



FOLKETINGET

## Det finanspolitiske rammeværk: Offentlig saldo

### CENTRALE BEGREBER

**Den faktiske offentlige saldo** viser forskellen mellem den 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 det Økonomiske Råd fortolker Finansministeriet budgetloven på den måde, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo i et givent år altid skal overholdes i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget for året.

### 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 konjunkturløst. 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-procents-kravet, 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.

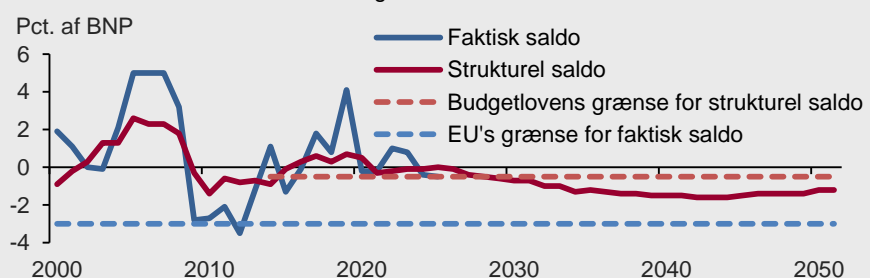
Det betyder, at de to institutioner også har hvert deres bud på, hvad det strukturelle underskud højst må være, hvis underskuddet på den faktiske saldo ikke skal blive større end 3 pct. ved en (normal) lavkonjunktur. Det har ledt til, at EU's minimumskrav til Danmarks strukturelle saldo på -1 pct. af 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 overskrider budgetlovens krav efter 2029, jf. figuren nedenfor.

Regeringen har i øvrigt tilrettelagt finanspolitikken ud fra et mål om balance på den strukturelle saldo i 2025.

### Den strukturelle saldo varierer mindre end den faktiske

Finansministeriets skøn for faktisk og strukturel saldo



Kilde: "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025", Finansministeriet august 2021, "Økonomisk Redegørelse, december 2021", Finansministeriet og budgetloven  
Anm: Fra 2020 til 2023 er data fra Økonomisk Redegørelse.



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 saldos størrelse. Det har ledt til introduktionen af begrebet den **mellemlistede minimums budgetmålsætning** (minimums-MTO). For et land som Danmark med holdbare offentlige finanser og en ØMU-gæld, der ikke overskrider grænsen på 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 lavkonjunktur 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 mellemlistede 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 mellemlistede 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 var underskuddet på den strukturelle saldo 2,6 pct. af BNP i 2021, mens det ifølge Finansministeriets beregninger alene udgjorde 0,3 pct. af BNP. Forskellen skyldes primært, at Det Økonomisk Råd medregner offentlige forbrugsudgifter afledt af covid-19 i den strukturelle saldo, mens Finansministeriet ikke gør.

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 fratrukket det offentlige renteindtægter og -udgifter. **DAU-saldoen** vedrører statens finanser.

## I mange lande ledte COVID-19 krisen til underskud større end EU's grænse. Hvad så?

COVID-19 krisen har i mange medlemslande ledt til offentlige underskud, der har overskredet EU's grænse på 3 pct. af BNP. Det har dog ikke haft betydning i forhold til EU's budgetregler. Det skyldes, at regelsættet indeholder en undtagelsesklausul, der træder i kraft i tilfælde af en usædvanlig begivenhed, eller såfremt Euroområdet eller unionen som helhed rammes af en alvorlig generel økonomisk nedtur. I den aktuelle COVID-19 krise har Kommissionen og Rådet således aktiveret den såkaldte generelle undtagelsesklausul i såvel 2020, 2021 og 2022. Dermed vil landene i *praksis* (kortsigtet) kunne fravige 3-procentskravet til den faktiske saldo og kravet til den strukturelle saldo i de tre år.

Budgetloven indeholder lignende regler, og det var da også den danske regerings vurdering, at COVID-19 krisen i 2020 udgjorde en ekstraordinær omstændighed, der gav mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse. For 2021 og 2022 er det imidlertid regeringens vurdering, at den økonomiske COVID-19 krise ikke er ekstraordinær. Dermed skal finanspolitikken i 2022 (og 2021) planlægges med udgangspunkt i budgetlovens rammer.