

6. Regeringen vildleder om skat og velfærd

Det er et demokratisk problem, når regeringen ikke klart fremlægger dens prioriteringer mellem skat og service i sin 2015-plan. Regeringen benytter en selektiv tilgang til, hvordan udgifter og indtægter præsenteres samt betegner skattelettelser som fuld finansierede, selvom pengene reelt skal komme fra nye reformer, som en Arbejdsmarkedskommission skal fremlægge forslag til.

Når det for erfarne økonomer er et tidskrævende arbejde at finde ud af, hvad der er op og ned i regeringens årlige og langsigtede prioriteringer, så er det en nærmest umulig opgave for politikere og ikke mindst de journalister, der i løbet af en eftermiddag skal formidle det til hr. og fru Danmark. Ikke alene besværliggør det en seriøs debat om fremtidens prioriteringer mellem skat, velfærdsservice, investeringer mv., det udgør også et demokratisk problem.

Regeringen skal selvfølgelig reklamere for sine nye initiativer. Men det er kritiserbart, når det sker ved en fremstilling af ikke sammenlignelige og vildledende opgørelsesmetoder. Et af de seneste eksempler finder man i regeringens 2015-plan fra august 2007. Her bruger regeringen dels forskellige opgørelsesmetoder for indtægter og udgifter, dels akkumuleres tal for at få svimlende milliardbeløb. Der er ikke tale om, at regeringen angiver fejlagtige tal, men valg af opgørelsesmetode har karakter af en selektiv tilgang, der har ledt til misforståelser.

I regeringens 2015-plan fremgår det således indledningsvist, at:

"Kvalitetsreformen sætter rammerne for...den borgernære offentlige service... Der er afsat 10 mia. kr. de næste 4 år... Samtidig etableres en kvalitetsfond på 50 mia. kr., som skal medfinansiere et løft i

de fysiske rammer i den offentlige sektor... For at understøtte vækst, fremgang i beskæftigelsen og høj arbejdstid sættes skatten på arbejdsindkomst ned med 10 mia. kr."

(Kilde: Regeringen (august 2007), Mod nye mål - Danmark 2015, indledning)

Man får indtryk af, at der bruges seks gange så mange penge på offentlig service og offentlige investeringer som på skattelettelser.

Bruger man imidlertid sammenlignelige tal, vender konklusionen til, at der bruges tre gange så mange penge på skattelettelser som på offentlig service og offentlige investeringer. Således fremgår det af 2015-planen, at:

"kvalitetsfonden...reducerer isoleret set (de offentlige finanser varigt, også kaldet, red.) holdbarheden med 0,1 procent af BNP...Samlet medfører forudsætningerne om det offentlige forbrug en svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed på 0,1 procent af BNP...Forøgelsen af beskæftigelsesfradraget og højere grænser for mellem...skat svækker holdbarheden med 0,6 procent af BNP."

(Kilde: Regeringen (august 2007), Mod nye mål - Danmark 2015, side 59)

Regeringen præsenterer også denne sammenlignelige opgørelse af varige virkninger på de offentlige finanser (dvs. den

finanspolitiske holdbarhed) i 2015-planen, men man skal bladde frem til side 58-59 for at finde tallene, mens de usammenlignelige tal præsenteres i indledningen til 2015-planen og ved pressemødet.

Der findes ikke én rigtig opgørelsesmetode. Budskaberne er dog:

- Opgørelsesmetoden, hvor der bruges akkumulerede tal for at få svimlende milliardbeløb, som er tilfældet med tallene for kvalitetsfonden og kvalitetsreformen, er direkte vildledende.
- Fokus bør rettes mod opgørelsen af de varige virkninger på de offentlige finanser også kaldet virkningen på den finanspolitiske holdbarhed/råderummet, da denne opgørelsesmetode er sammenlignelig for udgifter og indtægter, der falder på forskellige tidspunkter. På finansloven er det selvfølgelig også relevant, hvad effekterne er på den offentlige saldo, finanseffekten mv. i det pågældende år.
- Det skal fremgå, hvor pengene til initiativer kommer fra, om der er tale om nye penge eller omprioriteringer, om pengene er sparet for derefter givet ud igen, hvor mange år pengene skal strækkes over, hvordan indfasningen sker mv. Ikke mindst skal de præsenterede tal være sammenlignelige.

Akkumulerede tal - en misvisende opgørelsesmetode

Regeringens kvalitetsfond til offentlige investeringer blev fremlagt som en massiv satsning;

"på 50 mia. kr., som i 2009-2018 medfinansierer et ekstraordinært løft i investeringerne i blandt andet sygehuse, sundhed, skoler og andre offentlige områder."

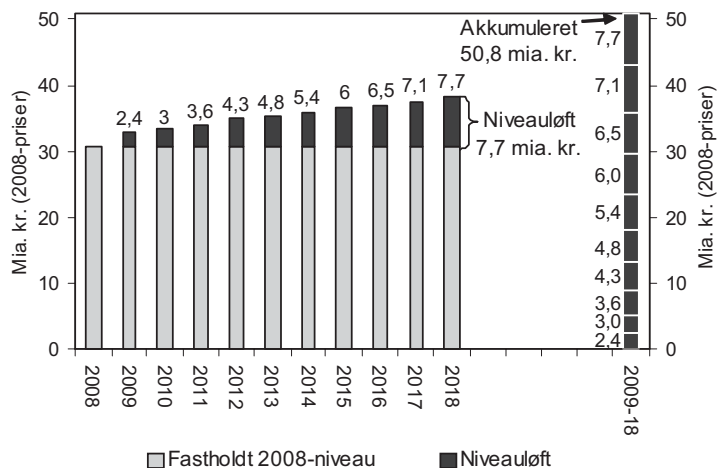
(Kilde: Regeringen (august 2007), Mod nye mål - Danmark 2015, side 45)

Efterfølgende har en række økonomer betegnet opgørelsesmetoden som "talmagi" og "bluff", en kritik som skyldes to forhold. For det første benytter regeringen en opgørelsesmetode, hvor man akkumulerer udgiftsløft år for år, hvorved man kan få et vilkårligt stort milliardbeløb ud af selv små løft, bare man akkumulerer over tilstrækkelig mange år. For det andet er det uhensigtsmæssigt at angive udgiftsløft over en tiårig periode i faste priser som en aktiv satsning, eftersom investeringsniveauet i faste priser ikke kan ses uafhængigt af, at økonomien er i vækst. Et mere retvisende mål er at se investeringsudgifterne i forhold til BNP.

Kvalitetsfonden dækker reelt over et niveauløft i de offentlige investeringer på 7,7 mia. kr. i 2008-priser, dvs. når der korrigeres for inflation, fra 2008 til 2018. Men ved at summere/akkumulere niveau-stigningerne i de enkelte år i forhold til et fastholdt 2008-niveau, dvs. summen af de mørke søjler i figur 1, fremkommer de godt 50 mia. kr., som regeringen reklamerer med.

Akkumulations-beregningen kan give et vilkårligt stort tal afhængigt af valg af slutår, hvilket kan illustreres ved følgende eksempler. Hvis man alternativt til at se frem til 2018 kun ser frem til 2015 - hvilket er pejlemærket for bl.a. serviceudgifterne i 2015-planen - er kvalitetsfonden på ca. 30 mia. kr. Ser man derimod frem til 2020, er fonden på ca. 70 mia. kr. under antagelse af, at niveauløftene i faste priser fortsætter stigningstakten. At opgørelsesmetoden er vilkårlig, afspejles af, at bare fem års forskel i slutår kan give en forskel på 40 mia. kr. i fondens størrelse.

Figur 1. Offentlige investeringer, 2008-2018 inkl. kvalitetsfond



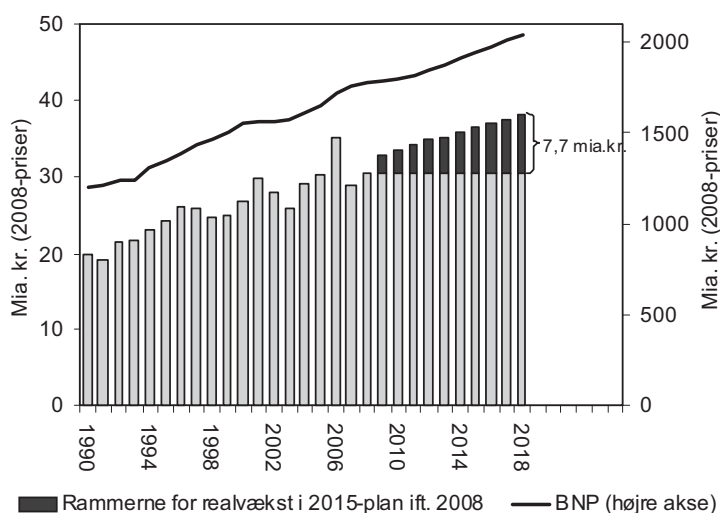
Kilde: Finansministeriet (10. september 2007), Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 74 af 29. august 2007 og AErådet.

Hvis regeringen regnede på samme måde i forhold til sine skattelettelser, vil skattelettelserne på knap 10 mia. kr. i løbet af ti år (svarende til den periode, der regnes med for kvalitetsfonden) svare til skattelettelser på ca. 100 mia. kr.

Investeringsniveau skal ses i lyset af, at økonomien er i vækst

I figur 2 zoomes ud fra figur 1. Figur 2 viser den historiske udvikling i de offentlige investeringer siden 1990 samt udviklingen i BNP-niveauet i faste priser. Billedet er overordnet, at investeringerne og BNP sti-

Figur 2. Offentlige investeringer, 1990-18, mia. kr. (2008-priser)



Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet og AErådet.

ger år for år målt i faste 2008-priser. Hvis der således er tale om et "ekstraordinært løft" i investeringerne fra 2009-18, er der også tale om ekstraordinære løft fra 1990 til 2008, og i så fald kan det vel næppe kaldes ekstraordinært.

At udgifterne stiger, selv når der korrigeres for inflation, skal ses i sammenhæng med, at produktivitetsvæksten år for år løfter BNP i faste priser og derved velstandsniveauet. Følger de offentlige investeringer ikke med velstandsudviklingen, vil kvaliteten blive fastfrosset, mens resten af økonomien udvikler sig, og kvaliteten vil derfor umiddelbart blive oplevet som stadig mere utidssvarende. Populært sagt betyder det, at de offentlige investeringer vil udgøre en stadig mindre del af samfundskagen.

Eksempelvis påpeger Infrastrukturkommissionen, at investeringerne i infrastruktur nødvendigvis må følge den økonomiske vækst:

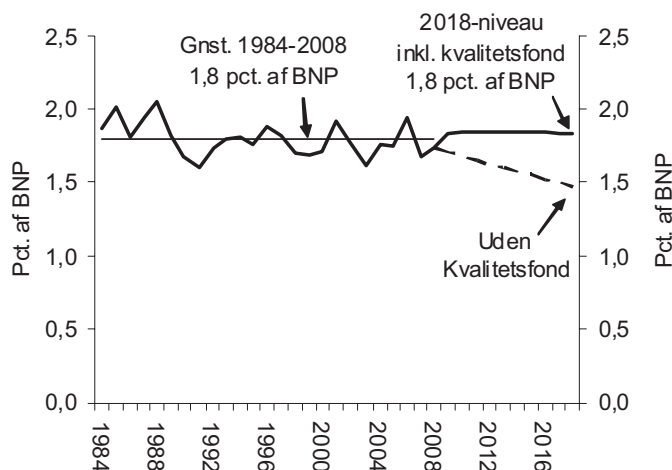
"Den økonomiske vækst er således formentlig den væsentligste baggrund for trafikudviklingen...Den økonomiske vækst indebærer en øget efterspørgsel efter transport. Det vil øge kravene til kapaciteten på det overordnede vej- og banelnet."

(Kilde: Infrastrukturkommissionen, 2007 og 2008).

I figur 3 er vist udvikling i de offentlige investeringer målt som andel af BNP. Figuren viser, at investeringerne - inklusive kvalitetsfonden - udgør 1,8 procent af BNP i 2018, hvilket er præcist samme andel af samfundskagen, som investeringerne i gennemsnit har udgjort de seneste 25 år. Også i det lys er det vanskeligt at tale om et ekstraordinært løft i forhold til det, som vi har set historisk.

Kvalitetsfonden sikrer blot, at offentlige investeringer i sygehuse, daginstitutioner, skoler, veje og baner mv. følger den generelle økonomiske velstandsudvikling.

Figur 3. Offentlige investeringer, 1984-2018, procent af BNP



Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet (10. september 2007), Finansministeriets svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 74 af 29. august 2007 og AErådet.

Uden kvalitetsfonden (dvs. ved et fastholdt 2008-niveau) vil de offentlige investeringer blive reduceret som andel af BNP. Det viser den stiplede kurve i figur 3.

Udviklingen i de offentlige investeringer som andel af BNP kan ikke stå alene, når kvaliteten af offentlige bygninger og anlæg mv. vurderes. Det er det offentlige kapitalapparat - og ikke de offentlige investeringer - der har betydning for den offentlige service. Investeringsniveauet i den offentlige sektor i perioden 1993-2007 har bevirket et faldende offentligt netto- og bruttokapitalapparat. Faldet i det offentlige kapitalapparat skal dog tages med forbehold, bl.a. på grund af en betydelig måleusikkerhed forbundet med opgørelsen af kapitalapparatet, der hviler på en række usikre forudsætninger om afskrivningsrater for maskiner og bygninger.

Også selektiv tilgang til, hvordan det offentlige forbrug præsenteres

Regeringen begyndte for alvor at benytte akkumulerede tal ved valget i 2005, og akkumulerede tal bruges også omkring det offentlige forbrug bl.a. i forbindelse med kvalitetsreformen og trepartsforhandlingerne. Men det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår der er tale om akkumulerede beløb, og hvornår der er tale om ni-

veauløft for den offentlige service. Det illustreres ved nedenstående to citater fra 2015-planen, hvor ordet "pøjle" bruges både om niveauløft og om akkumulerede tal.

- *"Der er afsat en kvalitetspøjle på 10 mia. kr. over de næste 4 år til initiativerne i regeringens udspil til kvalitetsreform - herunder trepartsaftalerne."*
- *"Globaliseringspøjlen indføres gradvist frem til 2012, hvor pøjlen udgør 10 mia. kr."*

Af tabel 1 - som ikke findes i 2015-planen - fremgår det, hvad der er niveauløft og hvad der er akkumulerede tal. Præsentationen af kvalitetsreformen og trepartsaftalerne er endnu et eksempel på brugen af akkumulerede tal. Kvalitetsreformens niveauløft i serviceudgifterne på 3 mia. kr. i 2011 fremstilles som et løft på 10 mia. kr. ved at akkumulere over fire år (fra 2008-2011).

Det er som sagt hensigtsmæssigt at opgøre udgifter og indtægter over tid relativt til samfundsøkonomien (BNP), netop fordi økonomien vokser. I regeringens 2015-plan fremgår det også, at *"udgifterne til offentlig service mv. kan vokse i takt med samfundsøkonomien frem mod 2015"*.

Tabel 1. Offentligt forbrug i 2015-planen

	2008	2009	2010	2011	2012	Niveauløft	Akkumuleret
	----- Mia. kr. (2008-priser) -----						
Kvalitetspøjle	1,6	2,6	2,9	3,0	2,0		10,1 (2008-11)
Globaliseringspøjle	4,1	6,2	8,2	9,2	10,3	10,3 (i 2012)	

Kilde: Finansministeriet (12. september 2007), Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 75 af 29. august 2007 og AErådet.

Efter 2015 forudsætter regeringen i 2015-planen, at "udgifterne til offentlige serviceydelser mv. følger den generelle velstandsudvikling (lønudviklingen) plus et demografisk betinget træk på disse serviceydelser".

Finansministeriet betegner dette som: "neutrale beregningsprincipper... Principperne sikrer, at antallet af ansatte per bruger af offentlige ydelser kan være konstant".

(Kilde: Finansministeriet (december 2006), Danmarks Konvergensprogram 2006 side 55).

Som det fremgår af figur 4, har det offentlige forbrug udgjort en forholdsvis konstant andel af BNP siden midten af 1980'erne. Det vil også være tilfældet frem mod 2015 - i hvert fald når man indregner det demografisk betingede udgiftstræk på de offentlige serviceydelser, som følger af den aldrende befolkning. Det fremgår af den stiplede kurve i figur 4.

Ses udgifterne til service og investeringer således i forhold til BNP, viser figur 3

og 4, at der ikke er tale om massive oprioriteringer af den offentlige sektor set i forhold til, hvad den generelle økonomiske udvikling tilsiger. Det kan man ellers fristes til at tro, hvis man alene blev præsenteret for de akkumulerede milliardbeløb i kvalitetsfonden og kvalitetsreformen.

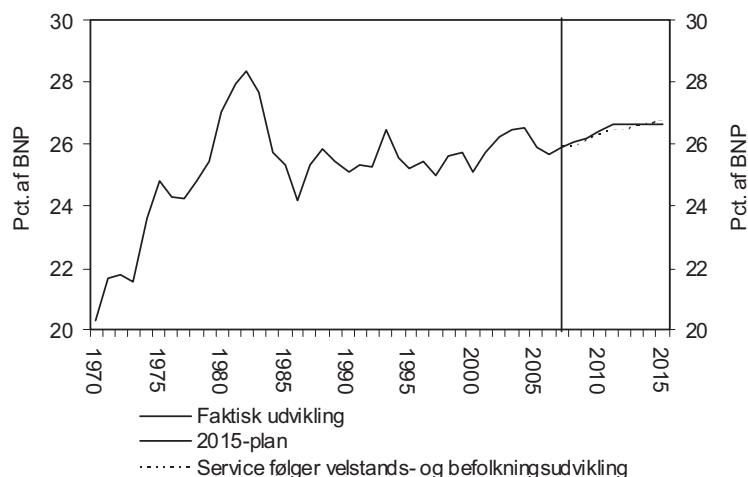
Varige virkninger - en sammenlignelig opgørelsesmetode

Et sammenligneligt mål for udgifter og indtægter er den såkaldte varige virkning, som også betegnes virkningen på den finanspolitiske holdbarhed eller "råderummet".

Omregningen til en varig virkning målt i procent af BNP betyder, at indtægter og udgifter kan sammenlignes, selv om de falder på forskellige tidspunkter.

Opgørelsesmetoden sikrer også, at tal opgjort som akkumulerede beløb, niveauløft eller virkninger i procent af BNP kommer på en sammenlignelig form, så man undgår en sammenblanding af tallene. Endvidere afslører opgørelsesmeto-

Figur 4. Offentligt forbrug som andel af BNP, 1970-2015



Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet og AErådet.

den, om der er tale om engangsløft eller permanente løft.

I 2015-planen fremgår det, at kvalitetsfonden varigt svækker de offentlige finanser med 0,1 procent af BNP. Omregnet til milliarder, svarer svækkelsen til ca. 1,8 mia. kr. målt i 2008-"niveau", dvs. både korrigeret for pris- og lønudviklingen. Det fremgår af tabel 2.

Ligeledes fremgår det af 2015-planen, at det offentlige forbrug ligeledes varigt svækker de offentlige finanser med 0,1 procent af BNP, svarende til 1,8 mia. kr.

Til sammenligning svækker lettelser af indkomstskatten i 2015-planen varigt de offentlige finanser med 0,5-0,6 procent af BNP, svarende til 9½ mia. kr.

Målt på varige virkninger fremgår det således af 2015-planen, at der bruges omtrent tre gange så mange penge på skattelettelser som på offentlig service og offentlige investeringer til sammen. Det fremgår af tabel 2.

Man kan også finde disse sammenlignelige og mere retvisende virkninger på den finanspolitiske holdbarhed i regeringens

2015-plan, men man skal bladre frem til side 58-59 for at finde tallene. For en uddybning af begrebet finanspolitisk holdbarhed kan henvises til AErådets publikation Økonomiske Tendenser 2007 side 56-58, "Hvad er finanspolitisk holdbarhed og råderum?".

Reformer skal igen betale for ufinansierede skattelettelser

Ifølge regeringens 2015-plan kræves der nye reformer, som kan øge de offentlige merindtægter med 14 mia. kr. via et løft i beskæftigelsen, for at finanspolitikken er langtidsholdbar. Regeringen nedsatte derfor Arbejdsmarkedskommissionen, som skal komme med forslag til beskæftigelsesreformer medio 2009.

Men hvordan kan det gå så galt, at der skal skaffes 14 mia. kr. og nedsættes en Arbejdsmarkedskommission, der skal foreslå nye reformer, blot to år efter, at der har været en Velfærdskommission og en velfærdsreform med samme formål? Nedenfor gennemgås kort, hvordan det er gået så galt.

Tabel 2. Virkning på den finanspolitiske holdbarhed ("råderummet")

	Procent af BNP	Mia. kr. ¹⁾
1. Lavere indkomstskat	0,5-0,6 ²⁾	-9,5
2. Offentligt forbrug	0,1	-1,8
3. Offentlige investeringer (Kvalitetsfond)	0,1	-1,8

1) Opgjort i 2008-pris- og lønkorrigerede enheder. Omregningen fra procent af BNP til mia. kr. 2008-pris- og lønkorrigerede enheder foretages ved at gange andelen målt i procent af BNP med BNP-niveauet i 2008, som skønnes til knap 1.800 mia. kr.

2) I regeringsudspillet "Mod nye mål - Danmark 2015" kostede lavere indkomstskat 0,6 procent af BNP. Den efterfølgende skatteaftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti er i "Mod nye mål - Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport" sat til at koste 0,5 procent af BNP.

Kilde: Regeringen, Finansministeriet og AErådet.

Med velfærdsreformen fra 2006 blev det vedtaget bl.a. at løfte grænserne for efterløn og folkepension. Velfærdsaftalen bevirkede, at finanspolitikken var omtrent holdbar inden man gik i gang med 2015-planen. Men med 2015-planen gravede regeringen igen et hul i de offentlige kasser på 14 mia. kr. ifølge Finansministeriets tal. Det fremgår også af tabel 3.

Tilsammen svækker skattelettelse, fortsættelsen af skattestoppet til 2015 samt det offentlige forbrugs- og investeringsløft, som blev vedtaget med 2015-planen, det finanspolitiske råderum med 14 mia. kr. Det fremgår af tabel 4.

Det er netop 14 mia. kr., som Arbejdsmarkedskommissionen skal skaffe gennem nye reformer, der øger beskæftigelsen og arbejdstiden. Det kræver med de allermost optimistiske forudsætninger, at 50.000 personer varigt kommer i beskæftigelse i stedet for at være på en overførelsesindkomst.

Af tabel 4 fremgår det også, at det primært er skattelettelse, der er baggrunden for, at det er gået så galt, at finanspolitikken igen er uholdbar blot to år efter den store velfærdsreform i 2006. Man kan ellers få det indtryk af regeringens 2015-plan, at skattelettelse er fuldt finansierede. Af 2015-planen fremgår det:

"Skatten på arbejde sættes ned med 10 mia. kr. Skatnedsættelsen er finansieret inden for rammerne af skattestoppet... Skatnedsættelsen er finansieret ved at bevare energifgifternes realværdi og fastholde arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct...Skatnedsættelsen påvirker ikke det finanspolitiske råderum til velfærd"
(Kilde: Regeringen (2007), Mod nye mål - Danmark 2015, side 8, 9 og 22)

Men regeringens finansiering er luftigt. Skattelettelse finansieres nemlig ved, at regeringen undlader at give andre skattelettelse, som der ikke er betalt for. At regeringen undlader at nedsætte arbejdsmarkedsbidraget er ikke reel finansiering af skattelettelse, eftersom regeringen ikke har angivet finansieringen af den hypotetiske nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget.

Finansieringen på de 4 mia. kr. via prisregulering af energifgifterne er umiddelbart "rigtig" finansiering. De 4 mia. kr. er dog i realiteten en delvis ophævelse af skattestoppet, som koster 5 mia. kr. Der er altså igen tale om, at man finansierer én skattelettelse (mellemskat og beskæftigelsesfradrag) ved at undlade at give en anden skattelettelse (udhuling af skatter og afgifter via skattestoppet).

Tabel 3. Finansministeriets egen vurdering af finanspolitikens holdbarhed

	Procent af BNP	Mia. 2008-kr.
1. Efter velfærdsreform 2006, men før 2015-plan ¹⁾	-0,1	-2
2. Efter 2015-plan i 2007, men før nye reformer	-0,8	-14

1) Energi strategien er indregnet.

Kilde: AERådet pba. Finansministeriet (december 2007) "Mod nye mål - Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport" side 73.

Tabel 4. Råderumsvirkning af 2015-initiativer og målsætninger	
	Mia. kr.
1. Skattelettelse og fortsættelse af skatkestop fra 2011-15	-14½
2. Løft i offentlig service og offentlige investeringer	-3½
3. Prisregulering af energifgifter fra 2008	4
4. Vedtagne initiativer (1+2+3)	-14

Kilde: AErådet pba. Regeringen (2007) "Mod nye mål - Danmark 2015", side 58 tabel a, VKO-skatteaftale (2007).

En skattelettelse kan naturligvis ikke finansieres af, at man undlader at give en anden skattelettelse, der endnu ikke er betalt for. Tilsvarende får man ikke pludselig råd til en sommerferie ud af en tom sparebøsse, fordi man overbeviser sig selv om, at man har fravalgt en vinterferie (som man ikke havde penge til).

I Det Økonomiske Råds efterårsrapport 2007 kan man da også læse:

"Skattelettelse forværrer holdbarhedsproblemet...Bortset fra et lille finansieringsbidrag fra indekseringen af energifgifterne er skattelettelse ikke finansierede på kort sigt."

(Kilde: Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, efterår 2007, side 5 og 11).

I det lys kan det undre, at Arbejdsmarkedskommissionen på deres hjemmeside skriver, at "Mere velfærd kræver mere arbejde". Reelt er det de gennemførte skattelettelse, som kræver mere arbejde. For regningen for skattelettelse skal betales, og prisen er nye reformer, der skal få os til at arbejde flere år og flere timer.

Afrunding

2015-planen er et eksempel på, hvordan regeringen vildleder om prioriteringerne mellem skat og velfærd. Regeringen opfordres til, at initiativer præsenteres på en gennemskuelig måde.

Det sikres for det første ved, at regeringen udlader at præsentere akkumulerede tal over en vilkårlig årrække, da det som vist i kapitlet kan give et vilkårligt stort milliardbeløb afhængigt af valg af slutår.

For det andet skal tal for indtægter og udgifter opgøres på en sammenlignelig måde. Det er således ikke fremmende for en debat, når indtægter og udgifter præsenteres med forskellige opgørelsesmetoder, som det bl.a. skete i indledningen til 2015-planen. Det skyldes, at akkumulerede tal ikke kan sammenlignes med niveauløft i faste priser, som igen ikke kan sammenlignes med løft målt som andel af BNP.

Arbejdsmarkedskommissionens opgave er at finde finansiering til regeringens gennemførte skattelettelse i efteråret 2007 samt forlængelsen af skatkestoppet. Det bliver imidlertid fremstillet som, at Kommissionen skal sikre velfærden i fremtiden - intet er mere forkert.