

Regeringens mange opgørelsesmetoder

Det er et demokratisk problem, når det er uigennemskueligt, hvad der er op og ned i regeringens prioriteringer i forbindelse med finanslove og 2015-planen bl.a. på grund af en selektiv tilgang til, hvordan udgifter og indtægter præsenteres.



■ Martin Madsen

Cand. Polit.

Økonom i AErådet

(Arbejderbevægelsens Erhvervsråd)



■ Frederik I. Pedersen

Cand. Polit.

Økonom i AErådet

(Arbejderbevægelsens Erhvervsråd)

Indledning

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 kritisabelt, når det sker ved en fremstilling af vildledende og ikke sammenlignelige 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... Derer 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 pct. af BNP... Samlet medfører forudsætningerne om det offentlige forbrug en svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed på 0,1 pct. af BNP... Forøgelsen af beskæftigelsesfradraget og højere grænser for mellem... skatsvækker holdbarheden med 0,6 pct. 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 bladre 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 i denne artikel er dog følgende:

- 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)

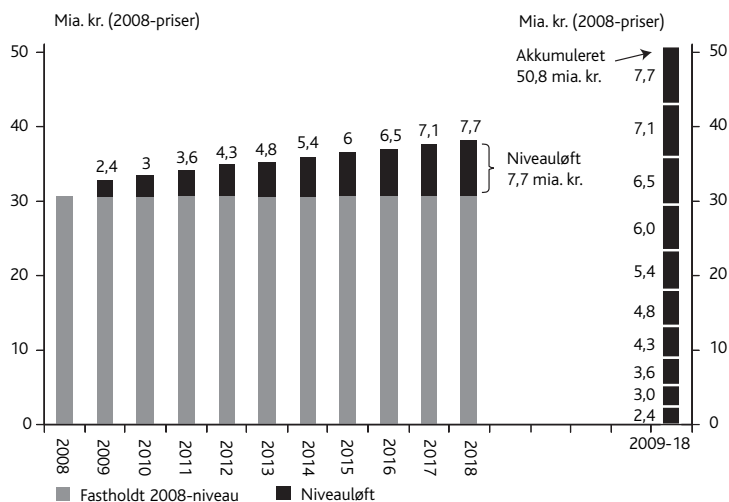
Efterfølgende har en række økonomer betegnet opgørelsesmetoden som "talmagi" og "bluff", en kritik som skyldes to forhold. For det første benytter regeringen en opgørelsesmetode, hvor man akkumulerer udgiftsløft år for år, hvorved man kan få et vilkårligt stort milliardbeløb

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 niveaustigningerne i de enkelte år i forhold til et fastholdt 2008-niveau, dvs. summen af de mørkegrå 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

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.

■ ■ ■

Note 1 Indkomstskatten nedsættes med 4,2 mia. kr. i 2008 og er fuldt indfaset i 2009 med 9,5 mia. kr. målt i 2008-pris- og lønkorrigeret niveau.

Note 2 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 1993-2006 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 målesikkerhed forbundet med opgørelsen af kapitalapparatet, der hviler på en række usikre forudsætninger om afskrivningsrater for maskiner og bygninger mv.

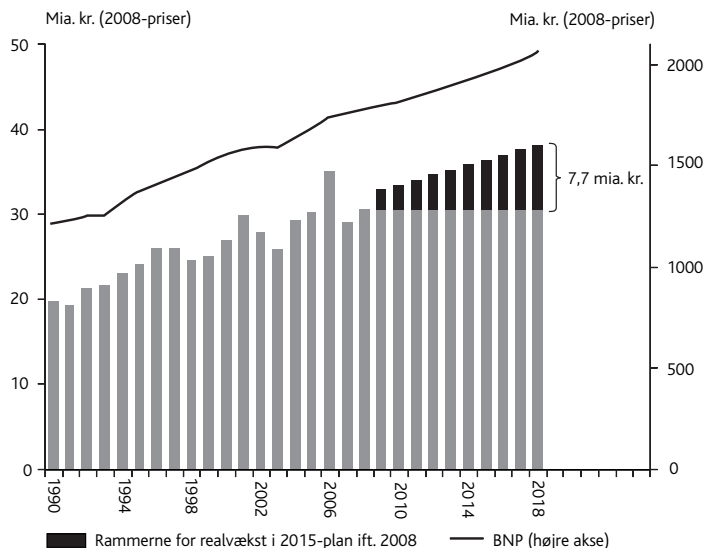
mia. kr. under antagelse af, at niveauløftene i faste priser fortsætter stigningstakten. At opgørelsesmetoden er vilkårlig afspejles af, at bare fem års forskel i slutår kan give en forskel på 40 mia. kr. i fondens størrelse.

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.¹

Niveauløft over tid kan ikke ses uafhængigt 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 stiger 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.

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



Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet og AErådet.

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.² 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 banenet.” (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 pct. 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. 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.

Også selektiv tilgang til, hvordan det offentlige forbrug præsenteres

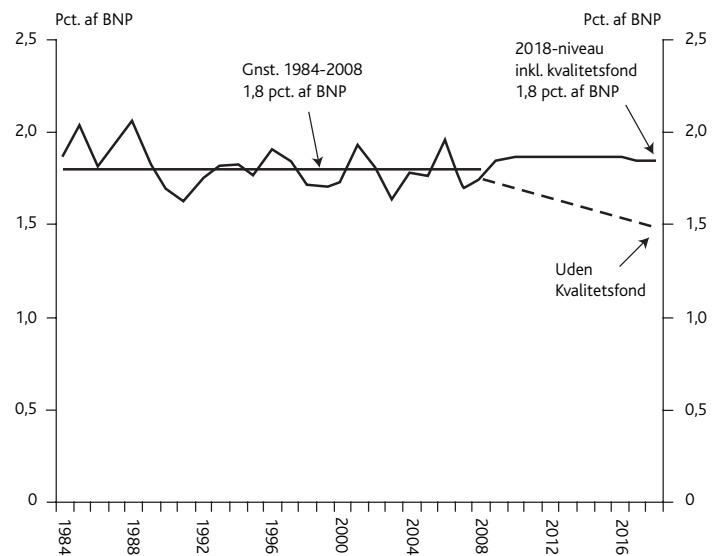
Regeringen begyndte for alvor at benytte akkumulerede tal ved valget i 2005, og akkumulerede tal bruges også omkring det offentlige forbrug bl.a. i forbindelse med kvalitetsreformen og trepartsforhandlingerne. Men det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår der er tale om akkumulerede beløb, og hvornår der er tale om niveauløft for den offentlige service. Det kan illustreres ved nedenstående to citater fra 2015-planen, hvor ordet ”pulle” bruges både om niveauløft og om akkumulerede tal.

Tablet 1. Offentligt forbrug i 2015-planen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Niveauløft	Akkumuleret.
	Mia. kr. (2008-priser)										
Offentligt forbrug	450	457,7	462,3	466,9	471,6	476,3	479,9	483,5	487,1	37,1	
<i>Heraf:</i>										(2007-15)	
Kvalitetsreform og Trepartsaftaler		1,6	2,6	2,9	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0		10,1
											(2008-11)
Globaliseringspulje	2,1	4,1	6,2	8,2	9,2	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	
										(2006-15)	

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

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



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

- *”Der er afsat en kvalitetspulje på 10 mia. kr. over de næste 4 år til initiativerne i regeringens udspil til kvalitetsreform – herunder trepartsaftalerne.”*
- *”Globaliseringspuljen indføres gradvist frem til 2012, hvor puljen 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.

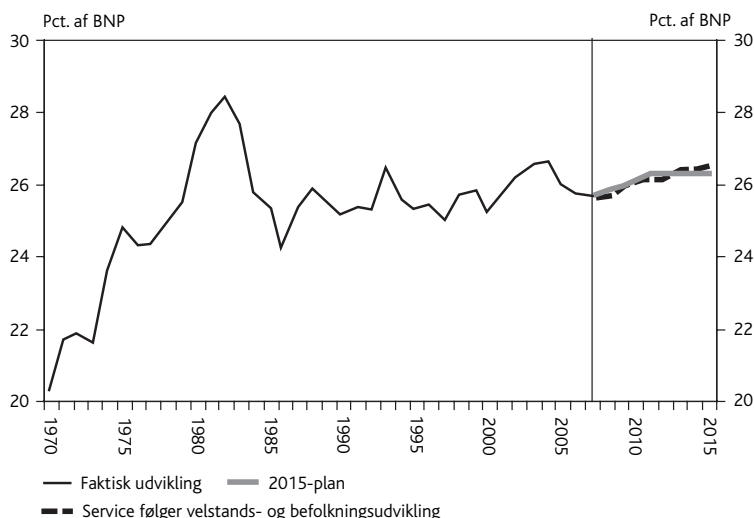
Det er som sagt hensigtsmæssigt at opføre udgifter og indtægter over tid relativt til samfundsøkonomien (BNP), netop fordi økonomien vokser. I regeringens 2015-plan fremgår det også, at "udgifterne til offentlig service mv. kan vokse i takt med samfundsøkonomien frem mod 2015".

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... Princippet sikrer, at antallet af ansatte pr. bruger af offentlige ydelser kan være konstant". (Kilde: Regeringen (august 2007), Mod nye mål – Danmark 2015 side 57 og 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 opprioriteringer 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.

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



Kilde: ADAMs databank, Finansministeriet og AERådet.

■■■ **Note 3** For en uddybning af begrebet finanspolitisk holdbarhed kan henvises til AERådet's publikation Økonomiske Tendenser 2007 side 56-58, "Hvad er finanspolitisk holdbarhed og råderum?".

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 pct. 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 pct. af BNP kommer på en sammenlignelig form, så man undgår en sammenblanding af tallene. Endvidere afslører opgørelsesmetoden, om der er tale om engangsløft eller permanente løft. I boks 1 er lavet en uddybning af beregningen af varige virkninger.

I 2015-planen fremgår det, at kvalitetsfonden varigt svækker de offentlige finanser med 0,1 pct. 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 pct. 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 pct. af BNP, svarende til 9 1/2 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 bladere frem til side 58-59 for at finde tallene.³

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

	Pct. 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 pct. af BNP til mia. kr. 2008-pris- og lønkorrigerede enheder foretages ved at gange andelen målt i pct. 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 pct. 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 pct. af BNP. Kilde: Regeringen, Finansministeriet og AERådet.

Afrunding

Regeringen opfordres til, at initiativer præsenteres på en gennemskuelig måde.

Det sikres for det første ved, at regeringen undlader at præsentere akkumulerede tal over en vilkårlig årrække, da det som vist i artiklen 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 fremmede 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 niveauløft målt i faste pris- og lønenheder.

Fokus i 2015-planen – som strækker sig over så lang en årrække, at opgørelser i faste priser er tæt på meningsløse – bør være på opgørelsen af de varige virkninger på de offentlige finanser, dvs. virkningen på den finanspolitiske holdbarhed/råderummet. Det skyldes, at 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. Her er opfordringen, at 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.

Boks 1. Forskellen mellem saldo-virkning og varig råderumsvirkning

Virkningen af en udgiftsstigning på den offentlige saldo er lig den faktiske udgift år for år. Virkningen på det finanspolitiske råderum er derimod defineret som den faktiske udgift år for år omregnet til en (hypotetisk) fast årlig udgift i al fremtid fra og med i dag – dvs. en såkaldt annuitet. Omregningen til en fast årlig udgift sker ved, at summere de tilbagediskonterede udgifter som igen splittes ud på hvert år. Som diskonteringsfaktor benyttes den nominelle rente fratrukket nominelle BNP-vækst (også kaldet merrealrenten), som Finansministeriet antager til knap 2 pct.

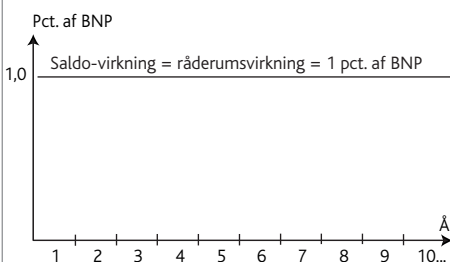
Forskellen mellem den umiddelbare saldo-virkning og den varige råderumsvirkning kan illustreres ved tre eksempler, hvor udgiftsstigningen henholdsvis er; a) permanent og øjeblikkelig, b) midlertidig og c) gradvist stigende og permanent.

I tilfælde (a), hvor en udgift fra og med i dag stiger med et konstant beløb hvert år, fx 1 pct. af BNP, vil saldoen permanent forringes med 1 pct. af BNP. I dette tilfælde vil det finanspolitiske råderum ligeledes forværes med 1 pct. af BNP, da råderumsvirkningen netop måler den faste årlige udgift fra og med i dag, jf. figur a.

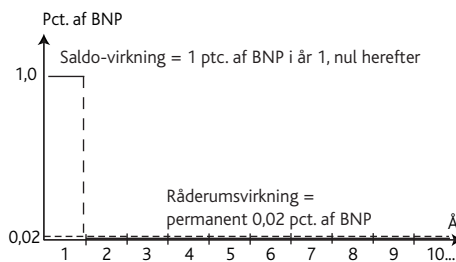
I tilfælde (b), hvor udgiften er midlertidig, fx 1 pct. af BNP i ét år og nul efterfølgende, vil saldoen forringes med 1 pct. af BNP i det ene år. I tilfælde (b) er råderumsvirkningen derfor saldo-virkningen på 1 pct. af BNP ganget med merrealrenten på 2 pct., dvs. 0,02 pct. af BNP, når engangsudgiften tænkes fordelt ud på alle fremtidige år, jf. figur b.

I tilfælde (c), hvor en merudgift gradvist indfases (lineært) til et niveau på 1 pct. af BNP i løbet af fem år, vil saldoen forringes med 0,2 pct. af BNP det første år, 0,4 pct. af BNP det andet år osv. op til 1 pct. af BNP i år fem. Råderumsvirkningen er i dette tilfælde ca. 0,9 pct. af BNP, og er således mindre end saldo-virkningen efter den fulde indfasning, jf. figur c. Det afspejler rentevirkningen af, at udgifterne er mindre end 1 pct. af BNP de første år. Dvs. at den offentlige gæld og derved rentebetalingerne stiger mindre med den gradvise indfasning.

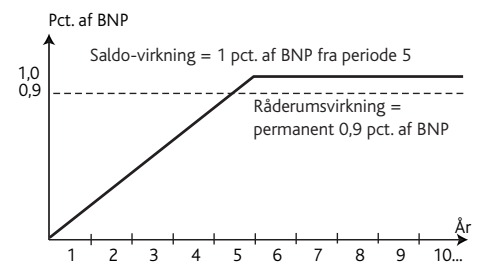
Figur a. Øjeblikkelig merudgift



Figur b. Midlertidig merudgift



Figur c. Gradvist indfaset permanent udgift



Råderumsvirkningen afhænger således af niveauet for merrealrenten, dvs. hvor meget fremtidige merudgifter vægtes og indfasningen af merudgiften.



Referencer

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (august 2007), Økonomiske Tendenser 2007 side 56-58.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (23. august 2007), Kvalitetsfond på 50 mia.kr. er reelt kun et løft på 2 mia. kr.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (29. august 2007), 2015-plan: Kvalitetsfond: En fjer bliver til fem høns.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (6. september 2007), 2015-plan: Service og investeringer som andel af BNP.
- Finansministeriet (december 2007), Mod nye mål – Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport.
- Finansministeriet (10. september 2007), Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 74 af 29. august 2007 (§ 7).
- Finansministeriet (12. september 2007), Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 75 af 29. august 2007 (§ 7).
- Finansministeriet (december 2006), Danmarks konvergensprogram 2006.
- Information (26. oktober 2007), Foghs 50 milliarder er ren bluff, side 1.
- Infrastrukturkommissionen (3. januar 2007). Arbejdsrapport: Hvad påvirker trafikvæksten og behovet for infrastruktur på langt sigt?
- Infrastrukturkommissionen (januar 2008), Danmarks Transportinfrastruktur 2030, Betænkning.
- Politikken (27. oktober 2007), Dagens påstand: "50 milliarder kroner giver et løft, der kan mærkes", side 3.
- Regeringen (august 2007), Mod nye mål – Danmark 2015.
- Regeringen (september 2007). Lavere skat på arbejde – aftale mellem regeringen (Venstre og det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti.
- Ugebladet Mandag Morgen, 38 (5. november 2007), Regeringens talmagi, side 9.