

Notat

Opr. 22. nov. 2012
(revideret 20. maj 2014)

Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo

1. Indledning

Den strukturelle offentlige saldo har i løbet af de seneste 10-15 år indtaget en central rolle i forbindelse med planlægningen af finanspolitikken. I den oprindelige 2010-plan, som blev præsenteret i januar 2001, blev der fx opstillet et såkaldt målinterval for de strukturelle overskuds størrelse frem mod 2010, jf. *En holdbar fremtid – Danmark 2010*. Mål for den strukturelle saldo var tillige et centralt omdrejningspunkt i 2015-planen, jf. *Mod nye mål – Danmark 2015*, og er det også i den aktuelle 2020-plan, jf. *Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*.

I de senere år er den strukturelle saldos rolle endog blevet forstærket. Dels indebærer Danmarks EU-henstilling, at de offentlige finanser skal forbedres strukturelt med 1½ pct. af BNP i perioden 2011-13, og dels indebærer Danmarks deltagelse i EU's Finanspagt (Fiscal Compact) blandt andet, at der er indført en balanceregulering for de offentlige finanser. Balancereglen er et vigtigt omdrejningspunkt for den budgetlov, som Folketinget vedtog i juni 2012. I budgetloven er balancereglen operationaliseret således, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP (undtagen ved exceptionelle omstændigheder). Afviger det planlagte strukturelle underskud med mere end ½ pct. af BNP herfra, skal der iværksættes en finanspolitisk korrektion. Den angivne margin på ½ pct. af BNP skal blandt andet ses i lyset af usikkerheden ved opgørelsen af den strukturelle saldo.

Nedenfor gennemgås Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle offentlige saldo. Beregningsmetoden og de bagvedliggende principper er i store træk uændret siden 2005, hvor disse blev beskrevet i *Beregning af den strukturelle offentlige saldo*, jf. Finansministeriets arbejdsrapport nr. 17.¹

Finansministeriet vil frem mod balancereguleringens ikrafttræden – forventeligt primo 2014 – gennemføre et samlet eftersyn og opdatering af metoden til beregning af den strukturelle saldo – herunder også metoden til beregning af konjunkturgab såsom outputgab og beskæftigelsesgab. Opdateringen og eventuelle metodeændringer vil blive beskrevet i kommende arbejdsrapporter og publikationer fra Finansministeriet.

2. Fra faktisk til strukturel offentlig saldo

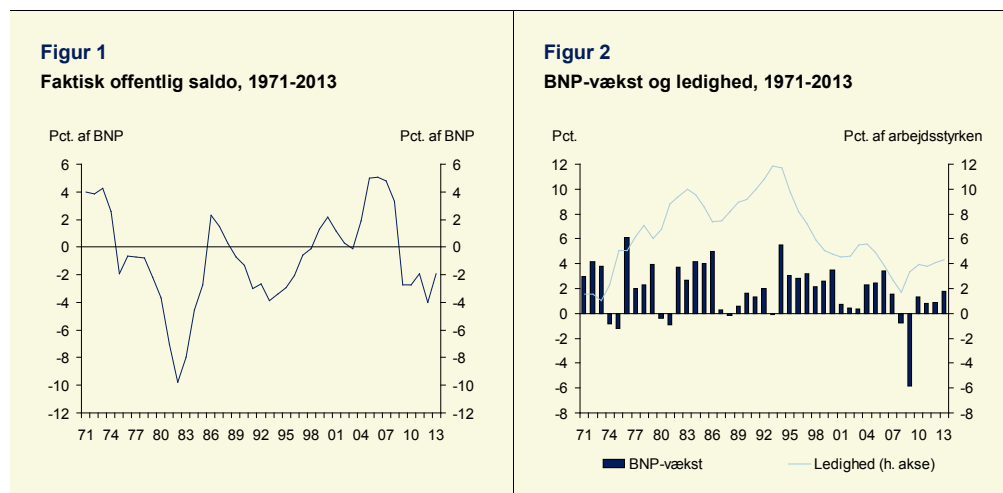
Den *faktiske offentlige saldo* har udvist store fluktuationer over de seneste 40 år. De største overskud på omtrent 5 pct. af BNP blev registreret i årene 2005-2007,

¹ De tilpasninger, der er gennemført af metoden til beregning af strukturel saldo siden 2005, indebærer primært, at det konjunkturgab, der indgår i beregningen er ændret fra beskæftigelsesgab til en sammenvejning af output- og beskæftigelsesgab, jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2009; at det strukturelle niveau for Nordso-indtægterne løbende opdateres med ændringer i de varige Nordso-indtægter, jf. *Økonomisk Redegørelse*, maj 2008; samt at der korrigeres særskilt for udsving i registreringsafgiftsprovenuet, jf. *Økonomisk Redegørelse*, maj 2009. Metoderne til beregning af outputgab, ledighedsgab mv., som indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo, er beskrevet i forbindelse med *Finansredgørelse 2004*, juni 2004, og er overordnet uændret siden da.

hvor dansk økonomi var kendetegnet ved et ekstraordinært højt aktivitetsniveau med høj beskæftigelse og historisk lav ledighed, mens det største underskud på knap 10 pct. af BNP forekom i 1982, hvor dansk økonomi var karakteriseret ved minusvækst og forholdsvis høj og stigende ledighed, *jf. figur 1 og 2.*

Skiftende konjunkturer er således en væsentlig årsag til, at den faktiske offentlige saldo varierer ganske meget over tid. I perioder med høj økonomisk aktivitet og høj beskæftigelse vil de offentlige indtægter fra skatter og afgifter normalt være relativt store, mens de offentlige udgifter til især indkomstoverførsler – primært som følge af lav ledighed – vil have en tendens til at være forholdsvis lave. I en højkonjunktur er forudsætningerne for overskud på den offentlige saldo dermed bidre end i en lavkonjunktur med lav beskæftigelse og høj ledighed.

De offentlige finanser påvirkes imidlertid også af en række andre mere eller mindre midlertidige forhold – herunder de ofte store udsving i de offentlige indtægter fra Nordsø-aktiviteterne og pensionsafkastskatten, der er afhængige af udviklingen i oliepriser, renter og aktiekurser. Hertil kommer, at deciderede engangsforhold også kan påvirke de offentlige indtægter og udgifter i særskilte år. Det gælder fx indtægterne knyttet til afgiften på SP-udbetalingerne i 2009, udgifterne i forbindelse med muligheden for tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2012 og engangsindtægterne som følge af den omlægning af beskatningen af eksisterende kapitalpensionsordninger, der er en del af *Aftale om skattereform* fra juni 2012.



Anm.: Der foreligger ikke tal for de samlede offentlige finanser for 1971.

Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, august 2012.

Anm.: Ledighedsprocenten er baseret på den registrerede ledighed (nettoledigheden)

Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, august 2012.

I Finansministeriets beregning af den *strukturelle offentlige saldo* søges der taget højde for både konjunkturerne og andre midlertidige forholds påvirkning af de offentlige finanser. Beregningen af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i den faktiske offentlige saldo, der korrigeres/rensnes for virkningen af konjunkturer mv.:

$$(1) \text{SS} = \text{FS} - \text{KB} - \text{ØK}$$

hvor SS er den strukturelle saldo, FS er den faktiske saldo, KB er konjunkturbidraget (også kaldet konjunkturrensningen) og ØK dækker over en række øvrige korrektioner vedr. fx pensionsafkastskat, Nordsø-indtægter mv. Den strukturelle saldo opgøres som regel i pct. af BNP (med én decimal) og ikke i mia. kr. Det hænger blandt andet sammen med, at konjunkturbidraget KB som udgangspunkt beregnes som en andel af BNP, men skal også ses i lyset af den usikkerhed der knytter sig til beregningen af den strukturelle saldo, jf. nedenfor.

Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige overskud eller underskud ville have været i en ”normal” situation, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav², og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold. Den strukturelle saldo i et bestemt år er med andre ord et skøn for den underliggende stilling på den offentlige saldo – forudsat en given finanspolitisk stramhedsgrad. Det vil sige, at hvis finanspolitikken lempes i det pågældende år (målt i forhold til hvad der oprindeligt er lagt til grund), så vil den strukturelle saldo alt andet lige blive forværret.

Den strukturelle saldo i et givet år er derimod ikke et udtryk for en varig offentlig saldo. Det vil sige, at når der fx i *Økonomisk Redegørelse*, august 2012, er beregnet omtrent strukturel balance på de offentlige finanser i 2013, så er det ikke et udtryk for, at der kan forventes strukturel balance i alle år fremover (ej heller hvis der føres neutral finanspolitik – forstået som saldoneutral finanspolitik – i de efterfølgende år).

Det hænger sammen med, at udviklingen i de (strukturelle) offentlige finanser i årene fremover grundlæggende vil være afhængig af nogle strukturelle forhold såsom fx befolkningssammensætningen (herunder udviklingen i den strukturelle beskæftigelse og ledighed), men også udtømningen af olie- og gasressourcer og renteutviklingen. Derudover vil den mellemfristede og langsigtede udvikling i de (strukturelle) offentlige finanser naturligvis også afhænge af den forudsatte finanspolitik.

I den optik er den strukturelle saldo udelukkende en slags udgangspunkt for de regnestykker, der opstilles i forbindelse med opgørelsen af de offentlige finansers holdbarhed på længere sigt, hvor det er de såkaldt varige effekter, der er afgørende.

Beregningen af den strukturelle saldo er behæftet med usikkerhed. Usikkerheden gælder både konjunkturrensningen og korrektionen for de øvrige midlertidige forhold, jf. gennemgangen nedenfor. Umiddelbart vurderes det, at konjunkturrensningen, der foretages på forholdsvis aggregeret niveau, er behæftet med størst usikkerhed. Samtidig vurderes beregningerne af den strukturelle saldo for år, hvor der udelukkende foreligger skøn for den faktiske saldo (p.t. fra og med 2012) at være behæftet med større usikkerhed end for de år, hvor den faktiske saldo er baseret på regnskabsoplysninger. Endelig gælder der, at ved kraftige omslag i øko-

² Svarende til at det såkaldte konjunkturgab er nul, jf. nedenfor.

nomisk aktivitet, beskæftigelse, virksomhedsindtjening, aktiekurser og oliepriser vil beregningen af den strukturelle saldo være mere usikker end normalt.

I det følgende redegøres for de enkelte trin i Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo.

3. Konjunkturbidrag/konjunkturrensning

For at kunne beregne konjunkturerens bidrag til den offentlige saldo er der grundlæggende brug for at vurdere, hvor meget de aktuelle konjunkturer afviger fra en normal situation, og hvor følsomme de offentlige finanser er over for udsving i konjunkturerne.

Konjunkturgabet

Det første element i konjunkturrensningen indebærer, at der skal beregnes et såkaldt *konjunkturgab*. I forbindelse med Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo anvendes et konjunkturgab, som er et sammenvejet gennemsnit af henholdsvis outputgabet og beskæftigelsesgabet:

- *Outputgabet* er givet ved forskellen mellem faktisk BVT og et beregnet potentielt/strukturelt BVT, hvor sidstnævnte populært sagt er det niveau for BVT, som er foreneligt med en stabil udvikling i priser og lønninger. Det betyder, at hvis outputgabet er mærkbart positivt, så er økonomien karakteriseret ved ekstraordinært høj aktivitet svarende til en højkonjunktur.
- *Beskæftigelsesgabet* er på tilsvarende vis givet ved forskellen mellem den faktiske beskæftigelse (i hoveder) og den beregnede strukturelle beskæftigelse, dvs. det niveau for beskæftigelsen, som vurderes at være foreneligt med en stabil lønudvikling. Det betyder, at hvis beskæftigelsesgabet er mærkbart positivt, så er arbejdsmarkedet karakteriseret ved en høj grad af kapacitetsudnyttelse.

Grunden til, at Finansministeriet anvender en sammenvejning af outputgabet og beskæftigelsesgabet, er, at nogle offentlige budgetposter er ret tæt knyttet til beskæftigelsen (fx indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag), mens andre er tættere knyttet til efterspørgslen og produktionen (fx moms og afgifter). Vægtningen er fordelt med 55 pct. på outputgabet og 45 pct. på beskæftigelsesgabet, *jf. boks 1*.³

³ Når omtrent halvdelen af konjunkturgabet tager udgangspunkt i beskæftigelsesgabet, betyder det samtidig, at fx et lavt skøn for den potentielle produktivitsvækst i nogle år (som følge af fx lave investeringer eller lav totalfaktorproduktivitet) ikke medfører hurtigere indsnævring af denne del af konjunkturgabet.

Boks 1**Konjunkturgab til beregningen af strukturel saldo**

Beregningen af konjunkturbidraget i forbindelse med opgørelsen af den strukturelle saldo tager udgangspunkt i et konjunkturgab, der er et sammenvejet gennemsnit af output- og beskæftigelsesgab. Mens nogle offentlige indtægter således er knyttet ret direkte til beskæftigelsen, er andre tættere knyttet til udviklingen i efterspørgsel og produktion. Skat på arbejdsindkomst er fx hovedsagelig knyttet til beskæftigelsen, men en del af indkomstvariationerne er afledt af blandt andet antallet af arbejdstimer og indkomst som selvstændig. Variationerne i de indirekte skatter afledt af skift i efterspørgslen kan derimod som udgangspunkt ventes at være tættere knyttet til outputgab end beskæftigelsesgab. Ved skift i konjunkturerne ændres outputgab typisk 2-3 kvartaler før beskæftigelsesgab.

I *tabel a* er vist den anvendte fordelingsnøgle for, hvor stor en andel af konjunkturvariationerne i hver indtægtspost, der antages at være knyttet til henholdsvis outputgab og beskæftigelsesgab. Antagelserne indebærer en vægning på omtrent 55 pct. på outputgab og 45 pct. på beskæftigelsesgab.

Tabel a**Vægte til sammenvejet konjunkturgab**

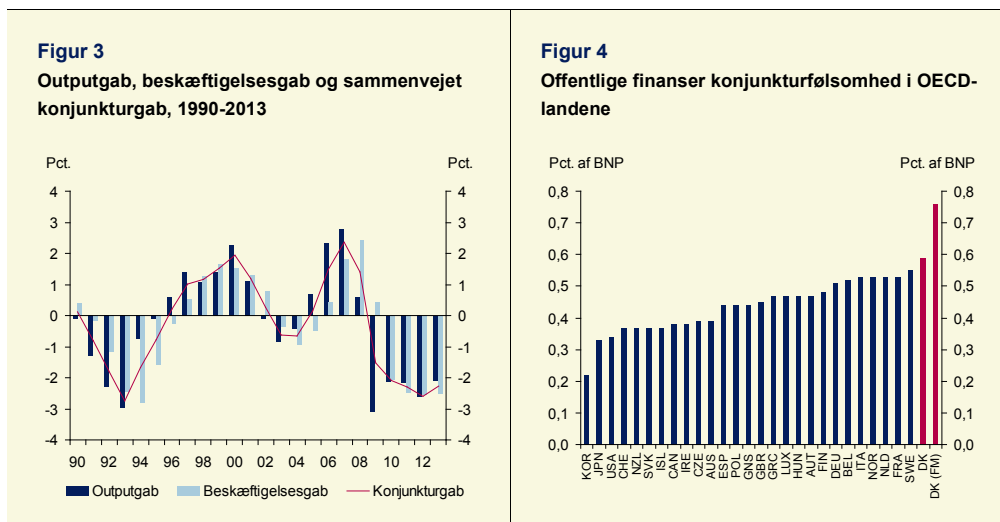
	Elasticitet	Andel af		Andel af	
		basen	budgetfaktor	Outputgab	Beskæft.gab
				Outputgab	Beskæft.gab
Indtægter					
Kildeskat ekskl. ejendomsværdiskat	1,56	0,2	0,8	0,06	0,24
Arbejdsmarkedsbidrag	1,95	0,1	0,9	0,02	0,07
Andre personlige indkomstskatter	0,02	0,5	0,5	0,00	0,00
Lønsumsafgift	2,38	0,1	0,9	0,00	0,01
AER-bidrag	0,98	0,1	0,9	0,00	0,00
Obl. bidrag til sociale ordninger	0,34	0,0	1,0	0,00	0,00
Ejendomsværdiskat	2,53	0,9	0,1	0,02	0,00
Grundskyld	1,05	0,9	0,1	0,01	0,00
Moms	2,36	1,0	0,0	0,24	0,00
Punktafgifter	1,89	1,0	0,0	0,08	0,00
Vægtafgift, husholdninger	0,07	0,9	0,1	0,00	0,00
Vægtafgift, erhverv	0,00	1,0	0,0	0,00	0,00
Andre produktionsskatter	0,00	0,9	0,1	0,00	0,00
Indtægter i alt				0,42	0,33
Beregnete vægte				0,56	0,44

Anm.: De forskellige del-elasticiteter er baseret på Finansministeriets arbejdsrapport nr. 17/2005, *Beregning af den strukturelle saldo*.

Det bemærkes, at Finansministeriets beregning af konjunkturbidraget tager udgangspunkt i, at konjunkturfølsomheden på den offentlige udgiftsside samlet set er tæt på nul. Det hænger sammen med, at de generelt højere løn- og pristigninger i forbindelse med en konjunkturdevret fremgang i produktionen også gør sig gældende med hensyn til de offentlige lønninger og priser. Derfor har udgifterne til offentligt forbrug og investeringer alt andet lige en tendens til at være høje under en højkonjunktur, mens udgifterne til fx arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp vil være lave, når ledigheden er lav, jf. Finansministeriets arbejdsrapport nr. 17/2005, *Beregning af den strukturelle saldo*, som kan findes på www.fm.dk.

I forbindelse med det opsving, som tog fart i løbet af 2004, blev et ret beskedent negativt konjunkturgab vendt til et ganske stort positivt konjunkturgab i 2006-2008, jf. figur 3, hvor dansk økonomi udviste en række tegn på overophedning – heriblandt en historisk lav ledighed og relativt høje lønstigninger. I kølvandet på

finanskrisen faldt konjunkturgabet forholdsvist brat, mens blandt andet den nuværende gældskrise har bidraget til, at der i *Økonomisk Redegørelse*, august 2012, skønnes mærkbart negative konjunkturgab frem mod 2013, jf. figur 3. Det betyder, at konjunkturerne i væsentligt omfang bidrager negativt til den offentlige saldo i perioden 2009-2013, mens det omvendte var tilfældet i 2006-2008.



Kilde: Egne beregninger.

Kilde: Egne beregninger og "Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers nr. 434, juli 2005.

De offentlige finansers konjunkturfølsomhed

Det andet element i konjunkturrensningen indebærer, at der skal beregnes en såkaldt *budgetelasticitet*, som er et udtryk for de offentlige finansers samlede konjunkturfølsomhed.

Den samlede budgetelasticitet (ϵ) beregnes med afsæt i en række del-elasticiteter for hver enkelt konjunkturfølsom budgetpost (ϵ_i) – det kan fx være indkomst-/kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, moms, punktafgifter og arbejdsløshedsdagpenge. Den samlede elasticitet (ϵ) beregnes herefter via en simpel sammenvæjning af del-elasticiteterne (ϵ_i), hvor vægtingen er givet ved de forskellige konjunkturfølsomme indtægts- og udgiftsposters andel af BNP, som kan variere (lidt) fra år til år. Dermed kan den samlede budgetelasticitet også variere (lidt) fra år til år.

Finansministeriets beregninger indikerer en samlet budgetelasticitet på omtrent $\frac{3}{4}$. Det indebærer, at der som tommelfingerregel gælder, at hvis BVT øges med 1 pct., så vurderes den (faktiske) offentlige saldo på gennemsnittet at blive forbedret med op mod $\frac{3}{4}$ pct. af BNP eller i størrelsesordenen 14-15 mia. kr.

Finansministeriets beregning af de forskellige del-elasticiteter er baseret på den makroøkonomiske model ADAM, idet elasticiteterne angiver et gennemsnit af 1.-3. års virkningen på de pågældende konjunkturfølsomme budgetposter ved en forøgelse af realt BVT (bruttoværditilvæksten) med 1 pct.

De danske offentlige finanser er blandt de mest konjunkturfølsomme i OECD-landene, jf. figur 4. Det skal først og fremmest ses i lyset af det forholdsvis høje

skattetryk i Danmark og de relativt generøse arbejdsløshedsdagpenge. Finansministeriet beregninger indikerer, at de danske offentlige finanser er mere konjunkturfølsomme, end OECD's beregninger tilsiger. Det hænger i et vist omfang sammen med, at OECD's beregninger indebærer en vis ensartning af de forskellige medlemslandes budgetelasticitet. OECD forudsætter eksempelvis, at del-elasticiteten for de indirekte skatter (dvs. primært moms og punktafgifter) er lig 1 for alle lande.

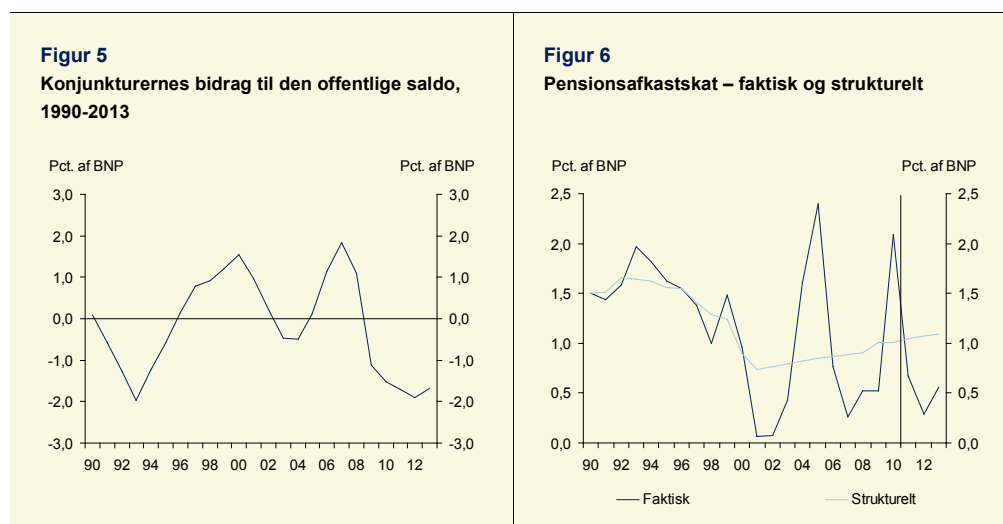
Konjunkturbidraget/ konjunkturrensningen

Konjunkturerens samlede bidrag (KB) til den offentlige saldo – dvs. konjunkturrensningen – beregnes herefter som:

$$(2) \text{ KB} = \epsilon * 0,45 * Q_{\text{gab}} + \epsilon * 0,55 * Y_{\text{gab}} = \epsilon * (0,45 * Q_{\text{gab}} + 0,55 * Y_{\text{gab}})$$

hvor Q_{gab} er beskæftigelsesgab og Y_{gab} er outputgab.

Konjunkturerne har som nævnt bidraget mærkbart negativt til den offentlige saldo i de senere år. I perioden 2011-2013 skønnes konjunkturerne at forværre de offentlige finanser med i omegnen af 1³/₄-2 pct. af BNP om året, *jf. figur 5*. Det afspejler, at det sammenvejede konjunkturgab skønnes at være negativt i perioden 2009-2013, *jf. figur 3*. Dette forhold er samtidig en medvirkende årsag til, at de faktiske offentlige underskud i disse år er større end de beregnede strukturelle underskud, *jf. nedenfor*.



Kilde: Egne beregninger.

Anm.: Tal for 2000 vedrører den såkaldte realrenteafgift, der blev indført i 1983 med variabel skattesats, og som i 2000 blev omlagt til pensionsafkastskatten med en fast skattesats på 26 pct. vedr. obligationsafkast mv. og 5 pct. på aktieafkast. I 2001 blev der indført en ensartet skattesats på 15 pct.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

4. Korrektion for andre midlertidige forhold

Udover korrektionen for konjunkturerens påvirkning af de offentlige finanser tager Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo som nævnt også højde for en række andre midlertidige forhold, der påvirker de offentlige finanser. Det

drejer sig både om korrektioner vedrørende deciderede engangsforanstaltninger og tilbagevendende særlige forhold. De overordnede principper for disse korrektioner er, at de bør være velbegrundede, dokumenterede og gennemsigtige. Samtidig er det overordnede formål med disse øvrige korrektioner at opnå en mere fortløkkelig og retvisende udvikling i den beregnede strukturelle saldo.

For nuværende omfatter korrektionerne for andre midlertidige forhold udsving i:

1. Provenuet fra pensionsafkastskatten.
2. Indtægterne fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen.⁴
3. Provenuet fra øvrig selskabsskat.⁵
4. Provenuet fra registreringsafgiften.
5. Offentlige rentebetalinger (netto).⁶
6. Øvrige specielle budgetposter (netto).⁷

De øvrige korrektioner (ØK) udgøres generelt af forskellen mellem det faktiske niveau for de pågældende budgetposter i et givet år og et beregnet eller skønnet strukturelt/trendmæssigt niveau.

$$(3) \text{ØK}_i = \text{ØK}_{i,\text{faktisk}} - \text{ØK}_{i,\text{strukturelt/trend}}, \text{ idet } \text{ØK} = \sum \text{ØK}_i, \text{ hvor } i=1, \dots, 6 \text{ ovenfor.}$$

hvor alle størrelser er opgjort i pct. af BNP.

De beregnede strukturelle/trendmæssige niveauer for de seks nævnte budgetposter er p.t. givet ved:

- *Pensionsafkastskat*: Den skattepligtige del af pensionsformuen ganget med et forudsat normalafkast på 5,75 pct. (som tager afsæt i et normalafkast på hhv. 5 pct. for obligationer og 7 pct. på aktier) og en skattesats på 15 pct.
- *Nordsø-indtægter*: 7-års glidende centreret gennemsnit af de faktiske/skønnede indtægter i den seneste mellemfristede plan korrigeret for den varige virkning af nye konjunkturskøn.⁸
- *Øvrig selskabsskat*: Skønnet til 2,2 pct. af BNP fra og med 2000 med afsæt i historiske provenuer.
- *Registreringsafgift*: Fastlagt til 1,2 pct. af BNP baseret et historisk gennemsnit for perioden 1980-2011.⁹

⁴ Nordsø-indtægterne inkluderer selskabsskat af kulbrintevirksomhed, kulbrinteskud, olierørledningsafgift, overskudsdeling (tidligere koncessionsafgift) til og med 2012 samt udbytter fra Nordsøfonden fra og med 2012.

⁵ Øvrig selskabsskat er givet ved selskabsskat ekskl. selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskud.

⁶ De offentlige renteudgifter (netto) er givet ved forskellen mellem de offentlige renteudgifter og renteindtægter (inkl. udbytter af offentlige selskaber og overskud af Nationalbanken).

⁷ På udgiftssiden udgøres de specielle budgetposter blandt andet af en række driftsudgifter til non-profit institutioner, Grønland (især bloktilskud), Færøerne (især bloktilskud), EU (primært EU-bidrag) og udland i øvrigt (primært udviklingsbi-stand) samt diverse kapitaludgifter såsom køb af jord og rettigheder (netto), investeringstilskud og kapitaloverførsler (herunder tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2012). På indtægtssiden udgøres de specielle budgetposter af en række drifts- og kapitalindtægter blandt andet i form af overskud af offentlig virksomhed (også kaldet udtræk af indkomst fra kvasi-selskaber), indtægter fra jord og rettigheder (ekskl. overskudsdeling vedr. Nordsø-aktiviteter), overførsler fra andre indenlandske sektorer og kapitaler (afgift af dødsboer og gaver).

⁸ Samme princip anvendes i forbindelse med provenuet fra salg af CO₂-kvoter.

⁹ Det gennemsnitlige årlige provenu fra registreringsafgiften (som andel af BNP) har generelt været meget stabilt siden 1960. Gennemsnittet udgør 1,24 pct. af BNP for perioden 1960-2010, 1,22 pct. af BNP for perioden 1970-2010, 1,22 pct. af BNP i perioden 1980-2010 og 1,20 pct. af BNP i perioden 1990-2010.

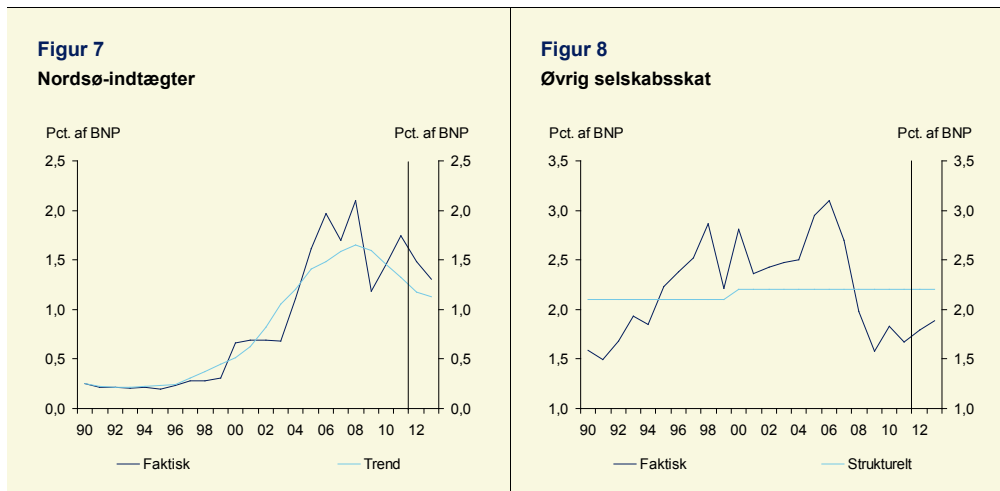
- *Nettorenteudgifter*: 7-års glidende centreret gennemsnit af de faktiske/skønnede nettorenteudgifter.
- *Øvrige specielle poster*: 7-års glidende centreret gennemsnit af de faktiske/skønnede specielle poster.

Som det fremgår af *figur 6-11* har der været betydelige udsving i en række af de budgetposter, der korrigeres særskilt for i Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo.

Det gælder ikke mindst proventet fra *pensionsafkastskatten*, der i de seneste godt 10 år har svinget mellem at udgøre 0 og 2½ pct. af BNP, *jf. figur 6*. Det var således ekstraordinært store indtægter fra pensionsafkastskatten i 2004, 2005, 2010 og 2011, mens proventet især var meget beskedent i 2001 og 2002. Der forventes aktuelt ekstraordinært store indtægter fra pensionsafkastskatten i 2012, mens de skønnede indtægter for 2013 omtrent svarer til proventet i et år med et normalt afkast på pensionsformuen, *jf. nedenfor*. Det beregnede strukturelle niveau for pensionsafkastskatteproventet udgør ca. 1 pct. af BNP med en svagt stigende tendens, idet pensionsformuen vokser lidt hurtigere end nominelt BNP.

Der har også været betydelige udsving i *Nordsø-indtægterne* de seneste godt 10 år, *jf. figur 7*. Udsvingene skal blandt andet ses i lyset af Nordsø-aftalen fra efteråret 2003 og fluktuationer i oliepriserne samt produktionen af olie og gas i Nordsøen. Efter at have udgjort omtrent ¼ pct. af BNP om året i 1990'erne, steg Nordsø-indtægterne ganske markant i midten af 2000'erne – ikke mindst som følge af stærkt stigende oliepriser – og nåede et topniveau i 2008 på lidt over 2 pct. af BNP.

På længere sigt forudsættes indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne at aftage i takt med, at olie- og gasressourcerne udtømmes. I de langfristede fremskrivninger forudsættes det, at Nordsø-indtægterne udgør i omegnen af 1 pct. i 2014-2020, hvorefter de falder gradvist til ca. ¾ pct. af BNP frem mod slutningen af 2030'erne efterfulgt af en periode, hvor indtægterne falder forholdsvist hurtigt mod nul, idet de rentable olie- og gasressourcer forudsættes mere eller mindre udtømt engang i 2060'erne.



Kilde: ADAM og egne beregninger.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

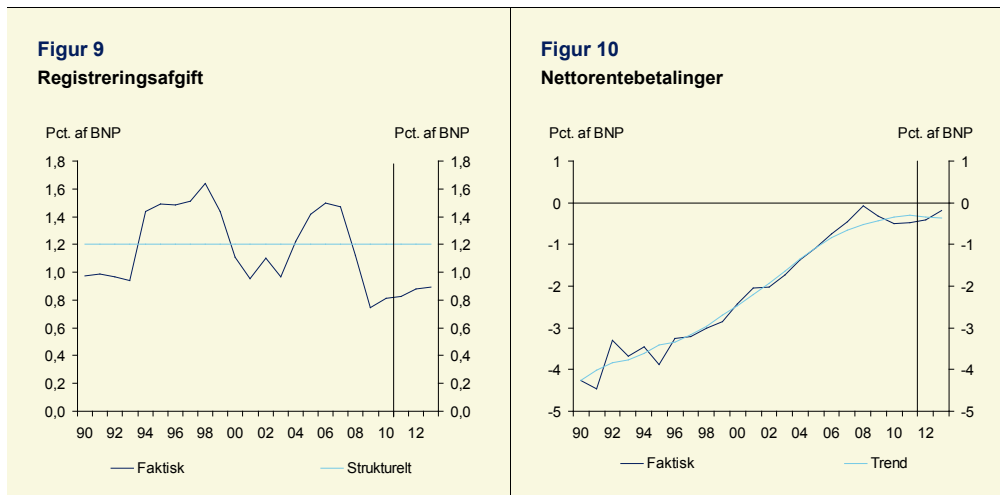
Det er forbundet med betydelige vanskeligheder at foretage en retvisende beregning af de strukturelle Nordsø-indtægter. Det vil i bund og grund kræve, at der opstilles modeller til beregning af både strukturelle oliepriser og den strukturelle produktion af olie og gas i Nordsøen. Det må samtidig antages, at uanset hvor komplicerede modeller, der udvikles og tages i anvendelse, så vil beregningsusikkerheden være betydelig. Af simplificerende årsager er det i stedet valgt at beregne strukturelle/trendmæssige niveauer for Nordsø-indtægterne med afsæt i et 7-års glidende centreret gennemsnit af de faktiske/skønnede indtægter ifølge den seneste mellemfristede plan, jf. *Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi frem mod 2020* fra maj 2012. Det indebærer fx, at det beregnede strukturelle niveau for Nordsø-indtægterne i 2011 er givet ved gennemsnittet af de faktiske indtægter i perioden 2008-11 og de skønnede indtægter i perioden 2012-14 ifølge den seneste 2020-plan. Efterfølgende korrigeres de beregnede strukturelle niveauer for den varige virkning af ændrede konjunkturskøn for Nordsø-indtægterne, jf. de løbende konjunkturvurderinger i *Økonomisk Redegørelse*.

Det betyder, at de beregnede trendmæssige Nordsø-indtægter i bund og grund blot er en udglætning af fluktuationerne i hhv. de faktiske (og skønnede) oliepriser og den faktiske (og skønnede) produktion af olie og gas. Det indebærer samtidig, at tendensen til stigende Nordsø-indtægter fra omkring årtusindeskiftet og frem mod 2008 isoleret set bidrager til en forbedring af den strukturelle saldo, mens den efterfølgende aftagende tendens bidrager til det modsatte.¹⁰

Provenuene fra *øvrige selskabsskat* – dvs. selskabsskat ekskl. selskabsskat af kulbrinteaktivitet og kulbrinteskate – varierer også ganske meget fra år til år. Det skyldes blandt andet svingende indtjening i den finansielle sektor. De faktiske indtægter lå i en længere periode (fra omtrent midten af 1990'erne til henover midten af 2000'erne) noget over det skønnede strukturelle niveau, jf. figur 8, men har siden ligget noget under, idet der for 2012 og 2013 er tale om skøn for de faktiske provenu, jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2012.

¹⁰ Dette er med til at understrege af den strukturelle saldo i et givet år ikke er bud på en varig saldo i årene fremover.

De offentlige indtægter fra *registreringsafgiften* har ligeledes en tendens til at variere en del, *jf. figur 9* – om end omkring et forholdsvis stabilt gennemsnit. Det er vurderet, at den aggregerede konjunkturrensning af de offentlige finanser, *jf. ovenfor*, ikke kan håndtere de forholdsvis bratte skift i provenuet fra registreringsafgiften. Det er baggrunden for, at der foretages en særskilt korrektion herfor i Finansministeriets beregning af den offentlige strukturelle saldo.



Kilde: ADAM og egne beregninger.

Anm.: En negativ værdi for nettorentebetalingerne betyder, at de offentlige renteudgifter overstiger de offentlige renteindtægter. Renteindtægterne er opgjort inkl. udbytter fra offentlige selskaber. Udbytte fra Nordsøfonden indgår dog i Nordsøindtægterne.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

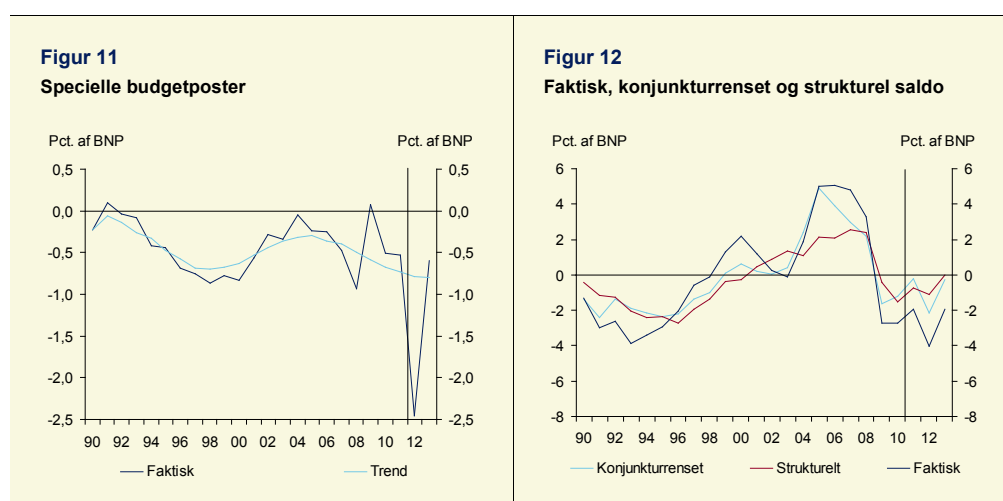
De offentlige *nettorentebetalinger* er blevet forbedret ganske betragteligt henover de seneste to årtier i takt med nedbringelsen af den offentlige gæld og en generel tendens til lavere renter, *jf. figur 10*. I kølvandet på finanskrisen blev nettorentebetalingerne forværret en smule. Ligesom det er tilfældet med Nordsø-indtægterne er det vanskeligt at beregne et decideret strukturelt niveau for de offentlige nettorentebetalinger. Derfor er der også her anvendt et 7-års glidende centreret gennemsnit til beregning af et trendmæssigt niveau for nettorentebetalingerne.

Det bemærkes, at de faktiske nettorentebetalinger som oftest ligger forholdsvis tæt på det beregnede trendmæssige niveau – med visse undtagelser i starten af 1990'erne og i 2008 (pga. bruddet i tendensen til faldende renteudgifter). Det betyder, at korrektionerne for udsving i nettorentebetalingerne i forbindelse med opførelsen af den strukturelle saldo er ret beskedne. Den klare tendens til stadig lavere nettorentebetalinger (numerisk) har imidlertid isoleret set bidraget til en markant forbedring af den strukturelle saldo siden begyndelsen af 1990'erne og frem mod slutningen af 2000'erne.

Den faktiske offentlige saldo kan i enkelte år også være påvirket af andre forhold, der bærer præg af at være af engangskaraktér (eller i hvert fald kun påvirker den offentlige saldo i ganske få år). I Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo søges der taget højde herfor ved at beregne en korrektion vedrørende en række budgetposter, der af og til kan være påvirkede af engangsforskel mv. Disse

specielle budgetposter (netto) har fluktueret en del henover årene og har samtidig ikke udvist en helt entydig tendens de seneste to årtier, jf. figur 11.¹¹

Udsvingene i de specielle budgetposter er særskilt store de seneste 4-5 år, hvilket blandt andet hænger sammen med ekstraordinære forhold. I 2009 er de specielle budgetposter fx påvirket positivt af den afgift, der blev pålagt tilbagebetalingerne af SP-bidrag. I 2012 er de specielle budgetposter derimod påvirket negativt af engangsudgifterne i forbindelse med tilbagebetalingen af efterlønsbidrag. Hertil kommer ekstraordinære kapitaludgifter i 2008 og 2010 knyttet til (primært administrative) omlægninger af pensionsafkastskatten.¹²



Kilde: ADAM og egne beregninger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Omkring selve metoden bag Finansministeriets beregninger af den strukturelle saldo kan det sammenfattende siges, at der er tale om en såkaldt *top-down* metode (primært på grund af den forholdsvis aggregerede beregning af konjunkturbidraget) med visse *bottom-up* elementer (primært beregningen af de øvrige korrektioner).

5. Den strukturelle saldo i perioden 1990-2013

Med afsæt i historiske tal for den faktiske offentlige saldo til og med 2011 samt skøn for årene 2012-2013, jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2012, er den beregnede strukturelle saldo for perioden 1990-2013 vist i figur 12.¹³

Det fremgår først og fremmest, at udsvingene i den strukturelle saldo er markant mindre end udsvingene i den faktiske offentlige saldo, hvilket også er selve grundtanken med at beregne en strukturel offentlig saldo. Den faktiske offentlige saldo

¹¹ I den samlede korrektion vedr. de specielle budgetposter er inkluderet visse særlige engangsforshold, hvor virkningen på de offentlige finanser ikke (fuldt ud) fremkommer direkte via de specielle budgetposter. Det gælder blandt andet i forbindelse med tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012, hvor den afledte virkning i form af færre indkomstskatteindtægter – i kraft af større fradragsberettigede indbetalinger på andre pensionsordninger – også er medregnet i korrektionen vedr. de specielle poster.

¹² I beregningen af det trendmæssige niveau for de specielle budgetposter er det valgt at se bort fra disse exceptionelle forhold, idet disse vurderes at have en uhensigtsmæssig (ikke retvisende) virkning på det 7 års glidende gennemsnit.

¹³ De første og meget foreløbige historiske tal for den faktiske offentlige saldo i 2011 offentliggøres af Danmarks Statistik i slutningen af marts 2012. Decideret regnskabsbaserede tal for den faktiske offentlige saldo i 2011 – herunder især de offentlige udgifter – vil først foreligge i juni 2012, mens mere endelige tal for visse offentlige skatteindtægter (især indkomstskatter) først vil foreligge i november 2012.

svinger således i perioden 1990-2013 mellem et overskud på ca. 5 pct. af BNP i 2005/2006 og et skønnet underskud på 4 pct. af BNP i 2012, mens den strukturelle offentlige saldo varierer mellem et beregnet overskud på ca. 2½ pct. af BNP i 2007/2008 og et underskud på 2¾ pct. af BNP i 1996. Fluktuationerne i den strukturelle saldo er med andre ord knapt halvt så store som udsvingene i den faktiske offentlige saldo set over perioden 1990-2013 som helhed.

Det fremgår også, at udsvingene i den strukturelle saldo er en del mindre end i den såkaldte konjunkturrensede offentlige saldo, dvs. den faktiske saldo udelukkende korrigeret for konjunkturrensens påvirkning af de offentlige indtægter og udgifter.¹⁴ I perioden 1990-2013 svinger den konjunkturrensede saldo således mellem et beregnet overskud på knap 5 pct. af BNP i 2005 og et underskud på knap 2½ pct. af BNP i 1991. Det understreger, at de øvrige korrektioner vedrørende pensionsafkastskat, Nordsø-indtægter mv. i betydeligt omfang bidrager til at reducere udsvingene i den strukturelle saldo. Det vurderes derfor, at de øvrige korrektioner er af afgørende betydning for at opnå en mere retvisende opgørelse af den underliggende stilling på de offentlige finanser, dvs. den strukturelle saldo.

Udviklingen i den strukturelle saldo i perioden 1990-2013 kan groft sagt deles op i fire delperioder.

I årene frem mod midten af 1990'erne blev den strukturelle saldo forværret, hvilket blandt andet skal ses i lyset af voksende strukturel ledighed og den finanspolitiske lempelse i forbindelse med *kick starten* i 1993/94.

Fra midten af 1990'erne og frem til 2008 forbedredes den strukturelle saldo gradvist, hvilket blandt andet afspejler et mærkbart fald i den beregnede strukturelle ledighed (primært afledt af arbejdsmarkedsreformer), men også tendensen til større Nordsø-indtægter og lavere offentlige rentebetalinger (netto), jf. figur 7 og 10. Finanspolitikken i denne periode var overordnet set lempelig (målt ved de såkaldte direkte provenuvirkninger, som anvendes i forbindelse med beregningen af finanseffekten) og trak dermed isoleret set i retning af en forværring af den strukturelle saldo.

Den markante lempelse af finanspolitikken i kølvandet på finanskrisen – for at understøtte den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen – er den væsentligste årsag til, at den strukturelle saldo forværredes mærkbart i 2009 og 2010.

Endelig afspejler den efterfølgende forbedring af den strukturelle saldo frem mod 2013 den forudsatte konsolidering af de offentlige finanser blandt andet i lyset af henstillingen fra EU. Styrkelsen af de offentlige finanser i 2011-13 afspejler blandt andet initiativerne i Forårspakke 2.0, genopretningsaftalen med efterfølgende ændringer i finansloven for 2012 og finanslovsforslaget for 2013 mv.

¹⁴ Beregningen af den konjunkturrensede saldo, som fremgår af figur 12, tager udgangspunkt i den nævnte samlede konjunkturfølsomhed for de offentlige finanser i Danmark på ca. ¾. Denne budgetelasticitet er opgjort ekskl. den konjunkturfølsomhed, der er knyttet til indtægterne fra registreringsafgiften og selskabsskatterne, fordi der i Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo korrigeres særskilt for udsvingene i disse indtægter. Hvis der blev foretaget en mere aggregeret konjunkturrensning, hvor registreringsafgiftens og selskabsskatternes del-elasticiteter indgik, så ville den samlede konjunkturfølsomhed være større end ¾. I så fald ville udsvingene i den konjunkturrensede saldo blive mindre end hvad der fremgår af figur 12.

Efterlevelse af EU-henstillingen

På grund af (forventningen om) ”uforholdsmæssigt store underskud” modtog Danmark i juli 2010 en henstilling fra ECOFIN med to hovedkrav. Ifølge henstillingen skal Danmark dels bringe det faktiske offentlige underskud ned under 3 pct. af BNP senest i 2013, dels indlede konsolideringen af de offentlige finanser i 2011 og sikre en strukturel forbedring af den offentlige saldo på 1½ pct. af BNP i perioden 2011-13. Danmark er forsat omfattet af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (Excessive Deficit Procedure – EDP).

Med afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, august 2012, skønnes den strukturelle saldo at blive forbedret fra et underskud på ca. 1½ pct. af BNP i 2010 til omtrent balance i 2013, jf. *tabel 1*, der tillige viser de forskellige korrektioner, som foretages for at komme fra den faktiske offentlige saldo til den strukturelle saldo. Den beregnede strukturelle saldo skønnes således med den planlagte finanspolitik mv. at blive forbedret med 1½ pct. af BNP i løbet af perioden 2011-2013, hvilket er på linje med EU-henstillingen. Med et skønnet faktisk underskud på 1,9 pct. af BNP i 2013 er der samtidig p.t. udsigt til at dette kan bringes ned under de 3 pct. af BNP, som det andet hovedkrav i EU-henstillingen tilsiger, jf. *tabel 1*.

Tabel 1**Fra faktisk til strukturel offentlig saldo**

Pct. af BNP	2010	2011	2012	2013
1. Faktisk saldo	-2,7	-1,9	-4,0	-1,9
2. Konjunkturbidrag	-1,5	-1,7	-1,9	-1,7
3. Konjunkturrensset saldo (1-2)	-1,2	-0,2	-2,1	-0,2
4. Pensionsafkastskat	1,1	1,0	1,2	-0,1
5. Nordsø-indtægter	0,0	0,4	0,3	0,2
6. Øvrig selskabsskat ¹⁾	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
7. Registreringsafgift	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
8. Nettorentebetalinger	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
9. Specielle budgetposter ²⁾	0,2	0,2	-1,7	0,2
10. Strukturel saldo (1-2-4-5-6-7-8-9)	-1,5	-0,8	-1,1	0,0

Anm.: Engangsudbetalingen af indbetalte efterlønsbidrag i 2012 indgår ikke som en svækkelse af den strukturelle saldo.

- 1) Samlede selskabsskatter ekskl. indtægter fra kulbrinteskatten og selskabsskat fra Nordsø-produktionen.
- 2) Indeholder diverse drifts- og kapitaloverførsler (netto), herunder blandt andet offentlige overførsler til udlandet. Der er taget særskilt højde for kapitaloverførslerne i 2008 og 2010 vedrørende pensionsafkastskatten, således at disse ikke indgår i den strukturelle saldo. I 2009-10 korrigeres for netto-virkningen på den offentlige saldo af den fremrykning af provenu, der netto skønnes at følge af udbetalinger af SP-midler og ændrede pensionsindbetalinger i øvrigt i forbindelse med skattereformen i Forårspakke 2.0 (netto ca. 13½ mia. kr. i 2009 og ca. 3 mia. kr. i 2010). Der er korrigeret for virkningen af udbetalingen af efterlønsbidrag på skønmæssigt 28 mia. kr. i 2012 og engangsprovenuet på 5 mia. kr. i 2013 i lyset af adgangen til at omlægge kapitalpensionsordninger i 2013, jf. *Aftale om skattereform*, juni 2012.

Kilde: Egne beregninger, jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2012.

6. År til år ændring i den strukturelle saldo

Niveauet for den strukturelle saldo i et givet år og dermed ændringen i den strukturelle saldo fra år til år er som nævnt behæftet med usikkerhed og skal tolkes med nogen forsigtighed.

For at vurdere hvor retvisende (valide) beregningerne af den strukturelle saldo er, laves der en skønsmæssig dekomponering af år til år ændringerne i den strukturelle saldo. Denne dekomponering er baseret på deciderede *bottom-up* beregninger, der dog også er behæftet med en vis usikkerhed.

Beregningerne bag dekomponeringen omfatter navnlig bidrag fra finanspolitikken (baseret på de direkte provenuer, der indgår i beregningen af den såkaldte finans-effekt) og ændringer i de beregnede strukturelle/trendmæssige niveauer vedr. pensionsafkastskat, Nordsø-indtægter, nettorentebetalinger og specielle budgetposter.

Dekomponeringen er ikke udtømmende og der vil derfor være en (uforklaret) residual. En residual tæt på nul vil i givet fald indikere, at den *bottom-up* baserede dekomponering er nogenlunde forenelig med den mere *top-down* baserede beregning af den strukturelle saldo.

Forbedringen af den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 afspejler navnlig finanspolitikken, der målt ved de direkte provenuer isoleret bidrager med knap 2½ pct. af BNP, *jf. tabel 2*. Heri indgår fremrykket provenu fra pensionsbeskatning i forbindelse med Finansloven for 2012 og *Aftale om skattereform*, juni 2012, svarende til en budgetforbedring på ½ pct. af BNP, der ikke påvirker den økonomiske aktivitet. Styrkelsen af de offentlige finanser i 2011-2013 afspejler herudover initiativerne i genopretningsaftalen og Forårspakke 2.0 med efterfølgende ændringer i medfør af blandt andet Finansloven for 2012 og Finanslovsforslaget for 2013.

Tabel 2**År til år ændring i den strukturelle offentlige saldo**

Pct. af BNP	2010	2011	2012	2013	2011-2013
Strukturel saldo	-1,5	-0,8	-1,1	0,0	
Ændring i strukturel saldo		0,7	-0,3	1,1	1,5
Bidrag til ændring:					
Provenuer fra finanspolitikken ¹⁾		1,1	0,0	1,3	2,4 ²⁾
Strukturel beskæftigelse		0,0	0,0	0,0	0,1
Pensionsafkastskat		0,1	0,1	0,0	0,2
Nordsø-indtægter		-0,1	-0,2	0,0	-0,3
Nettorentebetalinger		0,0	0,0	0,0	0,0
Specielle budgetposter		-0,1	-0,1	0,0	-0,2
Strukturel produktivitetsvækst		-0,2	-0,1	0,0	-0,3
Andre forhold ³⁾		-0,2	0,0	-0,2	-0,4

1) Baseret på de direkte provenuer til finanseffektberegningen, dog er de skattepligtige overførsler her opgjort *efter* skat.

2) Heraf udgør bidraget fra fremrykket provenu i forbindelse med Finansloven for 2012 og *Aftale om skattereform* fra juni 2012 ca. ½ pct. af BNP.

3) Herunder blandt andet ændringer i efterspørgsels sammensætningen, forskydninger i pensionsind- og udbetalinger samt husholdningernes nettokapitalindkomster mv.

Kilde: Egne beregninger, jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2012.

Lavere indtægter fra Nordsøen som følge af faldende olie- og gasproduktion trækker isoleret set den strukturelle saldo i nedadgående retning fra 2010 til 2013, jf. figur 7. Desuden er den skønnede strukturelle produktivitetsvækst i 2011 og 2012 lavere end den produktivitetsvækst, der ligger til grund for vurderingen af de direkte provenuvirkninger af finanspolitikken. Det bidrager til, at den strukturelle saldo ikke styrkes i samme takt, som de opgjorte stramminger af finanspolitikken ellers ville tilsige.¹⁵ Dertil kommer, at blandt andet ændringer i efterspørgsels sammensætningen, forskydninger i pensionsindbetalinger og -udbetalinger samt husholdningernes nettokapitalindkomster mv. kan påvirke den opgjorte udvikling i den strukturelle saldo.

¹⁵ For en given offentlig saldo og realvækst i BVT indebærer et lavere skøn for den potentielle BVT-vækst, at det negative outputgab indsnævres. Det indebærer på sin side, at en større del af en given forbedring af den offentlige saldo fremstår som konjunkturbetinget og en mindre del som en strukturel forbedring.