

Årsager til forskelle i opgørelserne af statens overskud de seneste år

Af Michael Nielsen

De seneste tre år har opgørelserne af statens overskud i statsregnskabet henholdsvis nationalregnskabet udvist store forskelle, især i 2015 er forskellen markant, hvilket har fået en del opmærksomhed fra bl.a. Eurostats, Finansministeriets og bankøkonomers side.

Analysen ser på udviklingen i statens overskud for perioden 2005 til 2015 som det opgøres i statsregnskabet og nationalregnskabet og belyser årsagerne til de senere års store forskelle mellem de to opgørelser.

Analysens hovedkonklusioner:

- I en række år har der været en forholdsvis tæt sammenhæng mellem statsregnskabet og nationalregnskabet opgørelser af statens overskud/underskud, men fra 2013 til 2015 har der været betydelige forskelle, og især i 2015 er forskellen på 66 mia. kr. markant mellem de to saldoopgørelser.
- Forskellen kan generelt henføres til, at opgørelsesprincipperne for de to saldoopgørelser afviger på en række centrale områder. Især på skatte- og afgiftsområdet er der en forskellig periodisering i de to saldoopgørelser, som på kort sigt kan bevirke store forskelle i opgørelsen af skatteprovenuet, men på længere sigt vil disse forskelle blive udjævnet.
- Den vigtigste årsag til forskellen i de to opgørelser fra 2013 til 2015 er ekstraordinært store skatteperiodiseringer i nationalregnskabet. Dette skyldes især historisk store udsving i provenuet fra skatten på pensionsafkast, som i perioden har bevirket markante skatteperiodiseringer på op til ca. 35 mia. kr.
- Selskabsskatter og personskatter samt moms mv. har hver især medvirket til skatteperiodiseringer på op til 10 mia. kr. fra 2013 til 2015.
- Øvrige faktorer, bl.a. korrektioner for det statsgaranterede kommunale udskrivningsgrundlag og korrektioner for tilsagnsordninger, har også bidraget til forskelle mellem de to opgørelser af statens saldo på i alt omkring 10 mia. kr. fra 2013 til 2015.

Sammenhæng mellem de to opgørelser af statens overskud/underskud

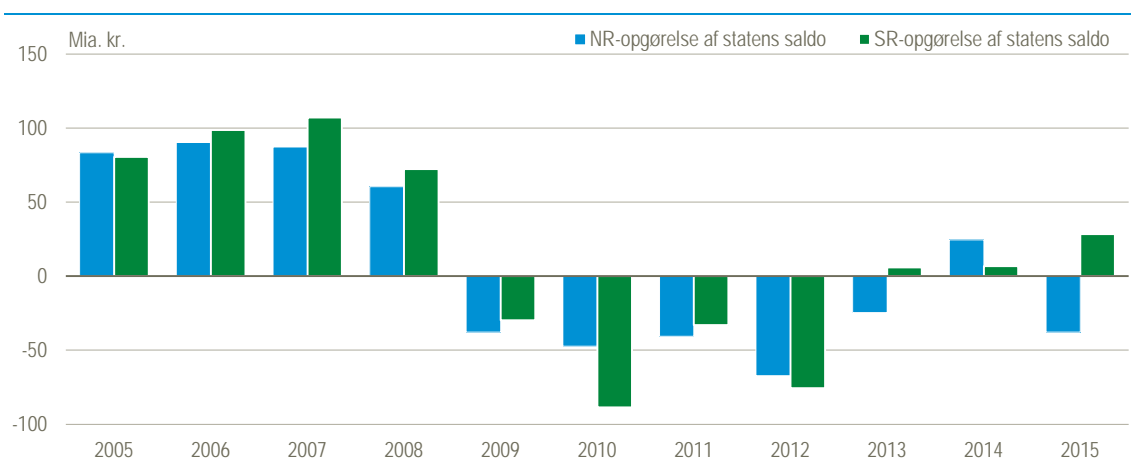
Nationalregnskabets opgørelse af statens overskud, også kaldet statens nettofordringserhvervelse, omfatter statens driftsindtægter og -udgifter samt kapitalindtægter og -udgifter. Nationalregnskabsopgørelsen er baseret på et omkostningsprincip, dvs. en opgørelse af det faktiske forbrug ved statens forskellige aktiviteter på det tidspunkt, hvor de gennemføres, uanset betalings tidspunkt.

Statsregnskabets opgørelse af statens overskud, også kaldet statens DAU-saldo, omfatter statens driftsindtægter og -udgifter, anlægsudgifter og udlån. Statsregnskabsopgørelsen følger også i vidt omfang et omkostningsprincip, men ikke i fuldt omfang,

De to opgørelser adskiller sig således ikke blot ved, at der i statsregnskabets opgørelse indgår finansielle poster som fx udlån, men også ved forskelle i opgørelsen af bl.a. skatter og afgifter samt en række andre poster, som vil blive belyst nærmere i det følgende.

Sammenhængen mellem de to opgørelser af statens overskud i perioden 2005 til 2015 fremgår af figur 1.

Figur 1 Sammenhængen mellem nationalregnskabets og statsregnskabets opgørelse af statens overskud/underskud



I perioden 2005-2008, dvs. årene op til finanskrisen, udviser såvel nationalregnskabets som statsregnskabets opgørelse af statens saldo et årligt overskud, der i gennemsnit udgør ca. 80 mia. kr. ifølge nationalregnskabet og 90 mia. kr. ifølge statsregnskabet.

Som følge af finanskrisen udviser såvel nationalregnskabets som statsregnskabets opgørelse af statens saldo et stort underskud i perioden 2009-2012. Underskuddet er ifølge nationalregnskabet på gennemsnitligt ca. 48 mia. kr. i perioden, mens underskuddet i gennemsnit opgøres til 57 mia. kr. i statsregnskabet.

Over hele perioden 2005 til 2012 udgør den kumulerede forskel på de to opgørelser for staten saldo kun ca. ½ mia. kr. Set over denne 8 årige periode, før og under finanskrisen, er de to opgørelser altså stort set sammenfaldende. Dog er der enkelte år med noget større afvigelser.

Anderledes ser det ud for perioden 2013-2015, hvor der viser sig en betydelig større forskel mellem nationalregnskabets og statsregnskabets opgørelse af statens saldo. Nationalregnskabsopgørelsen udviser et årligt underskud på i gennemsnit ca. 13 mia. kr., mens statsregnskabsopgørelsen i gennemsnit udviser et overskud på ca. 13 mia. kr. Der er for hvert af årene således i gennemsnit en forskel på de to opgørelser for staten på hele 26 mia. kr. i denne periode.

Især i 2015 er forskellen på de to opgørelser historisk stor. Forskellen udgør 66 mia. kr., idet nationalregnskabs opgørelse af statens saldo udviser et underskud på 38 mia. kr., mens statsregnskabs opgørelse omvendt udviser et overskud på 28 mia. kr.

Bl.a. Eurostat, Finansministeriet og bankøkonomer har udvist stor interesse for, hvilke faktorer der kan forklare disse relativt store forskelle. Årsagerne til den store forskel i de to opgørelser af statens saldo i perioden 2013 til 2015, og særligt i 2015, er temaet for denne analyse.

Fire hovedfaktorer bag forskellene mellem de to opgørelser

Analysen af forskellene i de to opgørelser af statens saldo tager udgangspunkt i de oplysninger, Danmarks Statistik indberetter til EU-kommissionen (Eurostat) to gange årligt i forbindelse med de såkaldte EDP-indberetninger (Excessive Deficit Procedure). EDP-indberetningerne bruges til overvågning af, at EU-landene hverken har offentlige underskud over 3 pct. af BNP eller bruttogæld på over 60 pct.

De vigtigste faktorer, der bidrager til forskellene mellem de to opgørelser af statens saldo i 2012-2015, er angivet i tabel 1.

Tabel 1 Hovedfaktorer ved overgangen fra statsregnskabs til nationalregnskabs opgørelse af statens overskud/underskud for perioden 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.			
Statsregnskabs saldo for staten	-75,7	5,8	6,7	28,4
Korrektion for finansielle transaktioner	-0,5	0,4	2,8	1,3
Korrektion for skatteperiodiseringer	7,3	-16,4	30,7	-42,9
Korrektion for sektorafgrænsning	0,3	-0,2	-1,8	-3,6
Øvrige korrektioner	1,2	-14,2	-14,0	-21,1
Nationalregnskabs saldo for staten	-67,3	-24,6	24,4	-37,8

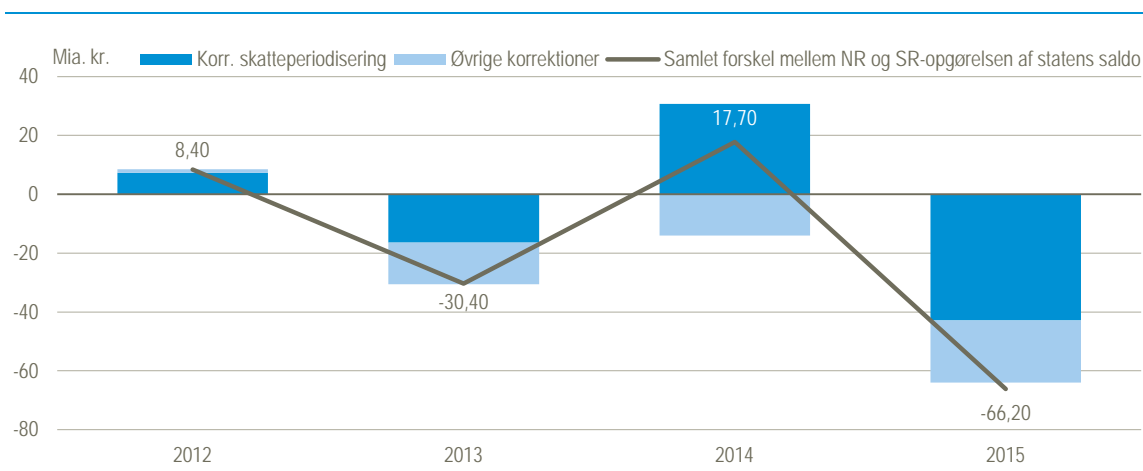
Kilde: Oktober 2016 EDP-indberetningen. Den fulde danske EDP-indberetning til EU-kommissionen kan ses på www.dst.dk/offentligefinanser.

De fire hovedfaktorer er:

- **Korrektioner for finansielle transaktioner**, dvs. finansielle transaktioner, der indgår i statsregnskabs saldo for staten som fx udlån, erhvervelse af finansielle aktiver mv. Disse finansielle transaktioner indgår ikke i nationalregnskabsopgørelsen af statens saldo, der alene omfatter driftsindtægter og -udgifter samt kapitalindtægter og -udgifter.
- **Korrektioner for skatteperiodiseringer**. Skatteperiodiseringer dækker over en forskellig tidsmæssig henføring af skatter og afgifter i de to opgørelser. I henhold til nationalregnskabs retningslinjer (nationalregnskabsmanualen ESA 2010) skal skatter og afgifter opgøres i optjeningsperioden. Optjeningsperioden er den periode, som en skats eller afgifts udskrivningsgrundlag vedrører. I statsregnskabet opgøres skatter og afgifter derimod efter forfaldstidspunktet, dvs. det tidspunkt, hvor skatten eller afgiften er erhvervet set fra det offentliges side.
- **Korrektioner for sektorafgrænsning**, der afgrænser de enheder, der skal tilføjes i nationalregnskabsopgørelsen for staten, da de ikke indgår i statsregnskabsopgørelsen. Det drejer sig bl.a. om universiteter, gymnasier og erhvervsskoler med selvstændige regnskaber, Danmarks Radio og Folkekirken. Hertil kommer institutioner, der er på statsregnskabet, men ikke skal indgå i nationalregnskabs opgørelse for staten. Det gælder fx Statens Serum Institut og Lufttrafiktjenesten, der sælger deres varer og tjenester.
- **Øvrige korrektioner** omfatter korrektioner i relation til tilsagnsordninger om fremtidige udgifter, korrektioner for det statsgaranterede kommunale udskrivningsgrundlag, der giver kommunerne sikkerhed for indkomstskatteprovenuet og korrektioner fra afskrivninger til investeringer.

Som det fremgår af tabel 1 og som illustreret i figur 2, er det især korrektionen for skatteperiodiseringer og de øvrige korrektioner, der forklarer de forholdsvis store forskelle mellem de to opgørelser af statens saldo i perioden 2013-2015.

Figur 2 Hovedårsager til forskellen mellem nationalregnskabs og statsregnskabs opgørelse af saldoen for staten



Korrektionen for skatteperiodiseringer - den vigtigste faktor

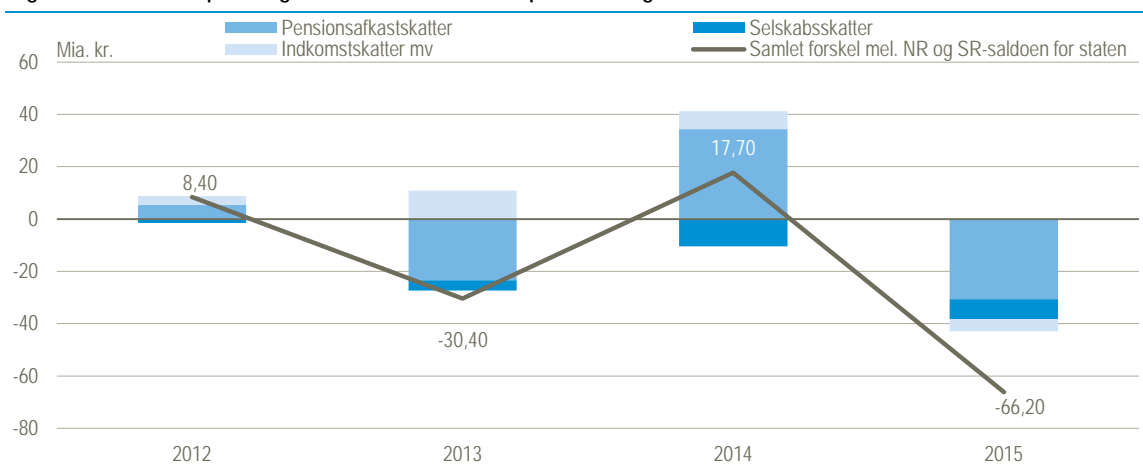
Korrektionen for skatteperiodiseringer er den primære årsag til forskellen mellem de to opgørelser af statens saldo, jf. figur 2 og tabel 1. I 2015, hvor forskellen er størst, forklarer skatteperiodiseringen ca. 70 pct. af forskellen.

Tabel 2 Hovedfaktoren "skatteperiodiseringer" opdelt på 3 underkomponenter.

	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.			
Korrektion for skatteperiodisering	7,3	-16,4	30,7	-42,9
Pensionsafkastskatter	5,3	-23,4	34,4	-30,6
Selskabsskatter	-1,5	-3,9	-10,5	-7,7
Personskatter mv.	3,5	10,9	6,8	-4,6

Især pensionsafkastskatter, selskabsskatter og personskatter, herunder moms mv., bidrager til skatteperiodiseringerne. Af disse er det pensionsafkastskatten, der er årsag til langt de største afvigelser mellem de to opgørelser i perioden 2013-2015, jf. tabel 2 og figur 3.

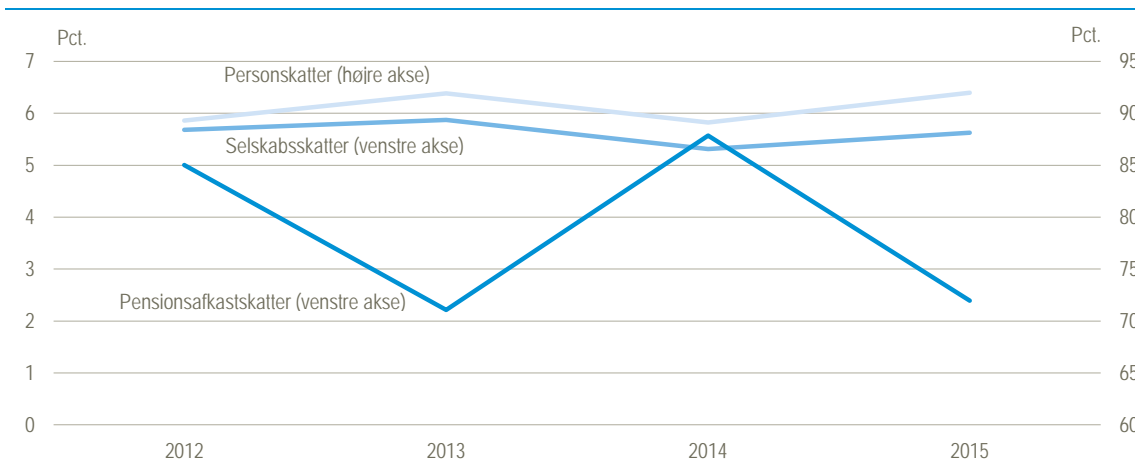
Figur 3 Dekomponering af hovedfaktoren "Skatteperiodiseringer"



I 2012-2015 indbragte **pensionsafkastskatten** mellem 20 og 54 mia. kr., svarende til mellem 2,0 og 5,5 pct. af de samlede skatter, jf. figur 4. Pensionsafkastskatter udgør altså en forholdsvis begrænset andel af de samlede skatter.

Da afkastet af pensionsopsparing kan svinge meget kraftigt fra år til år - især på grund af ændringer i aktiekurserne og kursgevinster på obligationer og afledte aktiver - kan der imidlertid være betydelige udsving i proventet fra skatten på pensionsafkast. De kraftige stigninger i aktiekurserne i 2012 og høje kursgevinster på obligationer og afledte aktiver i 2014 medførte således en ekstraordinær stor stigning i indtægterne fra pensionsafkastskatten i disse år.

Figur 4 Hovedgrupper af skatter i pct. af samtlige skatter



Pensionsafkastskatten forfalder i 1. halvdel af året efter indkomståret, og da statsregnskabsopgørelsen benytter forfaldstidspunktet, og nationalregnskabsopgørelsen benytter optjenings-tidspunktet, bevirker de historisk store udsving i proventet fra skatten på pensionsafkast i peri-oden 2012-2015 også ekstraordinært markante skatteperiodiseringer på op til ca. 35 mia. kr., jf. tabel 2.

Proventet fra **selskabsskatterne**, varierer ligeledes fra år til år, men i væsentligt mindre omfang end pensionsafkastskatteproventet. Andelen varierer mellem 5,5 og 6,0 pct. af de samlede skatter, jf. figur 4. Selskabsskatterne forfalder dels som aconto indbetalinger i løbet af indkomståret, dels som restskatter senest ultimo november året efter indkomståret. Det medfører en skatteperiodisering på ca. 8 mia. kr. i 2015, jf. tabel 2.

Personskatter samt moms mv., udgør den største del af de samlede skatter. Andelen udgør ca. 90 pct. og varierer kun i begrænset omfang. Disse skatter og afgifter forfalder i hovedtræk primært som indbetalinger i løbet af indkomståret og for en mindre dels vedkommende primo året efter indkomståret. Der er således forholdsvis begrænsede skatteperiodiseringer fra denne store gruppe af skatter, som i 2015 udgør ca. 5 mia. kr., jf. tabel 2.

Øvrige korrektioner - den næstvigtigste faktor

Den anden hovedfaktor, der bidrager til forklaring af de forholdsvis store forskelle mellem de to opgørelser af statens saldo i perioden 2013-2015, er de øvrige korrektioner, se tabel 1 og figur 2. I 2015, hvor forskellen er størst, forklarer de øvrige korrektioner ca. 30 pct. af forskellen.

De øvrige korrektioner består af 3 forskellige underkomponenter, som fremgår af tabel 3 og illustreret i figur 5.

Tabel 3 Hovedfaktoren "Øvrige korrektioner" opdelt på 3 underkomponenter

	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.			
Øvrige korrektioner	1,2	-14,2	-14,0	-21,1
Korrektion for tilsagnsordninger	3,3	-2,4	-1,9	-13,6
Korrektion for det statsgaranterede kommunale udskrivningsgrundlag	0,3	-9,4	-8,6	-5,4
Korrektion fra afskrivninger til investeringer	-2,3	-2,4	-3,6	-2,1

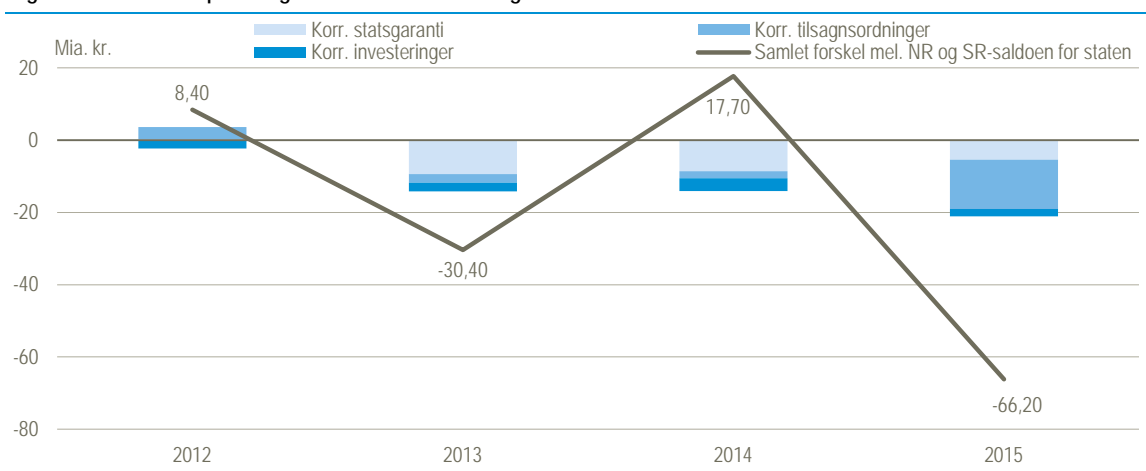
Korrektionen for tilsagnsordninger bidrager især i 2015 til forklaring af den forholdsvis store forskel mellem de to opgørelser af statens saldo. I alt udgør tilsagnsordningerne ca. 20 pct. af forskellen mellem de to opgørelser i 2015.

Tilsagnsordninger er kendetegnet ved, at staten i finansåret indgår en retligt bindende forpligtelse om at udbetale tilskud, hvor en del af udbetalingerne falder i senere finansår. Som eksempel kan nævnes erhvervssubsidier og investeringstilskud på boligområdet. I statsregnskabet udgiftsføres hele tilsagnet om tilskud i det år, hvor tilsagnet gives af hensyn til den udgiftspolitiske styring.

Korrektionen for tilsagnsordninger i nationalregnskabet foretages, så opgørelsen reflekterer de faktiske udgifter og ikke de beløb, der politisk er besluttet afsat i et givet år i statsbudgettet.

Når korrektionen for tilsagnsordninger er negativ i nogle år, betyder det, at de faktiske udgifter, der indgår i nationalregnskabet, er større end tilsagnene på årets statsregnskab. Dvs. at beholdningen af tilsagn bliver reduceret, hvilket især gør sig gældende i 2015, hvor der er tale om en ekstraordinær justering af beholdningen af tilsagn på boligområdet.

Figur 5 Dekomponering af hovedfaktoren "Øvrige korrektioner"



Korrektionen for det statsgaranterede kommunale udskrivningsgrundlag, forklarer ca. 30 pct. af forskellen mellem de to opgørelser af statens saldo i 2013 og ca. 10 pct. i 2015.

Baggrunden for denne korrektion er, at nationalregnskabet benytter kommunernes faktiske indkomstskatteprovenu baseret på en opgørelse fra SKAT. I statsregnskabet indgår derimod skatteprovenuet, der fremgår af de kommunale budgetter, og som helt eller delvist er baseret på et statsgaranteret udskrivningsgrundlag, der giver kommunerne budgetsikkerhed for indkomstskatteprovenuet. Korrektionen for det statsgaranterede kommunale udskrivningsgrundlag er udtryk for forskellen mellem disse to skatteopgørelser.

Når korrektionen for det statsgaranterede kommunale indkomstskatteprovenu er negativ, betyder det, at statsgarantien er højere end det faktiske skatteprovenu, hvilket betyder, at kommunerne modtager en overførsel fra staten og dermed har vundet på statsgarantien. I absolutte tal

udgør denne korrektion ca. -9 mia. kr. i både 2013 og 2014 og ca. -7 mia. kr. i 2015. Kommunerne har således vundet ca. 25 mia. kr. på statsgarantien i perioden 2013 til 2015.

Den sidste **korrektion fra afskrivninger til investeringer** bidrager i begrænset omfang til forklaring af forskellen mellem de to opgørelser af statens saldo, i 2013 ca. 8 pct. og i 2015 kun 3 pct. Korrektionen foretages, fordi nationalregnskabsopgørelsen skal reflektere de samlede statslige investeringsudgifter. I statsregnskabet, der i vidt omfang baseres på et omkostningsprincip, udgiftsføres alene afskrivningerne på investeringerne (dvs. forbruget af aktivet) og ikke de samlede investeringsudgifter i finansåret. Når korrektionen fra afskrivninger til investeringer er negativ i nogle år, betyder det, at investeringsudgifterne er større end afskrivningerne i finansåret.