

## **Talepunkter til besvarelse af samrådsspørgsmål M, N, O og P skatteudgifter i Skatteudvalget den 9. juni 2010**

Indledningsvist vil jeg benytte lejligheden til at bemærke, at jeg er glad for, at Skatteudvalget med dette samråd giver mig mulighed for, at redegøre for mit syn på skatteudgifter og samtidig, at uddybe de mange tiltag som Skatteministeriet har foretaget for, at skabe en større åbenhed og gennemsigtighed omkring brugen af skatteudgifter i Danmark.

Vi har siden 2007 har en god og konstruktiv dialog med rigsrevisionen om mulighederne for at øge gennemsigtigheden vedr. skatteudgifterne.

Gennemsigtigheden og ikke mindst kvaliteten i arbejdet med skatteudgifter i Skatteministeriet er blevet væsentligt forøget siden 2007 og det er positivt. I Rigsrevisionens afsluttende notat af 3. marts 2010 tilkendegiver rigsrevisor da også, at der er sket en væsentlig forbedring vedr. gennemsigtigheden. Rigsrevisor bemærker (citater): ”Jeg må konstatere, at skatteministeren med sine tiltag vil bidrage til

at øge gennemsigtigheden vedrørende skatteudgifterne på enkelte punkter”.

### **Samrådsspørgsmål M**

*Med henvisning til Rigsrevisors fortsatte notat til Statsrevisorerne om opfølgning i sagen om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag m.v.). (Beretning 1/2007) af 3. marts 2010 og Statsrevisorernes bemærkning af 18. marts 2010 til Endelig betænkning 2008 vedrørende Beretning 1/2007 anmodes ministeren om at redegøre for, om ministeren er indstillet på at følge Statsrevisorernes bemærkning og Rigsrevisionens anbefaling om at øge gennemsigtigheden i skatteudgifterne, herunder om at lade skatteudgifterne indgå i finanslovssammenhæng. Ministerens holdning bedes begrundet.*

### **Svar:**

Rigsrevisionen har anbefalet, at skatteudgifter fortsætter med at indgå i finanslovsforslaget som de gjorde til og med 2006. De har desuden anbefalet, at gennemsigtigheden vedr. skatteudgifter øges. Jeg er (fortsat) ikke indstillet på, at lade skatteudgifter indgå i finanslovssammenhæng, idet jeg ikke mener, at det bidrager til at skabe en større

gennemsigtighed eller kvalitet i arbejdet med skatteudgifter – tværtimod.

Siden sidste samråd om skatteudgifter her i Skatteudvalget den 3. september 2008 har Skatteministeriet imidlertid lavet en række tiltag, der efter min mening bidrager til en markant øget gennemsigtighed om brugen og omfanget af skatteudgifter i Danmark. Tiltagene er blandt andet et resultat af den dialog, der har været med rigsrevisionen, men er også et resultat af det omfattende lov- og analysearbejde, der løbende pågår på Skatteministeriets område.

1. For det første har Skatteministeriet opstillet en ny referenceramme dvs. målestok for beregning af skatteudgifter. Den nye referenceramme baserer sig blandt andet på amerikanske erfaringer og giver en mere neutral analyse af skattesystemet. Den nye referenceramme giver ikke i sig selv anledning til de store ændringer i, hvad der kategoriseres som skatteudgifter i Danmark, men gør det mere klart, hvad der er omfattet af begrebet skatteudgifter og hvad der ligger udenfor. Der er altså tale om en mere operationel definition, der samtidig sikrer en mere

klar og systematisk afgrænsning af skatteudgifter end tidligere.

2. For det andet formulerede Skatteministeriet i efteråret 2008 et nyt sæt interne retningslinier vedr.

behandlingen af skatteudgifter. De nye retningslinier betyder, at der i forbindelse med lovforslag, altid tages særskilt stilling til, om lovforslaget indeholder nye eller ændrede skatteudgifter. Beskrivelsen af eventuelle skatteudgifter skal fremgå af selve lovforslaget, med en beskrivelse af hvori skatteudgiften består, formålet med skatteudgiften samt hvilken branche eller gruppe, der er den direkte modtager. Skatteudgiften indgår efterfølgende i en samlet oversigt over skatteudgifter, der er tilgængelig på Skatteministeriets hjemmeside. Denne praksis bidrager efter min mening i høj grad til en synliggørelse af omfanget af skatteudgifter og til den generelle øgede gennemsigtighed vedr. skatteudgifter.

3. For det tredje har skatteministeriet drøftet problemstillinger vedr. opgørelse af skatteudgifter med de øvrige nordiske lande og i OECD-regi. De internationale erfaringer tyder på, at mange lande

præsenterer skatteudgifter i tilknytning til budgettet, men viser samtidig, at flertallet af lande ikke løbende evaluerer deres skatteudgifter. Vi har valgt en fremgangsmåde, hvor vi ikke præsenterer skatteudgifterne i tilknytning til finanslovsforslaget, men hvor vi til gengæld evaluerer skatteudgifterne i takt med, at et givent lovområde er aktuelt. Denne fremgangsmåde mener jeg bidrager med mere nyttig information om skatteudgifternes faktiske omfang end det gør, at offentliggøre en årlig opdateret liste i tilknytning til budgettet. En sådan liste undergår typisk ikke en løbende og kvalificeret evaluering og fremskrives ofte blot med en relevant fremskrivningsfaktor.

Rigsrevisionen har overfor Statsrevisorerne tilkendegivet, at de tiltag som Skatteministeriet har foretaget, bidrager til, at øge gennemsigtigheden vedr. skatteudgifter.

Rigsrevisionen har desuden påpeget, at skatteudgifterne bør indgå i finanslovssammenhæng for yderligere at øge gennemsigtigheden.

Jeg mener som sagt fortsat ikke, at skatteudgifter hører naturligt hjemme i finanslovsforslaget. Det vil jeg uddybe

yderligere i mit svar på samrådsspørgsmål N om lidt.

Jeg synes imidlertid, at vi er kommet langt i forhold til, at øge gennemsigtigheden vedr. skatteudgifter og jeg mener, at der er skabt den gennemsigtighed og åbenhed, der er nødvendig for, at Folketinget kan træffe beslutninger og foretage politiske vurderinger på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

### **Samrådsspørgsmål N**

*Ministeren bedes redegøre for, om ministeren finder det fornuftigt og rigtigt, at så stor en del af økonomien - skatteudgifterne udgjorde angiveligt knapt 38 mia. kr. i 2009 - ikke synliggøres f.eks. ved at indgå i finanslovssammenhæng eller på anden måde opgøres og eventuelt evalueres årligt.*

### **Svar:**

Jeg mener, at det er både fornuftigt og rigtigt, at skatteudgifterne synliggøres, opgøres og evalueres. Men jeg mener ikke, at denne synliggørelse skal ske via finansloven. Formålet med finansloven er, at etablere et bevillingsmæssigt grundlag for næste års statslige indtægter

og udgifter. Skatteudgifter er ikke en del af det bevillingsmæssige grundlag og bør derfor som udgangspunkt ikke fremgå af finanslovsforslaget. Desuden kan skatteudgifter ikke betragtes som regnskabstal, idet opgørelsen af skatteudgifterne afhænger af hhv. beregningsmetoden og af den anvendte referenceramme. Skatteudgifter kan derfor ikke sammenlignes direkte med finanslovens indtægter og udgifter, hvorfor det ikke giver mening at de fremgår direkte af finansloven.

Jeg mener, at ukontrollerede offentlige udgifter, som følge af et potentielt manglende overblik over skatteudgifterne, bedst forhindres ved, at arbejdet med skatteudgifter integreres i det lovforberedende - og lovvedligeholdende arbejde – og ikke ved årligt, at offentliggøre en liste over skatteudgifterne i et appendiks til finanslovsforslaget. Det er grundlæggende baggrunden for hvorfor jeg forsat mener, at skatteudgifterne ikke hører hjemme på finanslovsforslaget.

Hvis skatteudgifterne skulle indarbejdes på finansloven ville det kræve, at der også blev posteret fiktive indtægter på andre konti, der modsvarende skatteudgiften. I stedet for, at skatteudgifterne fremgår direkte af finansloven vil

der fremover være en henvisning på finanslovsforslaget til en samlet oversigt over skatteudgifter på Skatteministeriets hjemmeside. Denne oversigt er en stadig opdateret liste over samtlige indførte skatteudgifter således, at der er mulighed for, at overvejelser om skatteudgifter kan indgå i den samlede statsfinansielle prioritering.

Samtidig er det værd at bemærke, at der ikke indgår en opgørelse over forvridninger af skatter, afgifter, direkte påbud m.v. i finanslovsforslaget selvom disse omkostninger langt overstiger skatteudgifterne. Jeg mener, at det bør være en politisk beslutning, hvornår de enkelte lovområder analyseres og underkastes en særlig behandling, herunder evaluering af eventuelle skatteudgifter. Det giver et større fokus på det relevante område, frem for at ressourcerne bruges over en bred kam ved årlige opdateringer uden et klart fokus. En fokuseret indsats, hvor skatteudgifterne evalueres som en del af det samlede skatte- og udgiftssystem, giver efter min bedste overbevisning en større sikkerhed for kvalitet i arbejdet.

Som eksempel kan nævnes, at Skattekommissionen i 2008/2009 som en del af arbejdet i forbindelse med Forårspakke 2.0 gennemgik en række skatteudgifter. Dette



arbejde har ført til, at Folketinget har ændret en række skatteudgifter.

### **Samrådsspørgsmål O**

*Ministeren anmodes om at redegøre for behandlingen af skatteudgifter i sammenlignelige lande og herunder redegøre for, om der er særlige kendetegn ved det danske skatte- og afgiftssystem eller andre særlige forhold eller begrundelser, der gør sig gældende i de andre lande, hvor skatteudgifterne præsenteres i sammenhæng med finanslovsforslaget.*

### **Svar:**

Skatteministeriet har siden Rigsrevisionens beretning i 2007, undersøgt praksis vedr. opgørelse og offentliggørelse af skatteudgifter i forskellige lande. Som jeg redegjorde for i mit svar på samrådssp. M, har skatteministeriet drøftet problemstillinger vedr. opgørelse af skatteudgifter med de øvrige nordiske lande og i OECD-regi. Når vi har valgt en fremgangsmåde, hvor vi ikke præsenterer skatteudgifterne i tilknytning til finanslovsforslaget, men hvor vi til gengæld evaluerer skatteudgifterne i takt med, at et givent lovområde er aktuelt, er det ikke fordi, at der fx er særlige

strukturelle forhold, der taler for at gøre sådan lige netop i Danmark. Jeg mener egentlig, at den fremgangsmåde vi har valgt i Danmark bidrager med mere nyttig information om skatteudgifternes faktiske omfang end det gør, at offentliggøre en årlig opdateret liste i tilknytning til budgettet som mange andre lande har valgt at gøre. En sådan liste undergår typisk ikke en løbende og kvalificeret evaluering og fremskrives ofte blot med en relevant fremskrivningsfaktor. Den fremgangsmåde kan betyde, at der træffes valg og foretages politiske prioriteringer på et forkert grundlag, da det reelle niveau for skatteudgifterne ofte ikke vil være kendt.

De drøftelser, der har været med de øvrige lande peger også i retning af, at sammenligninger på tværs af lande er meget vanskelige og ikke nødvendigvis giver mening bl.a. på grund af forskellige referencerammer.

### **Samrådsspørgsmål P**

*Ministeren anmodes om at redegøre for, hvordan ministeren og Skatteministeriet vil sikre, at der er tilstrækkelig gennemsigtighed om den samlede skatte- og*

*afgiftslovgivning til, at Folketinget kan foretage politiske prioriteringer og beslutninger på området på et oplyst grundlag.*

**Svar:**

Med de mange overvejelser, drøftelser og særlig de nye tiltag som vi har implementeret siden Rigsrevisorernes beretning vedr. skatteudgifter fra oktober 2007 mener jeg, at der er sikret en tilstrækkelig og høj gennemsigtighed om den samlede skatte- og afgiftslovgivning til, at Folketinget kan foretage politiske prioriteringer og beslutninger på et oplyst grundlag.

Jeg mener, at opgørelsen af skatteudgifter fortsat kan være et godt værktøj til brug for den generelle prioritering af den økonomiske politik i Danmark. Det er dog vigtigt, at holde sig for øje, at skatteudgifter kun er ét element i den samlede økonomiske politik.