

Finansministeriets rolle på godt og ondt

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

I det følgende er samlet syv kortere debatindlæg om Finansministeriet på godt og ondt. Forfatterne er de tunge drenge i den økonomiske debat med mange års erfaringer i Finansministeriet eller med samarbejde med ministeriet. Her er bidrag fra to tidligere topministre Bertel Haarder og Mogens Lykketoft, to tidligere topembedsmænd i ministeriet, Jørgen Rosted og Per Callesen, og to tidligere vismænd, Torben Tranæs og Michael Svarer samt CEPOS' mangeårige analysechef Otto Brøns-Petersen. Her beskrives mange erfaringer og interessante synspunkter. Det giver en mosaik med mange brikker, men vel ikke noget entydigt billede. Indlæggene er skrevet uafhængigt af hinanden og kommer i rækkefølge efter forfatternes alder. Til orientering er indlæggene skrevet før udbrud af COVID-19.

Finansministeriets gode mål og forkerte midler

”Nu får I hver især en spareklump hængt om halsen. Hvis I ikke lever op til sparekravene, bliver I fyret. Og hvis I kvajer jer, bliver I også fyret. Skål!” Sådan faldt ordene fra den nyslåede finansminister Henning Christophersen til de syv øvrige nyslåede Venstre-ministre 10. september 1982. Vi sad i hans medlemskontor på Christiansborg, hvor han med et lille glas bød os velkommen til de ansvarsfulde ministerposter, han havde udpeget os til.

De konservative havde fået statsministerposten. Til gengæld sad Venstre på otte tunge ministerposter, hvor vi nu skulle leve op til de skrappe sparekrav, vi selv havde beskrevet i vore oplæg til de seneste finanslove. Jeg vidste det bedre end nogen, for jeg havde været finansordfører siden 1977 og næstformand i Finansudvalget lige så længe.

Vi puttede ikke med de reformer, vi ville gennemføre, sådan som man gør i dag. Dengang var der i befolkningen stor krisebevidsthed. En overlærer i Hårby, Poul A. Jørgensen, samlede hundredtusinder af underskrifter på en erklæring, der tilsagde støtte til at ”knappe ind” for landets skyld. Den tidligere socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen havde selv sagt, at vi var på vej mod afgrunden. Vi var ikke på vej ned i den, men vi kunne se den forude! Vi kunne ikke blive ved med at bruge tre kroner hver gang, vi opkrævede to i skat. Det var jo derfor, Det Radikale Venstre stillede så hårde krav til statsminister Anker Jørgensen, at han gav op og ringede og overlod tøjlerne til Poul Schlüter (K) og Henning Christophersen (V).



BERTEL HAARDER
Folketingsmedlem,
fhv. minister

Den ny regering, som kaldte sig ”Firkloverregeringen” (V, K, Centrum Demokrater og Kristeligt Folkeparti), fik et godt valg efterfølgende på trods af alle strabadserne. Det var først, da vi lod os presse til at solde, at vi var ved at tabe regeringsmagten i 1987. Det var den økonomiske genopretningspolitik, den faste kronkurs og sparepolitikken, der sikrede os magten i mere end 10 år stik mod alle forudsigelser. Samt de radikales manglende tiltro til, at Anker Jørgensen og Svend Auken (S) ville fortsætte den stramme kurs.

Ånden fra 1982

Finansminister Henning Christophersen var den kreative arkitekt, som havde noget så sjældent som en selvstændig vurdering af, hvad landet havde brug for. Hans fagøkonomiske indsigt overgik hans egne embedsmænds, og de elskede ham for det. Jeg ved det fra én af dem, som senere blev min departementschef i Undervisnings- og forskningsministeriet: Inge Thygesen.

Christophersen var udpræget B-menneske. Undertiden måtte han undskylde, at han kom for sent til morgengruppemøderne. Men da han blev finansminister og fik ministerbilen til at hente sig, var det ham, der sammenkaldte de udgiftstunge ministre morgen efter morgen kl. 7.00 – så tidligt, at Inge Thygesen endnu sad med udslået, ikke opsat, hår!

Holdånden var fortræffelig. Ånden fra 82. Det var én for alle og alle for én. Som indenrigs- (og sundheds-) minister Britta Schall Holberg sagde ved en lejlighed: ”Vi har jo lovet, at det bliver rædselsfuldt, og det må det jo så blive!” Hun blev vistnok den eneste indenrigsminister nogensinde, der fik de kommunale udgifter til at falde. Hun skrev månedlige ”hyrdebrev” til alle borgmestre om, hvad de skulle tro og mene, herunder hendes egne ideer om, hvordan kommunerne kunne drives bedre og især billigere.

Det brød borgmestrene sig ikke om. Efter en tid fik de hende ved fælles hjælp forflyttet, og da hun derefter i samme stil overtog Landbrugsministeriet, gik landbrugets ledere forbi hende og forhandlede direkte med økonomiminister Anders Andersen (V). Han var regeringens grand old man, tidligere leder af Landbrugsrådet (nu Landbrug & Fødevarer) og havde en stærkere position i regeringen – nærmere penge-kassen.

Britta Schall Holberg opfandt bl.a. frikommuneprojektet, hvor kommuner efter ansøgning fik lov at blæse på love og regler, hvis det ikke kostede penge eller rettigheder for borgerne.

Jeg forsøgte noget lignende på undervisningsområdet, men stødte ind i modstand hver gang, et forslag ville billiggøre driften. For billiggørelse det betyder jo færre stillinger! Af samme grund sagde Folketinget i min næste ministerperiode nej til, at kommuner kunne sammenlægge ledelsen af skolebiblioteker, skoler og børnehaver. Det ville jo indebære færre lederstillinger! Af samme grund sagde Folketinget lige så klart nej til en kraftig afbureaukratisering af

folkeskoleregelsættet, som jeg sammen med min nye departementschef Niels Preisler havde brugt mange kræfter på.

Kunsten er ikke at finde på måder at gøre den offentlige drift billigere og bedre på. Det er let nok. Kunsten er at få Folketinget (læs: personaleorganisationerne) til at æde dem! Kunsten er heller ikke at lægge fine rammer for kommunernes budgetter. Det er let nok. Kunsten er at få dem overholdt! Herunder at indføre sanktioner ved lov imod dem, der ikke overholder rammerne.

Finansministeriel indblanding skader fagligheden og ansvarligheden

Ingen er mere tilhænger af den gældende budgetreform end jeg. Det er Finansministeriets ædleste opgave at sørge for, at budgetrammer holdes, og at der gennem besparelser også findes penge til nye behov. Men her hører min støtte til Finansministeriet også op!

Et eksempel: Jeg begriber ikke, at statsinstitutioner ikke må gemme overskud fra et år til det næstfølgende. Det fik jeg hurtigt overtalt Henning Christophersen til i 80'erne. Men siden er det overflødige og generende bureaukrati blevet genindført!

Et andet eksempel: Jeg har med stigende uvilje set Finansministeriet blande sig mere og mere i de enkelte ministres prioritering inden for rammerne. Det viser sig bl.a. ved, at der undertiden dukker embedsmænd fra Finansministeriet op til forhandlinger uden at være indbudt af ministeren, uanset om forhandlingen drejer sig om udgiftsniveauet. Denne indblanding i prioriteringen generede mig stærkt i min tid som kultur- og kirkeminister. Jeg ville f.eks. række folkehøjskolerne en hjælpende hånd ved at flytte lidt penge fra ét område til et andet, men fik nej i Finansministeriet, selv om jeg ikke øgede de samlede udgifter derved. Uskikken med at lade finansfolk styre det hele kommer let til at brede sig fra Finansministeriet til oppositionspartierne. Det gælder også mit eget parti, hvor der kan dukke en finansordfører eller en anden "overfrakke" op, selv om der ikke er tale om forhandlinger, der handler om at sætte de samlede udgifter i vejret.

Det er en uskik, fordi det fører til unødigt topstyring og går ud over fagligheden. Det kan føre til umyndiggørelse og uansvarlighed, når resortministre og resortordførere ikke selv skal passe på pengene. Og det kan føre til, at de, der sidder på pengene, også bestemmer alt muligt, som de ikke har faglig eller politisk forstand på. Bogholderne skal bestemme over de samlede udgifter. Ikke andet. Hvad har man ellers ministre og ordførere til.

Jeg må være den rette til at påpege det. Ingen har lagt ryg til flere og større besparelser end jeg. Ingen var mere besjælet af sparevilje og "ånden fra 82" end jeg. Mine første bogudgivelser vrimler med spareforslag og ætsende kritik af de "organiserede særinteresser", der fylder medierne med deres egne behov og iklæder dem smukke sociale hensigter og medmenneskelighed, skønt de kan være lige så egoistiske som de løbende kampagner, der går ud på at rage til sig

på samfundets bekostning – på bekostning af den ”uorganiserede almen-interesse”! Jeg var stærkt inspireret af professor Jørgen S. Dich og hans bog ”Den herskende klasse”, 1973, hvor den gamle marxist anvendte klassekamp-analysen på de nye magthavere i og omkring den offentlige sektor. Han og jeg korresponderede til hans død i Aarhus i 1975.

Som en donkraft

Det politiske og folkelige problem er, at der altid er et ”organiseret hornorkester”, der trutter, når der er tale om ”mer-behov” i den offentlige sektor. Hvorimod alle er tavse som graven, når det gælder de lige så store ”mindre-behov” og muligheder for at gøre tingene billigere eller bedre til samme pris. Hverken regerings- eller oppositionspolitikere kan lide at gøre sig upopulære hos de nye magthavere. Og også journalister har tilsyneladende indgroet modvilje mod at sætte fingeren på ømme punkter, hvor der kunne spares eller gøres mere for de samme penge.

Et aktuelt eksempel: Hvordan er det muligt i årevis at debattere indførelse af bureaukratiske minimumsnormeringer for daginstitutioner uden at kvikke journalister stiller kritiske spørgsmål og sætter fokus på dårlig ledelse eller sygefraværet – det vidt forskellige niveau for sygefravær, som betyder langt, langt mere end spørgsmålet om minimumsnormeringer – og uden at sætte fokus på de mange dygtige ledere, som klarer at lede institutioner med både omsorg og kærlighed uden et statsligt minimumsbureaukrati? Er medierne blevet lige så forskræmte som partierne? Er de bange for at miste kunder? Er situationen kommet til at ligne dengang, Danmarks Radio sad på meningsdannelsen og værnede om radiomonopolet og den lyserøde opinion?

Dr. scient. pol. Ole P. Kristensen var en af de få politologer, der satte fokus på ovennævnte ”asymmetri” i den offentlige debat. (Jeg tilgiver ham gerne, at han i sin bog undlod at nævne mine bøger om samme sag.) Jeg ville ønske, at hans studier var blevet fulgt op af striber af ph.d.-afhandlinger om denne asymmetri. Det drejer sig jo om intet mindre end velfærdssamfundets akilleshæl, som virker nedbrydende på den almindelige folkelig moral og opslutning til velfærdssamfundet. Det er som en donkraft, hvor enhver bevægelse kun kan løfte udgifter, ikke sænke dem. Det er en langt vigtigere diskussion end ovennævnte småkævlere om Finansministeriets gøres og laden, som jeg også selv har deltaget i!

I min første bog ”Statskollektivismen og spildproduktion” foreslog jeg en ”kontradiktorisk lovgivningsprocedure” som i en retssal, hvor der skulle bruges lige så mange kræfter på at tale *imod* som på at tale *for* et udgiftskrævende forslag eller spareforslag. Det kunne i det mindste føre til nogle folketingshøringer med eksperter, der kan belyse begge sider.

Finansministeriet er jo på mange måder den kraft, der skal mobilisere argumenterne imod udgiftskrævende forslag og for spareforslag. Men Finansministeriet har desværre intet som helst folkeligt gennemslag og bliver velsag-

tens også holdt nede af et styrket statsministerium med Martin Rossen'er, der næppe vil tillade provokerende finansministeriel adfærd. Tilbage er Det Økonomiske Råd og VIVE, Det nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd, som desværre heller ikke kan siges at have nogen som helst folkelig gennemslagskraft.

Mit gæt er, at mængden af paragraffer og udgifter fortsat vil stige – lige indtil det ligesom i 1973 og 1982 bliver for meget og føder en protestbevægelse, som vil give partierne mod til at opgive forskræmtheden og satse på den uorganiserede almeninteresse. Det skal blive værre, før det bliver bedre.

Referencer

- Dich, Jørgen (1973), *Den herskende klasse*, Borgens Forlag, København.
- Kristensen, Ole P. (1987), *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Haarder, Bertel (1973), *Statskollektivismen og spildproduktion*, Forlaget Bramsen og Hjort, København

Refleksioner over makromodellers rolle og betydning

De første forsøg på at bygge makroøkonometriske modeller i Danmark skete i anden halvdel af 1960'erne. Dengang troede vi, at en makromodel kunne give bedre økonomiske forudsigelser og dermed være et godt redskab til i tide at udforme en hensigtsmæssig økonomisk politik. Det synspunkt var længe dominerende, men blev gradvist afløst af nærmest det modsatte synspunkt. At makromodeller ikke var særlig hjælpsomme til økonomiske forudsigelser, men derimod var et godt redskab til at sætte realistiske mellemfristede økonomiske mål og udforme en økonomisk politik, der realiserede målene. Hvordan den rejse forløb, handler denne artikel om.

Den første makromodel, der kom op at køre i Danmark, var SMEC II, som blev bygget i Det Økonomiske Råds sekretariat og første gang omtalt i efterårsrapporten 1973, hvor der var en omtale af finanspolitiske multiplikatorer. Det var en meget lille model med kun fem adfældsrelationer.

Da døningerne efter oliekrisen i 1973 havde lagt sig, og vi kom ind i de første måneder af 1974, stod det klart, at der næppe ville blive tale om mangel på olie, men derimod permanent højere oliepriser. Den antagelse blev lagt ind i modellen, og til alles overraskelse førte det til en markant stigning i arbejdsløsheden. Årsskønnet for arbejdsløsheden svarede til en arbejdsløshed på 6-7 pct. i andet halvår 1974. Danmark havde haft fuld beskæftigelse siden



JØRGEN ROSTED
Fhv. departementschef
i Finansministeriet
1976-1993

begyndelsen af 1960'erne, og der havde i Danmark og andre lande bredt sig en opfattelse af, at den fulde beskæftigelse var kommet for at blive.

Modelresultaterne var stærkt medvirkende til, at Vismændene fik modet til at komme med en ekstraordinær rapport, hvor der blev råbt vagt i gevær næsten samtidig med, at det stod klart, at højere olieprisstigninger ville være resultatet af det nye arabiske oliekartel. Det forløb medvirkede til en lige lovlig optimistisk tro på makromodellers forudsigelsesevne.

I 1976 blev ADAM-modellen færdig. Det var allerede dengang en ret stor model med mange sektorer og mange adfærdsrelationer. Modellen blev taget i brug af Finansministeriet, men det viste sig efterhånden, at korttidsforudsigelser ikke var modellens stærke side. I år hvor det gik, som det plejede, var forudsigelserne gode, men det var forudsigelser uden makromodel også. I år hvor der kom markante udefrakommende ændringer – som f.eks. dramatiske olieprisstigninger – var forudsigelserne dårlige. Men makromodeller kunne spare tid og ressourcer; det var således nemt og hurtigt at ændre olieprisen og se resultaterne. Og det var det, der skete i Det Økonomiske Råd i januar 1974. Selvom troen på makromodellers forudsigelsesegenskaber gradvist svækkedes, steg troen på ADAM-modellens egenskaber til at forme den rigtige politik.

Den store udfordring i anden halvdel af 1970'erne var et voksende underskud på betalingsbalancen og en voksende ledighed. Rådgivningen til regeringen fra de toneangivende institutioner – Økonomiministeriet, Nationalbanken og Vismændene – var den rette kombination af indkomspolitik og stram finanspolitik.

Når vi i Finansministeriets modelgruppe indlagde lavere lønstigninger for at genoprette lønkonkurrenceevnen, krævede det så lave lønstigninger, at det forekom urealistisk. Der var dengang blandt forskere diskussion om, hvor meget en stærk fagbevægelse på længere sigt kunne påvirke lønniveauet. En diskussion, der måtte forholde sig til foreneligheden af en stabil Philipskurve og antagelsen om, at fagbevægelsen eller indkomspolitikken kunne have den store langsigtede indflydelse på løndannelsen.

Kravene til finanspolitikken for at skabe ligevægt på betalingsbalancen krævede et overskud i den offentlige sektor, der også forekom helt urealistisk. Årsagen var et strukturelt opsparingsunderskud i den private sektor, som ikke med den tilstrækkelige styrke blev erkendt af datidens toneangivende økonomiske rådgivere.

Modelgruppen argumenterede internt i Finansministeriet for en anden politik. Kronen måtte nedskrives ledsaget af eliminering af de afledte prisvirkninger fra højere importpriser, og den private opsparing måtte i vejret gennem en reduktion af rentefradraget og højere pensionsopsparing. Det endte med at blive en central del af løsningen på de strukturelle ubalancer i dansk økonomi, men det kostede en lang kamp, og det tog uforholdsmæssigt lang tid. Men det positive element i vanskelighederne var en voksende tro på, at makromodeller

kunne anvendes til at lægge et spor for den mellemfristede økonomiske udvikling – et spor som kunne vejlede en regering om realistiske mellemfristede økonomiske målsætninger og brugbare retningslinjer for den årlige økonomiske politik, så målsætningerne blev realiseret.

At fastholde en konsekvent mellemfristet økonomisk politik gennem flere årtier kræver et stærkt og troværdigt Finansministerium. Det forudsætter igen stor åbenhed. Interesserede må have adgang til beregningsforudsætninger herunder de justeringer af modellem, som modelbrugeren *må foretage* for at få resultater, som modelbrugeren selv tror på. At modelbrugeren på mere eller mindre svagt grundlag justerer modellen, holder kun i længden, hvis alle interesserede har mulighed for at ”kigge modelbrugeren i kortene”.

I Finansredegørelser fra 1980'erne og 90'erne var det sædvane med et kapitel sidst i redegørelserne, hvor fejlene i forudsigelserne blev analyseret og opdelt på fejl i antagelser om udviklingen i udlandet; en anden økonomisk politik end forudsat eller modelfejl inklusive modelbrugers justeringer. Fejlanalyserne havde også den positive effekt, at det gav anledning til at illustrere, at de flerårige målsætninger stort set blev realiseret. Ikke fordi den flerårige forudsigelse holdt stik, men fordi det var muligt hvert år at tilpasse politikken, så de flerårige mål blev opfyldt. Det havde ikke været muligt uden en god makromodel. Og jeg tror, at netop den form for modelanvendelse var en medvirkende årsag til, at Danmark i dag har så stærk en samfundsøkonomi.

De strukturelle ubalancer, der blev opbygget i dansk økonomi i 60'erne og første del af 1970'erne, skyldtes i første række en forfejlet økonomisk politik. De udfordringer, dansk økonomi står overfor i dag med den omfattende grønne omstilling, er formentlig en endnu større opgave. At løse den på en ordentlig måde kræver en ny makromodel, hvor samfundsøkonomi og klima er indeholdt i samme model. En sådan model er heldigvis ved at blive bygget. Men det forudsætter også et kompetent Finansministerium at bruge modellen til at skabe et beslutningsgrundlag, som beslutningstagerne stoler på.

I en årrække var finansministeriet for lukket, måske fordi en stærk regering ville høste de fordele som stor troværdighed og lukkethed kan give i det korte løb. Men heldigvis signalerer Finansministeriet på ny åbenhed og vilje til at diskutere det bedst mulige modelgrundlag og den mest hensigtsmæssige måde at anvende en ny ”makro-økonomisk-klima-model” på.

Referencer

- Andersen, Ellen (1975), *En model for Danmark 1949-1965*, Akademisk Forlag, København
- Rosted, Jørgen, Alexander Schaumann & Christen Sørensen (1974), *SMEC II: Måling af finanspolitikens aktivitetsevirkninger*, Det Økonomiske Råds sekretariat, København.

Finansministeriets rolle som vagthund og overhund før og nu

Finansministeriets opgave vil altid være at håndhæve den til enhver tid herskende opfattelse af, hvad der kræves for langsigtet holdbarhed i dansk konkurrenceevne og budgetbalance. Derfor er finansministeren overhunden, der skal holde styr på, at ministerier, kommuner og regioner holder sig inden for de politisk definerede budgetrammer.

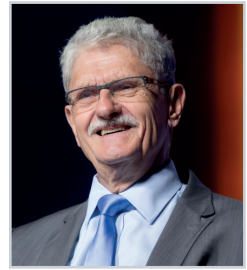
Finansministeren kan ikke spille sin rolle som vagthund og overhund uden tæt samvirke og helhjertet opbakning fra statsministeren. Men finansministeren tager de daglige kampe med de andre ministre, kommunerne og regionerne, der alle har flere ønsker, end de kan få budget til. Det er en utaknemmelig rolle; men den er nødvendig.

Jeg var finansminister i næsten otte år. Det er den længste sammenhængende ministertid, nogen har haft i Den Røde Bygning i folkestyrets tid. Så jeg fik lang erfaring med både at bedømme og præge ministeriets rolle. Men det er næsten 20 år siden, jeg forlod jobbet. Meget har forandret sig. Ikke bare er der kun få medarbejdere tilbage fra dengang. Der har været store omskiftelser i de politiske prioriteter, økonomiske doktriner, arbejdsmetoder og regneregler.

Finansministeriet har medarbejdere, der i budgetforhandlingerne skal matche alle fagministerierne og de andre forhandlingspartnere. Det er ofte unge, stræbsomme og nidkære fuldmægtige med skarpe hjerner og høje eksaminer – og derfor også høj selvagtelse. Det skal afvejes over for, at fagministerierne og de kommunale parter som regel er dybere inde i den faglige og politiske substans end regnedrengene i Finansministeriet. Derfor er det ikke altid klokest mekanisk at insistere på bestemte budgetbegrænsninger. Der skal lyttes og vejes på modpartens argumenter, fordi en regerings mulighed for at indfri sine politiske mål ofte kan bero på, at man faktisk imødekommer saglige indvendinger fra forhandlingspartnerne.

Det er finansministeren personligt, der skal holde øje med, hvornår en kurs skal justeres, og et budgetkrav skal oplødes. Det kan ministeren kun realisere med stærkt medspil fra sin departementschef. Det er ønskeligt, men tidsmæssigt helt umuligt, for en finansminister at afstemme med alle de medarbejdere, der forhandler budget på de enkelte områder, men døgnet har ikke timer nok. Derfor er ministeren dybt afhængig af effektiv kommunikation og god politisk fornemmelse frem og tilbage til de mange medarbejdere via departementschefen og den lille flok i ministerens sekretariat.

Finansministeriet er en formidabel maskine, der kan levere ny kurs, hvis ministeren/regeringen præcist og indtrængende beder om det. Der er selvfølgelig – her som i alle andre ministerier – en del vanetænkning om dén rolle, man er sat til at løse. Derfor skal ministeren have præcise politiske mål og være rede til at lægge arm med maskinens folk, så maskinen kører den rigtige



**MOGENS
LYKKETOFT**

Fhv. finansminister

vej. Som et centralt eksempel husker jeg mit første møde med ministeriets ledende medarbejdere i januar 1993. Jeg lagde ud med at fastslå, at regeringens prioritet frem for noget var at bringe en tårnhøj arbejdsløshed på 12 procent ned så hurtigt som overhovedet muligt. Den første reaktion, jeg mødte, var en advarsel om, at der var grænser for, hvor mange man kunne bringe i arbejde uden at skabe andre problemer, fordi – blev det sagt – der var en strukturarbejdsløshed på 9 procent. Mit svar var, at jeg var usikker på, hvad strukturarbejdsløshed er, men hvis de havde ret, så stod de over for at finde svar på to spørgsmål: Hvordan vi kunne nedbringe arbejdsløsheden og strukturarbejdsløsheden – og gøre det i samme takt!

Det blev beskrivelsen af dén politik, der lykkedes i 1990'erne. En blanding af midlertidigt meget ekspansiv finanspolitik og aktiv arbejdsmarkedspolitik skabte enestående fremgang i beskæftigelsen, samtidig med at det store budgetunderskud blev nedkæmpet, og betalingsbalancen var i flot plus. Med pinsepakken i 1998 og det første efterlønsindgreb holdt vi økonomien på ret kurs.

I nullerne svigtede man den rettidige omhu, og vi fik det alvorlige mellem spil med bobleøkonomien – og derfor et særligt stort tilbageslag, da boblerne sprang under den internationale finanskrisen 2008. Siden da er dansk økonomi igen blevet enestående vel konsolideret, men det har kostet i form af velfærdsbeskæringer og øget ulighed.

Nu har vi fået en regering, der har sat en anden kurs end den, der er fulgt i de seneste par årtier. En ny minister er sammen med en ny departementschef i færd med i at omdefinere Finansministeriets rolle som øverste vagthund, så opgaven ikke kun er langtidsholdbar samfundsøkonomi, men også en uhyre ambitiøs indsats mod klimaforandring, samtidig med at velfærden forbedres, og uligheden mindskes. Det kræver anderledes virkemidler.

Heldigvis kan Finansministeriet læne sig op ad stærke bidrag til nytænkning blandt de fremtrædende fagøkonomer uden for centraladministrationen, der støtter opblødning af budgetloven. Desuden er man i gang med revision af ministeriets regnemoder, så der eksplicit tages klima- og miljøhensyn ved at sætte værdi på eksternaliteter som CO₂-udslip, forbedre og opdatere data og indbygge større omtanke i forhold til selektivt at indregne dynamiske effekter.

Det er værd at huske, at der faktisk kunne føres ansvarlig økonomisk politik i 1990'erne uden budgetlov og uden twist i måden at bruge regnemodellerne på, hvor man asymmetrisk regner med dynamiske effekter af ændringer i skat og ydelser, men ikke indlægger skøn over dynamikken i at investere i fremtiden via uddannelse, forskning, infrastruktur og større social stabilitet. Det er ellers en entydig historisk erfaring, at netop den sidst nævnte dynamik har bidraget afgørende til at gøre vores samfund til et af de rigeste, mest konkurrencedygtige og mindst ulige i verden. I den hidtidige anvendelse af regnemodellerne er indbygget en systematisk skævvridning af beslutningsgrundlaget til ugunst for den ny regerings prioriteter. Det skal desuden påpeges, at de isolerede dynamiske effekter af ulighed via udhuling af bl.a. dagpenge og kon-

tanthjælp forekommer stærkt overvurderede i modellerne: De bekræftes ikke af nye undersøgelser på dansk grund – f.eks. Rockwool-fondens undersøgelse om arbejdsudbudseffekter af lavere ydelser og lavere marginalskatte

Rammerne for det politisk fremkommelige er tydelige:

1. Der skal investeres meget heftigt i en ny og mere bæredygtig infrastruktur, energi, transport mv. Desuden skal der gennemføres en gradvis, men kraftig optrapning af afgift på CO₂-udslip og andre grønne afgifter til at fremme en mere bæredygtig adfærd i produktion og investering, hvis der skal være nogen som helst chance for at realisere det meget ambitiøse mål for nedbringelse af CO₂-udslippet i 2030. Førertrøjen i klimaambition skal være rygstød for et nyt, bredere dansk eventyr for beskæftigelse og eksport af bæredygtig teknologi og produktion i forlængelse af vindmøllerne.
2. Det er usandsynligt, at et vælgerflertal vil bakke op om en kraftig klimaindsats hele vejen til 2030, hvis det skal ske på bekostning af den aftalte realvækst i offentlig service, eller hvis det blokerer indsats for at mindske gammel og forebygge ny ulighed. Derfor må provenuet fra øget grøn beskatning anvendes til at lette skatten i bunden.
3. Politisk er der ikke stort spillerum for at øge det samlede skattetryk. Der kan skaffes et begrænset finansieringsbidrag ved højere beskatning af dem, der fik de største lettelser de seneste 20 år – personer med meget høje lønninger og store kapitalindkomster. Øget arveafgift på de meget store arveparter er også en mulig vej. Desuden er der på sigt meget at hente ved at genoprette skattesystemets evne til at bekæmpe snyd, skatteflugt og opkrævning af restancer; men skaden ved de sidste 15 års ødelæggelser af SKAT er så stor, at det kræver store udlæg til genopbygningen i de nærmeste år.
4. De stramme krav i budgetloven skal nødvendigvis blødes op, da vi ikke kan realisere store fremskridt for både klima og velfærd med de nuværende selvpålagte budgetrestriktioner. Offentlige investeringer skal anskues anderledes end offentlig drift. I særdeleshed skal skabes langt friere rammer for at iværksætte de offentlige investeringer, der er nødvendige for at nå klimamålene. Høje forrentningskrav til offentlige investeringer må ikke fortsat blokere for nødvendige klimarigtige investeringer, der ender med at blive mere ressourcekrævende, hvis de udskydes.
5. Den gode nyhed er, at dansk økonomi også med en sådan opblødning er solid og langtidsholdbar. Det er uhyre ansvarlig økonomisk politik. Det er tværtimod uansvarligt at stramme den så meget, at der trods demografisk pres skal fastholdes budgetbalance helt frem til 2030. Den såkaldte hængeløse effekt er et problem, der reelt allerede for 30 år siden blev løst ved opbygning af *arbejdsmarkedspensionerne*. Al kraft må bruges på at overbevise dem, der er enige i punkterne 1-3, om, at ambitionerne på klima og velfærd er uforenelige med de over-ansvarlige krav om budgetbalance. Den særligt stramme danske budgetlov er et svar på et ikke eksisterende problem og kan derfor blive barrieren for at løse de reelle udfordringer,

Finansministeriets rolle aktuelt og ideelt

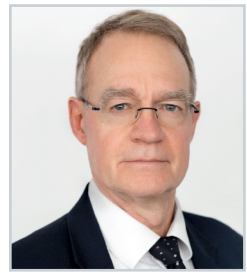
Forfatteren til denne kommentar arbejdede et kvart århundrede (1986-2010) i Finansministeriet og havde frem til 2003 et hovedansvar for analyserne af økonomisk politik inkl. de fremskrivninger og modelberegninger, som er tema for dette nummer af Samfundsøkonomen.

Finansministeriet gør et virkelig godt stykke arbejde på beregningsområdet. Der træffes nogle metodevalg, som kan og bør diskuteres, men der er styr på metoderne, og det er transparent, hvordan der arbejdes. Her er 10 pointer, som vil blive afleveret i kompakt form:

1: Dansk økonomi er en stor succes bedømt på de fleste relevante nøgletal. Det har ikke altid været tilfældet. Meget var anderledes for 40 år siden. Det nordlige Europa har ikke altid haft stærke økonomier, og de sydlige lande har ikke altid været de mest udfordrede. Det vil heller ikke nødvendigvis være sådan fremover. Den aktuelle succes kan især tilskrives gode politiske beslutninger igennem de 40 år. Dem har Finansministeriets arbejde og rådgivning bidraget til. Der skal derfor passes godt på overfor mere grundlæggende ændringer i arbejdsmetoderne, den økonomiske strategi og Finansministeriets rolle.

2: Arbejdet med økonomisk politik er meget mere end den årlige budgetstyring. Mellem- og langfristede fremskrivninger, strukturpolitik og stabilisering med finanspolitikken er kerneområder. De mellem- og langfristede fremskrivninger var fast stof i Finansredegørelserne fra midten af 1980'erne. Fra slutningen af 1990'erne fik de et andet format med 2005-, 2010- mv. planerne. Disse planer er blevet forpligtende for hele regeringen, mens det for Finansredegørelserne var lidt tilstræbt tvetydigt, i hvilket omfang de var på hele regeringens, Finansministerens eller embedsværkets ansvar. Om strukturpolitikken kan bemærkes, at metoden i 1980'erne og 90'erne var bygget op om fremskrivninger og vurderinger af den samlede strukturelle saldo og finanspolitisk holdbarhed og i mindre grad detaljerede skøn for enkeltelementer.

3: Embedsværket foretager beslutningsoplæg. Politikerne bestemmer. Der er mange eksempler på, at der politisk beslutes noget andet, end det embedsværket direkte eller indirekte lægger op til, hvilket er demokratisk helt som det skal være. Der er en række aktuelle eksempler fra udlandet, hvor det er svært at forestille sig, at det er sket på anbefaling fra embedsværk, fx amerikanske toldsatser og procyklisk finanspolitik, Brexit eller italienernes udfordringer af rentespændet. Af danske eksempler skal indførelsen af efterlønnen, den procykliske ejendomsbeskatning, timingen og omfanget af afdragsfrie lån og en noget lempelig finanspolitik i 00'erne heller ikke tilskrives embedsværkets rådgivning. Tilsvarende har ministre løbende masser af egne idéer, som kan og bør testes med beregninger, og som kan virke både positivt og negativt på økonomiske nøgletal. De kan af regering og Folketing blive vedtaget eller nedstemt med økonomiske eller andre begrundelser.



PER CALLESEN
Nationalbankdirektør
Finansministeriet
1986-2010,
herunder afdelingschef
1993-2010

4: Finansministeriet har imidlertid ret og pligt til at udarbejde beslutningsoplæg og beslutningsgrundlag. Det er faktisk embedsforsømmelse at lade være. Noget kan gøres med tal, andet kan ikke. Økonomiske modeller kan bidrage til en stærk faglig disciplin og transparens om arbejdet. Budgeteffekter er en del af beslutningsgrundlaget. Der er også strukturelle virkninger på arbejdsmarked og produktivitet, indkomstfordeling, sikkerhed, miljø og forståelighed, som i ringe grad kan baseres på de traditionelle makromodeller (hvilket ofte misforstås). Modelbaseret rådgivning står i øvrigt ikke alene, og modeller bidrager kun til den samlede fremstilling og forklaring i det omfang, man fagligt kan stå inde for resutaterne. Det er forklaringernes styrke, der overbeviser, ikke at henvise til, at et tal er beregnet med en model.

5: Finansministeriet lever langt fra sit eget liv, men er (heldigvis) omgivet af vagthunde som regering, Folketing, andre ministerier, vismænd, nationalbank, medier, tænketanke, cheføkonomer, udenlandske institutioner som EU, OECD, ECB, IMF og ratingbureauer. Blandt gode tips til selvdisciplinen kan nævnes: A. Det skal kunne forklares og forsvares i det økonomiske fagmiljø – ikke at alle kan være enige, men respekten skal være der. B. Det skal kunne holde til en serie §20-spørgsmål fra Folketinget og en evt. ministerstorm. C. Man skal kunne se en ny minister fra et andet parti i øjnene og stå ved gjort arbejde.

6: Det er ikke nyt med debat om hverken Finansministeriet eller brug af økonomiske modeller. Det er sundt med debat. Der var dog tidligere en mere intensiv og offentlig debat blandt fagøkonomer om disse spørgsmål, end der synes at være i dag. I slutningen af 1980'erne var et debatmøde i Nationaløkonomisk forening om brugen af økonomiske modeller så populært og kontroversielt, at deltagere fra Århus ifølge rygter kom med specialbusser. I dag savnes nogle flere artikler i bl.a. Nationaløkonomisk Tidsskrift om emnet.

7: Dynamiske effekter kan være en relevant del af beslutningsgrundlaget. Men der er et præsentationsproblem, hvis den skønnede virkning på de offentlige finanser af besluttede eller mulige tiltag sammenfattes i ét netttotal for hvert tiltag. For et netttotal kan dække over A. En meget sikker og mekanisk beregnet provenueffekt (det direkte provenu), B. en umiddelbart tilforladelig, men problematisk, effekt, der kaldes tilbageløb, og som dækker fx over skønnede større momsindtægter, hvis indkomstskatten sættes ned (det er en antagelse, at privatforbruget stiger på sigt ved lavere indkomstskat, og at der er plads til det, herunder at der ikke afledes hverken rentestigninger, modvirkende makroprudentielle tiltag eller såkaldt Ricardiansk ækvivalens), og C. meget usikre effekter på det strukturelle arbejdsudbud mv. og dermed skattegrundlaget på længere sigt (usikkerheden gælder både størrelse, tidshorisont og i nogle tilfælde fortegnet på effekten). Præsentationsproblemet kan løses ved at præsentere de forskellige effekter hver for sig, med dekomponering, og med passende forbehold for usikkerheden. De usikre skønnede adfærdsvirkninger forekommer bedre som grundlag for at prioritere mellem forskellige tiltag end til at dimensionere den samlede finanspolitik.

8: Vedrørende dynamiske effekter er det et yderligere problem, hvis metoden kun anvendes på nogle og ikke på andre budgetposter. I de senere år er det oftest diskuteret, om metoden kun anvendes på skatter og ikke offentlige udgifter, for en nærmere diskussion se Finansministeriet (2018). Med forbehold for at forskellige skatter og offentlige udgifter kan have forskellige fortegn i virkningen på de afledte effekter (højere pensioner virker nok modsat på arbejdsudbuddet end flere vuggestuer), er det et betydeligt problem med risiko for indbygget systematisk skævhed. Det er særligt tilfældet, hvis der regnes på større samfundsomlægninger. For nogle år siden blev der regnet på et parti-program, som fjernede større dele af den offentlige sektor til fordel for skattelettelser. Selv med mange rigtige forbehold er der risiko for, at regneresultatet alene bedømmes på den talmæssige bundlinje. Den bliver forvredet, hvis der regnes positive adfærdseffekter af lavere skat, men ikke indregnes negative effekter på fx arbejdsudbuddet af at fjerne de vuggestuer, børnehaver og plejehjem, der for den offentlige sektor er blandt de væsentligste afvigelser mellem Danmark og mange andre lande.

9: Der er egentlig ikke større problemer ved at udelade dynamiske effekter. Hvis finanspolitikken løbende tilrettelægges med fuld finansiering, baseret på direkte provenuer og uden skønnede adfærdseffekter mv., vil der, hvis disse adfærdseffekter faktisk er positive, i løbet af nogle år fremkomme stærkere offentlige finanser end ellers, og så kan finanspolitikken lempes til den tid ud fra en helhedsvurdering af råderum og økonomiens strukturelle styrke, se Callesen (2015). Argumentet for at indregne dynamiske effekter synes at være mere politologisk end økonomisk, nemlig at der er incitamenter knyttet til, at dem, der finder finansiering til det lange sigt (med adfærdseffekter), også er dem, der kan bruge den (i stedet for fremtidige Folketing).

10: Det afgørende ved beregningen af dynamiske effekter er arbejdsudbuddets elasticitet. Alle synes enige om, at den er meget usikker, og i det lys, eller måske netop derfor, har antagelserne om denne størrelse været forbløffende konstant over tid, nemlig 0,1 (forstået således, at arbejdsudbuddet skulle stige 0,1 pct., hvis den marginale realløn efter skat stiger med 1 pct.) Værdien 0,1 blev brugt som udgangspunkt i beregninger på Schlüterregeringens »århundredets plan« (Finansministeriet, 1989), i Finansministeriets publikation »Fordeling og Incitamenter« 2002 (Finansministeriet, 2002) og i de seneste års regnemetoder i Finansministeriet. 0,1 har som egenskab, at effekterne er væsentlige, men ikke utroværdigt store. Tallet ligger rimeligt ift. empiriske tværsnitsundersøgelser, men over tid fremstår udviklingen i marginalbeskatningen og arbejdstiden ikke overbevisende i forhold til en klar effekt.

Referencer

- Callesen, Per (2015), Konsekvensberegninger og helhedsvurderinger, Økonomi & Politik, side 19-27.
- Finansministeriet (1989), Planens baggrund og konsekvenser, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet (2002), Fordeling og Incitamenter, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet (2018), Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer, Finansministeriet, København.

Politisk neutrale økonomiske modeller bør være idealet

Hvilken ambition skal det fagøkonomiske rådgivningsmiljø have for relationen mellem de økonomiske modeller og det politiske liv? Skal vi fremme en kultur, der stræber efter politisk neutrale modeller? Eller skal vi omvendt fremme en kultur, der tager det for givet, at de økonomiske modeller er politiske, fordi der er strukturelle grunde til, at det ganske enkelt ikke kan være anderledes? Ved besvarelsen af disse spørgsmål er det ikke afgørende, om modellerne altid i et vist omfang vil være under indflydelse fra det politiske liv. Det afgørende er, hvad den økonomifaglige profession skal have som ideal.

I diskussionen nedenfor når jeg til den konklusion, at modellerne i varierende omfang er under indflydelse fra det politiske liv, men at det ikke desto mindre er helt afgørende, at vi fastholder idealet om politisk neutrale modeller og fremmer en kultur, der stræber efter det ideal. Det vil minimere den politiske indflydelse på analyseredskaberne (modellerne), hvilket fremmer disse redskabers mulighed for at kvalificere de økonomisk-politiske argumenter bag enhver regerings og ethvert politisk partis økonomiske politik. Ved at holde politikken ude af modellerne, får politikken bedre modeller at fundere sig på.

Politisk indflydelse på de økonomiske modeller kan betyde mange forskellige ting. Men typisk menes der hermed, at de ligninger, som modellerne har med og navnlig ikke har med, eller de nærmere udformninger af ligningerne inklusive kvantificeringer af ligningernes parametre, er under indflydelse fra politiske beslutningstagere.

Som profession bør vi arbejde ud fra det ideal, at modellerne beskriver den økonomiske virkelighed så godt som muligt, vel vidende at det er et ideal, som aldrig indfries fuldt ud. Skiftende regeringer og folketingsflertal har forskellige prioriteringer og efterspørger derfor svar på forskellige spørgsmål. Når spørgsmålene, der stilles til forskningsverdenen, således er politisk motiverede, så repræsenterer det naturligvis en politisk indflydelse på modellernes udviklingen. Der vil være dele af modellerne, som grundet politiske prioriteringer i særlig grad er i fokus i visse perioder, og derfor bliver de dele af modellerne udviklet mere, mens andre dele af modellerne forbliver mere rudimentære.

Der er også emner, som forskningsverdenen har særligt fokus på i en given periode. Hvilke emner der står øverst på den videnskabelige dagsorden, afgøres af professionen selv og er styret af en kompliceret proces, hvor udfordringer for de praktisk anvendte økonomiske modeller typisk fylder ganske lidt. Hvis ikke man som forsker kan producere ny videnskabelig erkendelse, samtidig med at man svarer på spørgsmål, der forbedrer den praktisk økonomiske planlægning, så er det ikke akademisk meriterende arbejde at svare på de praksisfokuserede spørgsmål, og så er interessen ikke stor. Derfor er der in-



TORBEN TRANÆS

Forskningsdirektør
Det Nationale
Forsknings- og
Analysecenter for
Velfærd – VIVE

gen stærke mekanismer i forskningsverdenen, som trækker i retning af stadig bedre praktiske økonomiske modeller.

Med andre ord: Der udøves politisk indflydelse, i det mindste i en eller anden indirekte form, på de makroøkonomiske modeller, hvilket er en følge af en legitim efterspørgsel efter svar på politisk motiverede spørgsmål – fra regering og folketing. Problemet er, at denne indflydelse ikke balanceres af ambitioner i forskningsverdenen i retning af, at de modeller, som bruges i praksis, er retvisende. Den økonomisk videnskabelige interesse indbefatter ikke eller kun i meget beskednen grad implementeringsforskning, fx med fokus på om og hvordan den nyeste viden bruges i myndighedernes almindelige økonomiske styringsmodeller. Det er typisk op til myndighederne selv uden proaktiv interesse fra forskningsverdenen at sørge for det faglige indhold af og den faglige retning for det udviklingsarbejde af de makroøkonomiske modeller, der hele tiden pågår. Denne ubalance kan betyde, at selv om modellerne er politisk neutrale på langt sigt, så kan de være under en form for politisk indflydelse, som gør dem mindre neutrale i perioder.

Hvorvidt politisk indflydelse på modellerne er et problem, afhænger af, hvilken form for indflydelse der er tale om, og om hvor omfattende indflydelsen er.

Til illustration kan vi betragte disse tre hypotetiske typer af politisk indflydelse: A. I lyset af den politiske efterspørgsel efter bestemte analyser er modellerne især blevet udbygget i nogle dimensioner og ikke i andre. Men modellerne giver dog retvisende svar, så længe man spørger om emner, de er udviklet til at analysere. B. Modellerne er især udbyggede i nogle dimensioner og ikke i andre, men på en sådan måde, at de generelt giver ”skæve” svar på økonomiske spørgsmål – også vedrørende spørgsmål, de egentlig er udviklet til at svare på. Det kan skyldes, at der er afledte eller generelle ligevægtseffekter, som ikke fanges godt nok, netop fordi vigtige dele af økonomien er rudimentære eller slet ikke modeleret. C. Modelstrukturer og ligninger er retvisende, men de parametre, som bruges, er det ikke, fx fordi de sjældent bliver opdateret. Dette giver nogle politiske frihedsgrader i forhold til at tolke eller influere på modellernes resultater.

Politiske indflydelse a la A er i princippet uproblematisk. Det er forventeligt og i overensstemmelse med en demokratisk styreform, at regering og parlament ønsker økonomiske værktøjer, som først og fremmest svarer på de spørgsmål, der står øverst på deres dagsorden, og som understøtter den makroøkonomisk planlægning, som de forventer at gennemføre. Man skal naturligvis være meget opmærksom på, hvilke dele af økonomien modellerne er udviklet til at analysere og så være meget varsom og forbeholden med at bruge modellerne til analyser af andre dele af økonomien. Politisk indflydelse af typen B repræsenterer i sagens natur et større problem, idet spilovers fra rudimentært udviklede dele af modellerne kan repræsentere en fejlkilde i vurderingen af politiske tiltag generelt, hvorved prioriteringer kan blive baseret på et fejlag-

tigt grundlag. Det er derfor en vigtig ambition for fagøkonomer at bidrage til at udvikle og forbedre modellerne, så den type fejlkilder undgås hhv. afvikles.

Både type A og B er en form for strukturel indirekte politisk indflydelse, som både den fagøkonomiske rådgivning og de politiske aktører skal være bevidst om, men som omvendt også kan håndteres. Det er navnlig politisk indflydelse af typen C, som er problematisk. Og hvis det sker som en bevidst politisk motiveret prioritering, ville det være yderst kritisabelt. Hverken direkte eller indirekte politisk påvirkning af modelrelationer inkl. parametrene må finde sted, og skulle det alligevel ske, skal det frem i lyset, så man kan tage sine forholdsregler. Jeg har ikke kendskab til, at dette er sket i den danske centraladministration, og hvis det skete, ville det svække tilliden til centraladministrationen.

Det er derfor helt afgørende, at den fagøkonomiske rådgivning ikke godtager udsagn om, at de økonomiske modeller grundlæggende er politiske med den begrundelse, at det nu engang ikke kan være anderledes, men fastholder idealet om politisk neutrale modeller. Uden dette ideal ville intentionel direkte politisk indflydelse a la type C ikke være kritisabelt, men blot noget alle forventer i en eller anden form.

Det er mest hensigtsmæssigt at være bevist om den mulige eksistens af en vis indirekte strukturel politisk indflydelse på modellerne, men stadig arbejde ud fra og stræbe efter idealet om neutrale modeller. Modellerne er nemlig ikke nødvendigvis politiske på en måde, så de ikke kan fungere som fælles reference for politiske forhandlingerne og offentlig debat om den økonomiske politik. Det har mange års erfaringer med økonomiske modeller vist os. En accept af, at modellerne er grundlæggende politiske med den begrundelse, at det ikke kan være anderledes, vil betyde, at modellerne mister deres funktion som fælles reference. Det betyder ikke, at der ikke vil blive arbejdet med økonomiske modeller, eller at der ikke vil blive foretaget beregninger som grundlag for den økonomiske politik. Det betyder derimod, at de politiske partier vil opbygge deres egne beregningsgrundlag – deres egne modeller – som basis for deres økonomiske politik. Der vil ikke længere være en fælles referenceramme. Den fagligt baserede økonomiske-politiske debat om, hvad der er den rigtige model, hvilken model der beskriver den virkelige økonomi bedst muligt, vil blive mere eller mindre meningsløs, idet der ikke længere vil være noget, som er rigtigt og forkert. Modellerne er jo politiske, og aktører i debatten vil blot kunne henvise til en anden model med den begrundelse, at dens specifikationer tror man mere på – alt sammen bakket op af hver sit hold af fagfolk, som ikke længere kan og skal teste hinanden i de samme ”regnearter”. Det kan ikke undgå at give et dårligere fagligt grundlag for den økonomiske politik end et grundlag, der er baseret på en diskussion med en fælles fagligt funderet referenceramme.

Lad os derfor fastholde ambitionen om, at de centrale makroøkonomiske modeller skal være politisk neutrale, så de giver retvisende svar på alle de politiske

partiers økonomiske politik (inden for rammerne af hvad sådanne modeller overhovedet kan svare på). Hvis vi opgiver den ambition med henvisning til, at politisk indflydelse alligevel ikke kan undgås, så vil det ikke længere være kritisabelt, hvis modelrelationerne eller parameterværdierne udsættes for politisk manipulation fx af en siddende regering. Det vil i stedet være forventeligt, og det faglige fundament for den økonomisk politik vil entydigt blive svækket. Hvis man mener, at økonomiske analyser er med til at øge kvaliteten af den førte økonomiske politik, uanset hvilken farve regeringen har, så vil en situation med mange politiske modeller, i forhold til en situation med en fælles model med tilstræbt politisk neutralitet, betyde svagere økonomisk politisk styring af landet til skade for den samfundsøkonomiske velfærd.

En ønskeliste til Finansministeriet

Her er mine ønsker til, hvordan Finansministeriet kunne forbedres og forstærkes. Der er dog grund til først at udtrykke stor anerkendelse af ministeriet og dets medarbejdere. Den har jeg oparbejdet gennem mange år på Slotsholmen og udenfor. De faglige standarder er generelt meget høje. Ministeriet har en væsentlig del af æren for, at Danmark som et af få lande har fået teknisk holdbare offentlige finanser. Anerkendelsen dækker også den vigtige koordinerende rolle med at få den til enhver tid siddende regerings politik til at hænge sammen indbyrdes og med de økonomiske rammer.

Den ros går længere, end mange er villige til i den offentlige debat, hvor Finansministeriet ofte er skydeskive. Men jeg ser også plads til forbedringer.

Fortsat behov for strukturreformer

I den økonomiske politik har fokus gennem mange år været på strukturpolitik frem for konjunkturpolitik.

Det skyldes ikke, at konjunkturerne er ophørt med at bevæge sig, men at både de praktiske og teoretiske muligheder for at beherske dem er ret små. Det potentielt mest effektive redskab er samtidig låst på grund af fastkurspolitikken. Selv om det koster frihedsgrader i den økonomiske politik, tyder snart 40 års erfaringer med den på, at fastkurspolitikken netto er en fordel.

Strukturpolitikken har derimod ydet et vitalt bidrag til dansk økonomi, ikke mindst i forhold til tilstandene ved indgangen til 1980'erne. Reformen på skattemrådet alene må siden midtferiserne vurderes at have øget BNP med omkring 10 procentpoint (Brøns-Petersen, 2017a). Den strukturelle ledighed er mere end halveret bl.a. som følge af arbejdsmarkedsreformer.

Der har været røster fremme om, at strukturpolitikken har været så succesfuld, at den bør nedprioriteres (Pedersen & Smith, 2016, er eksempelvis blevet udlagt sådan). De offentlige finanser er som sagt holdbare, og der er



**OTTO
BRØNS-PEDERSEN**
Analysechef,
CEPOS
Fhv. direktør i
Skatteministeriets
departement

faldende skalaafkast ved yderligere nedsættelser af f.eks. marginalskattesatser og kompensationsgrader. Der er dog fortsat et betragteligt potentiale for strukturforbedrende skattereformer, f.eks. lavere og mere ensartet kapitalbeskatning og ensartet beskatning af drivhusgasser (se bl.a. Brøns-Petersen, 2016a; Brøns-Petersen, Hansen, og Heiberg, 2015; Brøns-Petersen, 2017b), og mange er fortsat på overførselsindkomst. Hertil kommer, at vi som andre lande har været vidne til faldende produktivitetsvækst. Med udsigt til beskednen underliggende produktivitetsvækst ville der uden reformer kun blive tale om ret begrænset økonomisk vækst i det kommende årti. Omkostningerne ved de meget store politiske ambitioner til grøn omstilling vil øge udfordringerne (Brøns-Petersen, 2019).

Finansministeriet bør dog skærpe sit strukturpolitiske beredskab på nye områder i forhold til de traditionelle strukturreformer på skatte-, arbejdsmarkeds- og overførselsområdet. Der er et stort potentiale på områder, der har været mindre i søgelyset. Det gælder f.eks. reguleringen generelt og på særlige markeder som forsyningsområdet (se Lauritzen Consult, 2018; Herby, 2018). Ministeriet har faktisk øget sit beredskab – bl.a. i lyset af den tidligere regerings målsætninger om at løfte væksten – men der er langt igen, før det er på niveau med det, der gælder på de traditionelle reformområder.

Man kan spørge, om det ikke er tilstrækkeligt med en høj kompetence i fagministerierne, og om konkurrence fra Finansministeriet ikke er uvelkomment. Min erfaring fra Skatteministeriet er egentlig det modsatte. Finansministeriets kompetence på det skattepolitiske område har forbedret mulighederne for at fremme god skattepolitik. På energiområdet, hvor Finansministeriet traditionelt har haft færre kompetencer i huset, har politikudviklingen og -koordineringen været vanskeligere.

Reformer i den offentlig sektor

Der er også brug for stærkere beredskab på ministeriets kerneressortområde: Den offentlige sektor. Med en meget stor offentlig sektor, hvor ressourceallokeringen finder sted afskærmet fra markedsmekanismen, er det helt afgørende med andre redskaber til at begrænse inefficiens.

Finansministeriets traditionelle styring af den offentlige sektor sker primært med makroredskaber som rammestyring og ”grønthøstning” af de årlige bevillinger. Metoden har sine fordele. Det mindsker informationsbehovet centralt, at de enkelte ministerier og institutioner selv kan disponere inden for rammerne. I længden bliver en generel rammebeskæring dog offer for både politisk og økonomisk træthed og må suppleres med en klarere prioritering. Den politiske træthed har allerede kostet både fradraget i satsreguleringen til satspuljen og det statslige omprioriteringsbidrag livet.

Alternativet er dog ikke alene en mere eksplicit prioritering, men består desuden i bedre incitamentsstruktur for decentrale beslutningstagere. Desværre har den kommunale strukturreform fra 2007 ikke haft fokus på incitament,

som bl.a. kunne aflaste de årlige kommuneforhandlinger. Når det gælder et andet resultat af strukturreformen, sammenlægningen af skattevæsenet til én myndighed, har Finansministeriet spillet en mere direkte rolle end sædvanligt i modernisering af den offentlige sektor, men den konkrete indsats har til gengæld været med alvorlige negative konsekvenser. Håndteringen har svækket Finansministeriets autoritet til at gennemføre nødvendig modernisering i resten af den offentlige sektor.

Fokus fra offentlige finanser til samfundsøkonomi

Uanset betydningen af finanspolitisk holdbarhed er det ikke det eneste endelige vigtigste kriterium for den økonomiske politik. I sidste ende er formålet at øge den samlede velfærd (forstået som borgernes nytte, ikke den forvanskede betydning: offentligt forbrug) og borgernes muligheder for at interagere på en gensidigt fordelagtig måde. Derfor bør det ikke være et formål i sig selv at konsolidere de offentlige finanser yderligere eller gennemføre strukturreformer af hensyn til statskassen – ligesom reformbehovet ikke falder bort, fordi finanserne er blevet holdbare.

Hensynet til de tidligere svage offentlige finanser har gjort det nærliggende at lade sig præge af et forsigtighedsprincip om, at usikkerhed om provenukonsekvenser af politiske initiativer bør komme statskassen til gode. Men ulempen ved dette forsigtighedsprincip er, at det øger de politiske offeromkostninger ved reformer, som man dermed må forvente at få færre af. Forsigtighedsprincippet øger endvidere usikkerheden i de samfundsøkonomiske beregninger. Derfor bør man anvende middelrette skøn. Endelig er budgetloven kommet til og aflaster denne opgave.

Modellerne

Finansministeriets modelanvendelse har været diskuteret med en intensitet på det seneste, som ikke altid har afspejlet modellernes faktiske brug. En del af kritikken havde været berettiget, hvis de blev forsøgt anvendt til aktivistisk finanspolitik. Men ADAM-modellen bliver primært anvendt som bogholderimaskine ved budgetteringen af de offentlige finanser og til at sikre konsistens ved mellemfristede fremskrivninger. Det makroøkonomiske beredskab vil formentlig blive styrket af den nye MAKRO-model, som er under støbning, men det vil næppe blive sådan, at denne eller andre modeller kommer til at styre den økonomisk politiske tænkning. De vil fortsat være redskaber til at give hver deres partielle billede.

Når det gælder de større strukturpolitiske initiativer, vil man formentlig fortsat betjene sig af enkle og overskuelige modeller, hvor det væsentligste input er velkendt indkomststatistik mv. samt empirisk baserede elasticiteter så som arbejdsudbudselasticiteten. Det er en hensigtsmæssig og gennemskuelig måde at dokumentere sine beregninger på. Derimod savner jeg en mindre rigid holdning i ministeriet til at opdatere beregningskonventionerne i lyset af ny empirisk viden. Det er forståeligt, at Finansministeriet ikke reviderer i tide og

utide. Når det gælder beregningskonventionerne ved skatteændringer – dvs. især arbejdsudbudselasticiteten og den beslægtede elasticitet af skattepligtig indkomst – så har der dog længe været empirisk belæg for at anvende større effekter (Brøns-Petersen, 2016b).

For meget magt?

Især en række tidligere ministre har ytre kritik af Finansministeriets koordinerende rolle. Det har angiveligt tiltaget sig for stor magt. Det meste af kritikken afspejler forståelige frustrationer over ikke at kunne komme igennem med sin politik, men er skudt ved siden af. En minister, der lader sig spise af med en forklaring fra sit eget embedsapparat om, at en sag ikke kan komme igennem på grund af modstand fra Finansministeriet, må uvægerligt rette blikket mod sig selv og sin opbakning blandt kollegerne. Det gælder naturligvis, at magttomrum uvægerligt vil fyldes ud, hvis politikerne ikke selv gør det. Men man kommer ikke uden om, at en finansminister, som insisterer på det, sætter dagsordenen.

Det har undret mig, at ministrene i regeringens økonomiudvalg ikke i højere grad har insisteret på bedre beslutningsgrundlag, end de til tider har været præsenteret for. Dårlige eller ufuldstændige beslutningsgrundlag skyldes sjældent faglige mangler i Finansministeriet, men forsøg på at dække over uenighed mellem de ministerier, som lægger en sag op. Men uenigheder er nyttig information.

Finansministeriet kan altså godt forbedres. Den nye regering synes dog mere opsat på at svække det, og det kan den meget vel komme til at fortryde. Der er et kollektivt handlingsproblem i enhver regering ved at prioritere inden for økonomiske rammer, og det taler for at give denne upopulære opgave til en stærk finansminister med et slagkraftigt ministerium i ryggen.

Referencer

- Brøns-Petersen, O. (2019), Samfundsøkonomiske omkostninger ved 60 pct. og 70 pct. drivhusgasreduktion i 2030. *Cepos analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2017a), 30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?, in: Thomakos, D.D., Nikolopoulos, K.I. (Eds.), *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing, Cham, pp. 121–144.
- Brøns-Petersen, O. (2017b), Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik. *CEPOS Analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2016a), Høj og uens beskatning af kapital i Danmark. *CEPOS Analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2016b), Behov for revision af beregningskonventionerne. *Samfundsøkonomen* Nr. 4 side 43-49.
- Brøns-Petersen, O., Hansen, M.L., Heiberg, C.C. (2015), CEPOS forslag til en sammenhængende skattereform. *CEPOS analysenotat*
- Herby, J. (2018), Regelstaten – mængden af regler er tredoblet siden 1989. *CEPOS analysenotat*.
- Lauritzen Consulting (2018), Regulering af forsyningstjenester. *CEPOS notat*.
- Pedersen, P.J. & Smith, N. (2016), Øget vækst i Danmark – flere hænder eller nye instrumenter? *Samfundsøkonomen*, nr. 4 side 18-23.

Finansministeriets rolle som regnereglernes regulator

Når det danske embedsværk skal klæde politikerne bedst muligt på til at træffe politiske beslutninger omkring ændringer i de offentlige indtægter eller udgifter, er viden omkring de mekaniske effekter på de offentlige finanser naturligvis vigtig. Ligeså vigtigt er dog også viden omkring eventuelle afledte, eller dynamiske, effekter af de forskellige tiltag. Det første skridt i forhold til at få afklaret den mekaniske virkning er relativt simpel og kan klares med et velorganiseret økonomistyringssystem i den offentlige sektor. Det er betydeligt sværere at frembringe troværdige vurderinger af de afledte effekter. Det kræver både et overblik over alle potentielle adfærdseffekter og en metrik til at kvantificere omfanget af de forskellige adfærd ændringer på udfald, som påvirker den offentlige økonomi.

En grundlæggende udfordring i forhold til at beregne dynamiske effekter er at få destilleret en ofte omfangsrig og facetteret forskningslitteratur ned til få velbestemte parametre, der kan anvendes i de økonomiske modeller i de relevante ministerier. Selvom udfordringen på mange områder kan forekomme uoverstigelig, er der potentielt store afkast af at forsøge at frembringe det bedst mulige skøn på afledte effekter og inddrage denne viden i den økonomisk-politiske rådgivning. Først og fremmest vil det, i mange tilfælde – eksempelvis i forhold til øget pensionsalder – give en mere troværdig vurdering af de forventede effekter af en given politikændring, derudover giver det også transparens i forhold til, hvilke overvejelser der ligger bag politiske beslutninger, og endelig medvirker det til en kontinuitet i den økonomisk-politiske rådgivningen, der sikrer uafhængighed af den politiske farve på regeringen.

En forudsætningen for, at missionen lykkedes er dog, at der dels er høj faglig troværdighed bag de parametervalg, der anvendes, og dels at der er en høj grad af transparens i brugen af de økonomiske modeller i rådgivningen.

Min vurdering er, at Finansministeriet klarer sig pænt på begge fronter, men at der er plads til forbedringer. Der er naturligvis relevante overvejelser i forhold til, hvor mange ressourcer der skal allokeres til at arbejde med at vedligeholde og udvikle regneregler i de økonomiske ministerier. Den senere tids ophedede debat vidner dog om, at der kunne være et ikke undseligt afkast i at øge bevågenheden på dette felt.

I forhold til at sikre høj faglig troværdighed omkring de specifikke valg er det essentielt, at der ikke kan rettes alvorlig og berettiget kritik af Finansministeriets, eller andre økonomiske ministeriers fortolkning af den videnskabelige litteratur. Det fordrer, at der løbende er en tæt overvågning og faglig vurdering af de forskningsfelter, hvor det er relevant, at de økonomiske ministerier holder sig orienteret. Der er en lang tradition for at ansætte fagligt dygtige økonomer i centraladministrationen, og det er en væsentlig forudsætning for at have kompetencerne til at omsætte den komplekse viden til brugbare økonomiske



MICHAEL SVARER
Professor i økonomi,
fhv. overvismand
Aarhus Universitet

regneprincipper. Her er de økonomiske ministerier rigtig godt med. Men én ting er at have fagligt dygtige økonomer, der kan bidrage til den daglige drift i ministeriet, noget andet er at følge den økonomiske faglitteratur og kunne skelne mellem kvaliteten af forskellige inputs inden for et givet forskningsområde. Her er universitets- og sektorforskningsmiljøerne på forkant, og den viden, der findes her, kunne med fordel inddrages i en mere åben proces.

På mange områder drager de økonomiske ministerier allerede i dag fordel af den viden, der findes i forskningsmiljøerne. Eksempelvis foretages der på Beskæftigelsesministeriets område en løbende og synlig vidensopsamling. Det gælder både i forhold til at få udarbejdet evalueringer af konkrete politiktiltag, over litteratursurvey omkring kerneområder i beskæftigelsespolitikken til nedsættelse af råd og udvalg, der kulegraver dele af den aktive arbejdsmarkedspolitik eller ydelsessystemet. Den opsamlede viden publiceres i let tilgængelige rapporter og analyser og er tilgængelig på ministeriets hjemmeside. Samme tradition for synlig vidensopsamling og dermed transparens er ikke helt så iøjnefaldende i Finansministeriet. Naturligvis har embedsmændene i Finansministeriet et åbent øje for den faglige udvikling, men processen er efter min opfattelse mere lukket end i eksempelvis Beskæftigelsesministeriet. Der har dog i de seneste år været eksempler på initiativer, der trækker i en mere transparent og forskningsbaseret retning. Dels afholdes der offentlige seminarer omkring udviklingen af den nye makroøkonomiske model, MAKRO, og dels er der nedsat et fagøkonomisk udvalg, der skal gennemgå grundlaget for bestemmelse af indkomstskatteelasticiteten. Især sidstnævnte er, så vidt jeg kan se, en nyskabelse og i mine øjne en fornuftig vej at gå for at sikre en høj faglig troværdighed bag brugen af de økonomiske modeller i ministerierne. Lignende initiativer kunne med fordel overvejes i forhold til andre politikområder som eksempelvis effekter af ændringer i de offentlige udgifter, i de offentlige investeringer eller inden for andre dele af skattesystemet.

Selv efter, at der er skabt et overblik over et givet område, fordrer det en stor grad af ydmyghed at oversætte resultaterne til konkrete konsekvensberegninger. Der er flere usikkerhedskilder, der spiller ind; der er den statistiske usikkerhed, der følger direkte fra den empiriske litteratur, der danner baggrund for input til de konkrete beregninger; der er de mulige effekter fra mekanismer, der ikke direkte er foretaget analyser på; og der er usikkerhed, der stammer fra den forskningsmetode, resultaterne er baseret på. Denne usikkerhed bør afspejles i afrapporteringen af resultaterne fra de konkrete beregninger på en synlig og overskuelig måde. Det vil øge transparensen i formidlingen af resultaterne for forskellige reformforslag. Det er derfor vigtigt at tydeliggøre usikkerheden, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i eksempelvis skattepolitikken ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og i svar til Folketingets udvalg. Det kan eksempelvis gøres ved at illustrere, hvordan den statistiske usikkerhed påvirker de beregnede konsekvenser af de foreslåede ændringer.

Opsummerende syntes jeg, det er vigtigt, at centraladministrationen – herunder Finansministeriet – etablerer solidt funderede regneprincipper. Det forbedrer muligheden for hurtigt at tilvejebringe en kvalificeret vurdering af, hvordan et givet politikforslag påvirker økonomien. Herudover øger det gennemsigtigheden i beregningerne og sikrer konsistensen over tid på tværs af skiftende regeringer. Tydelige og systematiske regneprincipper bør endvidere have større fokus på den grad af usikkerhed, der er knyttet til at opgøre adfærdseffekterne af ændringer i den økonomiske politik. Finansministeriet yder allerede en stor og kompetent indsats på dette område, men der er i mine øjne et potentielt afkast af at øge ressourcerne og have fokus på at bevæge sig i retning af mere åbenhed og større fokus på usikkerhed i afrapporteringen.