

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Den offentlige økonomi – DAU og offentlige finanser



Teknisk baggrundsnotat 2015-2

1. Indledning

Udviklingen i de offentlige finanser – både på finansloven, i kommunernes budgetter og i et mere langsigtet perspektiv – får stor opmærksomhed.

I finanslovssammenhæng planlægges politikken blandt andet efter saldoen på Drifts-, Anlægs- og Udlånsbudgettet (DAU-opgørelsen) eller efter saldoen på Drifts- og Anlægsbudgettet (DA-saldoen).

I de langsigtede fremskrivninger af grønlandsk økonomi opgøres de offentlige finanser efter principperne i nationalregnskabet. Den langsigtede finanspolitiske udfordring – ”dødens gab” – bruger således en anden afgrænsning af indtægter og udgifter end dem, der anvendes i de årlige finanslove og kommunale budgetter.

Det kan både forvirre og skabe uklarhed om de reelle finanspolitiske udfordringer på kort og lang sigt. Det gælder ikke mindst når der er stor forskel på den offentlige økonomi alt efter om man betragter DAU-saldoen, DA-saldoen eller saldoen for de offentlige finanser, som den bliver opgjort i nationalregnskabet¹, jf. figur 1.

Figur 1. DA-saldo og saldo for offentlig service og forvaltning i mio. kr., 2000-2013



Dette notat redegør derfor for de definitoriske forskelle på resultatopgørelsen i kommunernes og Landskassens regnskaber (DAU-opgørelsen), og resultatopgørelsen i statistikken om offentlig finanser (nationalregnskabsopgørelsen), jf. afsnit 2 og 3 nedenfor. I afsnit 4 drøftes anvendelsen af de forskellige opgørelser i den praktiske politiske planlægning.

¹ I de efterfølgende beskrivelser af kommunernes og landskassens regnskaber bruges begreber kendt fra landskassens regnskab (eksempelvis DAU). Beskrivelserne omfatter imidlertid også de tilsvarende begreber i kommunernes regnskaber (eksempelvis resultatopgørelse).

2. Afgrænsningen af den offentlige sektor

Den offentlige sektor afgrænses over for den øvrige del af økonomien ved hjælp af internationalt anerkendte definitioner og klassifikationer.

Størstedelen af den offentlige sektors aktiviteter betegnes som offentlig forvaltning og service. *Offentlig forvaltning og service* omfatter de myndigheder og institutioner, hvis hovedfunktion det er at producere ikke-markedsmæssige offentlige tjenester eller at foretage omfordelinger af samfundets indkomster og formuer. Det drejer sig eksempelvis om driften af skolevæsen, sundhedsvæsen og den offentlige administration.

I nationalregnskabet består den offentlige sektor foruden den offentlige forvaltning og service også af *offentlige selskabslignende virksomheder* samt *offentlige selskaber*.

For *offentlig selskabslignende virksomhed* gælder, at regnskaberne er integreret i selvstyre- eller kommuneregnskaberne, at produktionen er markedsbestemt, at indtægter ved salg udgør 50 pct. eller mere end de løbende driftsudgifter, samt at selskaberne drives erhvervsmæssigt. Eksempler på offentlige selskabslignende virksomheder er Nukissiorfiit og Mittarfeqarfiit.

Offentlige selskaber er primært aktieselskaber, hvor det offentlige ejer mere end 50 pct. af virksomheden eller hvor de offentlige myndigheder har mulighed for at udøve kontrol med virksomheder via lovgrundlaget. Eksempler på offentlige selskaber er Tele Greenland A/S og Royal Arctic Line A/S.

3. De væsentligste forskelle i resultatopgørelserne

Der er en række væsentlige forskelle mellem DAU-saldoen og saldoen for de offentlige finanser, som opgjort i nationalregnskabet. DAU-saldoen – saldoen på Drifts-, Anlægs- og udlånsbudgettet – fremgår af finansloven, og er defineret som forskellen mellem Landskassens indtægter og udgifter opgjort efter statsregnskabet principper. Saldoen for de offentlige finanser opgøres i nationalregnskabet efter internationale retningslinjer.

De væsentligste forskelle i de to saldobegreber hidrører fra (1) det offentliges investeringer i infrastruktur, (2) den særlige anlægsskudmodel i Selvstyret, (3) udlån fra selvstyret, (4) kapitalindskud og kapitalnedsættelser i de offentligt ejede aktieselskaber samt (5) køb og salg af anlægsaktiver.

De definatoriske forskelle indebærer store årlige forskelle i saldoen, hvilket især hænger sammen årlige forskydninger i udlån og salg. Men også akkumuleret over årene er der tale om væsentlige forskelle på de to opgørelser af saldoen.

3.1 Anlægsinvesteringer i infrastruktur

Anlægstilskud til de nettostyrede virksomheder Nukissiorfiit og Mittarfeqarfiit og anlægstilskud til offentlige boliger, medregnes i DAU-opgørelsen, men ikke i nationalregnskabsopgørelsen for de offentlige finanser.

Rationalet for at anlægstilskuddene udelades af nationalregnskabsopgørelsen er, at udgiften betragtes som erhvervelse af ejerandelsbeviser, og dermed som en finansiel forskydning i Selvstyrets aktiver.

En investering i en lufthavn har eksempelvis effekt på DAU-resultatet fordi investeringen direkte påvirker Selvstyrets likviditet. Omvendt har investeringen ikke direkte effekt på resultatet i nationalregnskabsopgørelsen, da Selvstyret erhverver et anlægsaktiv af samme værdi som likviditeten reduceres.

I nationalregnskabsopgørelsen vil en sådan investeringer derimod resultere i efterfølgende driftsudgifter i form af afskrivninger på investeringen. Grønlands Statistik har imidlertid ikke de nødvendige kilder til løbende at opgøre afskrivningerne. I mange tilfælde kan der stilles spørgsmålstejn ved om investeringerne eksempelvis i lufthavne burde afskrives med det samme. I mange områder af landet vil eksempelvis boliger og lufthavne næppe kunne sælges til en værdi der afspejler opførelsesudgifterne.

Det betyder, at afskrivningerne på Selvstyrets aktiver ikke indgår i nationalregnskabet's opgørelse af driftsudgifterne. Den offentlige saldo bliver dermed systematisk overvurderet, da især afskrivningerne på boligområdet ikke kommer til at indgå som en udgift for Selvstyret. En væsentlig del af den akkumulerede forskel mellem DAU-saldoen og saldoen for offentlige finanser, jf. figur 2, vurderes at afspejle disse udgifter fra Selvstyret til offentlige boliger og til nettostyrede virksomheder.

I det omfang der ydes driftstilskud til at dække de nettostyrede virksomheders underskud eller virksomheder bidrager med et overskud indregnes disse bevægelser i både DAU-opgørelsen og nationalregnskabsopgørelsen.

3.2 Anlægsfonden

Da anlægsbevillinger tidsmæssigt aldrig helt følger det budgetterede, er der i Landskassens regnskab oprettet en budgetteknisk Anlægs- og renoveringsfond til at opfange disse tidsmæssige forskydninger mellem bevilling og aktivitet. Regnskabsteknisk foregår det ved, at de årlige anlægsbevillinger overføres til Anlægs- og Renoveringsfonden og således udgiftsføres i Landskassens regnskab i takt med den budgetterede anlægstakt.

De faktiske betalinger til byggerierne udgiftsføres i anlægs- og renoveringsfonden. Anlægs- og renoveringsfonden er introduceret for at byggetaktforskydninger ikke løbende skal godkendes politisk. Konstruktionen betyder imidlertid at der i landskassens regnskab ikke er overensstemmelse mellem tidspunktet for anlægsaktiviteterne og udgifterne i Landskassens regnskab. Det korrigeres der for nationalregnskabsopgørelsen, som tager udgangspunkt i udbetalinger fra Anlægs- og Renoveringsfonden.

3.3 Udlån og afdrag

Når Landskassen eller kommunen yder et lån til virksomheder eller private husholdninger, bogføres dette udlån i DAU-regnskabet som en almindelig udgift. Når Landskassen eller kommunerne som långiver modtager afdrag på udlån, påvirker afdraget DAU-saldoen på samme måde som enhver anden indtægt.

Lån - og afdrag på lån - indgår derimod ikke i nationalregnskabet's opgørelse af de offentlige finanser. Her bliver et udlån fra Selvstyret betragtet som en forskydning af Selvstyrets aktiver, hvor likvider veksles til et tilgodehavende. På tilsvarende vis vil et afdrag blive betragtet som et tilgodehavende, der bliver vekslet til likvider. Der ydes også lån mellem delsektorerne inden for den offentlige sektor eksempelvis fra Selvstyret

til kommunerne, Nukisiorfiit og Royal Greenland. Lån mellem de offentlige delsektorer påvirker heller ikke den samlede saldo i nationalregnskabsopgørelsen.

Det betyder fx, at lån til andelsboligforeninger, private boliger, ESU og studielån påvirker DAU-saldoen, men ikke saldoen på de offentlige finanser i nationalregnskabet.

Det er kun selve udlånet og afdragene herpå, der behandles forskelligt i DAU-opgørelsen og i opgørelsen af de offentlige finanser i nationalregnskabet. Renteudgifter, renteindtægter, tab samt genvundne tab indgår både i DAU-opgørelsen og i nationalregnskabsopgørelsen

3.4 Kapitalindsud og kapitalnedsættelser i aktieselskaber

Når landskassen indskyder kapital i de selvstyrejede selskaber eller gennemfører kapitalnedsættelser er der igen tale om forskydninger på balance, som ikke påvirker resultatet i nationalregnskabsopgørelsen. I nationalregnskabsopgørelsen betragtes et kapitalindsud i et aktieselskab som en reduktion i det offentlige likviditet, som modsvares af erhvervelse af aktier til samme værdi. DAU-opgørelsen har fokus på likviditet, hvorfor eksempelvis et kapitalindsud på 110 mio. kr. i Sikuki Nuuk Harbour reducerer DAU-resultatet i samme størrelsesorden.

Udbytte fra de offentligt ejede aktieselskaber behandles på samme måde som renteindtægter og indgår således både i DAU-opgørelsen og i nationalregnskabsopgørelsen.

3.5 Køb og salg af aktiver

Det offentlige salg af anlægsaktiver betragtes som en indtægt i DAU-opgørelserne, mens det i nationalregnskabsopgørelsen betragtes som en forskydning på balancen som ikke påvirker resultatet. Det offentlige har ikke opgjort værdien af anlægsaktiver i deres balance, således at det kan opgøres om aktivet eventuelt sælges til mere eller mindre end den bogførte værdi.

Et eksempel på salg af anlægsaktiver er salg af udlejningsboliger til lejerne gennem den såkaldte "ejer til lejer ordning". Et sådant salg vil forbedre DAU-saldoen, men vil ikke påvirke saldoen i de offentlige finanser i nationalregnskabet.

Køb og salg af aktier i de offentligt ejede aktieselskaber betragtes ligeledes som forskydninger på balancen, der ikke påvirker resultatet i nationalregnskabsopgørelsen, mens det i DAU-opgørelsen betragtes som en udgift henholdsvis en indtægt.

4. Anvendelsen af DAU-saldoen og saldoen for de offentlige finanser

DAU-saldoen og DA-saldoen er de væsentligste finanspolitiske pejlemærker og har direkte sammenhæng med finanslovens principper for opstilling af budget og regnskab. En budgetlov om udgiftslofter og sanktioner vil formentlig skulle tage udgangspunkt i den gældende kontoplan, og lofterne vil således også være tæt knyttet til finanslovens principper for opstilling af regnskab.

Udlån fra Selvstyret til rentable investeringer udgør som sådan ikke et problem i relation til den finanspolitiske holdbarhed. I de senere år er (omtrent) mellemfristet balance på DA-saldoen derfor blevet det operationelle finanspolitiske pejlemærke.

DA-saldoens (og DAU-saldoens) svage punkt er, at forskydninger i Selvstyrets aktiver og passiver – fx salg af boliger – påvirker saldoen, uden at dette har nogen reel betydning for den offentlige økonomi.

De offentlige finanser, som de bliver opgjort i nationalregnskabet, påvirkes ikke af forskydninger på Selvstyrets balance i form af fx udlån, salg af aktiver eller kapitalindskud. Det er en væsentlig fordel ved denne opgørelse af den offentlige økonomi i forhold til Drifts-, Anlægs- og Udlånsbudgettet. Fx vil et salg af Selvstyrets boliger ikke være en reel forbedring af den offentlige økonomi, selvom likviditeten styrkes og både DAU-saldoen og DA-saldoen vil blive forbedret med salgsprovenuet.

Nettofordringserhvervelsen, som er det overskudsbegreb der anvendes i statistikken om offentlige finanser, viser netop om den offentlige sektor øger eller mindsker sine finansielle tilgodehavender. Nettofordringserhvervelsen (renset for konjunkturbetingede og andre midlertidige virkninger) er således et naturligt udgangspunkt for en langsigtet fremskrivning af den offentlige økonomi.

De offentlige finanser i nationalregnskabet danner derfor grundlaget for den langsigtede fremskrivning af den offentlige økonomi i holdbarhedsberegningerne. Samtidig er de offentlige finanser i nationalregnskabet opgjort efter både en realøkonomisk og en funktionel fordeling. Af den realøkonomiske fordeling fremgår fx udgifterne til offentligt forbrug – på kollektivt og individuelt offentligt forbrug – og til indkomstoverførsler, som kan danne grundlaget for fremskrivninger. Af den funktionelle fordeling fremgår opdelingen af udgifter på en række velfærdsområder – fx undervisning, sundhed og ældreområdet – som også er centralt for fremskrivningen af den offentlige økonomi. Denne fordeling af udgiftsposter på aktivitet og funktion er helt central for at kunne koble befolkningsudviklingen og de offentlige finanser sammen i en holdbarhedsberegning.

Men statistikken for de offentlige finanser er langt fra uproblematisk at anvende i vurderingen af den offentlige økonomi.

For det første sker der ikke en statistisk registrering af Selvstyrets udgifter til boliger mv. – heller ikke afskrivningerne - hvilket indebærer, at de offentlige finanser giver et for gunstigt indtryk af den offentlige økonomi, jf. ovenfor.

For det andet har det offentliges tilgodehavende i forbindelse med lån til eksempelvis BSU, ESU og private boliger i mange tilfælde allerede på tidspunktet hvor lånet udbetales ikke en værdi, der svarer til det udlånte beløb. Også dette trækker i retning af, at statistikken for offentlige finanser overvurderer de reelle offentlige overskud. Hertil kommer, at en uheldig udvikling i de større offentligt ejede aktieselskaber med efterfølgende behov for kapitalindskud pr. definition ikke vil påvirke den offentlige saldo, selvom kapitalinskuddet ville afspejle en reduktion i værdien af Selvstyrets aktiver.

En langsigtet fremskrivning af den offentlige økonomi vil fortsat skulle tage udgangspunkt i statistikken for de offentlige finanser. Den manglende opgørelse af afskrivninger på investeringer i offentlige boliger mv. indebærer, at *niveaue*t for den finanspolitiske holdbarhed bliver undervurderet i de langsigtede fremskrivninger. Derimod vil *ændringen* i den offentlige saldo i fremskrivningen ikke – eller

kun i lille grad – være påvirket, og ”dødens gab” vil fortsat give et retvisende billede af de langsigtede finanspolitiske udfordringer.