



Folketingets Finansudvalg  
Christiansborg

Den 1. marts 2021

## Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 132 (Alm. del) af 1. februar 2021 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

### Spørgsmål

Vil ministeren i forlængelse af svar på FIU alm. del - spørgsmål 354 (2019-20) oversende en ny besvarelse, hvor tabel 1 i svaret udbygges med en ny række, der angiver skønnet for den strukturelle saldo opgjort på baggrund af den første udregning, der er foretaget på endelige nationalregnskabstal, ligesom der blev spurgt til i det oprindelige spørgsmål?

### 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 engangsforskeligheder.

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 aktivitetsevne i forhold til konjunktursituationen og finanspolitikkenes holdbarhed.

Udviklingen i skønnet for den strukturelle saldo fremgår af *figur 1* og *tabel 1*. For et givent år er skønnet henholdsvis opgjort

- ved indgåelsen af finansloven i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, december i det forudgående år,
- i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, maj i det efterfølgende år, hvor der foreligger foreløbige nationalregnskabstal og
- i forbindelse med *Økonomiske Redegørelse*, maj fire år efter, hvor der foreligger endelige nationalregnskabstal (svarende til tre år efter første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal).

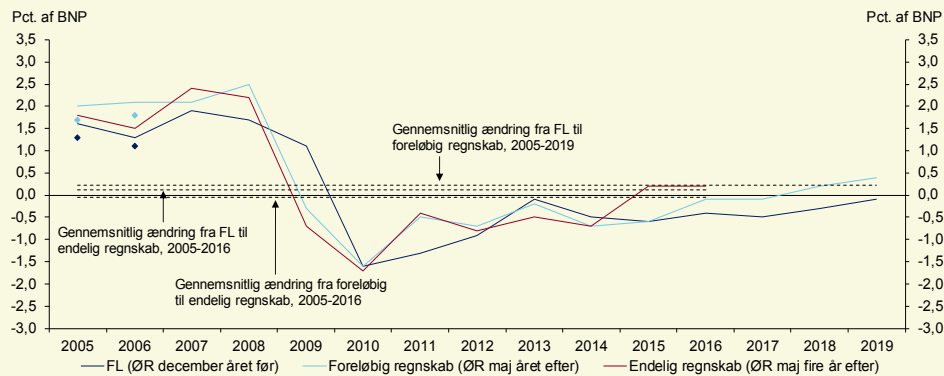
Det betyder fx, at udviklingen i skønnet for den strukturelle saldo for 2016 er opgjort ved henholdsvis

- *Økonomisk Redegørelse*, december 2015 – som var første skøn for den strukturelle saldo efter at finanspolitikken for 2016 var tilrettelagt med finansloven for samme år,
- *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017 – som var den første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal for 2016, og
- *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 – som var den første Økonomiske Redegørelse baseret på endelige nationalregnskabstal for 2016.

Det bemærkes, at nationalregnskabstallene anses for at være endelige tre år efter en given periode. Dog forekommer der hertil hovedrevisioner af nationalregnskabet, hvor der indarbejdes nye metoder og internationale standarder, også i de endelige år.

De viste skøn for den strukturelle saldo er afgrænset til perioden fra 2005 og frem 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 henholdsvis endelige og foreløbige nationalregnskabsdata er aktuelt 2016 og 2019, hvorfor de respektive opgørelser er afgrænset hertil.

**Figur 1**  
**Skøn for strukturel saldo**



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 indebærer en senere finanslov for året end ellers. Tilsvarende er første skøn baseret på hhv. endelige nationalregnskabstal for 2015 og foreløbige nationalregnskabstal 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 mørkeblå og lyseblå mærker i figuren i årene 2005-2006 angiver skønnene for den strukturelle saldo korrigeret for suspensionen af bidragene til den Særlige Pensionsopsparing (SP) ved hhv. indgåelsen af finansloven (mørkeblåt mærke) og ved første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal (lyseblåt mærke) – svarende til de skøn, der blev vist i svaret på Finansudvalgets spørgsmål nr. 354 (Alm. del) af 8. september 2020. Af hensyn til sammenlignelighed med skønnene fra første Økonomiske Redegørelse baseret på endelige nationalregnskabstal vises skønnene i årene 2005-2006 også opgjort uden korrektion for SP-bidragene ved hhv. indgåelse af finansloven (mørkeblå linje) og første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal (lyseblå linje).

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 skønjusteringer bør henover en længere årrække gennemsnitligt være nul – men ikke nødvendigvis i de enkelte år – hvis skønnene er middeltrette.

For perioden fra 2005 til 2016 er skønnet for den strukturelle saldo gennemsnitligt blevet opjusteret med ca. 0,1 pct. af BNP fra skønnet ved den Økonomiske Redegørelse ved indgåelsen af finansloven til skønnet ved den første Økonomiske Redegørelse baseret på endelige nationalregnskabstal. Hvis man ser på perioden

fra 2009 til 2016 har den gennemsnitlige skønsændring været omtrent neutral, *jf. figur 1 og tabel 1.*

**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	1,6 (1,3)	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	2,0 (1,7)	2,1 (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
ØR maj, fire år efter	1,8	1,5	2,4	2,2	-0,7	-1,7	-0,4	-0,8	-0,5	-0,7	0,2	0,2	-	-	-

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 endelige nationalregnskabstal for 2015 og foreløbige nationalregnskabstal for 2018 vist fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2019 da der ikke blev offentliggjort en økonomisk redegørelse i maj 2019 i lyset af det udskevne folketingsvalg. Tallene i parentes i årene 2005-2006 angiver skønnene for den strukturelle saldo korrigeret for suspensionen af bidragene til den Særlige Pensionsopsparing (SP) ved hhv. indgåelsen af finansloven og første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal – svarende til de skøn, der blev vist i svaret på Finansudvalgets spørgsmål nr. 354 (Alm. del) af 8. september 2020. Af hensyn til sammenlignelighed med skønnene fra første Økonomiske Redegørelse baseret på endelige nationalregnskabstal vises skønnene i årene 2005-2006 også opgjort uden korrektion for SP-bidragene ved hhv. indgåelse af finansloven og første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal.

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

For perioden fra 2005 til 2016 har skønsændringen mellem første Økonomiske Redegørelse baseret på hhv. foreløbige og endelige regnskabstal gennemsnitligt været omtrent neutral men ikke nødvendigvis i de enkelte år. 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 2016 mellem skønnet ved første Økonomiske Redegørelse baseret på hhv. foreløbige og endelige nationalregnskabstal<sup>1</sup>.

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.

Ændringerne i vægtningen af output- og beskæftigelsesgabet påvirkede ligeledes skønnene bagudrettet og bidrog isoleret set til en forværring af skønnene for den

<sup>1</sup> Der henvises til svaret på Finansudvalgets spørgsmål nr. 354 (Alm. del) af 8. september 2020 for en gennemgang af skønsændringer mellem indgåelsen af finansloven for et givent år og første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige nationalregnskabstal for perioden 2005 til 2019.

strukturelle saldo for 2005-2008 mellem de Økonomiske Redegørelser baseret på første beregning med hhv. foreløbige og endelige nationalregnskabstal.

For så vidt angår skønnet for 2007 skal opjusteringen af den strukturelle saldo blandt andet ses i lyset af den reviderede konjunkturvurdering (på trods af den isolerede negative virkning af ændret vægtning af gabene) og det positive bidrag fra revisionen af nationalregnskabstallene.

For 2008 bidrog også de reviderede nationalregnskabstal til nedjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo – mens blandt andet højere strukturelle indtægter fra Nordsøen isoleret set trak i modsat retning.

For 2009 bidrog blandt andet den reviderede konjunkturrensning til forværringen af skønnet for den strukturelle saldo. Ligesom for 2008 trak især højere skønnede strukturelle indtægter fra Nordsøen isoleret set i modsat retning.

For så vidt angår 2011-2013 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 fra vurderinger før hovedrevisionen til vurderinger efter hovedrevisionen, herunder for skønnene for 2011-2013 mellem skønnene ved første Økonomiske Redegørelse baseret på foreløbige og endelige nationalregnskabstal.

For 2015-2016 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. Ændrede skøn for strukturelle nettorentebetalinger bidrog også til opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo. Herudover skal opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo blandt andet ses i sammenhæng med, at Danmarks Statistik reviderede nationalregnskabstallene – herunder blev blandt andet BNP opjusteret hvormed et givent underskud bliver mindre i pct. af BNP.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen  
Finansminister