



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 er indarbejdet som en underskudsgrænse i budgetloven på -1 pct. af BNP og svarer dermed til EU's minimumskrav.

Underskudsgrænsen kan midlertidigt fraviges i situationer, hvor usædvanlige begivenheder, der ligger uden for statens kontrol, har afgørende virkning på den offentlige saldo eller ved alvorlige økonomiske tilbageslag.

Regeringen skal ved fremlægelse af finanslovsforslag sikre, at underskudsgrænsen i budgetloven er overholdt.

### LÆS MERE HER:

[De Økonomiske Råd](#)

[Finansministeriets beregning af strukturel saldo](#)

### 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 konstanthjælp og dagpenge er relativt høje. Derfor er den strukturelle saldo ofte lav under en lavkonjunktur.

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 offentlige saldo i en konjunkturneutral situation.

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 og givent år.

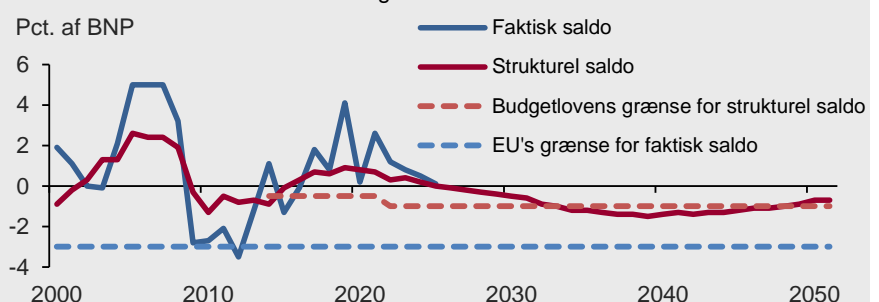
#### Forventninger til fremtiden

Finansministeriet forventer en faktisk offentlig saldo på 21,8 mia. kr. i 2023 svarende til 0,8 pct. af BNP. Den strukturelle saldo skønnes til hhv. 0,3 og 0,4 pct. af BNP i 2022 og 2023. Der er således god afstand til budgetlovens underskudsgrænse, der er hævet fra 0,5 pct. af BNP til 1 pct. af BNP fra juli 2022, jf. figuren nedenfor.

Finansministeriets nuværende fremskrivning indebærer dog, at den strukturelle saldo overskrider budgetlovens krav efter 2033, jf. figuren nedenfor. Det skal ses i lyset af det demografiske pres på udgifterne til sundhed og ældrepleje som følge af et stigende antal ældre. Samtidig falder andelen af befolkningen i beskæftigelse, og det er forventningen, at det vil belaste de offentlige finanser.

### Den strukturelle saldo varierer mindre end den faktiske

Finansministeriets skøn for faktisk og strukturel saldo



Kilde: "2030-planløb: Grundlag for udgiftslofter 2026", Finansministeriet august 2022 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 saldos 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 ikke overskrider grænsen på 60 pct. af BNP, betyder EU-reglerne, at Danmarks mellemfristede minimums budgetmålsætning er fastlagt til -1 pct. af BNP. Indtil for nyligt havde Danmark fastsat sin mellemfristede målsætning mere restriktivt til -0,5 pct. af BNP, men med det nationale kompromis af 6. marts 2022 blev grænsen sænket til -1 pct.

### 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 0,6 pct. af BNP i 2021, mens der ifølge Finansministeriets beregninger derimod var et overskud på 0,7 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 offentliges faktiske saldo fra regnet det offentliges renteindtægter og -udgifter. **DAU-saldoen** vedrører statens finanser.

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

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 enten en usædvanlig begivenhed, eller såfremt Euroområdet eller unionen som helhed rammes af en alvorlig generel økonomisk nedtur. I forbindelse med COVID-19 krisen har Kommissionen og Rådet aktiveret den såkaldte generelle undtagelsesklausul fra 2020 til 2023. Dermed vil landene i *praksis* (kortsigtet) kunne fravige 3-procentskravet til den faktiske saldo og kravet til den strukturelle saldo i de fire 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, 2022 og 2023 er det imidlertid regeringens vurdering, at den økonomiske krise ikke er ekstraordinær. Dermed skal finanspolitikken som udgangspunkt planlægges indenfor budgetlovens rammer fra 2021 og frem.

Frem for at sætte budgetlovens krav til den strukturelle saldo ud af kraft i alle relevante år som følge af COVID-19 pandemien, har Finansministeriet i stedet korrigeret beregningen af den strukturelle saldo. I budgetloven fastslås, at det er Finansministeriet, der fastsætter reglerne for beregning af den strukturelle saldo. Ifølge ministeriets beregningsprincipper skal den strukturelle saldo således korrigeres for visse engangsforhold. Finansministeriet har på den baggrund renset den strukturelle saldo for visse merudgifter relateret til COVID-19 pandemien.

Afslutningsvist skal det nævnes, at Finansministeriet ligeledes vurderer, at den aktuelle situation afledt af den russiske invasion af Ukraine udgør en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol. Det betyder, at den strukturelle saldo dermed vil kunne svækkes ud over underskudsgrænsen svarende til de konkrete merudgifter, der er direkte relateret til situationen i Ukraine.

*Læs mere: Bilag 3.2 i "Danmarks Konvergensprogram 2020", samt "Erfaringer med budgetloven 2014-2020.", begge af Finansministeriet.*