



FOLKETINGET

## Det finanspolitiske rammeværk: Offentlig saldo

### CENTRALE BEGREBER

**Den faktiske offentlige saldo** viser forskellen mellem det offentlige faktiske indtægter og udgifter.

**Den strukturelle offentlige saldo** er derimod en beregnet størrelse, der opgør den faktiske saldo 'renset' for midlertidige påvirkninger fra f.eks. konjunkturer og udviklingen på de finansielle markeder.

### INSTITUTIONELLE KRAV

#### EU-LOVGIVNING

Ifølge EU må underskuddet på den faktiske saldo kun i særlige tilfælde (f.eks. en særlig økonomisk krise som under covid-19-pandemien) være større end 3 pct. af BNP. Samtidig leder EU-reglerne til et landespecifikt minimumskrav til den strukturelle saldo. For Danmark er kravet -1 pct. af BNP fra 2017 til 2022.

#### DANSK LOVGIVNING

Ifølge finanspagten, der er en mellemstatslig aftale uden for EU-lovgivningen, skal Danmark indarbejde kravet til den strukturelle saldo i national lovgivning. Kravet, der betegnes den mellemfristede budgetmålsætning (kaldes også MTO), må gerne være mere restriktivt end EU's krav og er således fastsat til -0,5 pct. af BNP i budgetloven.

Med budgetloven må den strukturelle saldo således højst udvise et underskud på 0,5 pct. af BNP, med mindre der foreligger exceptionelle omstændigheder som coronakrisen. Ifølge budgetlovens §3 skal regeringen dog først gribe ind og fremlægge en konkret plan, hvis det i forbindelse med vedtagelsen af et finanslovsforslag skønnes, at det kommende års strukturelle saldo er mindre end -1 pct. af BNP.

### LÆS MERE HER:

[De Økonomiske Råd](#)

[Finansministeriets metoder](#)

### Hvorfor en strukturel saldo?

Den offentlige saldo viser forskellen mellem den offentlige sektors indtægter og udgifter. Der er overskud på den offentlige saldo, når indtægterne er større end udgifterne – i modsat fald er der underskud.

Når økonomer taler om den offentlige saldo, skelner de mellem den faktiske og den strukturelle saldo.

#### Den faktiske saldo

Den faktiske saldo opgør det offentlige faktiske indtægter fra skatter m.v. fratrukket de faktiske udgifter til offentligt forbrug, indkomstoverførsler m.v. i løbet af året.

#### Den strukturelle saldo

Den strukturelle saldo er et mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser og er den offentlige saldo renset for bidrag fra konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

#### Hvorfor en strukturel saldo?

Den faktiske saldo er meget konjunkturfølsom. Når det økonomiske aktivitetsniveau er lavt, er skatteindtægterne typisk også lave, mens de offentlige udgifter til eksempelvis kontanthjælp og dagpenge er relativt høje. Dermed er den faktiske saldo typisk negativ under en lavkonjunktur med lav økonomisk aktivitet.

EU-retten indeholder et traktatfæstet krav om, at underskuddet på den faktiske saldo kun i helt exceptionelle tilfælde (som f.eks. under coronakrisen) må være større end 3 pct. af BNP. Hvis et land skal være sikker på at overholde dette krav under en (normal) lavkonjunktur, er der behov for at

finde ud af, hvor stort underskuddet må være i en normalsituation, hvor der hverken er høj- eller lavkonjunktur. Hvis regeringen først skal til at tilpasse den offentlige saldo til 3-procentskravet, når lavkonjunkturer opstår, risikerer den førte politik at forværre den økonomiske krise. Derfor har man udviklet begrebet den strukturelle saldo, der måler den underliggende stilling på de offentlige finanser.

#### Kravet til den strukturelle saldo

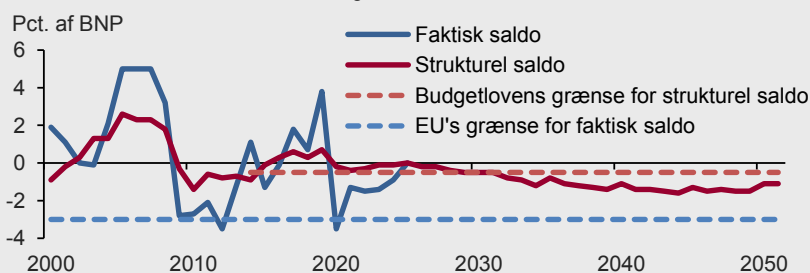
Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, som beror på et betydeligt element af skøn. EU-kommissionen og Finansministeriet benytter sig af forskellige regnemetoder og har derfor hvert deres skøn for størrelsen af den strukturelle saldo et givent år.

Det betyder, at de to institutioner også har hvert deres bud på, hvad det strukturelle underskud højst må være, hvis underskuddet på den faktiske saldo ikke skal blive større end 3 pct. ved en (normal) lavkonjunktur. Det har ledt til, at EU's minimumskrav til Danmarks strukturelle saldo på -1 pct. af BNP er mindre restriktivt end Finansministeriets skøn på -0,5 pct. af BNP. Det er Finansministeriets skøn, som er indarbejdet i budgetloven.

Finansministeriets nuværende fremskrivning indebærer, at den strukturelle saldo (først) overskrider budgetlovens krav efter 2029. Den seneste udvikling i covid-19-pandemien er dog ikke indarbejdet i fremskrivningen.

### Den strukturelle saldo varierer mindre end den faktiske

Finansministeriets skøn for faktisk og strukturel saldo



Kilde: "Økonomisk Redegørelse", Finansministeriet dec. 2020, "DK2025 - En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020", Finansministeriet aug. 2020 og budgetloven



Reglerne for EU's krav til den offentlige saldo m.v. er komplekse. Nedenfor dykkes ned i fire aspekter. Oplysningerne er tiltænkt særligt interesserede. For en uddybning kontakt økonomisk chefkonsulent Kathrine Lange (3323), [Kathrine.Lange@ft.dk](mailto:Kathrine.Lange@ft.dk)

### EU's minimumskrav til den strukturelle saldo udgør -1 pct. af BNP

EU stiller et landespecifikt minimumskrav til den strukturelle saldoss størrelse. Det har ledt til introduktionen af begrebet den **mellemfristede minimums budgetmålsætning** (minimums-MTO). For et land som Danmark med holdbare offentlige finanser og en ØMU-gæld, der kun i en meget kort periode omkring år 2050 forventes at overskride 60 pct. af BNP, betyder EU-reglerne, at den danske minimums målsætning skal opfylde følgende tre betingelser:

- Den skal mindst udgøre -1 pct. af BNP
- Den skal som minimum sikre, at Danmark afdrager offentlig gæld over 60 pct. af BNP og tage højde for fremtidige stigninger i de offentlige udgifter relateret til aldring.
- Danmark skal kunne lade de automatiske stabilisatorer virke i en normal lavkonjunkturer og alligevel overholde grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP.

Kommissionen har fastslået, at første punkt ovenfor udgør det mest restriktive krav for dansk økonomi i perioden 2020 til 2022, hvorfor Danmarks mellemfristede minimums budgetmålsætning er fastlagt til -1 pct. af BNP i denne periode.

Finansministeriet skønner, at sidste punkt kræver, at det strukturelle underskud ikke må være større end 0,5 pct. af BNP. Danmark har på den baggrund fastsat sin mellemfristede budgetmålsætning til -0,5 pct. af BNP i budgetloven.

### Regeringen, De Økonomiske Råd samt EU har hver deres bud på strukturel saldo

Det er Danmarks Statistik, der står for den regnskabsmæssige opgørelse af den **faktiske saldo** i de *historiske år*. Regeringen, De Økonomiske Råd, Nationalbanken samt EU afgiver løbende skøn for den fremtidige udvikling i den faktiske saldo. Skønnene må nødvendigvis baseres på en række antagelser.

Den **strukturelle saldo** er en beregnet størrelse og afhænger derfor af beregningsmetoden. Ifølge De Økonomiske Råd vil underskuddet på den strukturelle saldo blive større end budgetlovens krav i 2021 og 2023. Ifølge Finansministeriets seneste fremskrivning fra december 2020 vil budgetlovens krav være opfyldt frem til 2029. Regeringen har i øvrigt tilrettelagt finanspolitikken ud fra et mål om balance på den strukturelle saldo i 2025.

EU's vurdering af budgetlovens krav sker med udgangspunkt i EU's eget skøn for den strukturelle saldo.

### Andre saldobegreber

Den **primære saldo** er det offentlige faktiske saldo fratregnet det offentlige renteindtægter og -udgifter. **DAU-saldoen** vedrører statens finanser.

### Med covid-19 bliver underskud større end EU's grænse. Hvad så?

Finansministeriet forventer et underskud på den faktiske offentlige saldo på 3,5 pct. af BNP i 2020 som følge af den globale covid-19-pandemi. Underskuddet er dermed større end de 3 pct. af BNP, som ifølge EU's regler udgør grænsen for underskuddet på den faktiske saldo *under normale omstændigheder*.

Det store underskud i 2020 har dog hverken betydning i forhold til EU's regler eller budgetloven. Det skyldes, at begge regelsæt indeholder undtagelsesklausuler, der træder i tilfælde af en usædvanlig begivenhed eller såfremt Euroområdet eller unionen som helhed rammes af en alvorlig generel økonomisk nedtur.

I den aktuelle coronakrise har Kommissionen og Rådet aktiveret den såkaldte generelle undtagelsesklausul i såvel 2020 som 2021. Dermed vil landene i *praksis* (kortsigtet) kunne fravige 3-procentskravet til den faktiske saldo og kravet til den strukturelle saldo i begge år. Det vides endnu ikke, hvornår klausulen ophæves, herunder om den vil være aktiv i 2022.