

Notat

Opr. 22. nov. 2012
(revideret maj 2017)

Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo

1. Indledning

Den strukturelle offentlige saldo har gennem en længere årrække indtaget en central rolle i forbindelse med planlægningen af finanspolitikken. Mellemlistede mål for den strukturelle saldo har således spillet en vigtig rolle i forhold til at sikre sunde offentlige finanser i Danmark. Med budgetloven (2012) er den strukturelle saldoss rolle som styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken blevet yderligere forstærket og formaliseret.

Saldokravet i budgetloven indebærer, at den strukturelle saldo ved fremsættelse af finanslovsforslaget for et givet finansår højst må udvise et underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.¹ Bestemmelserne i budgetloven betyder, at der i perioden efter fremsættelsen af finanslovsforslaget ikke kan gennemføres tiltag med væsentlige negative konsekvenser for den strukturelle saldo i forhold til underskudsgrænsen i budgetloven.

Nedenfor gennemgås Finansministeriets metode til beregningen af den strukturelle offentlige saldo.² Beregningsmetoden og de bagvedliggende principper baseres i store træk på metoden beskrevet i *Beregning af den strukturelle offentlige saldo, jf. Finansministeriets arbejdsrapport nr. 17 (2005)*. Metoden er efterfølgende opdateret med blandt andet opdaterede skøn for de offentlige finansers konjunkturfølsomhed mv. på baggrund af nationalregnskabsrevisionen i 2014. Justeringerne er beskrevet i bilag 1.

2. Fra faktisk til strukturel offentlig saldo

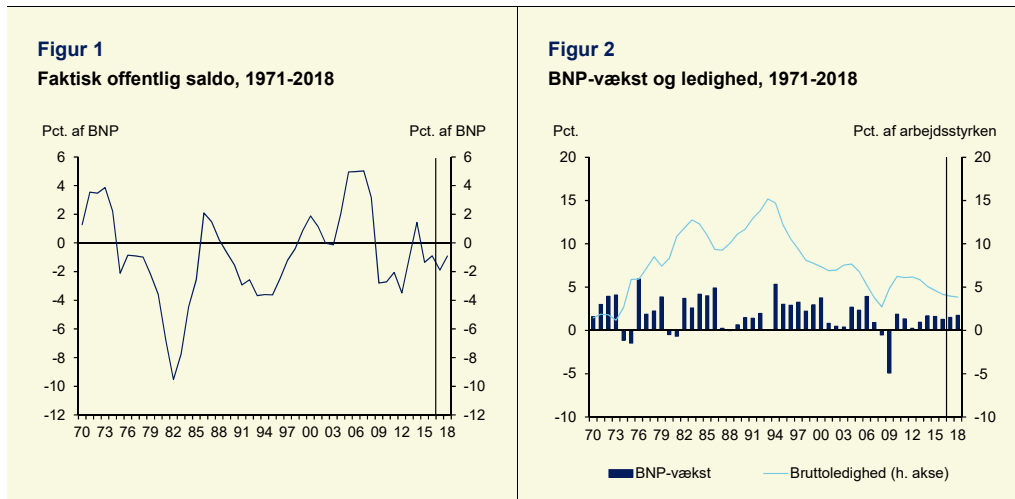
Den *faktiske offentlige saldo* har udvist store fluktuationer over de seneste 40 år. De største overskud på omtrent 5 pct. af BNP blev registreret i årene 2005-2007, hvor dansk økonomi var kendetegnet ved et ekstraordinært højt aktivitetsniveau med høj beskæftigelse og historisk lav ledighed, mens det største underskud på knap 10 pct. af BNP forekom i 1982, hvor dansk økonomi var karakteriseret ved minusvækst og høj 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 højkon-

¹ Et krav om ”omtrent strukturel balance” følger af Danmarks deltagelse i EU’s Finanspakt (Fiscal Compact). Det indebærer, at der skal indarbejdes en balanceregulering for de offentlige finanser i den nationale lovgivning.

² Det bemærkes, at det er beregninger baseret på Finansministeriets metode, der skal lægges til grund for vurderinger af, om budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo er overholdt. Det fremgår således af budgetlovens §4, at ”finansministeren kan fastsætte nærmere regler om metoden for opgørelsen af den strukturelle saldo.”

junktur er forudsætningerne for overskud på den faktiske offentlige saldo dermed bedre end i en lavkonjunktur med lav beskæftigelse og høj ledighed.



Anm.: I figur 2 er ledighedsprocenten baseret på bruttoledigheden.
Kilde: Danmarks Statistik og *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

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 nordsøaktiviteterne 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 i 2013-2015 som følge af omlægningen af beskatningen af eksisterende kapitalpensionsordninger.

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

$$(1) SS = FS - KB - \text{ØK}$$

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 vedrørende fx pensionsafkastskat, nordsøindtægter, engangsforhold mv., jf. tabel 1.

Tabel 1
Eksempel på beregning af strukturel saldo, 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Pct. af BNP				
(1) Faktisk saldo	-1,3	-0,9	-1,9	-0,9
(2) Konjunkturbidrag	0,9	0,6	0,3	0,0
(3) Øvrige forhold	-0,1	0,1	1,1	0,6
Strukturel saldo (1-2-3)	-0,6	-0,2	-0,5	-0,2

Anm.: Afrunding af (1)-(3) i tabellen kan betyde, at strukturel saldo afviger fra differencen.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

Den strukturelle saldo opgøres som hovedregel i pct. af BNP med én decimal. Det hænger blandt andet sammen med, at konjunkturbidraget (KB)³ 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 ved den givne finanspolitik, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav⁴, 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 – ved den givne finanspolitik. Hvis finanspolitikken lempes i det pågældende år, så vil den strukturelle saldo således alt andet lige blive forværret.

Diskretionære ændringer i finanspolitikken påvirker således den strukturelle saldo. Langt størstedelen af de offentlige udgifter indgår direkte i den strukturelle saldo.⁵ Det gælder også, hvis politikændringerne eventuelt er af midlertidig karakter. Fx indgår midlertidigt højere offentlige investeringer i den strukturelle saldo – også selvom der er tale om fremrykkede investeringer, hvor den varige virkning på de offentlige finanser kan være nul (den såkaldte holdbarhedsvirkning). Princippet om, at den aktuelle politik indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo gælder også for EU, OECD, IMF og DØR’s beregninger.

Den strukturelle saldo er dermed noget andet end finanspolitisk holdbarhed. Forskellen ligger især i tidsperspektivet. Holdbarhed siger noget om udviklingen i de offentlige finanser på længere sigt, mens den strukturelle saldo siger noget om situationen her og nu, hvis konjunkturerne mv. var normale.

Beregningen af den strukturelle saldo er behæftet med usikkerhed. Usikkerheden gælder både konjunkturrensningen og korrektionen for de øvrige midlertidige for-

³ I tabellen dækker ”KB” alene over konjunkturbidraget beregnet ud fra konjunkturgabet i beskæftigelse og BVT. Konjunkturdudsving i registreringsafgiften og selskabskatten indgår i tabellen under ”Øvrige forhold”.

⁴ Svarende til at det såkaldte konjunkturgab er nul, *jf. nedenfor*.

⁵ Med PSO-aftalen afholdes udgifterne til vedvarende energi fuldt ud over finansloven fra 2022. Indfasningen sker gradvis. Udgifterne til vedvarende energi vil blive håndteret i den almindelige finanspolitiske planlægning. Eventuelle udsving vil derfor som udgangspunkt henholdsvis svække eller styrke den strukturelle saldo svarende til ændringerne for året.

hold, *jf. gennemgangen nedenfor*. Generelt 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 2017) at være behæftet med større usikkerhed end for de år, hvor den faktiske saldo er baseret på regnskabsoplysninger. Endelig vil beregningen af den strukturelle saldo være mere usikker end normalt ved kraftige omslag i økonomisk aktivitet, beskæftigelse, virksomhedsindtjening, aktiekurser og oliepriser.

Overordnet er Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo en såkaldt *top-down* metode, hvilket skal ses i lyset af den forholdsvist aggregerede beregning af konjunkturbidraget. Metoden indeholder imidlertid også visse *bottom-up* elementer, herunder beregningen af de øvrige korrektioner.

For at understøtte beregningerne af den strukturelle saldo udarbejdes der en skønsmæssig dekomponering af år til år-ændringerne i saldoen. Dekomponeringen er baseret på separate ”bottom-up”-bidrag, herunder et bidrag fra ændringer i finanspolitikken (opgjort ved de direkte provenuer), *jf. afsnit 6*.

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

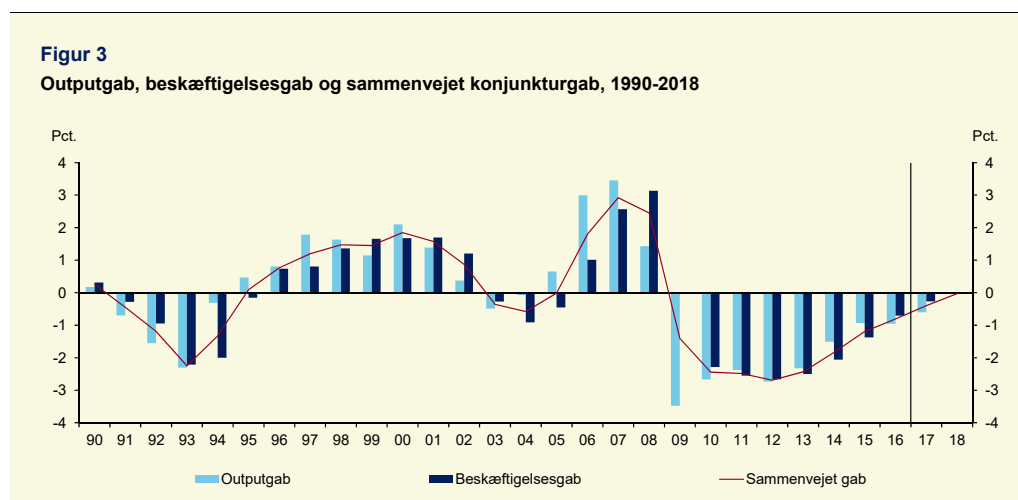
Det første element i konjunkturrensningen indebærer, at der skal beregnes et såkaldt konjunkturgab. I forbindelse med Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo anvendes et *konjunkturgab*, som er et sammenvejet gennemsnit af henholdsvis outputgabet og beskæftigelsesgabet:

- *Outputgabet* er givet ved forskellen mellem faktisk BVT og et beregnet potentielt/strukturelt BVT, hvor sidstnævnte grundlæggende er det niveau for BVT, som er foreneligt med en stabil udvikling i priser og lønninger. Det betyder, at hvis outputgabet er positivt, så befinder økonomien sig i en højkonjunktur med et aktivitetsniveau over det normale.
- *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 positivt, så er arbejdsmarkedet karakteriseret ved høj kapacitetsudnyttelse med opadgående pres på lønningerne.

Grunden til, at Finansministeriet anvender en sammenvejning af outputgab og beskæftigelsesgab, 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 40 pct. på outputgab og 60 pct. på beskæftigelsesgab. Vægtningen er estimeret på baggrund af den makroøkonomiske model, ADAM, hvor der simuleres et stiliseret ("normalt") konjunkturforløb med skiftevis høj- og lavkonjunktur. Virkningen på de konjunkturfølsomme dele af de offentlige finanser sættes i forhold til de udsving, der fremkommer i BVT- og beskæftigelsesudviklingen gennem en simpel regression, jf. *dokumentationsnotatet om opdatering af metoden til beregning af strukturel saldo i lys af hovedrevisionen af nationalregnskabet, efteråret 2014 på www.fm.dk*.

I løbet af de seneste årtier har dansk økonomi oplevet både høj- og lavkonjunktur. 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 brat og har efterfølgende været karakteriseret ved negative konjunkturgab, som dog i de seneste år gradvist er indsnævret i takt med genopretningen af dansk økonomi. Gabudviklingen betyder, at konjunkturerne i væsentligt omfang bidrager negativt til den offentlige saldo i perioden 2009-2015, mens det omvendte var tilfældet i 2006-2008.

Sammenlignet med skønnene fra EU, OECD og Det Økonomiske Råd er Finansministeriets skøn for output- og beskæftigelsesgab betydeligt mere robuste over tid. Det afspejler, at skønnene er mindre følsomme og revideres mindre, når data for efterfølgende perioder bliver kendt. Robustheden af gabene bidrager til stabilitet i skønnene for strukturel saldo.



Anm.: Der henvises til det særskilte dokumentationsnotat på fm.dk om *Finansministeriets beregning af gab og strukturelle provenu*er for en gennemgang af Finansministeriets metode til gabberegninger.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

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, *jf. boks 1*. Den samlede elasticitet (ϵ) beregnes herefter via en simpel sammenvejning af del-elasticiteterne (ϵ_i), hvor vægtningen 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, *jf. også dokumentationsnotatet om opdatering af metoden til beregning af strukturel saldo i lyset af hovedrevisionen af nationalregnskabet, efteråret 2014 på www.fm.dk.*

De danske offentlige finanser er mere konjunkturfølsomme end i de fleste (eller alle) andre lande. Det skal først og fremmest ses i lyset af de forholdsvist høje og progressive skatter i Danmark og det udbyggede overførselssystem med blandt andet dagpenge og kontanthjælp. Finansministeriets beregninger indikerer en samlet budgetelasticitet på omtrent $\frac{3}{4}$. Det indebærer, at der som tommelfingerregel gælder, at hvis BVT og beskæftigelsen øges med 1 pct., så vurderes den (faktiske) offentlige saldo at blive forbedret med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP eller i størrelsesordenen 15 mia. kr. (2017-niveau). Hertil kommer eventuelle konjunkturrelaterede udsving i de budgetposter, der korrigeres særskilt for i beregningen af den strukturelle saldo.⁶

⁶ Den angivne budgetfølsomhed på ca. $\frac{3}{4}$ pct. er beregnet på baggrund af de poster, der i beregningen af den strukturelle saldo indgår i konjunkturrensningen (KB). Budgetfølsomheden for de samlede offentlige finanser (dvs. inkl. den konjunkturvariation, der set over længere perioder typisk indgår i øvrige korrektioner (ØK)) er i forbindelse med Finansredegørelse 2014 beregnet til godt 0,9 pct.

Boks 1**Delfølsomheder til beregning af budgetfaktor**

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 reall BVT (bruttoværditilvæksten) og beskæftigelsen med 1 pct.

Elasticiteten af det (nominelle) provenu fra personlige indkomstskatter er beregnet til ca. 1,4, *jf. tabel a*. Dvs. hvis reall BVT er 1 pct. over normalen, vil det typisk være forbundet med, at dette provenu er ca. 1,4 pct. over normalen. Indtægterne fra moms har derimod en elasticitet på ca. 2, hvilket afspejler relativt store udsving i momsbelagte investeringer, i forbrugskomponenter med høj momsbelastningsgrad, samt at der også indgår nominelle effekter via øgede priser.

Udgifter har negative budgetandele for at angive, at højere udgifter svækker de offentlige finanser. Det er især udgifterne til dagpenge, aktivering og løntilskud, der har negative og numerisk store elasticiteter, og i mindre grad også kontanthjælp mv. Det afspejler, at der fx under en højkonjunktur er færre ledige og dermed færre udgifter til dagpenge mv., hvilket overstiger virkningen af højere satsregulering, når lønningerne øges. For det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er der beregnet en positiv elasticitet. Det afspejler konjunkturdrevne pris- og lønvirkninger på udgifterne til offentligt forbrug og investeringer. Det reale forbrug og de reale investeringer påvirkes derimod ikke i beregningen, dvs. de fastlægges som en del af den økonomiske politik og reagerer ikke "automatisk" på konjunkturændringer.

Tabel a**Budgetposternes delfølsomheder og bidrag til budgetfaktoren**

	Andel af BNP	Del- følsomheder	Bidrag til bud- getfaktor
Direkte skatter i alt			0,39
Personlige indkomstskatter	18,5	1,39	0,26
Ejendomsværdiskat	0,7	2,00	0,01
Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	2,02	0,09
Øvrige direkte skatter (inkl. kirkeskat) ¹⁾	3,1	0,71 ²⁾	0,02
Indirekte skatter i alt			0,27
Punktafgifter	4,1	1,01	0,04
Moms	10,2	2,00	0,20
Øvrige indirekte skatter	2,3	0,93	0,02
Obligatoriske bidrag til sociale ordninger	0,1	0,95 ²⁾	0,00
Udgifter til indkomstoverførsler i alt			0,23
Dagpenge	-0,9	-15,4	0,14
Overførsler til aktiverede	-0,5	-15,4	0,07
Feriedagpenge	0,0	-5,73	0,00
Sygedagpenge	-0,7	0,72	-0,01
Kontanthjælp	-1,0	-2,64	0,03
Øvrige indkomstoverførsler	-15,4	0,06 ²⁾	-0,01
Offentligt forbrug (ekskl. afskrivninger og imputerede bidrag)	-23,0	0,77	-0,18
Offentlige nyinvesteringer	-3,9	0,35	-0,01
Subsidier i alt			0,08
Budgetfaktor i alt			0,77

Anm.: Andel af BNP er baseret på ADAM langbank, november 2014 i år 2016. Negative andele angiver udgifter.

1) Kirkeskatten indgår i denne opgørelse fortsat som en konjunkturrelateret indtægt.

2) Delfølsomhed er baseret på underliggende delfølsomheder for underkomponenter.

Kilde: Notatet *Opdatering af metoden til beregning af strukturel saldo i lyset af hovedrevisionen af nationalregnskabet, efteråret 2014*.

Konjunkturbidraget/ konjunkturrensningen

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

$$(2) \text{ KB} = \varepsilon * 0,60 * Q_{\text{gab}} + \varepsilon * 0,40 * Y_{\text{gab}} = \varepsilon * (0,60 * Q_{\text{gab}} + 0,40 * Y_{\text{gab}})$$

hvor Q_{gab} er beskæftigelsesgab (målt i hoveder) og Y_{gab} er outputgab (målt ved BVT).

Bidraget fra konjunkturerne til den offentlige saldo har som nævnt været mærkbart negativt i en årrække efter den økonomiske krise. I perioden 2010-2015 skønnes konjunkturerne at have forværret de offentlige finanser med mellem 1-2 pct. af BNP om året, hvilket afspejler betydelige negative konjunkturgab i samme periode, *jf. også figur 3*. Dette forhold bidrager isoleret set til, at de faktiske offentlige underskud i disse år bliver større end de beregnede strukturelle underskud, *jf. nedenfor*. I 2016 og 2017 ventes den isolerede negative effekt fra konjunkturerne at være mindre, i takt med produktion og beskæftigelse nærmer sig deres strukturelle niveauer, og konjunkturgabet indsnævres.

4. Korrektion for andre midlertidige forhold

Udover korrektionen for konjunkturernes 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 navnlig om korrektioner for udsving i en række særlige poster (1-6) samt korrektioner for deciderede engangsforhold (7), som fx udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 eller omlægning af kapitalpensioner i perioden 2013-2015. Det overordnede formål med disse øvrige korrektioner er at opnå en mere retvisende og forlidelig 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.
3. Provenuet fra øvrig selskabsskat.
4. Provenuet fra registreringsafgiften.
5. Offentlige rentebetalinger (netto).
6. Øvrige specielle budgetposter (netto).
7. Engangsforhold (netto).

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 opgjort i pct. af BNP.

$$(3) \text{ ØK}_i = \text{ØK}_{i,\text{faktisk}} - \text{ØK}_{i,\text{strukturelt/trend}} \text{ idet } \text{ØK} = \sum \text{ØK}_i, \text{ hvor } i=1, \dots, 7 \text{ ovenfor.}$$

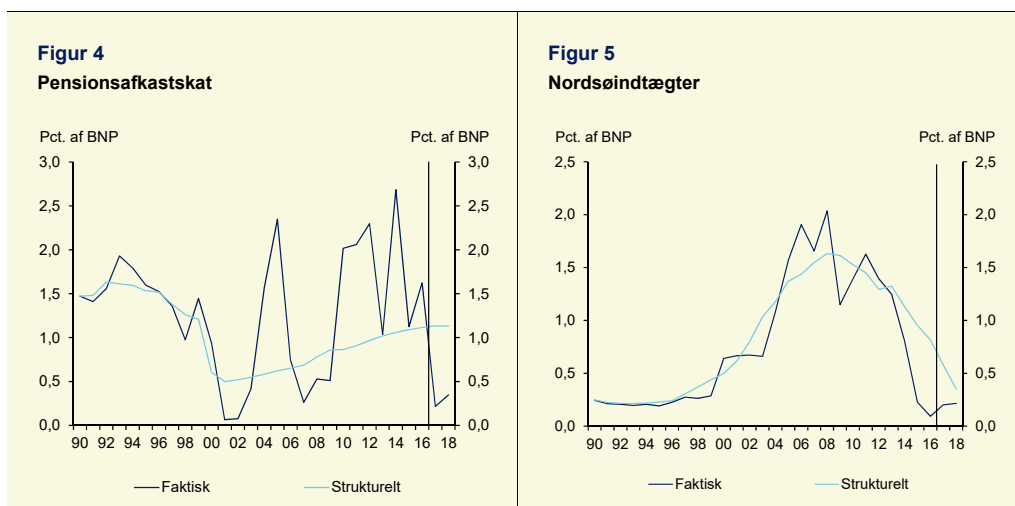
De særskilte korrektioner for udsving i de ovenfor nævnte poster afspejler, at disse poster vurderes at afvige fra deres strukturelle provenu på en måde, der ikke er

tæt knyttet det sammenvejede konjunkturgab. Det gælder eksempelvis de ofte store udsving i indtægterne fra Nordsøen og pensionsafkastskatten, som følger af udsving i oliepriser, renter og aktiekurser. Udsvingene i de faktiske provenuer fra registreringsafgiften og øvrig selskabsskat afspejler overvejende konjunkturvariation, men er ikke nødvendigvis tidsmæssigt tæt knyttet det sammenvejede konjunkturgab.

De beregnede strukturelle/trendmæssige niveauer for de seks nævnte budgetposter samt betydningen af engangsforhold er beskrevet nedenfor.

Pensionsafkastskat

De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten er i perioder præget af høj volatilitet og har historisk set haft store udsving fra år til år på mere end ca. 2 pct. af BNP (svarende til godt 20 mia. kr.), jf. figur 4. Det er ikke hensigtsmæssigt med en sådan volatilitet i beregningen af den årlige strukturelle stilling på de offentlige finanser, og de årlige udsving har ikke grundlæggende betydning for den underliggende stilling på de offentlige finanser.



Anm.: I figur 4 vedrører tal for 1990-1999 den såkaldte realrenteafgift, som i 2000 blev omlagt til pensionsafkastskatten.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017.

Det strukturelle niveau for pensionsafkastskatteindtægterne beregnes med afsæt i den skattepligtige del af pensionsformuen. Dernæst antages normalafkastet på formuen at udgøre 4½ pct. svarende til det forudsatte langsigtede renteniveau i Finansministeriets fremskrivninger, som tillige danner grundlag for beregningerne af finanspolitisk holdbarhed. Herved fås et skattepligtigt afkast af pensionsformuen, der ganges med den relevante skattesats, som for nuværende udgør 15,3 pct.⁷

⁷ Fra 1990-1999 vedrører det strukturelle provenu den såkaldte realrenteafgift, som i 2000 blev omlagt til pensionsafkastskatten. I den periode er det strukturelle provenu beregnet på baggrund af et syvårs glidende gennemsnit. Fra og med 2000 er det strukturelle provenu i år t beregnet med afsæt i pensionsformuen i år t-1, hvor den anvendte pensionsformue er udregnet som et femårs glidende gennemsnit. Fra 2001-2011 udgør skattesatsen 15 pct., mens den med virkning fra 2012 udgør 15,3 pct. af BNP.

På basis heraf skønnes normalniveauet (det strukturelle niveau) for indtægterne fra pensionsafkastskatten at udgøre 0,9-1,1 pct. af BNP i perioden 2010-2018 i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2017*, jf. også figur 4. Den svagt stigende tendens skal ses i lyset af, at pensionsformuen vokser lidt hurtigere end nominelt BNP.

Nordsøindtægter

Set over de seneste 15 år har der været betydelige udsving i de faktiske nordsøindtægter, jf. figur 5, hvilket blandt andet skal ses i lyset af fluktuationer i oliepriserne samt produktionen af olie og gas i Nordsøen og Nordsøaftalen fra efteråret 2003. På længere sigt forudsættes indtægterne fra nordsøaktiviteterne at aftage i takt med, at olie- og gasressourcerne udtømmes i Nordsøen.

Det er ikke oplagt, hvilken metode, der principielt er mest velegnet til at foretage en retvisende beregning af de strukturelle nordsøindtægter.⁸ I princippet kunne en mulighed være, at der opstilles modeller til beregning af både strukturelle oliepriser og den strukturelle produktion af olie og gas i Nordsøen. Det må imidlertid antages, at beregningsusikkerheden vil være betydelig uanset, hvor detaljerede modeller, der udvikles. Af simplificerende årsager er det i stedet valgt at beregne de strukturelle/trendmæssige niveauer for indtægterne fra Nordsøen med afsæt i et syvårs glidende gennemsnit af de skønnede faktiske indtægter.

Beregningsmetoden foretages konkret ved, at det strukturelle provenu for et givet år løbende beregnes som et syvårs glidende gennemsnit af de faktiske provenuer og skøn i de mellemfristede fremskrivninger. Det gælder indtil, der er fastsat udgiftslofter for året. Herefter korrigeres det strukturelle provenu i udgiftsloftsårene kun for virkningen på den finanspolitiske holdbarhed⁹ af ændrede skøn for nordsøindtægterne.¹⁰ Når året overgår til at være regnskabsår foretages ikke flere ændringer¹¹.

Udgiftslofterne dækker en løbende fireårig periode. Eksempelvis blev der i august 2016 – i forbindelse med finanslovsforslaget for 2017 – for første gang fremsat udgiftslofter for 2020. I forbindelse med augustfremskrivningen blev det strukturelle provenu for nordsøindtægterne i 2020 beregnet som et syvårs glidende gennemsnit af de faktiske skønnede indtægter i 2017-2023. Efterfølgende korrigeres det

⁸ Nordsøindtægterne inkluderer selskabsskat af kulbrintevirksomhed, kulbrinteskat, olierørledningsafgift, overskudsdeling (tidligere koncessionsafgift) til og med 2012 samt udbytter fra Nordsøfonden fra og med 2012.

⁹ Holdbarhedsvirkningen af nordsøprovenuerne er opgjort som det varige finansieringsbidrag i al fremtid fra indtægterne fra aktiviteterne i Nordsøen givet forudsætningerne for oliepris, dollarkurs, produktionen i Nordsøen samt den nominelle rente og BNP-vækst.

¹⁰ Dog således, at virkninger af eventuelle diskretionære politikændringer indregnes direkte i det strukturelle provenu i udgiftsloftsårene.

¹¹ Denne tilgang blev implementeret i *Danmarks Konvergensprogram 2016*. Tidligere blev det strukturelle provenu fra Nordsøen beregnet med udgangspunkt i et syvårs centreret gennemsnit af de faktiske og skønnede indtægter i det seneste mellemfristede planforløb. I de efterfølgende opdateringer i forbindelse med økonomiske redegørelser blev nordsøprovenuerne i konjunkturårene korrigeret med den varige virkning af ændrede skøn. I de løbende opdateringer af de mellemfristede planer blev det strukturelle nordsøprovenu genberegnet ved planlægningshorisontens udløb. I de mellemfristede år op til planlægningsperioden udløb blev det strukturelle provenu løbende genberegnet med en gradvis overgang til det nye prognosegrundlag i hver fremskrivning. I forbindelse med metodejusteringen i konvergensprogrammet 2016 er der en overgangsfase for årene 2016-2019. For disse år tages udgangspunkt i det strukturelle provenu i fremskrivningen fra september 2015, som er den seneste mellemfristede fremskrivning for metodejusteringen.

strukturelle provenu i 2020 med den varige virkning af ændrede skøn i forhold til skønnene i august 2016 og evt. diskretionære tiltag, *jf. tabel 2*.

Finansministeriets metode til beregning af de strukturelle nordsøindtægter er valgt, fordi den kombinerer et hensyn til stabilitet – således at midlertidige udsving i oliepriser ikke fører til pludselige justeringer af skatte- og udgiftspolitikken – med et hensyn til løbende at bruge de nyeste oplysninger i den mellemfristede planlægning af finanspolitikken, så der planlægges efter, hvad der realistisk er råd til på nogle års sigt. Metoden giver således en vigtig stabilitet på kort sigt samtidig med, at råderummet på mellemfristet sigt løbende er baseret på opdaterede oplysninger.

Tabel 2
Beregning af de strukturelle nordsøprovenu

	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP					
Udgangspunktet: Strukturelt nordsøprovenu beregnet ved loffastsættelsen ¹⁾	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2
Ændring i varig virkning siden loffastsættelsen	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Diskretionær virkning for Nordsø-indtægter af Tyra-aftale ¹⁾		-0,0	-0,0	-0,0	-0,1
Strukturelt nordsøprovenu	0,8	0,6	0,4	0,3	0,1
<i>Beregning af ændringen i varig virkning:</i>					
1) Varig virkning i Opdateret 2020-forløb, september 2015	0,2	0,2	0,2	0,2	-
2) Varig virkning i det mellemfristede forløb fra august 2016	-	-	-	-	0,1
3) Aktual varig virkning i Danmarks Konvergensprogram 2017	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ændring i varig virkning siden loffastsættelsen¹⁾	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

- 1) Udgangspunktet er for årene 2016-2019 er opgjort ved de strukturelle provenuer i forbindelse med *Opdateret 2020-forløb, september 2015*, mens udgangspunktet for 2020 er det strukturelle provenu i forbindelse med det mellemfristede grundforløb fra august 2016. Ændringen i den varige virkning er således beregnet som 3)-1) i 2016-2019 og 3)-2) i 2020. Hertil er korrigeret for diskretionære virkning på indtægterne fra aktiviteterne i Nordsøen af den indgående aftale om genopretning af Tyra-feltet.

- 2) Korrektionen svarer til mellem -0,01 til -0,04 pct. af BNP i 2017-2020.

Kilde: Egne beregninger.

Olieprisforudsætningerne, som anvendes i beregningen af de strukturelle nordsøprovenu, baseres både på den seneste tids udvikling i markedsforventningerne til olieprisen og på relevant information om forventet udbud og prognosen for prisudvikling på længere sigt fra Det Internationale Energiagentur (IEA), *jf. boks 2*. Vedrørende produktionsmængden tages der udgangspunkt i Energistyrelsens prognose for Nordsøen.

Boks 2**Forudsætninger for oliepris i de økonomiske fremskrivninger**

Siden *Danmarks Konvergensprogram 2015* har fremskrivningen af olieprisen i årene frem mod 2020 taget udgangspunkt i en metode, der tillægger lige vægt til futurespriserne fremadrettet og et scenarie, hvor olieprisen tilpasser sig mod Det Internationale Energiagenturs (IEA) skøn for olieprisen i 2020, *jf. figur a*. Fra 2020 og frem forudsættes oliepriserne at vokse med vækstraterne fra IEA's langsigtede prognose (aktuelt frem til 2040), men fra niveauet bestemt af sammenvejningen mellem futuresprisen og IEA's skøn i 2020.

Sammenvejningen af henholdsvis IEA's prognose og futurespriser afspejler hensynet mellem at inddrage den seneste tids udvikling via markedsforsventningerne, og relevant information om udbud og prisudviklingen på længere sigt. Dermed fastholdes samtidig et anker for den finanspolitiske planlægning, som er mindre volatil end ved anvendelse af fx futurespriser alene. Futurespriser alene vurderes generelt ikke at være velegnede til hverken mellem- eller langsigtede fremskrivninger. Det skyldes blandt andet, at de er meget afhængige af det aktuelle prisniveau, som kan være påvirket af midlertidige forhold, ligesom der kun er meget begrænset omsætning i kontrakterne med en tidshorisont på over ca. ét år. Det reducerer isoleret set informationsindholdet i futurespriserne på mellemfristet sigt.

En væsentlig udfordring ved IEA's prognose er derimod, at der ikke løbende tages højde for udsving i prisen i perioden mellem de årlige offentliggørelser af IEA's prognoser. Samtidig kan en metode baseret alene på IEA's prognose indebære en meget stejl tilpasning frem mod IEA's første årsskøn og give anledning til væsentlige udsving i olieprisforudsætningerne. Tabel a viser strukturelle nordsøprovenu i et scenarie baseret alene på henholdsvis IEA's prognose og futures. Det skal bemærkes, at dollarkursen antages at tilpasse sig til det historiske niveau på 6,25 kr. pr. dollar i 2025.

Anm.: Det strukturelle nordsøprovenu i 2020 er for alle tre scenarier beregnet ud fra det strukturelle provenu ved loftfastsættelsen af loftåret 2020 (dvs. provenuet fastlagt i august 2016) og herefter korrigeret med den varige virkning fra hhv. IEA, futures og kombinationen af de to. I 2025 er de strukturelle nordsøprovenuer beregnet som et syvårs centreret gennemsnit.

Kilde: *DK2025 – Et stærkere Danmark*, World Energy Outlook 2016, november 2016, *Økonomisk Redegørelse*, december 2016 og egne beregninger.

Øvrig selskabsskat

Det strukturelle provenu for øvrig selskabsskat er beregnet på baggrund af et historisk gennemsnit af de faktiske indtægter korrigeret for udsving i tab og hensættelser i den finansielle sektor.¹² Gennemsnittet er baseret på den konjunkturneutral periode fra 2000-2012 og er fastlagt som andel af BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding.¹³ Korrigeret for tab og hensættelser i den finansielle sektor, har de faktiske indtægter i denne periode gennemsnit udgjort 4,58 pct. af BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding.

I den historiske periode fra 2000-2012 er det strukturelle provenu fra øvrig selskabsskat lig gennemsnittet opgjort som andel af BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding, som derefter omregnes til pct. af årets BNP. På den baggrund udgør det strukturelle provenu mellem 2,2 og 2,4 pct. af BNP i 2000-2012, *jf. figur 6*.

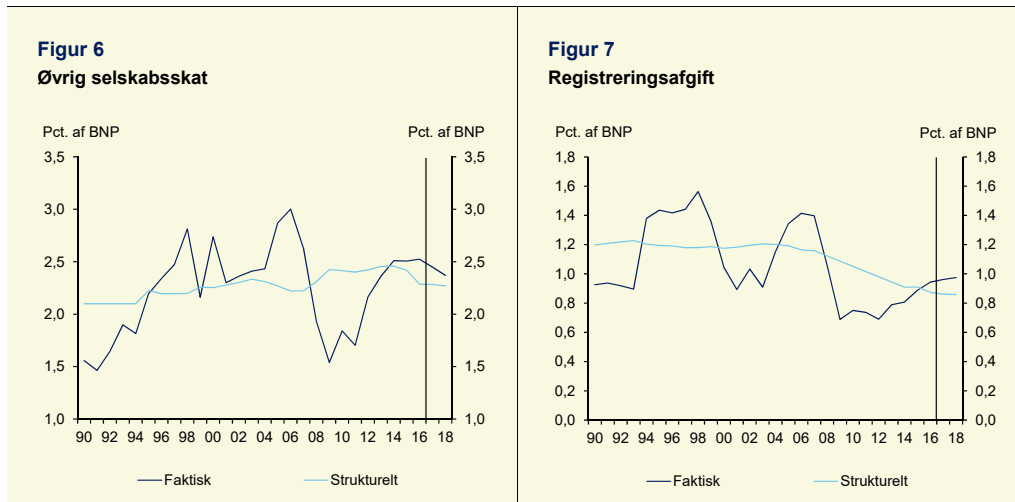
Efter 2012 korrigeres det årlige strukturelle niveau for virkningen af diskretionær lovgivning, der påvirker provenuet fra selskabsskatten. På den baggrund skønnes det strukturelle provenu fra øvrig selskabsskat at aftage fra ca. 2,5 pct. af BNP i

¹² Øvrig selskabsskat omfatter indtægterne fra selskabsskat ekskl. selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskate, som indgår i nordsøindtægterne.

¹³ Perioden vurderes at være konjunkturneutral i den forstand, at det sammenvæjede konjunkturgab, som anvendes i beregningen af strukturel saldo, er omtrent nul i gennemsnit over perioden. Det historiske gennemsnit fastlægges som andel af BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding i stedet for som andel af BNP, fordi BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding vurderes at være en bedre approksimation for værdiskabelsen i de virksomheder, der betaler selskabsskat.

2013 til ca. 2,3 pct. af BNP i 2020, hvilket navnlig afspejler nedsættelsen af selskabsskattesatsen i forbindelse med Aftale om Vækstplan DK (2013).

Det strukturelle provenu fra øvrig selskabsskat blev senest beregnet i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, maj 2014, *jf. særskilt dokumentationsnotat om det strukturelle provenu fra øvrig selskabsskat på www.fm.dk*.



Anm.: Det strukturelle provenu fra registreringsafgiften til og med 2007 var fastsat til 1,2 pct. af BNP, men er siden justeret til 1¼ pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

Registreringsafgiften

De faktiske indtægter fra registreringsafgiften er karakteriseret ved relativt store og forholdsvist bratte udsving, *jf. figur 7*. Det gennemsnitlige faktiske provenu udgjorde over en længere årrække omkring 1,2 pct. af BNP.¹⁴

Det strukturelle provenu fra registreringsafgiften er fastsat til ca. 1,2 pct. af BNP til og med 2007. Der antages herefter en lineær tilpasning af det strukturelle provenu frem mod 2014. Det strukturelle provenu i 2014 og frem er beregnet ud fra en række forudsætninger med nybilsalget, bilernes størrelse og brændstoføkonomi, *jf. særskilt dokumentationsnotat om det strukturelle provenu fra registreringsafgiften*.

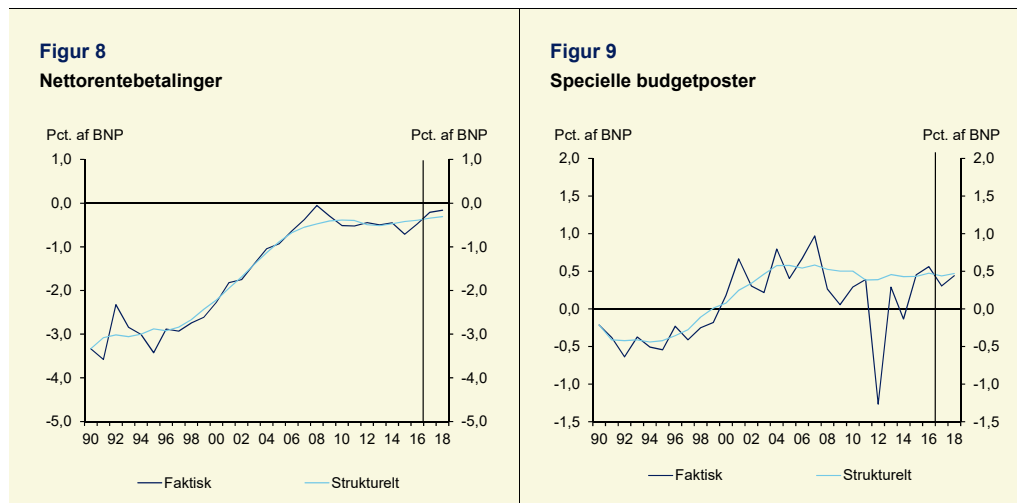
Fra slutningen af 2015 bliver der endvidere taget højde for nedsættelsen af registreringsafgiften over skalaknækket fra 180 pct. til 150 pct., som blev vedtaget med finansloven for 2016. Tilsvarende er den yderligere nedsættelse af registreringsafgiften med finansloven for 2017, hvor blandt andet skalaknækket for personbiler hæves fra 84.500 kr. til 106.000 kr., indregnet fra slutningen af 2016. Det strukturelle provenu udgør samlet set ca. 0,9 pct. af BNP i perioden 2014-2018.

Nettorentebetalinger

Ligesom det er tilfældet med nordsøindtægterne, er det vanskeligt at beregne et decideret strukturelt niveau for de offentlige nettorentebetalinger.¹⁵ Derfor er der

¹⁴ Det gennemsnitlige årlige faktiske provenu fra registreringsafgiften udgør 1,19 pct. af BNP for perioderne 1970-2007, 1980-2007 og 1990-2007.

også her anvendt et syvårs glidende centreret gennemsnit til beregning af et trendmæssigt niveau for nettorentebetalingerne¹⁶, jf. figur 8.



Anm.: I figur 8 indebærer en negativ værdi for nettorentebetalingerne, at de offentlige renteudgifter overstiger de offentlige renteindtægter. I figur 9 indgår der forhold af ekstraordinær karakter i det faktiske niveau, herunder tilbagebetaling af efterlønsbidrag på 28½ mia. kr. i 2012. Disse renses ud i beregningen af det strukturelle niveau.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017.

Det bemærkes, at de faktiske nettorentebetalinger som oftest ligger forholdsvis tæt på det beregnede trendmæssige niveau. Det betyder, at korrektionerne for udsving i nettorentebetalingerne i forbindelse med opgørelsen af den strukturelle saldo typisk er ret beskedne. Den klare tendens til en forbedring af de offentlige nettorentebetalinger 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. Det skal ses i lyset af en nedbringelse af den offentlige gæld og en generel tendens til lavere renter.

Specielle budgetposter

Ligesom det er tilfældet med nordsøindtægterne og de offentlige nettorentebetalinger er der række specielle budgetposter, jf. boks 3, som det er vanskeligt at beregne et decideret strukturelt niveau for. Disse specielle budgetposter (netto) har fluktueret en del henover årene og har samtidig ikke udvist en entydig tendens de seneste to årtier, jf. figur 9. Derfor er der også her anvendt et syvårs glidende centreret gennemsnit til beregning af et trendmæssigt niveau for disse budgetposter.¹⁷

¹⁵ De offentlige renteudgifter (netto) er givet ved forskellen mellem de offentlige renteudgifter og renteindtægter (inkl. udbytter af offentlige selskaber og overskud af Nationalbanken, men ekskl. udbytter fra Nordsøfonden, som indgår i nordsøindtægterne).

¹⁶ Det syvårs glidende gennemsnit dækker de år, der er fastlagt udgiftslofter for (aktuelt til og med 2020). Gennemsnittet er gradvist indfaset i 1990.

¹⁷ Det syvårs glidende gennemsnit dækker de år, der er fastlagt udgiftslofter for (aktuelt til og med 2020). Gennemsnittet er gradvist indfaset i 1990.

Boks 3**De specielle budgetposter**Udgiftssiden

På udgiftssiden udgøres de specielle budgetposter blandt andet af driftsudgifter til non-profit institutioner, diverse kapitaludgifter såsom køb af jord og rettigheder (netto), kapitaloverførsler til selskaber og husholdninger samt køb af bygning og andre eksisterende investeringsgoder.

Særligt om investeringen i kampfly

På linje med offentlige køb af bygninger påvirker anskaffelsen af kampfly i perioden 2021-2026 den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Det skal ses i lyset af, at der er betydelig usikkerhed forbundet med investeringsprofilen, herunder om anskaffelsen (leveringen) vil blive realiseret i de forudsatte år. Den strukturelle saldo påvirkes således med trenden i udgifterne frem for den direkte virkning af anskaffelsen i de enkelte år.

Indtægtssiden

På indtægtssiden udgøres de specielle budgetposter af en række drifts- og kapitalindtægter blandt andet i form af overskud i offentlig virksomhed, overførsler fra indenlandske sektorer og kapitalskatter (afgift af dødsboer og gaver).

Særligt om indtægterne fra aktieindkomstskatten

I forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, august 2016 blev der indarbejdet en metodejustering vedrørende behandlingen af indtægter fra aktieindkomstskat i opgørelsen af den strukturelle saldo. Det skal ses i sammenhæng med, at de offentlige indtægter fra aktieindkomstskat i perioder er præget af høj volatilitet, som følge af udsving på de finansielle markeder. Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt med en sådan volatilitet i beregningen af den årlige strukturelle stilling på de offentlige finanser. Metodejusteringen indebærer, at det strukturelle niveau af indtægterne fra aktieindkomstskatten – på linje med en række andre volatile poster på de offentlige finanser – beregnes som et syvårs glidende gennemsnit frem for, at indtægterne får fuld virkning på den strukturelle saldo i et givet år¹⁸.

Udsvingene i de specielle budgetposter er særskilt store siden starten af 00'erne, hvilket blandt andet hænger sammen med ekstraordinære forhold (engangsforhold), som korrigeres helt ud af den strukturelle saldo.¹⁹ I 2012 er de specielle budgetposter fx påvirket negativt af engangsudgifterne i forbindelse med tilbagebetalingen af efterlønsbidrag, mens de i 2013-2015 endvidere påvirkes årligt med i størrelsesordenen knap 7½ mia. kr. af ekstraordinær ned- og afskrivning af skatte- og afgiftsrestancer. Nedskrivningen skal ses i sammenhæng med en ændret behandling af offentlige skatte- og afgiftsrestancer i nationalregnskabet.

Engangsforhold, som ikke påvirker de offentlige finanser via de specielle budgetposter, herunder de ekstraordinære indtægter i forbindelse med omlægning af kapitalpensioner, beskrives nærmere nedenfor.

Engangsforhold

De offentlige finanser kan, som nævnt, i nogle år være påvirket af engangsforhold, dvs. særlige forhold af ikke-tilbagevendende karakter. Disse forhold påvirker den offentlige faktiske saldo, men uden at have særlig betydning for det finanspolitiske råderum. Derfor korrigeres disse forhold ud, når den underliggende stilling på de offentlige finanser, betragtes.

¹⁸ Dog således, at virkninger af eventuelle diskretionære politikændringer indregnes direkte i det strukturelle provenu i udgiftsloftsårene på linje med diskretionære ændringer i bo- og gaveafgiften.

¹⁹ I beregningen af det trendmæssige niveau for de specielle budgetposter ses der bort fra disse exceptionelle forhold, men de indgår i de faktiske specielle budgetposter år for år.

I 2013-2015 er de offentlige finanser eksempelvis påvirket af omlægninger af kapitalpensioner i forbindelse med skattereformen (2012), Vækstplan DK (2013) samt pensionspakke (2014), *jf. tabel 3*. Med pensionspakken blev det samtidig muligt for personer over 60 år at få udbetalt eller omlagt opsparede midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) med en skatterabat.

I 2013 og 2014 er indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL) desuden øget midlertidigt med 2 mia. kr. grundet omtegning af gennemsnitsrenteprodukter i pensionselskaberne. Det midlertidige merprovenu bliver dog modsvaret af et tilsvarende mindreprovenu over årene 2017-2019.²⁰

Engangsforholdene fremgår af *tabel 3* og dokumenteres løbende i de økonomiske redegørelser.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mia. kr.						
Engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsordning	29½	59¼	15½	-	-	-
Fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensionsafgiften ¹⁾	5¼	2¼	-1½	-1½	-1½	-1½
Engangsindtægter fra fremrykket beskatning af indestående i LD	-	-	10	-	-	-
Omtægning af gennemsnitsrenteprodukter ²⁾	2	2	-	-	-1	-2

1) Antages ligeligt fremrykket fra 2015-2019.

2) I forbindelse med at visse pensionselskaber omtegner gennemsnitsrenteprodukter til markedsrenteprodukter, kan der opstå en tidsmæssig forskydning i forhold til PAL-provenuet.

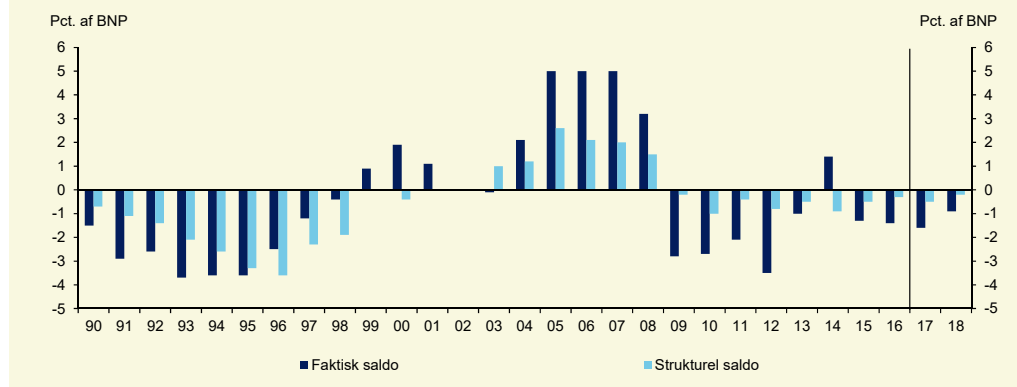
5. Den strukturelle saldo i perioden 1990-2018

Med afsæt i historiske tal for den faktiske offentlige saldo til og med 2015 samt skøn for årene 2016-2018 er den beregnede strukturelle saldo for perioden 1990-2018 vist i *figur 10*.

Det fremgår, 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 svinger således i perioden 1990-2018 mellem et overskud på ca. 5 pct. af BNP i 2005/2006 og et underskud på knap 4 pct. af BNP i 2012, mens den strukturelle offentlige saldo varierer mellem et beregnet overskud på knap 2¼ pct. af BNP i 2007/2008 og et underskud på ca. 2¾ pct. af BNP i 1996. Fluktuationerne i den strukturelle saldo er med andre ord omtrent halvt så store som udsvingene i den faktiske offentlige saldo set over perioden 1990-2015 som helhed.

²⁰ Udover de nævnte engangsforhold indgår tilbagebetalingen af efterlønsbidraget i 2012 og de ekstraordinære ned- og afskrivning af skatte- og afgiftsrestancer i 2013-2015 også i en samlet opgørelse af engangsforholdene, *jf. forrige afsnit*.

Figur 10
Faktisk og strukturel saldo, 1990-2018



Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017.

Udviklingen i den strukturelle saldo i perioden 1990-2015 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 midten af 00'erne forbedredes den strukturelle saldo gradvist, hvilket blandt andet afspejler et mærkbart fald i den strukturelle ledighed (primært afledt af arbejdsmarkedsreformer), men også tendensen til større nordsøindtægter og lavere offentlige rentebetalinger (netto). Den øvrige finanspolitik i denne periode var overordnet set lempelig 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.

Siden 2011 har finanspolitikken været planlagt med sigte på en gradvis tilpasning fra det lempelige niveau under finanskrisen samt at de strukturelle underskud skal holde sig inden for budgetlovens underskudsgrænse og reduceres mod strukturel balance. Udviklingen i den strukturelle saldo fra 2015 og frem til 2018 er beskrevet mere indgående i afsnittet nedenfor om år til år ændringer i struktursaldoen.

Tabel 4 viser mere detaljeret den konkrete beregning af den strukturelle saldo i 2015-2018. Beregningen tager som nævnt afsæt i den faktiske saldo (1), som korrigeres for konjunktursituationens skønnede påvirkning af de offentlige finanser (2) og de særlige posters afvigelse fra deres skønnede strukturelle niveauer (3-9).

Eksempelvis beregnes det strukturelle underskud til 0,5 pct. af BNP i 2017 med udgangspunkt i et skønnet faktisk underskud på 1,9 pct. af BNP. Da de aktuelle konjunkturer (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) er en smule

svagere end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den svækkelse, som de svagere konjunkturer medfører. Den beregnede svækkelse herfra udgør ca. 0,3 pct. af BNP i 2017. Den negative effekt fra konjunkturerne er lavere i 2017 end i fx 2016, hvilket skyldes, at både beskæftigelsen og produktionen kommer tættere på deres strukturelle niveauer. I 2018 forventes produktionen og beskæftigelsen at være omtrent normaliseret, og konjunkturgabet vil således være ca. nul.

Tabel 4
Fra faktisk til strukturel saldo

	2015	2016	2017	2018
Pct. af BNP				
1. Faktisk saldo	-1,3	-0,9	-1,9	-0,9
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>				
2. Konjunkturgab	0,9	0,6	0,3	0,0
3. Selskabsskat ¹⁾	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
4. Registreringsafgift	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
5. Pensionsafkastskat	0,0	-0,5	0,9	0,8
6. Nordsøindtægter ²⁾	0,7	0,7	0,4	0,1
7. Nettorenteindbetalinger og udbytter ¹⁾	0,3	0,1	-0,1	-0,1
8. Specielle budgetposter ³⁾	0,0	-0,1	0,1	0,0
9. Øvrige forhold ⁴⁾	-1,0	0,2	0,1	0,1
10. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9)⁵⁾	-0,6	-0,2	-0,5	-0,2
<i>Memopost: Sammenvejet konjunkturgab</i>	-1,2	-0,8	-0,4	0,0

1) Ekskl. indtægter vedr. nordsoaktiviteter.

2) Det strukturelle niveau er i loftsårene (dvs. aktuelt frem mod 2020) baseret på det strukturelle provenu ved fastsættelse af udgiftslofterne (hvv. Opdateret 2020-forløb, september 2015 for 2015-2019 og 2020-fremskrivning fra august 2016 for 2020) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordso-provenuer, jf. notatet "Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen" på www.fm.dk. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn svarer til -0,06 pct.af BNP i 2015, -0,09 pct.af BNP i 2016-2019 og til -0,02 pct.af BNP i 2020. Herudover justeres provenuet for de direkte konsekvenser for nordsøindtægterne i udgiftsloftsårene af den indgåede aftale om genopretning af Tyra-feltet.

3) Indeholder diverse drifts- og kapitaloverførsler (netto) samt korrektion for ekstraordinære ned- og afskrivninger af skatterestancer i 2015 på ca. 22¼ mia. kr. fordelt over 2013-2015 mv.. I 2018 er der endvidere korrigeret for investeringen af kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit.

4) Indeholder korrektion for PSO-afgiften til og med 2016, forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbi-standen. Herudover korrigeres der for følgende engangsforhold: Engangsindtægter på ca. 25½ mia. kr. i 2015 afledt af *Pensionspakken* fra oktober 2014. Afledt af skatterabatten vedrørende omlægning af eksisterende kapitalpensioner anslås de ordinære indtægter at være fremrykket med hhv. godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 2 mia. kr. i 2014 fra perioden 2015-2019. Herudover korrigeres der for ændret indfasning af EU-rabatten mellem 2015 og 2016 svarende til korrektionen af udgiftslofterne. Øvrige forhold indeholder også en omregning af strukturel saldo i pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP. I 2015 og 2016 er der desuden korrigeret for nye oplysninger om de offentlige indtægter, som endnu ikke vurderes afspejlet i Danmarks Statistiks opgørelse af den faktiske offentlige saldo.

5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den faktiske offentlige saldo korrigeres derudover også for udsving i en række særlige poster, herunder pensionsafkastskat og nordsøindtægter, hvis lave faktiske

niveauer i 2017 bidrager til, at den strukturelle saldo ligger over den faktiske saldo. Herudover korrigeres der for øvrige forhold, som navnlig skal ses i lyset af, at der i nogle år kan være engangsførhold – dvs. særlige forhold af ikke-tilbagevendende karakter – der påvirker den faktiske saldo uden at have betydning for det finanspolitiske råderum.

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 en vis 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 egentlige *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) samt et bidrag fra udviklingen i den strukturelle beskæftigelse. Hertil kommer ændringer i de beregnede strukturelle/trendmæssige niveauer vedrørende pensionsafkastskat, nordsøindtægter, nettorentebetalinger, specielle budgetposter, overførsler fra udlandet samt den strukturelle produktivitetsvækst.

Dekomponeringen er ikke udtømmende, og der vil derfor være en (uforklaret) residual, som blandt andet kan afspejle ændringer i efterspørgselssammensætningen og andre forhold, som ikke opfanges i beregningen af den strukturelle saldo. En residual tæt på nul vil i givet fald indikere, at den *bottom-up* baserede dekomponering er på linje med den mere *top-down* baserede beregning af den strukturelle saldo.

Ændringen i den strukturelle saldo fra 2015 til 2018 kan skønsmæssigt dekomponeres på baggrund af bidraget fra finanspolitikken målt ved de direkte provenuer, samt ændringer i en række strukturelle forhold, *jf. tabel 5*.

Den strukturelle saldo forbedres fra 2015 til 2016 med 0,4 pct. af BNP. Udviklingen i finanspolitikken tilsiger en forbedring på 0,4 pct. af BNP, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med faldende udgifter til indkomstoverførsler. En stigende strukturel beskæftigelse, der i høj grad afspejler øget arbejdsudbud fra de senere års reformer, bidrager også positivt til forbedringen af den strukturelle saldo. I modsat retning trækker et aftagende nordsøprovenu og en lav underliggende produktivitetsvækst.

Fra 2016 til 2017 er den strukturelle saldo forværret med 0,2 pct. af BNP. Et aftagende nordsøprovenu og en lav underliggende produktivitetsvækst svækker samlet set den strukturelle saldo, mens stramningen af finanspolitikken er mindre end det foregående år. I modsat retning trækker en stigende strukturel beskæftigelse, som isoleret set forbedrer saldoen.

Fra 2017 til 2018 er den strukturelle saldo forbedret med 0,2 pct. af BNP, hvilket blandt andet afspejler en stramning af finanspolitikken drevet af faldende udgifter til indkomstoverførsler og en forudsat normalisering af de offentlige investeringer. På linje med de foregående år bidrager en stigning i den strukturelle beskæftigelse til en forbedring af de offentlige finanser, mens aftagende nordsøindtægter samt lav underliggende produktivitetsvækst isoleret svækker den strukturelle saldo.

Tabel 5
År til år-ændring i den strukturelle offentlige saldo

	2015	2016	2017	2018
Pct. af BNP				
Strukturel saldo	-0,6	-0,2	-0,5	-0,3
Ændring i strukturel saldo		0,4	-0,3	0,2
Bidrag til ændring:				
Provenuer fra finanspolitikken ¹⁾		0,4	0,1	0,3
Strukturel beskæftigelse		0,2	0,2	0,2
Pensionsafkastskat		0,0	0,0	0,0
Nordsøindtægter		-0,1	-0,2	-0,2
Nettorentebetalinger		0,0	0,0	0,0
Specielle budgetposter		0,0	0,0	0,1
Overførsler til udlandet		0,1	-0,1	0,0
Strukturel produktivitetsvækst ²⁾		-0,1	-0,1	-0,1
Andre forhold (residual) ³⁾		-0,1	-0,2	0,0

- 1) Baseret på de direkte provenuer til finanseffektberegningen, dog er de skattepligtige indkomstoverførsler her opgjort *efter* skat.
- 2) Provenuerne fra finanspolitikken er blandt andet opgjort i forhold til en forudsat produktivitetsvækst på 1¼ pct. årligt. I 2016-2018 er den underliggende produktivitetsvækst imidlertid svagere. Opgjort i forhold til den underliggende produktivitetsvækst svarer provenuvirkningerne af finanspolitikken til 0,3 pct. af BNP i 2016, -0,0 i 2017 og til 0,2 pct. af BNP i 2018.
- 3) Kan blandt andet afspejle ændringer i efterspørgsels sammensætningen, forskydninger i pensionsind- og udbetalinger samt husholdningernes nettokapitalindkomster mv.

Kilde: Egne beregninger.

Bilag 1

Beregningsmetoden og de bagvedliggende principper er grundlæggende baseret på metoden beskrevet i *Beregning af den strukturelle offentlige saldo*, jf. *Finansministeriets arbejdsrapport nr. 17 (2005)*. De større justeringer der er foretaget efterfølgende dokumenteres på www.fm.dk og i de økonomiske redegørelser samt konvergensprogrammer.

Tilpasningerne af metoden til beregning af strukturel saldo siden 2005 indebærer primært:

- at konjunkturgabet, der indgår i beregningen, er ændret fra beskæftigelsesgabet til en sammenvejning af output- og beskæftigelsesgabet, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2009*.
- at det strukturelle niveau for nordsøindtægterne løbende opdateres med ændringer i de varige nordsøindtægter, jf. *Økonomisk Redegørelse, maj 2008*. Dette blev med Danmarks Konvergensprogram 2016 udvidet til at gælde i alle fire udgiftsloftår, jf. *dokumentationsnotatet om metodejustering for de strukturelle indtægter fra Nordsøen*.
- at der korrigeres særskilt for udsving i registreringsafgiftsprovenuet, jf. *Økonomisk Redegørelse, maj 2009*.
- at de strukturelle niveauer for registreringsafgiften og øvrig selskabsskat er genberegnet i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*, jf. også *dokumentationsnotater om det strukturelle provenu fra registreringsafgift og fra øvrig selskabsskat på www.fm.dk*.
- at de offentlige finansers konjunkturfølsomhed i forhold til udsving i output- og beskæftigelsesgab blev genberegnet i forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet. Endvidere blev de strukturelle niveauer for overførsler til udlandet, som er omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter, sat lig de faktiske udgifter for at sikre parallelitet mellem udgiftsvirkningen under loft og virkningen på strukturel saldo, jf. *dokumentationsnotat om opdatering af metoden til beregning af strukturel saldo i lyset af hovedrevisionen af nationalregnskabet, efteråret 2014 på www.fm.dk*.
- at det strukturelle niveau for indtægterne fra aktieindkomstskatten beregnes som et syvårs glidende gennemsnit – på linje med andre volatile poster – frem for at indtægterne får fuld påvirkning i et givet år, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2016*.
- at de særlige poster, der beregnes strukturelt via et gennemsnit er gennemgået. I den forbindelse er enkelte poster omlagt lige som metoden for det syv-års glidende gennemsnit er udvidet til og med sidste udgiftsloftår, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2017*.

Metoderne til beregning af outputgab, ledighedsgab mv., som indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo, er løbende beskrevet i Finansministeriets publikationer og dokumentationsnotater, herunder *Opdatering af Finansministeriets beregning af konjunkturgab og strukturelle niveauer, februar 2015*. Principperne og modelkonceptet bag beregningen har overordnet været uændret siden 2004.