



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren
14. maj 2013

Endeligt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 107 (Alm. del – §7) af 27. november 2012 stillet efter ønske fra Ole Birk Olesen (LA)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for, hvad meromkostningerne ved regeringens uddannelsesmålsætninger frem mod 2020 vil være; hvor meget det forventes at bidrage til den økonomiske vækst; hvad det vil koste i provenu at afskaffe topskatten, og hvor meget det ville kunne bidrage til den økonomiske vækst?

Svar

Virkningerne af regeringens uddannelsesmålsætninger afhænger af, hvilket udgangspunkt der sammenlignes med. Det er i besvarelsen lagt til grund, at der er spurgt til virkningerne på de offentlige finanser af, at andelen af en ungdomsårgang, som gennemfører en videregående uddannelse, øges fra 50 pct. til 60 pct., svarende til forskellen mellem de oprindelige uddannelsesmålsætninger og denne regeringens målsætning for de videregående uddannelser. Det er i besvarelsen endvidere valgt at fokusere på de varige virkninger på de offentlige finanser.

Det bemærkes, at en række tidligere offentliggjorte beregninger af virkningerne på de offentlige finanser af at indfri regeringens uddannelsesmålsætninger – bl.a. i Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020 fra maj 2012 samt i Vækstplan DK – Teknisk baggrundsrapport fra marts 2013 – har haft et andet beregningsmæssigt udgangspunkt. Udgangspunktet for disse beregninger er, at der med den uddannelsesadfærd, der lå til grund for Danmark i arbejde, var en forventning om, at 54 pct. af en ungdomsårgang ville gennemføre en videregående uddannelse i 2020. Set i forhold til dette udgangspunkt indebærer indfrielse af regeringens uddannelsesmålsætning alene en forøgelse af andelen, som gennemfører en videregående uddannelse, fra 54 til 60 pct. Disse beregninger viser endvidere virkningen på de offentlige finanser i 2020 af øgede udgifter til SU og lavere skatteindtægter (fordi arbejdsudbuddet reduceres for de personer, der er under uddannelse), men omfatter ikke øgede driftsudgifter i forbindelse med det øgede uddannelsesomfang.

Indfrielse af målsætningen om, at 60 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse – set i forhold til den tidligere målsætning på 50 pct., jf. omtale ovenfor – skønnes isoleret set at indebære en varig svækkelse af de of-

fentlige finanser på i størrelsesordenen 6¼ mia. kr. eksklusive de positive virkninger på de offentlige finanser af et øget uddannelsesniveau og cirka 4,6 mia. kr. inklusive disse virkninger, svarende til en selvfinansieringsgrad på 25 pct., jf. tabel 1.

Indfrielse af uddannelsesmålsætningen skønnes endvidere at øge den samlede velstand (BNP) med i størrelsesordenen 1¾ pct. på lang sigt. Der er væsentlig usikkerhed om størrelsen af disse virkninger. De konkrete beregningsforudsætninger gennemgås nedenfor.

Tabel 1

Virkninger af indfrielse af uddannelsesmålsætninger og afskaffelse af topskat

	Uddannelsesmålsætninger	Afskaffelse af topskat
Varig virkning på offentlig saldo, mia. kr.	-4,6	-8½
Selvfinansieringsgrad, pct.	25 ¹⁾	25 ²⁾
Bidrag til velstand i 2020, pct. af BNP	-¼	½
Bidrag til velstand i 2060, pct. af BNP	1¾	½

Kilde: Egne beregninger.

Note 1: Beregnet som den varige styrkelse af de offentlige finanser som følge af, at personer med uddannelse har en højere erhvervsdeltagelse mv., set i forhold til den varige svækkelse af de offentlige finanser som følge af, at flere unge er under uddannelse, herunder øgede udgifter til SU, øgede driftsudgifter og mindre skatteindtægter.

Note 2: Forudsat en selvfinansieringsgrad på 25 pct., jf. svar på finansudvalgets spørgsmål 69 af 22. november 2012.

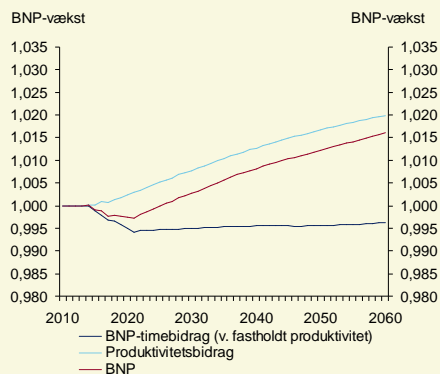
En afskaffelse af topskatten skønnes at indebære en varig svækkelse af de offentlige finanser på cirka 11,3 mia. kr. inklusive tilbageløb, men før afledte adfærdsvirkninger og cirka 8½ mia. kr. inklusive afledte adfærdsvirkninger, jf. tabel 1, svarende til en selvfinansieringsgrad på cirka 25 pct. Det vurderes, at en afskaffelse af topskatten vil øge den samlede velstand med ca. ½ pct. af BNP på langt sigt. Det skal bemærkes, at en afskaffelse af topskatten udover at øge arbejdsudbuddet i timer vil tilskynde til mere uddannelse, større arbejdsintensitet samt til at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Disse effekter er ikke medregnet.

Det skal understreges, at de samlede virkninger af henholdsvis skærpede uddannelsesmålsætninger og afskaffelse af topskatten afhænger af finansieringen. Det er i besvarelsen forudsat, at finansieringen er strukturneutral.

Som nævnt øges BNP på langt sigt med omkring 1¾ pct. ved indfrielse af de skærpede uddannelsesmålsætninger. Det kan blandt andet henføres til den produktivitetstigning, der følger af et generelt højere uddannelsesniveau. På kortere sigt indebærer de skærpede uddannelsesmålsætninger en svag reduktion af BNP, jf. figur 1. Det skyldes en mindre reduktion i andelen af befolkningen i beskæftigelse. På længere sigt overstiger de positive afledte virkninger på BNP af øget produktivitet de negative virkninger af en mindre andel i beskæftigelse.

Figur 1

Virkning på BNP ved skærpede uddannelsesmålsætninger

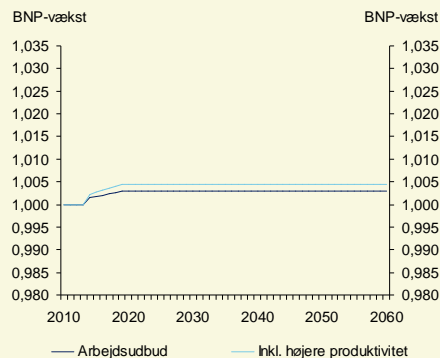


Anm.: Stileret beregning. Det er beregningsteknisk forudsat, at gennemslaget på produktivitet ved øget uddannelsesniveau er 75 pct. af den proportionale effekt.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 2

Virkning på BNP ved afskaffelse af topskat



Anm.: Stileret beregning. Det er beregningsteknisk forudsat, at det øgede arbejdsudbud indføres over 6 år, startende i 2014. Første år indføres halvdelen af den samlede stigning i arbejdsudbud, mens det resterende indføres lineært de følgende år.

Kilde: Egne beregninger.

Beregningsforudsætninger vedrørende uddannelsesmålsætninger

Regeringens uddannelsesmålsætninger indebærer, jf. regeringsgrundlaget, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse, at 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse, og 25 pct. skal gennemføre en lang videregående uddannelse. Regeringens uddannelsesmålsætninger indebærer set i forhold til de tidligere uddannelsesmålsætninger isoleret set en skærpelse af målsætningen for andelen, som skal gennemføre en videregående uddannelse, fra 50 til 60 pct. af en ungdomsårgang. Der har ikke tidligere været sat et konkret mål for andelen, der skal opnå en lang videregående uddannelse.

I de aktuelle beregninger er det konkret forudsat, at uddannelsesmålsætningerne opfyldes frem mod 2020, idet andelen af en ungdomsårgang, som gennemfører en lang videregående uddannelse, dog forudsættes at svare til den senest kendte uddannelsesadfærd (27 pct.). Det svarer til de forudsætninger, der er lagt til grund for Vækstplan DK – stærke virksomheder, flere job, jf. nærmere beskrivelse i Vækstplan DK – teknisk baggrundrapport, Finansministeriet, marts 2013.

De aktuelle beregninger afspejler således isoleret set effekterne af, at 60 pct. af en ungdomsårgang opnår en videregående uddannelse, herunder at 27 pct. opnår en lang videregående uddannelse, set i forhold til effekterne af den tidligere målsætning om, at 50 pct. opnår en videregående uddannelse, herunder at 22½ pct. opnår en lang videregående uddannelse.¹

¹ Som nævnt har der ikke tidligere været sat et konkret mål for andelen, som skal opnå en lang videregående uddannelse. Den forudsatte andel af en årgang, som opnår en lang videregående uddannelse i sammenligningsforløbet på 22,5 pct., er fastlagt ved en proportional skalering af regeringens målsætning i forhold til den samlede målsætning for andelen med en videregående uddannelse.

Højere uddannelsesniveau er generelt en god investering for samfundet, som via øget produktivitet på langt sigt kan øge den samlede velstand (BNP). Undersøgelser peger på, at der både kan være direkte effekter på produktiviteten (som giver udslag i den enkeltes lønniveau) og indirekte effekter, som for eksempel at højtuddannedes viden har en positiv afsmittende effekt på produktiviteten i den enkelte virksomhed og i resten af samfundet.

Et højere uddannelsesniveau kan også øge den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet efter endt uddannelse. Denne effekt kan henføres til en generel positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og erhvervsdeltagelse². Den positive langsigtede virkning på arbejdsudbuddet af et højere uddannelsesniveau skal dog sammenholdes med, at tilknytningen til arbejdsmarkedet er lavere i de år, hvor de unge er under uddannelse. Et øget uddannelsesomfang indebærer dermed umiddelbart flere studerende og dermed færre i beskæftigelse.

Øget produktivitet vil som udgangspunkt ikke styrke de offentlige finanser. Det skyldes, at øget produktivitet – givet de nuværende institutionelle rammer og under visse beregningsmæssige antagelser – fører til en nogenlunde parallel stigning i såvel de offentlige indtægter som udgifter³.

Effekten på de offentlige finanser af øgede investeringer i uddannelse afhænger dermed primært af effekten på arbejdsudbuddet og af de umiddelbart afledte omkostninger for det offentlige. Den samlede betydning af et øget uddannelsesniveau for de offentlige finanser kan henføres til:

- Øgede driftsudgifter til uddannelsesinstitutionerne via taxametersystemet.
- Øgede udgifter til SU (og evt. mindre udgifter til bl.a. kontanthjælp).
- Mindre skatteindtægter fra det fald i arbejdsudbuddet, der følger af, at unge arbejder mindre, mens de uddanner sig.
- Større skatteindtægter (og mindre overførselsudgifter) fra den stigning i arbejdsudbuddet, der følger af, at personer med en uddannelse har højere erhvervsdeltagelse og bedre beskæftigelsesmuligheder end personer uden uddannelse.

De aktuelle beregninger peger på, at den sidstnævnte effekt ikke kan ventes at opveje den samlede virkning af de tre førstnævnte effekter. Frøm mod 2020 skønnes indfrielse af de skærpede uddannelsesmålsætninger isoleret set at indebære en svækkelse af de offentlige finanser på i størrelsesordenen 5,9 mia. kr. set i forhold til den tidligere uddannelsesmålsætning på 50 pct.

I Vækstplan DK – Stærke virksomheder, flere job fra februar 2013 samt i Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020 fra maj 2012 er afsat 2 mia. kr. i 2020

² Den observerede sammenhæng kan dog ikke udelukkende tilskrives uddannelsesniveaet i sig selv. Derimod skyldes det i et vist omfang, at personer, som tager en uddannelse, i forvejen besidder forskellige egenskaber, der ville have givet dem en højere tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. Finansministeriets arbejdspapir 24/2011. I beregningerne af virkningerne på den økonomiske vækst er der taget højde for dette forhold.

³ Givet de beregningsmæssige antagelser, der normalt anvendes i de mellemfristede fremskrivninger.

til at indfri uddannelsesmålsætningen om, at 60 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse. Det afspejler, jf. omtale i indledningen, den isolerede virkning på den offentlige saldo af øgede udgifter til SU og ændret arbejdsudbud af at øge andelen med videregående uddannelser fra 54 pct. til 60 pct., idet der som nævnt – med den uddannelsesadfærd, der lå til grund for Danmark i arbejde – var en forventning om, at 54 pct. af en ungdomsårgang i udgangspunktet ville gennemføre en videregående uddannelse i 2020.

Det bemærkes, at de samlede merudgifter til opfyldelsen af uddannelsesmålsætningerne i 2020 er indregnet og finansieret inden for rammerne af den 2020-fremskrivning, der ligger til grund for Vækstplan DK. Det skønnes på nuværende tidspunkt, at målsætningen om, at 60 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse, vil blive opnået, hvis den nuværende uddannelsesadfærd fastholdes fremadrettet, jf. også Vækstplan DK – Teknisk baggrundsrapport, Finansministeriet marts 2013. Det bemærkes i den forbindelse, at de øgede driftsudgifter i uddannelsessystemet finansieres inden for den samlede offentlige forbrugsramme ved prioriteringer på de årlige finanslove.

På længere sigt skønnes de offentlige finanser svækket med omkring 4,6 mia. kr., jf. tabel 1. Den varige svækkelse af de offentlige finanser vil være mindre end i 2020, i takt med at de positive bruttoeffekter på beskæftigelsen øges. Øgede udgifter til SU, øgede driftsudgifter samt mindre skatteindtægter fra det lavere arbejdsudbud, der følger af, at unge arbejder mindre, mens de uddanner sig, jf. ovenfor, indebærer isoleret set en varig svækkelse af de offentlige finanser på i størrelsesordenen 6¼ mia. kr. Imidlertid skønnes de offentlige finanser styrket med godt og vel 1½ mia. kr. som følge af den stigning i arbejdsudbuddet, der er resultatet af et højere uddannelsesniveau. Samlet skønnes de offentlige finanser dermed varigt at blive svækket med i størrelsesordenen 4,6 mia. kr.

Virkingen på de offentlige finanser modsvares som nævnt af en forøgelse af den samlede velstand på lang sigt i størrelsesordenen 1¾ pct. af BNP. Det trækker isoleret set ned i BNP-væksten, at beskæftigelsen på lang sigt reduceres lidt, svarende til en varig reduktion af BNP på ca. 0,3 pct. af BNP. Den samlede velstand øges imidlertid væsentligt som følge af en skønnet forøgelse af produktiviteten på godt 2 pct. af BNP.

Det er lagt til grund, at det marginale afkast af uddannelse er mindre end det gennemsnitlige afkast. Hvis det er gældende, at de personer, der er mest egnede til at tage en videregående uddannelse, i forvejen tager en videregående uddannelse, vil det også være for disse personer, at afkastet af en uddannelse er størst. Dermed er det forventeligt, at afkastet af uddannelse er aftagende i takt med, at der kommer flere personer ind på de videregående uddannelser.

Denne sammenhæng understøttes af beregninger af afkastet af uddannelse, dvs. effekten af at opnå et højere uddannelsesniveau på den individuelle produktivitet målt ved hjælp af timelønnen. Beregninger peger umiddelbart på, at omkring 25

pct. af det samlede afkast af at tage en uddannelse kan henføres til diverse baggrundskarakteristika, herunder underliggende evner og socioøkonomiske faktorer⁴.

I beregningerne er det derfor forudsat, at den isolerede effekt af uddannelse på produktiviteten udgør 75 pct. af den proportionale effekt. Endvidere er det forudsat, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af et øget uddannelsesniveau udgør 1/3 af den proportionale effekt, jf. Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse (arbejdsrapport der kan findes på Finansministeriets hjemmeside). Herved er der søgt at tage højde for, at de personer, som ventes at tage en uddannelse som følge af de skærpede uddannelsesmålsætninger, ikke nødvendigvis ligner de personer, som allerede befinder sig i uddannelsessystemet.

Beregningsforudsætninger vedrørende afskaffelse af topskatten

Det er i de aktuelle beregninger lagt til grund, at virkninger af afskaffelse af topskatten måles i forhold til den forhøjelse af topskattegrænsen, der følger af skattereformen fra juni 2012.

Det fremgår af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 69 af 22. november 2012, at den varige virkning af en afskaffelse af topskatten skønnes at indebære et mindreprovenu på 11,3 mia. kr. årligt efter tilbageløb, men før adfærd.

Det fremgår endvidere, at en afskaffelse af topskatten skønnes at bidrage til at øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 9.000 fuldtidspersoner, hvilket isoleret set styrker de offentlige finanser med 2,8 mia. kr. Samlet kan den varige svækkelse af de offentlige finanser ved en afskaffelse af topskatten således udgøre 8,5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Det øgede arbejdsudbud kan hovedsageligt henføres til et øget timeudbud. Det vurderes, at det øgede arbejdsudbud kan øge velstanden på sigt med i størrelsesordenen ½ pct. af BNP. Denne effekt omfatter som tidligere nævnt ikke effekterne af, at en afskaffelse af topskatten vil øge tilskyndelsen til uddannelse, til større arbejdsintensitet samt til at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft.

Med venlig hilsen

Bjarne Corydon

⁴ Forholdet mellem det samlede afkast af uddannelse og den del af afkastet, som er et udtryk for forskelle i underliggende evner og andre baggrundskarakteristika blandt personer med og uden uddannelse, varierer på tværs af uddannelsesgrupper. Til ovenstående beregninger er der foretaget en overordnet vurdering på baggrund af foreløbige beregninger.