



Folketingets Finansudvalg  
Christiansborg

30. oktober 2020

## Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 354 (Alm. del) af 8. september 2020 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

### Spørgsmål

Vil ministeren oversende en figur, der viser hhv. forventningerne til den strukturelle saldo i hvert enkelt år og den endeligt beregnede strukturelle saldo fra 2000 og frem? Forventningerne til den strukturelle saldo for hvert enkelt år bedes opgjort fra december-redegørelsen det foregående år, mens den endeligt beregnede strukturelle saldo bedes opgjort på baggrund af den første udregning, der er foretaget på endelige nationalregnskabstal. Beregningerne bedes også vedlagt i en tabel.

### Svar

Den strukturelle offentlige saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser – dvs. ved en given finanspolitik og hvor den faktiske offentlige saldo skønsmæssigt korrigeres for en række midlertidige udsving. Finansministeriets beregning er overordnet en såkaldt top-down beregning, hvor den faktiske offentlige saldo korrigeres for den skønnede påvirkning fra konjunkturer og andre midlertidige forhold, herunder blandt andet de ofte store fluktuationer i indtægterne fra pensionsafkastskatten og olie- og gasudvindingen fra Nordsøen, samt en række engangsforhold.

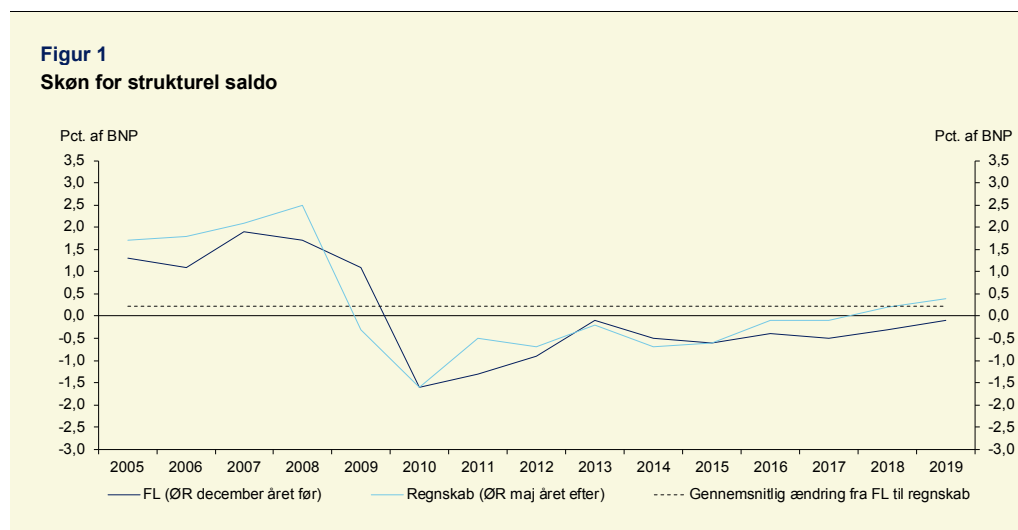
Der er således tale om et styringsredskab, hvor selve formålet er at skønne over en strukturel udvikling. Det indebærer også, at den strukturelle saldo ikke er en observerbar størrelse. Styring efter den strukturelle saldo understøtter – modsat fx styring efter den faktiske offentlige saldo – at de automatiske stabilisatorer i økonomien kan virke, og levner plads til finanspolitiske tiltag for at understøtte økonomien i nedgangstider, *jf. nærmere nedenfor*.

Den strukturelle saldo har gennem længere tid været et centralt styringsredskab i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Denne rolle er blevet formaliseret og styrket med budgetloven. I tilrettelæggelsen af finanspolitikken indgår der desuden en række andre hensyn og styringsmål, herunder de fastsatte udgiftslofter, hensyn til finanspolitikkenes aktivitetsevirkning i forhold til konjunktursituationen og finanspolitikkenes holdbarhed.

Udviklingen i skønnet for den strukturelle saldo fremgår af *figur 1* og *tabel 1* for hvert år i perioden 2005 til 2019. For et givent år er skønnet henholdsvis opgjort ved indgåelsen af finansloven i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, december i det forudgående år og i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, maj i det efterfølgende år, hvor der foreligger foreløbige nationalregnskabstal.

Det betyder fx, at udviklingen i skønnet for den strukturelle saldo for 2019 er opgjort ved henholdsvis *Økonomisk Redegørelse*, december 2018 – som var første skøn for den strukturelle saldo efter at finanspolitikken for 2019 var tilrettelagt med finansloven for samme år – og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 – som tilsvarende var den første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal for 2019.

De viste skøn for den strukturelle saldo er afgrænset til perioden fra 2005 til 2019 af hensyn til sammenlignelighed og konsistens i forhold til den overordnede metode for beregningen af den strukturelle saldo. Det skal ses i sammenhæng med, at Finansministeriets nuværende metode til beregning af den strukturelle saldo grundlæggende blev fastlagt i 2004. Det sidste år med foreløbige nationalregnskabsdata er aktuelt 2019, hvorfor opgørelsen er afgrænset hertil.



Anm.: Skønnet for den strukturelle saldo ved indgåelse af finansloven for 2008 er vist fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2008 i lyset af det forudgående folketingsvalg, som indebar en senere finanslov for året end ellers. Tilsvarende er første skøn baseret på regnskab for 2018 vist fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2019 da der ikke blev offentliggjort en økonomisk redegørelse i maj 2019 i lyset af det udskrevne folketingsvalg. De angivne skøn for den strukturelle saldo i årene 2005 og 2006 svarer til den strukturelle saldo, hvor der er korrigeret for suspensionen af bidragene til den Særlige Pensionsopsparing (SP).

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2004-2006, 2008-2018, maj 2006-2018, 2020 og august 2019.

Den strukturelle saldo er mere stabil end den faktiske offentlige saldo og er et bedre styringsredskab end den faktiske saldo eller den offentlige gæld. Det skyldes blandt andet, at

- Skøn og realiserede niveauer for den faktiske saldo kan fluktuere kraftigt fra vurdering til vurdering eller fra år til år. Usikkerheden om fremtidige skøn for den faktiske saldo er markant højere end for den strukturelle saldo.
- Styring efter et mål for den offentlige gæld eller den faktiske saldo ville let risikere at føre til konjunkturforstærkende finanspolitik og potentielt markante udsving i de finanspolitiske instrumenter, herunder fx de offentlige investeringer eller skatter.
- Styring efter den strukturelle saldo betyder, at de automatiske stabilisatorer i økonomien kan få lov at virke, og styring efter ca. strukturel balance i normale tider levner plads inden for budgetlovens undergrænse til finanspolitiske tiltag for at understøtte aktivitet og beskæftigelse i nedgangstider. Undergrænsen kan fraviges ved exceptionelle omstændigheder, herunder i tilfælde af alvorlige økonomiske tilbageslag med negativ BNP-vækst eller opbygning af et betydeligt outputgab over en længere periode, inkl. i EU-landene, jf. budgetloven.

Det er et vigtigt operationelt hensyn i Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo, at skønnene er relativt stabile og ikke udsat for pludselige justeringer fra vurdering til vurdering – bortset fra ændringer, som skyldes ændret politik eller ændrede underliggende forhold, som også har betydning på mellem- og langfristet sigt. Hensynet til stabilitet i skønnene for den strukturelle saldo gælder særligt for de fremadrettede skøn, som anvendes til at tilrettelægge finanspolitikken. Det sikrer således, at det fremadrettede grundlag er robust ved planlægningen (i overordnede termer) og at nye oplysninger mv. indarbejdes løbende og tages højde for i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i et mellemfristet perspektiv.

Den strukturelle saldo er en uobserveret størrelse og skønnene er behæftet med usikkerhed. Efter indgåelsen af finansloven for et givent år kan der være en række årsager til, at skønnet efterfølgende justeres. Det gælder blandt andet hvis den realiserede diskretionære finanspolitik afviger fra den finanspolitik, der blev planlagt i forbindelse med finansloven for et givet år. Det kan i praksis potentielt have en tendens til i gennemsnit at påvirke den strukturelle saldo i den ene eller anden retning såfremt der er bias i politikudmøntningen. Der har fx i de senere år – efter en forudgående periode med udgiftsskred – været en tendens til lavere offentligt forbrug end det planlagte, jf. nedenfor.

Tilsvarende påvirkes de strukturelle skøn for en række poster af den faktiske udvikling – fx poster, som behandles via et syv-års glidende gennemsnit af de faktiske udgifter og indtægter – og vil således blandt andet blive påvirket af udviklingen i de fremadrettede år (dvs. frem til år  $t+3$ ) som indgår i gennemsnittet – som i sagens natur ikke kan opgøres endeligt, når der foreligger foreløbige regnskabstal for år  $t$ . Herudover påvirkes historiske skøn blandt andet også af fx hovedrevisioner af nationalregnskabet for Danmarks Statistik.

Samtidigt kan nye oplysninger om realøkonomien give anledning til ændringer i skønnene for strukturel beskæftigelse og produktion, som påvirker konjunkturrensningen i beregningen af strukturel saldo.

Hertil kommer, at Finansministeriet med mellemrum opdaterer forudsætninger og beregningsmetoder for blandt andet de strukturelle provenuer for poster, der behandles særskilt i beregningen af den strukturelle saldo – fx registreringsafgift, selskabsskat, pensionsafkastskat mv., eller metoder til beregning konjunkturgab mv. Disse årsager til skønsjusteringer bør henover en længere årrække gennemsnitligt være nul – men ikke nødvendigvis i de enkelte år – hvis skønnene er middelrette.

Nedenfor gennemgås nogle af hovedbevægelserne, som har givet anledning til ændringer i skønnet for den strukturelle saldo i de enkelte år for perioden 2005 til 2019, *jf. figur 1 og tabel 1*. Henover hele perioden er skønnet for den strukturelle saldo gennemsnitligt blevet opjusteret med ca. 0,2 pct. af BNP fra skønnet ved den Økonomiske Redegørelse ved indgåelsen af finansloven til skønnet ved den første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal. For perioden fra 2009 til 2019 er skønnet gennemsnitligt opjusteret med 0,1 pct. af BNP. Det betyder således, at en væsentlig del af den gennemsnitlige opjustering af skønnet for den strukturelle saldo i hele perioden 2005 til 2019 er drevet af positive skønsændringer i starten af perioden, hvor blandt andet Nordsøindtægterne steg markant, *jf. nedenfor*.

**Tabel 1**  
**Skøn for strukturel saldo**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pct. af strukturelt BNP</b>															
ØR december, året før	1,3	1,1	1,9	1,7	1,1	-1,6	-1,3	-0,9	-0,1	-0,5	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1
ØR maj, året efter	1,7	1,8	2,1	2,5	-0,3	-1,6	-0,5	-0,7	-0,2	-0,7	-0,6	-0,1	-0,1	0,2	0,4

Anm.: Skønnet for den strukturelle saldo ved indgåelse af finansloven for 2008 er vist fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2008 i lyset af det forudgående folketingsvalg, som indebar en senere finanslov for året end ellers.

Tilsvarende er første skøn baseret på regnskab for 2018 vist fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2019 da der ikke blev offentliggjort en økonomisk redegørelse i maj 2019 i lyset af det udskrevne folketingsvalg. De angivne skøn for den strukturelle saldo i årene 2005 og 2006 svarer til den strukturelle saldo, hvor der er korrigeret for suspensionen af bidragene til den Særlige Pensionsopsparing (SP).

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2004-2006, 2008-2018, maj 2006-2018, 2020 og august 2019.

For 2005 bidrog højere skønnede strukturelle indtægter fra Nordsøen (som på dette tidspunkt blev beregnet som et syvårs glidende gennemsnit af de faktiske indtægter, som steg kraftigt i denne periode) isoleret set til en opjustering af skønnet for den strukturelle saldo. Det bemærkes, at skønnet også blev påvirket af en række øvrige, men modsatrettede bevægelser.

For 2006 bidrog blandt andet ændrede skøn for de strukturelle nordsøindtægter (jf. ovenfor) og offentlige nettorenteudgifter (ligeledes beregnet som et syv-års glidende gennemsnit) til en styrkelse af den strukturelle saldo.

For 2007 kan opjusteringen af den strukturelle saldo særligt tilskrives positive bidrag fra ændrede skøn for de strukturelle provenuer for selskabsskat og nettorenter.

Ændringerne for 2008 og 2009 går i modsatte retninger og skal i et vist omfang ses i sammenhæng. Det kraftige omslag i konjunktursituationen i forbindelse med finanskrisen gjorde skønnene for konjunkturrensningen mere usikre og produktion og beskæftigelse reagerede med forskellig hastighed på krisen. Hvor metoden til konjunkturrensning oprindeligt baserede sig på beskæftigelsesgabet blev metoden i denne periode ændret til at basere sig på et vægtet gennemsnit af output- og beskæftigelsesgabet, så konjunkturrensningen blev bedre i stand til at fange de tidsmæssige forskelle i reaktionerne. Hertil kom, navnlig for 2009, virkningen af betydelige udgiftsskred på det offentlige forbrug i forhold til det forudsatte på finansloven.

For 2011 skal opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo derimod ses i lyset af lavere offentlige forbrugsudgifter end forudsat. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med indførelsen af sanktionsmulighederne i 2011 i lyset af forudgående års overskridelser af de økonomiske rammer. Hertil kommer, at skønnet for den strukturelle saldo også blev påvirket positivt af ændrede skøn for de strukturelle nettorenteudgifter (syv års glidende gennemsnit af faktiske tal og skøn).

For 2012 var opjusteringen af den strukturelle saldo ligeledes særligt drevet af mindreudgifter inden for det offentlige forbrug.

For 2013 blev den strukturelle saldo samlet set nedjusteret – herunder som følge af lavere skønnede strukturelle niveauer for registreringsafgiften, nettorenterne og pensionsafkastskatten samt lavere nettopensionsudbetalinger end forudsat – mens højere skønnet strukturel selskabsskat og mindreudgifterne til offentligt forbrug isoleret set trak i modsat retning. De ændrede skøn for strukturel selskabsskat og registreringsafgift skal ses i lyset af metodeopdateringen af disse i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, maj 2014 og de to ændringer var samlet omtrent neutrale for skønnet i 2013.

For så vidt angår 2014 bemærkes det, at Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014 påvirkede kategoriseringen af en række udgifter og indtægter. Det gør det vanskeligt at lave en nærmere dekomponering af, hvordan ændringer i skøn for enkelte offentlige udgifter og indtægter påvirkede skønnet for den strukturelle saldo for 2014.

For 2015-2018 kan opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo primært henføres til, at det realiserede niveau for det offentlige forbrug har været lavere end det planlagte niveau ved indgåelsen af finansloven. Revisioner i de skønnede strukturelle niveauer for de særlige budgetposter samt øvrige korrektioner har i gennemsnit været omtrent neutrale for den strukturelle saldo henover perioden, men ikke nødvendigvis i de enkelte år.

For 2019 kan opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo blandt andet tilskrives et højere skønnet strukturelt niveau for selskabsskatten som følge af metodeopdateringen i forbindelse med Danmarks Konvergensprogram 2019. Hertil kommer, at Danmarks Statistik fra og med de foreløbige nationalregnskabstal for 2019 er overgået til en ny metode for kontering af kurstab- og gevinster ved statens opkøb af egne statsobligationer, som trækker skønnet for den strukturelle saldo i en mere positiv retning som følge af lavere offentlige nettorenteudgifter.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen  
Finansminister