres til udgift på driften som gavebi-stand.

For i hvert fald én gang årligt at overveje om man prioriterer rigtigt, burde man i modsætning til nu måske også medtage en oversigt over alle *øvrige indirekte tilskud*, der ydes i form af undtagelser fra den normale lovgivning. Som eksempler kan bl.a. nævnes fritagelse eller nedsættelse af moms (f.eks. for aviser og persontransport), punktafgifter (f.eks. for benzinafgift og registrering af visse biler), energiafgifter (f.eks. for naturgas), realrenteafgift (f.eks. for indeksobligationer fra skibskreditfonden eller kollektive vindmølle anlæg) og takster for postbesørgelse (f.eks. for dagblade og ugeblade). Konsekvenserne af særlig lang kredittid for virksomhedernes afregning af afgifter (f.eks. landbrugets moms) kunne også medtages.

7. Manglende debiteringer af omkostninger¹⁰⁾

Når der bortses fra statsvirksomhederne

på finanslovens § 2 og enkelte andre statsvirksomheder foretager statsinstitutionerne ikke *afskrivning af ejendomme og anlæg*, som er regnskabsført til en anskaffelsesværdi på omkring 50 mia. kr.

Tilsvarende beregnes der heller ikke *forrentning af ejendomme og anlæg* bortset fra statsvirksomhederne, der som nævnt forrenter med 9 pct. årligt.

Det siger sig selv, at når statsinstitutioners maksimerede driftsbudgetter ikke belastes for forrentning af ejendomme og anlæg, vil statsinstitutionerne få mindre incitament til bedre udnyttelse eller til at overdrage ledig kapacitet til andre offentlige institutioner eller private.

Statsvirksomhedernes *forrentning af løbende mellemværende* med finansministeriet (deres kassekreditkonto) beregnes kun med 3,5 pct. af mellemværendet ved årets begyndelse eller for 1987 med ca. 32 mill. kr. Rentesatsen har været uændret i årtier. De øvrige statsinstitutioner forrenter overhovedet ikke deres løbende mellemværende med finansministeriet, som antagelig er en gæld på omkring en halv snes milliarder kr. (kasse-, bank-, giro- og lagerbeholdninger, forskudsbetalinger, nettoudeståender etc.). I øvrigt burde forrentningen beregnes af det faktiske mellemværende til enhver tid ligesom med en kassekredit i et pengeinstitut og ikke kun af mellemværendet ved årets begyndelse. Som det er nu, animeres statsvirksomhederne og statsinstitutionerne ikke hele året til f.eks. at reducere kontantbeholdninger og lagerbeholdninger, udnytte kredittider for modtagne leverancer og opkræve udestående fordringer hurtigt. I denne forbindelse kan nævnes, at ophøret med at føre lagerbeholdningskonti for 1986 betød, at f.eks. statsbanernes forrentning af løbende mellemværende med finansministeriet blev ændret fra en ren-

teudgift på 28 mill. kr. til en renteindtægt på 1 mill. kr.

I en redegørelse til folketinget i foråret 1987 om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor er nævnt, at der for statsvirksomheder gradvis vil blive indført »krav til forrentning og afskrivning, som svarer til den private sektor«¹¹⁾. Det fremgår ikke, om man tænker både på forrentning af fast kapital og løbende kapital. Og mener man, at afskrivningsprocenterne, som blev reguleret i 1982, og som bl.a. gav anledning til ekstraordinære afskrivninger på 2,5 mia. kr. hos statsbanerne og 0,7 mia. kr. hos post- og telegrafvæsenet, allerede er forældede? Og skal lagerbeholdninger (antagelig ca. 800 mill. kr. hos statsbanerne alene) ikke medtages ved beregningen af den løbende kapital? Bortset fra statsvirksomhederne (i alt 14) nævner redegørelsen ikke noget om fremtidig afskrivning og forrentning for de øvrige par tusinde statsinstitutioner.

Hverken statsvirksomhederne eller øvrige statsinstitutioner debiteres for *pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd*. Alle udbetalinger af pension - omkring 3,5 mia. årligt - debiteres finanslovens § 26. Pensionsvæsenet, der administreres af finansministeriet. Dette animerer alt andet lige statsinstitutionerne til at stræbe mod ansættelse af tjenestemænd, som for dem tilsyneladende er billigere end overenskomstansatte medarbejdere. På samme paragraf debiteres i øvrigt også 1,5 mia. kr. i tilskud til statsgaranterede pensionsordninger (bl.a. til lærere i folkeskolen og private skoler), som egentligt burde regnskabsføres sammen med tilskud til de institutioner, hvor de pågældende har været ansat.

Husleje, rengøring, inventar, vagt og lignende for hovedstadsområdets administrative institutioner debiteres heller ikke statsinstitutionerne, men boligministeriets

ejendomsdirektorat m.v. med omkring 350 mill. kr. årligt ekskl. beregnet husleje af de af staten ejede ejendomme. Denne ordning bevirker antagelig, at statsinstitutionerne kræver bedre lokaler, bedre rengøring, bedre inventar, mere vagt m.v., end hvis de selv skulle betale herfor og belaste deres knappe totalrammer.

Af *andre omkostninger*, som ikke debiteres de enkelte statsinstitutioner, kan nævnes revisionsomkostninger (rigsrevisionen), understøttelser til ikke-tjenestemænd, erstatninger i forbindelse med arbejdsskader og service fra statens regnskabsdirektorat, som kun debiterer institutionerne for ca. 50 pct. af de samlede udgifter på ca. 165 mio. kr. årligt.

Det er vanskeligt at opgøre størrelsen af de beløb, der burde belastes statsinstitutionerne for at få så rigtige budget- og regnskabsbeløb som muligt, men en vis fornemmelse af størrelsesordenen kan man nok få. Hvis man går ud fra, *at* alle ejendomme og anlæg har en værdi lig den regnskabsførte og skal afskrives og forrentes ligesom statsvirksomhederne, *at* al løbende mellemværende med finansministeriet skal forrentes med 3 gange den for statsvirksomhederne nu debiterede rente på 3,5 pct., *at* statens pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd svarer til de nuværende udbetalinger, og *at* de foran nævnte omkostninger til husleje m.v. debiteres statsinstitutionerne, betyder det en årlig omkostningsstigning for statsinstitutionerne på tilsammen omkring 13-14 mia. kr., som skal krediteres nogle andre konti i finansloven og statsregnskabet. Til sammenligning udgør statens årlige udgifter ekskl. tilskud og renteudgifter omkring 70 mia. kr.

Foretages de foran nævnte debiteringer vil stort set alle statsinstitutioner få forøget deres omkostninger, men ikke procentvis lige meget. Som et eksempel på be-

tydningen kan nævnes, at hvis statsbanerne selv skulle betale løbende pensionsudbetalinger eller pensionsforpligtelser for nuværende tjenestemænd, ville statsbanernes driftsunderskud med uændret takstpolitik nok blive mindst ca. 0,9 mia. kr. større eller ca. 4,0 mia. kr. i stedet for 3,1 mia. kr. i henhold til finansloven for 1987.

Efter min mening er det »strudsepolitik« ikke at prøve at gøre budgetter og regnskaber så realistiske som muligt, så den samfundsmæssige og politiske prioritering af statsbanerne og alle andre statsinstitutioners opgaver sker på et så korrekt grundlag som muligt.

Da omkostningerne for hver hovedarbejdsopgave varierer med arbejdsomfanget, bør man derfor i de enkelte statsinstitutioner opgøre antallet af biler, der overføres med statsbanefærger, antal fangedage, antal tinglysninger, antal patentansøgninger, antal ansøgninger om indfødsret, førerbeviser eller pas, antal studerende på højere læreanstalter, antal opkrævninger, antal lønberegninger etc. etc.

Ved at dividere antallet af biloverførsler, antal fangedage, antal sager og lignende i løbet af en tidsperiode op i de tilsvarende omkostninger, vil man få tal for de gennemsnitlige omkostninger pr. biloverførsel, pr. fangedag, pr. tinglysning, pr. sag etc. Disse tal kan sammenlignes med tilsvarende tal fra private eller kommunale virksomheder, udenlandske søsterorganisationer, tilsvarende statsinstitutioner i andre dele af landet eller - hvis dette ikke er muligt - med tilsvarende tal fra tidligere perioder. I nogle tilfælde vil det måske være muligt og fordelagtigt at specificere omkostningerne og arbejdsomfanget yderligere (de gennemsnitlige omkostninger pr. biloverførsel således pr. færge, pr. natfærgetur etc.).

Departementerne, der sammen med mi-

nisteren har ansvaret for fordelingen af ministeriets bevillingsrammer, budgetdepartementet, finansudvalget, folketinget, rigsrevisionen og ikke mindst den enkelte statsinstitution vil ved hjælp af sådanne selvfølgelige omkostningssammenligninger i mange tilfælde kunne få et godt indtryk af, om de gennemsnitlige omkostninger pr. ydelse/præstation er rimelige, eller om der er behov for at rationalisere eller - hvis opgaven udføres af flere geografisk afgrænsede institutioner - om visse eller eventuelt alle institutioner bør nedlægges, og opgaven udføres andetsteds. Det må derfor hilses med tilfredshed, at budgetreformen fremover vil kræve flere nøgletal for omkostninger pr. ydelse/præstation og for aktivitetsmål i indledningen til anmærkninger II til de årlige finanslovforslag i stedet for »en fristil om alle de gode formål, der tilgodeses«¹²⁾. Enkelte statsinstitutioner f.eks. departementer og højesteret har dog normalt næppe så mange nogenlunde ensartede sager, at det har noget formål at beregne de gennemsnitlige omkostninger.

Mon ikke de fleste statsinstitutioners administration ville blive mere rationel, hvis man debiterede statsinstitutionerne for alle væsentlige omkostninger, opdelte omkostningerne efter hovedarbejdsopgaver og producerede mange flere gennemsnitlige omkostningstal af den skitserede art? Præsenterede man dem endvidere på en hensigtsmæssig måde for de ansvarlige sagsbehandlere og chefer hurtigt efter hver regnskabsperiode samt lærte modtagerne at bruge tallene til planlægning, kontrol og styring af arbejdet og rationalisering, ville man antagelig få en større omkostningsbevidsthed og en mere rationel arbejdsgang.

Når man først har tilrettelagt et system for den enkelte statsinstitution, vil meromkostningerne ved at producere tallene

næppe blive særlig store. F.eks. vil regnskabsdirektoratet automatisk kunne beregne og regnskabsføre størstedelen af de manglende debiteringer mellem afskrivning og forretning af ejendomme og anlæg, forrentning af løbende mellemværende med finansministeriet og pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd.

Den manglende debitering af alle omkostninger kan også være af betydning ved fastsættelse af statens takster, gebyrer og priser. F.eks. påpegede rigsrevisionen for nogle år siden, at en række institutioner under handelsministeriet (aktieselskabsregisteret, statsprøveanstalten, direktoratet for patent- og varemærkevæsenet, justervæsenet og statens kontrol med ædle metaller) beregnede deres takster og gebyrer for lavt, selv om lovgivningen krævede, at alle driftsudgifter skulle indtægtsdækkes helt eller i meget betydelig grad¹³). De for lave takster skyldtes, at man ved takstfastsættelsen ikke havde taget hensyn til udgifter til pension til tjenestemænd, understøttelser og husleje eller lejeværdi af egen bolig, som ikke indgik i institutionernes budgetter og regnskaber. Tilsvarende har sikringsstyrelsen under socialministeriet for store forskudsudlæg for arbejdsskadesforsikringsselskaberne ikke opkrævet renter, hvilket nu foreslås ændret¹⁴).

I forbindelse med budgetreformen er det som nævnt i afsnit 1 også blevet muligt for statsinstitutioner, der producerer varer eller tjenesteydelser, at etablere en såkaldt »indtægtsdækket virksomhed« som selvstændig hovedkonto på finansloven. Både for disse og for mange andre statsinstitutioner er der et væsentligt behov for at kende samtlige omkostninger, da deres refusioner, takster, gebyrer og priser skal fastsættes, så de helt eller delvist dækker omkostningerne.

Som endnu et eksempel på at alle om-

kostninger bør medtages i budgetter og regnskaber kan nævnes, at staten altid har mange hundrede byggerier i gang, som for det enkelte anlæg (f.eks. motorveje, skibe, jernbanelinjer og Storebæltsforbindelsen) kan koste mange hundrede mill. kr. I byggeperioden, der kan strække sig over mange år, belastes anlæg til ikke-statsvirksomheder normalt ikke med renter og statsvirksomhederne med nul pct. forrentning i det første byggeår og 9 pct. i de efterfølgende år, indtil anlægget er færdigt. I almindelighed vil der nok være samfundsmæssige fordele ved at de enkelte projekter hurtigt bliver færdige og hurtigt tages i brug, selv om dette med samme totale anlægsbevillinger vil betyde, at nogle andre opgaver må påbegyndes senere. Dette mål ville utvivlsomt blive fremmet, hvis byggeregnskaberne for de enkelte byggerier altid blev debiteret for realistiske byggerenter i byggeperioden (byggerenterne krediteres en anden konto i statsregnskabet, så statens netoudgifter bliver uændrede). Det er altså næppe en god ide, når finansministeren ved offentliggørelsen af finansministeriets budgetredegørelse 1987 nævnte, at de lavest prioriterede investeringsprojekter kunne »strækkes«. En debitering af byggerenter vill også gøre det lettere at sammenligne omkostningerne ved statslige byggerier med tilsvarende eller nogenlunde tilsvarende private byggerier. Endelig ville tillæggelsen af byggerenter allerede i budgetteringsfasen måske vise, at herved ville byggeriet ikke blive rentabelt og derfor slettet af statens investeringsprogram.

8. Resumé og konklusion

Siden enevældens afskaffelse har staten påtaget sig stadig flere og flere opgaver, hvilket naturligvis har bevirket, at finanslove og statsregnskaber er blevet væsentligt mere omfattende og mindre overskue-

lige. Omkring 1912 og 1925 gjorde man finanslove og statsregnskaber rigtigere ved at debitere statsvirksomhederne og de øvrige statsinstitutioner for afskrivning og forrentning og for pensionsbidrag. I 1950'erne lagde man større vægt på overskueligheden og på at kunne vurdere indkomstdannelsen i Danmark som følge af statens virksomhed. Dette bevirkede bl.a., at man afskaffede debiteringen af pensionsbidrag for tjenestemænd og -bortset fra statsvirksomhederne - også afskaffede statsinstitutionernes afskrivning og forrentning.

I den såkaldte budgetreform, som nu er under gennemførelse, har man lagt særlig vægt på delegering af ansvar og beføjelser ved hjælp af mål og rammer, smidiggørelse og forenkling samt flere kvantitative oplysninger om arbejdsomfang og omkostninger pr. ydelse/præstation, så man kan opnå en bedre anvendelse af ressourcerne bl.a. ved omprioriteringer og koncernstyring. Dette initiativ bør naturligvis støttes.

Men det er beklageligt, at man samtidigt ikke har set på en mere hensigtsmæssig opstilling af finanslov og statsregnskab, jf. eksemplerne i afsnit 5, ikke set på behovet for flere oplysninger i finanslov og statsregnskab, jf. eksemplerne i afsnit 6, og navnlig ikke set på kvaliteten af budget- og regnskabsbeløbene og omkostningerne pr. ydelse/præstation, jf. afsnit 7. Man burde bl.a. have taget stilling til om afskaffelsen i 1950'erne af debiteringer af afskrivning, forrentning og pensionsbidrag var en rigtig beslutning.

For mig er der ingen tvivl om, at det er helt urimeligt bl.a. at undlade at debitere statsinstitutionerne for omkostninger til afskrivning og forrentning af ejendomme og anlæg, forrentning af løbende mellemregning med finansministeriet, pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd samt

husleje, rengøring, inventar, vagt og lignende for hovedstadsområdets administrative institutioner. En debitering heraf ville bevirke, at statsinstitutionernes omkostninger gennemsnitligt ville blive måske 20 pct. højere. Den nuværende praksis nærmer sig forvansket budgetudarbejdelse og forvansket regnskabsaflæggelse. Statsinstitutionerne ansætter herved måske flere tjenestemænd og kræver flere lokaler, rengøring, vagt m.v. end rationelt. De vil komme for sent i gang med at rationalisere. Refusioner, takster, gebyrer og priser bliver nemt fastsat for lavt, og urentable byggerier sættes måske i gang eller færdiggøres ikke hurtigt nok. Og den særdeles vigtige og svære prioritering mellem opgaverne sker på et forkert grundlag. Sidst men ikke mindst bevirker de manglende debiteringer af omkostninger, at de fleste af folketingets bevillinger - ganske vist utilsigtet - bliver givet på grundlag af oplysninger om for lave omkostninger.

Det er også beklageligt, at man ikke for længst har taget disse spørgsmål op, selv om der for lang tid siden er gjort opmærksom herpå¹⁵⁾.

Ønsker vi en samfundsmæssig og politisk bedre prioritering af statens opgaver, er der stort behov for at arbejde med problemerne om en mere hensigtsmæssig opstilling, om flere oplysninger og om medtagelse af samtlige omkostninger for de enkelte statsinstitutioner i finansloven og statsregnskabet.

Noter:

1. 1. beretning fra udvalget vedrørende statens budget og regnskab. København 1955.
2. Budgetdepartementet. Småtryk nr. 11. Statsvirksomhedernes afskrivninger. København december 1979.

3. Budgetdepartementet. BRU-rapporten. Rapporten fra arbejdsgruppen vedr. budget- og bevillingssystemet »Budgetreformudvalget«. København juni 1983.
4. Peter Lorentz Nielsen: Den statslige budgetreform: Indhold og principper. Nordisk Administrativt Tidsskrift. 1984 side 283.
5. Finansministeriet: Budgetvejledning 1985. Regler og anvisninger vedrørende statens budget- og bevillingssystem.
6. Statens regnskabsdirektorat. Årsberetning 1986 side 9.
7. De af folketinget valgte statsrevisorer: Beretning om Rigsrevisionens virksomhed i 1984. København 1986 side 14.
8. De af folketinget valgte statsrevisorer: Beretning om sammenholdelse af bevillinger og regnskabs-tal i statsregnskabet for 1985. København 1987 side 29.
9. De af folketinget valgte statsrevisorer: Beretning om Post- og Telegrafvæsenets ressourceforbrug og ressourcestyring 1982-85. København 1987.
10. Olaf Johansen: Statsinstitutionernes omkostninger. Samfundsøkonomen 1985 nr. 8 side 8.
11. Finansministeriet: Status for moderniseringen i den offentlige sektor 1986-87. Bilag til redegørelse til folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor. Februar 1987 side 25.
12. Budgetdepartementet. BRU-rapporten. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. budget- og bevillingssystemet »Budgetreformudvalget«. København juni 1983 side 150.
13. De af folketinget valgte statsrevisorer: Beretning om en undersøgelse af omkostningsdækningen ved nogle af handelsministeriets institutioner samt af generelle problemer ved beretning af statens driftsindtægter (takster m.v.). København 1979.
14. De af folketinget valgte statsrevisorer: Beretning om Sikringsstyrelsens tilsyn med forsikringsselskabernes virksomhed efter arbejdsskadeforsikringsloven. København 1987 side 11.
15. Olaf Johansen: Mangler ved statens budget og regnskab. Finanstidende 1958 side 299 og Rationalisering af statsadministrationen. Fremad 1971 side 11.