

Strukturel saldo

Oplæg på Nationaløkonomisk Forenings årsmøde
Koldingfjord, 15-16. januar 2016

John Smidt i De Økonomiske Råds sekretariat
www.dors.dk

Agenda

- Kort om de finanspolitiske rammer
- Hvad er den strukturelle saldo
 - To metoder – Finansministeriets vs. DØR's
 - Forskelle og ligheder – fordele og ulemper
- Og hvad så?

De finanspolitiske rammer

Historiske erfaringer i Danmark

Grundlæggende gode – men med plads til forbedringer

- Fremadrettet fokus
 - Finanspolitisk holdbarhed og tradition for mellemfristede planer
 - 2005-, 2010- 2015- og 2020-planer – og måske snart en 2025-plan
- Men også...
 - Systematiske budgetoverskridelser i 00'erne
 - For slap finanspolitik i midt 00'erne – bl.a. som følge af nominalprincippet...
 - "Ikke-udmøntede" krav i planerne
 - Problemer i EU => Behov for opstramning => Nye regler (Six-pack, two-pack osv.)
 - Årlige krav til den strukturelle saldo Fiscal Compact
- I Danmark: Kravet til **strukturel saldo** indskrevet i budgetloven

Finanspolitiske mål-hierarki

Mange mål alene i de nationale rammer (hertil kommer EU-regler)

- Finanspolitisk holdbarhed og mellemfristet saldomål
 - Mellemfristet saldo mål er fastlagt, så langsigtet holdbarhed nås
- Strukturelt underskud på maksimalt ½ pct. af BNP
 - Krav indskrevet i budgetloven. Skal gælde *årligt* (ved vedtagelse af finansloven)
- Udgiftslofter for fire år
 - Omfatter de fleste off. udgifter (ekskl. ledighedsrel. udg., renter og off. invest.)
 - Fastlægges så målet om strukturel saldo nås
- Sanktioner mod kommuner og regioner
 - Budgetoverskridelser modvirket. Problem måske snarere det modsatte...
- Skattestop
 - Forhindrer "dumme" skatter og øger forudsigelighed om skattebetalinger
 - Forhindrer "kloge" skatteomlægninger og øger uforudsigelighed om service
 - Nominalprincip særlig uheldigt!

Strukturel saldo

Strukturel saldo

Et bud på *"de offentlige finansers underliggende stilling"*

- Den faktiske saldo svær og dårlig at styre efter
 - Automatiske stabilisatorer bør have lov at virke
 - 3 pct. grænsen lægger dog en grænse (under ikke "ekstraordinære omstændigheder")
 - PAL-skat og andre svingende poster (og mulighed for prokurator-kneb)
- Strukturel saldo langt mere meningsfyldt
 - Faktisk saldo = Konj.bidrag + [Struk.bidrag + "Andre midlertidige forhold"]
 - Faktisk saldo = Konj.bidrag + Strukturel saldo
 - Det vil sige: *"Saldoen korrigeret for konjunktur og "andre forhold"*
- Hypotetisk, ikke-observerbar beregnet størrelse
 - Hvordan defineres en "normal konjunktursituation"?
 - Hvor meget påvirker konjunkturerne saldoen?
 - Hvor går skellen mellem "Andre forhold" og konjunkturerne?

Strukturel saldo

Finansministeriets (og budgetlovens) metode

- "Top-down"-metoden (med "bottom-up"-elementer):

$$SS = FS - \varepsilon \cdot (Konj.gap) + [S - S^*]$$

SS	Strukturel saldo
FS	Faktisk saldo
ε	Budgetelasticitet ($\approx \frac{3}{4}$)
Konj.gap	Sammenvejning af output gap og beskæftigelsesgap
S	"Særlige poster" (fx Nordsøskat, pensionsafkastskat mv.)
Korrektion for "særlige poster" er særdeles velbegrunderet ift. fx EU's rene top-down	

$$SS = [Faktisk stilling på "normale poster" - \varepsilon \cdot (Konj.gap)] + [Strukturelt niveau for "særlige poster"]$$

Strukturel saldo

DØR's foretrukne metode

- "Bottom-up"-metoden:

$$SS = \sum_i P_i^*$$

SS

Strukturel saldo

P_i^*

Strukturelt niveau for post_i

$$SS = [\textit{Strukturelt niveau for de "normale poster"}] + [\textit{Strukturelt niveau for "særlige poster"}]$$

- Strukturelle niveauer:

- $P^* = t \cdot Y^*$

Sats gange strukturelt grundlag – fx skatter og dagpenge

- $P^* = P$

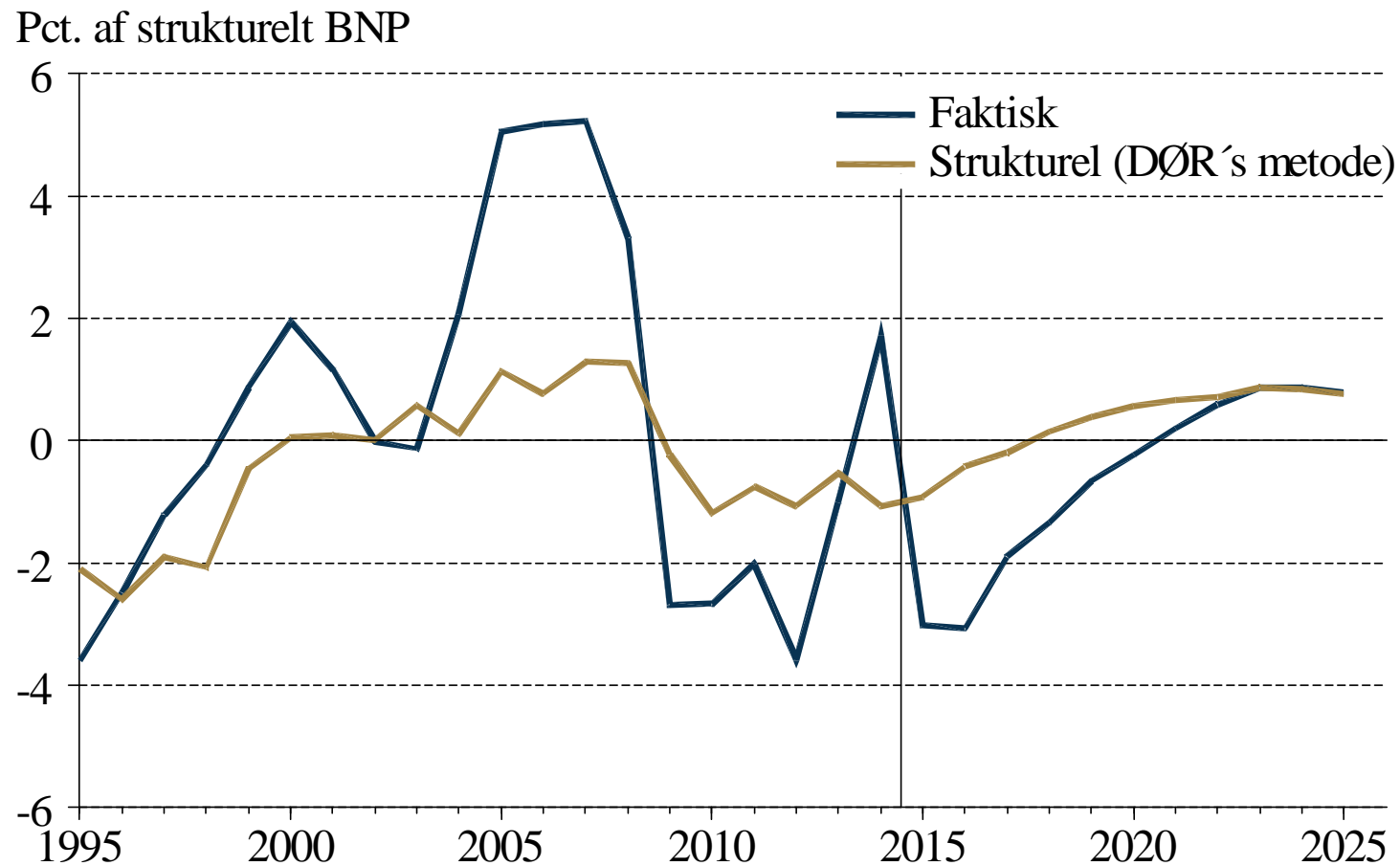
"Altid strukturelt" – fx offentligt forbrug

- $P^* = \bar{P}$

Historisk gennemsnit – fx nettorenteudgifter

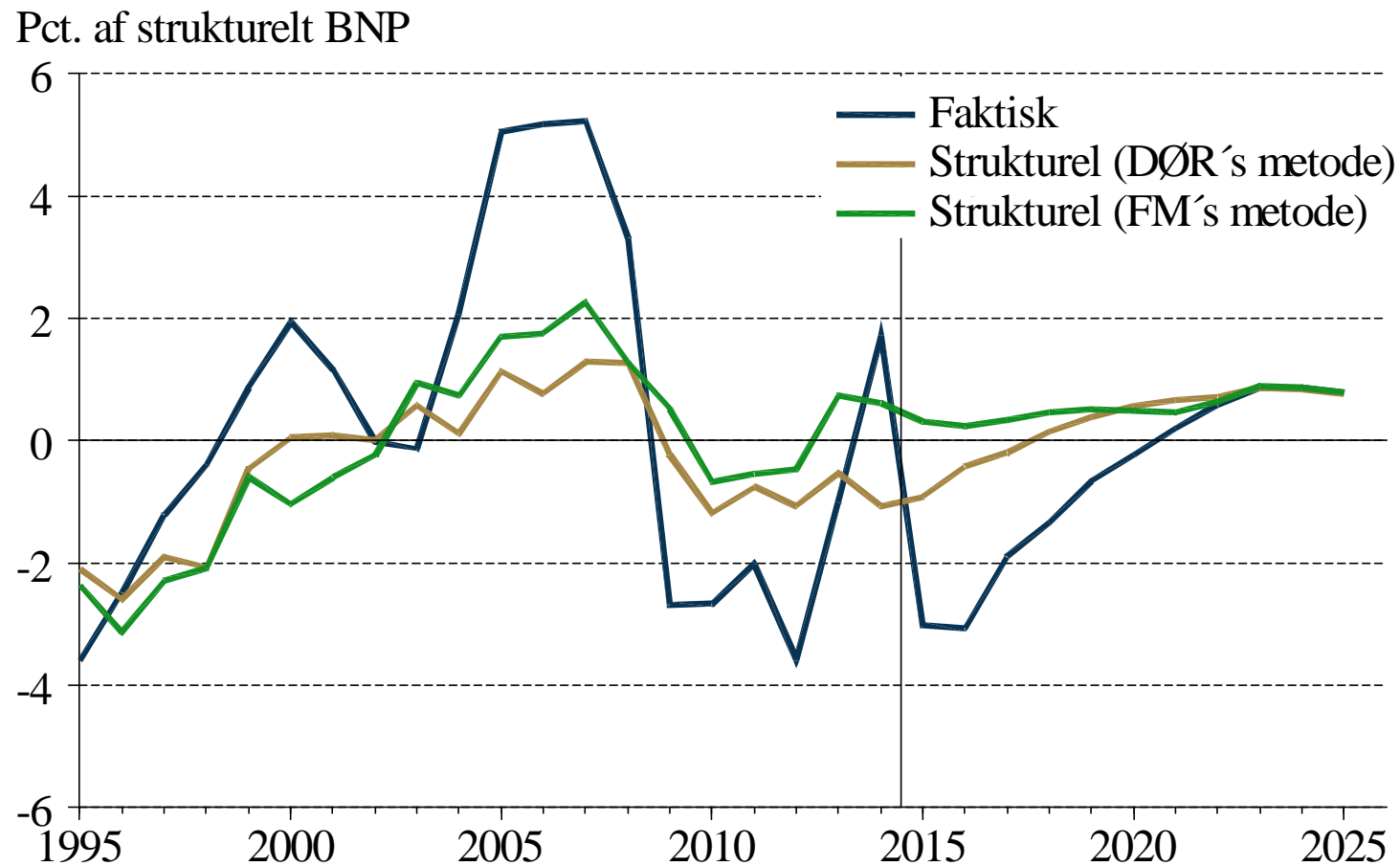
Faktisk og strukturel saldo

På én måde ...



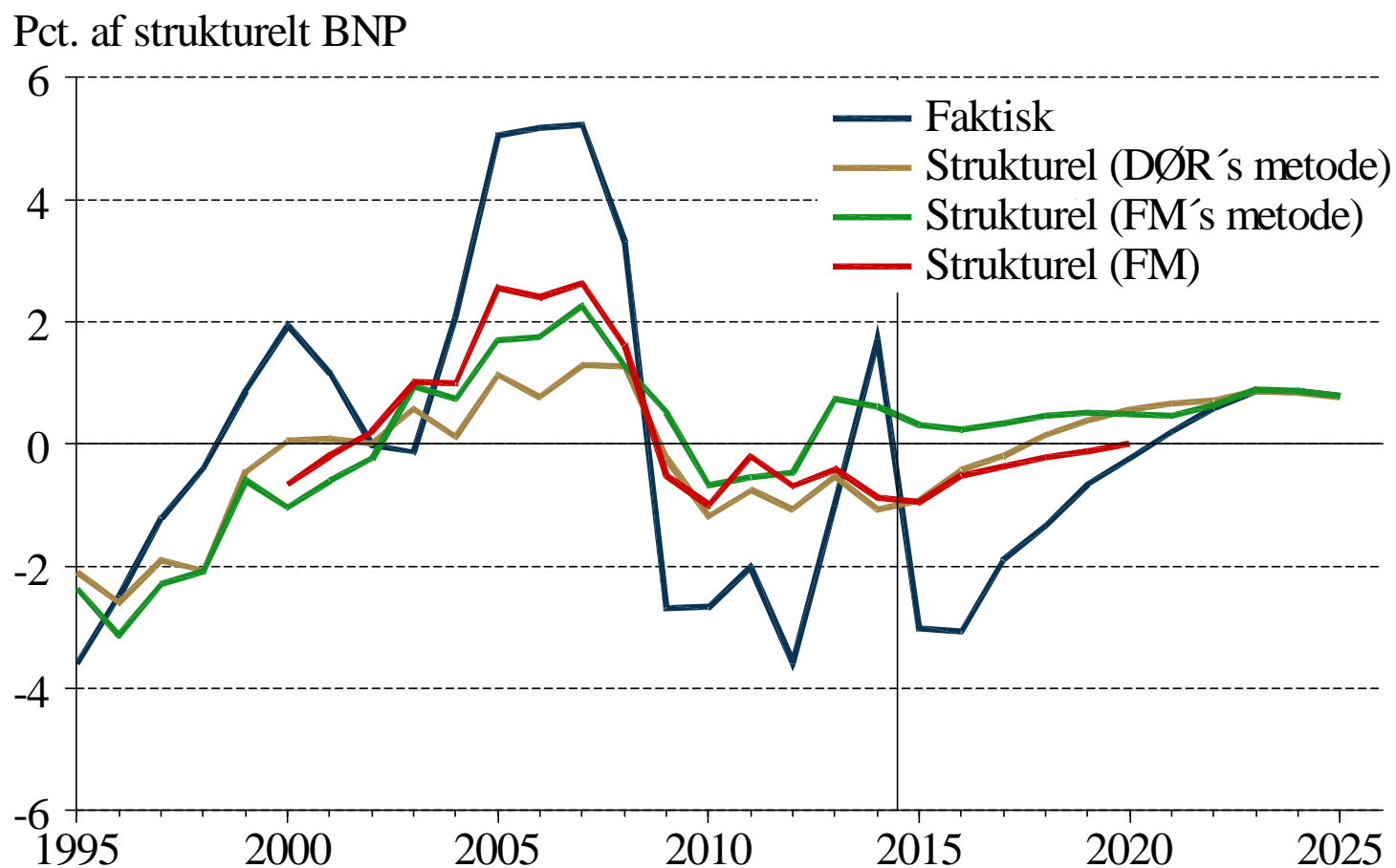
Faktisk og strukturel saldo

På én måde ... og på en anden ...



Faktisk og strukturel saldo

På én måde ... og på en anden ... og en tredje



Hvad ligger bag forskellene

- Forskel *mellem FM og DØR* (med samme metode), dvs. **rød** vs. **grøn**
 - Helt overvejende forskel er vurdering af strukturelle niveauer
 - Gælder både historisk og fremadrettet
 - DØR ser aktuelt mere positivt på den strukturelle arbejdsstyrke
 - Medfører større gap (numerisk) => større del af faktisk underskud kan tilskrives konjunktur => bedre strukturel saldo hos DØR
 - Omvendt i 00'erne
- Forskel *mellem de to metoder*, dvs. **grøn** vs. **brun**
 - Ikke konsekvente korrektioner i FM's metode
 - Fx behandling af unormalt lave renter (PAL-skat vs. rentefradragsret)
 - Sammensætning af konjunkturerne ikke altid den samme
 - Fx *ekstraordinært* højt forbrug i højkonjunktur => afgiftsniveau højere (end budgetelasticiteten "rensner ud"); implicerer, at budgetelasticitet ikke konstant
 - Andre midlertidige udsving i skatter mv.
 - FM-metoden specialbehandler fx PAL, Nordsø og selskabsskat, men andre skatter kan være "uforståeligt høje"

Afslutning (I)

- Strukturel saldo *er* særdeles nyttig på mellemlangt sigt
 - Nødvendigt at skelne mellem konjunktur og struktur
 - Tvivlsomt redskab på den korte bane (men bedre end faktisk saldo!)
 - År-til-år krav var oprindeligt ikke indtænkt i den nationale budgetlov
 - Men så kom EU på banen med Fiscal Compact...
 - Årligt krav til strukturel saldo bør måske diskuteres...
- Begge metoder er følsomme overfor revisioner
 - FM's stramning på 1½ pct. fra 2010-13, der forsvandt
 - Revurdering af strukturel arbejdsstyrke flytter også niveauet
 - En (historisk) nationalregnskabsrevision af BNP-niveauet kan ændre vurdering af gap
 - Flytter alt andet lige vurdering af strukturel saldo med Finansministeriets metode
- To beregninger bidrager til forvirring
 - Overordnet er det dog den samme historie, der fortælles
 - Ingen ved, hvem der har ret – eller hvilken metode der er "bedst"

Afslutning (II) – pros & cons

- Udfordring at kommunikere
 - Gælder begge metoder, men et særligt problem ved DØR's metode er måske, at sammenhæng til "outputgap" er mindre klar (*konj.bidrag fremkommer residualt*)
 - Omvendt åbner DØR's metode for *fuld dekomponering* ned på enkeltposter
- DØR's metode kræver en lang række antagelser
 - Kan virke arbitrære, men har den fordel, at der er eksplicitte
- FM's *metode* er relativt nem at dokumentere
 - *Men resultatet* (i fremskrivninger) kræver doku. af skøn for *faktisk* saldo. Meget svært..
- DØR's metode giver sigtelinjer til mellemfristede fremskrivninger
- FM's metode kan føre til uforklarlige år-til-år-ændringer
 - "Støj" i faktiske tal kan ende i den strukturel saldo

Tak for opmærksomheden

Læs eventuelt mere om de finanspolitiske rammer,
formandskabets rolle som vagthund og
strukturel saldo på

www.dors.dk