



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren
27. juni 2014

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 118 (Alm. del) af 8. januar 2014 stillet efter ønske fra Ole Birk Olesen (LA)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for udviklingen af den private beskæftigelse, den offentlige beskæftigelse og den samlede beskæftigelse ved følgende tre isolerede scenarier:

- 0,6 pct. årlig forbrugsvækst i den offentlige sektor frem mod 2020,
- 0,0 pct. årlig forbrugsvækst i den offentlige sektor frem mod 2020. De sparede penge i forhold til 0,6 forbrugsvækst bruges på at afskaffe topskatten og herefter forhøje beskæftigelsesfradraget.
- -1,5 pct. årlig forbrugsvækst i den offentlige sektor frem mod 2020. De sparede penge i forhold til 0,6 pct. forbrugsvækst bruges på at afskaffe topskatten og herefter forhøje beskæftigelsesfradraget?

Svar

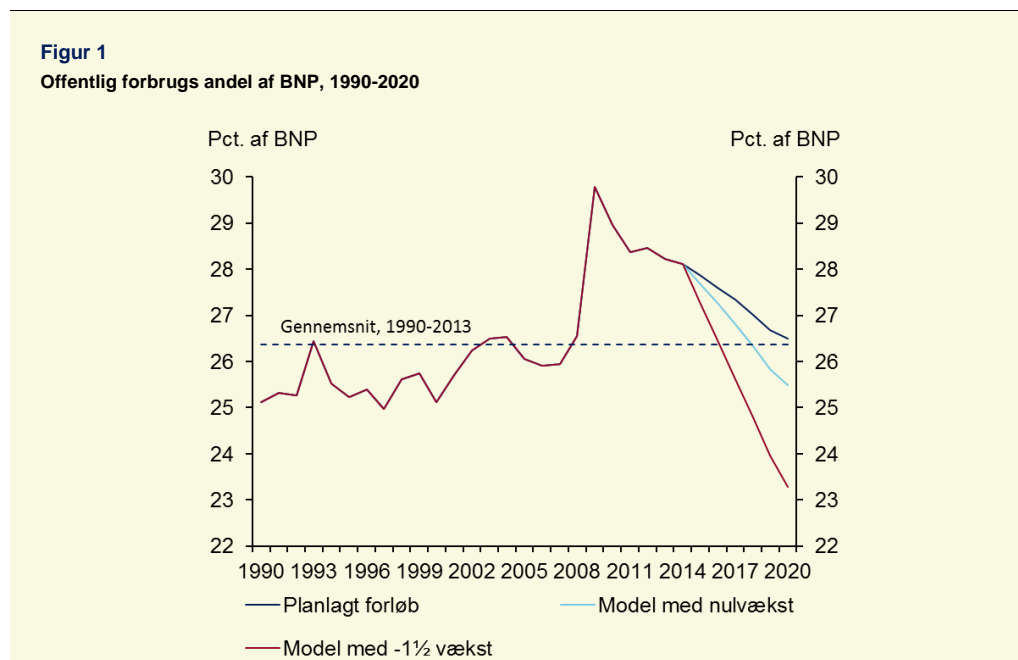
Med Vækstplan DK har regeringen fremlagt en økonomisk strategi som understøtter vækst og beskæftigelse i den private sektor. Det er sigt punktet at skabe 150.000 nye private arbejdspladser frem mod 2020.

Det er samtidig en afgørende prioritet for regeringen fortsat at udbygge den offentlige velfærd og der er prioriteret rum til en årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. i gennemsnit – svarende til et årligt gennemsnitligt løft på omkring 3 mia. kr. Dermed er der plads til, at den offentlige beskæftigelse stige med 17.000 personer fra 2013 til 2020.

Væksten i den offentlige sektor og det offentlige forbrug har stor betydning for den offentlige service, der kan tilbydes borgerne. I takt med at der de kommende år bliver flere ældre, vil der herfra komme en stigning i det offentlige forbrug til ældrepleje og sundhed, hvis det nuværende serviceniveau skal opretholdes. Hvis der derudover ønskes et øget serviceniveau, vil det kræve en yderligere vækst i det offentlige forbrug. For at understøtte serviceniveauet har regeringen desuden opstillet en konkret moderniseringsmålsætning for den offentlige sektor, som skal bidrage til at frigøre midler til at løfte serviceniveauet på prioriterede områder.

En lavere vækstrate i det offentlige forbrug skal ses i sammenhæng med, at det planlagte forløb indeholder en gradvis normalisering i det offentlige forbrugs andel af BNP frem mod 2020 fra et højt niveau, *jf. figur 1*. Et forløb hvor den årlige

vækst i det offentlige forbrug reduceres til $-1\frac{1}{2}$ pct. vil indebære, at det offentlige forbrugs andel af BNP bliver væsentligt lavere end det historiske gennemsnit siden 1990.



Kilde: Egne beregninger

Udgifter til offentligt forbrug kan også bidrage til velstanden på længere sigt ved eksempelvis at understøtte et øget uddannelsesniveau. Sådanne effekter vil først vise sig på længere sigt efter 2020. I fravær af realvækst eller negativ vækst i det offentlige forbrug kan det blive vanskeligere at hæve uddannelsesniveaut som forudsat i den seneste mellemlistede fremskrivning, jf. nedenfor. Hvis ikke uddannelsesniveaut øges som forudsat vil det reducere velstanden per indbygger. Denne effekt vil i princippet skulle modregnes i nedenstående beregninger. I spørgsmålet er der imidlertid ikke konkret angivet på hvilke områder de offentlige udgifter skal reduceres. Derved er det ikke muligt at indregne eventuelle negative velstandseffekter fra et lavere uddannelsesniveau.

Nedenfor er den varige virkning på beskæftigelsen, opdelt på privat og offentlige sektor, beregnet for modellerne med henholdsvis 0,0 pct. og -1,5 pct. årlig vækst i det offentlige forbrug og de tilhørende skattenedsættelser. Efterfølgende redegøres for efterspørgselsvirkningen på kort sigt samt de afledte fordelingsvirkningerne af de foreslåede modeller.

Model med 0,0 pct. årlig vækst i det offentlige forbrug

Grundlaget for den mellemlistede fremskrivning indeholder en realvækst i det på offentlige forbrug på 0,6 pct. årligt frem mod 2020. Det indebærer en disponering af det finanspolitiske råderum på ca. 18 mia. kr. for perioden 2015-2020.

Nulvækst i det offentlige forbrug i perioden 2015-2020 kan dermed bidrage til en besparelse på godt 17 mia. kr. efter tilbageløb af moms og afgifter mv. vedrørende det offentlige varekøb, *jf. tabel 1*. Af spørgsmålet fremgår det, at besparelse på mindrevækst i det offentlige forbrug skal disponeres til at afskaffe topskatten og dernæst forhøje beskæftigelsesfradraget.

Det er beregningsteknisk taget udgangspunkt i fuld finansiering med udgangspunkt i de varige virkninger efter tilbageløb. Det er endvidere forudsat, at afledte virkninger af de umiddelbare skattenedsættelser disponeres til yderligere forhøjelser af beskæftigelsesfradraget.¹

Endelig er der taget udgangspunkt i skatteregler ved en fuldt indfaset skattereform fra 2012 (2022-regler). Det indebærer blandt andet, at der er taget udgangspunkt i et beskæftigelsesfradrag på 10,65 pct. og et maksimalt beskæftigelsesfradrag på 34.800 kr. (2014-niveau). Topskattegrænsen udgør ved en fuldt indfaset skattereform 475.500 kr. (2014-niveau).

Spørgsmålets opstillede model for skattenedsættelserne indebærer, at topskatten kan afskaffes fra 2018, mens beskæftigelsesfradraget samlet kan forhøjes med 7,87 pct.point, og det maksimale beskæftigelsesfradrag kan hæves med 25.700 kr. til 60.500 kr.

¹ Hvis de dynamiske virkninger viser sig mindre end forudsat må en del af skattenedsættelserne efterfølgende trækkes tilbage igen eller at der skal findes alternativ finansiering.

Tabel 2**Indfasning af skattelempelser ved nulvækst i det offentlige forbrug**

2014-niveau, mia. kr.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lavere offentligt forbrug (efter tilbageløb)	0,0	3,0	5,7	9,0	11,6	14,4	17,2
Skattenedsættelser:							
Personskat	0,0	-3,0	-5,7	-9,0	-11,6	-14,4	-17,2
- Topskat	0,0	-3,0	-5,7	-9,0	-9,9	-9,9	-9,9
- Beskæftigelsesfradrag	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,6	-4,4	-7,2
Udmøntning af adfærdsvirkninger							
Adfærdsvirkning af skattenedsættelser	0,0	0,2	0,7	1,4	2,1	2,7	3,2
Yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradrag	0,0	-0,2	-0,7	-1,4	-2,1	-2,7	-3,2

Anm.: Den beregnede mindreudgift ved et forløb med nulvækst i det offentlige forbrug er opgjort med udgangspunkt i den forudsatte offentlige forbrugsvækst i Finansredegørelse 2014. Mindreudgiftern er opgjort i 2014-niveau og tager udgangspunkt i forskellen i det offentlige forbrugs andel af BNP ifølge de to forløb (hvor både det offentlige forbrug og BNP er opgjort i løbende priser). Den forskel normeres via et beregnet strukturelt niveau for BNP i 2014 (på ca. 1.990 mia. kr.), hvorved mindreudgiften kan opgøres i mia. kr. 2014-niveau. Det bemærkes endvidere, at når nulvækst opnås med fastholdt lønkvote, er besparelsen lidt større, end når nulvækst opnås ved uændret offentlig beskæftigelse og varekøb, jf. svar på finansudvalgsspørgsmål 391. Det skyldes, at deflatoren for det offentlige forbrug vokser hurtigere, når lønkvoten i det offentlige forbrug øges over tid. Det er beregningsteknisk forudsat, at adfærdsvirkningerne fra de umiddelbare lempelser af personskatter disponeres til yderlige forhøjelser af beskæftigelsesfradraget. I det omfang, at denne yderligere lempelse medfører adfærdsvirkninger kan modellen indebære et øget råderum.

Kilde: Egne beregninger

Nulvækst indebærer en betydelig reduktion i den offentlige beskæftigelse. Således skønnes den offentlige beskæftigelse at skulle reduceres med godt 27.000 personer frem mod 2020, jf. tabel 2. Beregningen forudsætter uændret fordeling af det offentlige forbrug på offentlig lønsum og køb fra den private sektor, jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål 477 af 9. september 2013.

Det er tidligere vurderet, at en afskaffelse af topskatten kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 9.000 personer, jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål 69 af 22. november 2012. Den indeholdte forhøjelse af beskæftigelsesfradraget skønnes at bidrage til at øge arbejdsudbuddet varigt med 4.800 personer², jf. tabel 2. Skattenedsættelserne kan således samlet bidrage til at øge arbejdsudbuddet med 13.800 personer.

På sigt vil øget arbejdsudbud omsættes til øget beskæftigelse, jf. Finansredegørelse 2014. Tilsvarende er det forudsat, at den lavere offentlige beskæftigelse på sigt vil omsættes i tilsvarende højere privat beskæftigelse. Det indebærer samlet set, at den varige stigning i den private beskæftigelse kan opgøres til godt 41.000 personer.

² Vurderingerne af afledte virkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i beskæftigelsesfradraget er groft anslået med udgangspunkt i, at det i svar på Finansudvalgets spørgsmål 103 af 26. november 2012 er skønnet, at arbejdsudbuddet kan øges med 11.200 personer, ved en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget for 11,2 mia.kr. (2013-niveau).

Denne effekt kommer ud over den beregnede stigning i den private beskæftigelse i 2020-fremskrivningen på 150.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020.

Tabel 2

Virkninger på beskæftigelse ved skattenedsættelse finansieret af nulvækst i det offentlige forbrug

1.000 fuldtidspersoner	Varig virkning
Virkning på beskæftigelse og arbejdsudbud	
- Topskat	9,0
- Beskæftigelsesfradrag	4,8
Samlet	13,8
Heraf:	
Offentlig beskæftigelse	-27,3
Privat beskæftigelse	41,1

Kilde: Egne beregninger.

Model med -1½ pct. årlig vækst i det offentlige forbrug

Modellen forudsættes, at den årlige vækst i det offentlige forbrug frem mod 2020 reduceres fra 0,6 pct. til -1½ pct. I forhold til regeringens prioriteringer svarer det til en besparelse på omkring 10 mia. kr. ekstra hvert år frem mod 2020. Ved en sådan mindrevækst kan besparelsen i det offentlige forbrug samlet set opgøres til godt 56 mia. kr. i 2020 (efter automatisk tilbageløb), *jf. tabel 3*.

En sådan reduktion i det offentlige forbrug indebærer, at topskatten kan afskaffes fra 2015 (første år), og at beskæftigelsesfradraget kan forhøjes med 41,17 pct. point til samlet 51,82 pct. Det maksimale beskæftigelsesfradrag hæves tilsvarende med 134.500 kr. og vil således udgøre 169.300 kr.

Tabel 3

Indfasning af skattelempelser ved en årlig vækst på -1½ pct. i det offentlige forbrug

2014-niveau, mia. kr.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lavere offentligt forbrug (efter tilbageløb)	0,0	10,4	20,2	29,8	39,0	47,5	56,2
Skattenedsættelser:							
Personskat	0,0	-10,4	-20,2	-29,8	-39,0	-47,5	-56,2
- Topskat	0,0	-9,9	-9,9	-9,9	-9,9	-9,9	-9,9
- Beskæftigelsesfradrag	0,0	-0,4	-10,2	-19,9	-29,0	-37,6	-46,3
Udmøntning af adfærdsvirkninger							
Adfærdsvirkning af skattenedsættelser	0,0	0,8	2,3	4,3	6,1	7,8	9,4
Yderligere forhøjelse af beskæftigelsesfradrag	0,0	-0,8	-2,3	-4,3	-6,1	-7,8	-9,4

Anm. Se anmærkning til tabel 1.

Kilde: Egne beregninger

En sådan reduktion i det offentlige forbrug indebærer en reduktion af den offentlige beskæftigelse på godt 89.000 personer, *jf. tabel 4*. De samlede skattelemper kan indebære at arbejdsudbuddet varigt forøges med godt 34.000 personer. Langt hovedparten af denne forøgelse af arbejdsudbuddet kan henføres til den relative markante ændring af beskæftigelsesfradraget. Således vurderes forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget med 41,17 pct. point at kunne øge arbejdsudbuddet med godt 25.000 personer. I den sammenhæng skal det dog bemærkes, at Finansministeriet sædvanlige metode til vurderinger af arbejdsudbudseffekter af ændringer i personskatter tager udgangspunkt i ændringer som er væsentligt mindre end disse. Ved større ændringer i personbeskatningen stiger usikkerheden i beregningerne tilsvarende.

Tabel 4

Virkninger på beskæftigelse ved skattnedsættelse finansieret af -1½ pct. vækst i det offentlige forbrug

1.000 fuldtidspersoner	Varig virkning
Virkning på beskæftigelse og arbejdsudbud	
- Topskat	9,0
- Beskæftigelsesfradrag	25,3
Samlet	34,3
Heraf:	
Offentlig beskæftigelse	-89,2
Privat beskæftigelse	123,5

Kilde: Egne beregninger.

Med den markante reduktion i den offentlige beskæftigelse og virkningen på arbejdsudbuddet indebærer modellen at den private beskæftigelse på sigt skal øges med 123.500 personer. Dette skal måles i forhold til 2020-fremskrivningen, hvor den private beskæftigelse i forvejen stiger med 150.000 personer frem mod 2020.

Det markante skift i beskæftigelsen mellem den offentlige og private sektor gør det imidlertid usikkert om tilpasningen er tilendebragt i 2020. Det er således sandsynligt, at økonomien og arbejdsmarkedet først efter en årrække har tilpasset sig til den ændrede fordeling mellem den private og offentlige sektor, hvilket kan føre til en periode, hvor ledigheden er højere end normalt.

Virkninger på efterspørgslen på kortere sigt

På kort sigt skønnes en omprioritering fra udgifter til offentligt forbrug til skattnedsættelse at reducere beskæftigelsen, *jf. tabel 5*.

Det gælder ikke mindst i forhold til modellen med -1½ pct. vækst i det offentlige forbrug, hvor beskæftigelsen reduceres med op mod 24.000 personer på kort sigt. Det skal ses i lyset af, at de kortsigtede aktivitets- og beskæftigelsesmultiplikatorer

i ADAM-modellen generelt er lavere for skatte- og afgiftsinstrumenter end for offentlige udgifter.

De negative beskæftigelsesvirkninger af de opstillede modeller skal ses i sammenhæng med den aktuelle konjunktursituation. I 2015 og 2016 ventes dansk økonomi at være i en genopretningsfase, hvor økonomien trods tiltagende vækst fortsat vil ligge under sit produktionspotentiale. Lavere vækst i det offentlige forbrug og navnlig modellen med $-1\frac{1}{2}$ pct. vækst i det offentlige forbrug indebærer en risiko for at genopretningen efter krisen forsinkes.

Tabel 5

Ændring af kortsigtet beskæftigelsesvirkning ved reduceret realvækst i det offentlige forbrug

	Model med 0-vækst		Model med $-1\frac{1}{2}$ -vækst	
	2015	2016	2015	2016
1.000 personer				
Virkning af reduceret realvækst i det offentlige forbrug	$-5\frac{1}{2}$	-10	$-18\frac{1}{2}$	$-35\frac{1}{2}$
Virkning af skattelettelser i alt ¹⁹	1	3	3	11
Ændring af kortsigtet beskæftigelsesvirkning i alt	$-4\frac{1}{2}$	-7	$-15\frac{1}{2}$	$-24\frac{1}{2}$

1) Inkl. virkning af at skønnede adfærdsvirkninger af skattelettelser disponeres til yderligere skattelettelser.

Kilde: Egne beregninger på ADAM-modellen

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger tager typisk udgangspunkt i familiers disponible indkomster, dvs. indkomsten efter skat. Således vil de disponible indkomster øges når topskatten nedsættes, og når beskæftigelsesfradraget øges. Derimod påvirker offentligt forbrug ikke umiddelbart de opgjorte fordelingsvirkninger.

Imidlertid anvendes offentlige serviceydelser i overvejende grad af personer i den lavere ende af indkomstfordelingen, og reduktioner i det offentlige forbrug har således relativ stor betydning for personer i den nedre ende af indkomstfordelingen. Samtidig har graden af offentlig service betydning for værdien af den offentlige service, jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål 69 af 22. november 2012. Fx kan gratis sundhedsvæsen indebære, at det ikke er nødvendigt at afholde udgifter til private forsikringsordninger. Derfor er det relevant at indregne fordelingsvirkningerne af ændringer i den offentlige service.

Der er i beregningsteknisk lagt til grund, at det lavere offentlige forbrug har en fordelingsvirkning svarende til fordelingen af den offentlige service, herunder den individualiserbare del inden for områderne daginstitutioner, uddannelse, voksen- og efteruddannelse, hospital, sygesikring, plejehjem og hjemmepleje. I den sammenhæng skal det bemærkes, at ikke-personhenførbart offentlig forbrug, herunder

kollektivt offentligt forbrug beregningsteknisk fordeles ligeligt for hele befolkningen³.

På den baggrund vurderes nulvækst i det offentlige forbrug at øge indkomstforskellene med knap 0,6 pct.point opgjort ved Gini-koefficienten, *jf. tabel 6*. Hertil kommer, at en afskaffelse af topskatten og forøgelse af beskæftigelsesfradraget med 7,87 pct. point øger de målte indkomstforskelle med henholdsvis med 0,83 pct. point. og 0,04 pct.point målt ved Gini-koefficienten. Samlet indebærer modellen med lavere indkomstskatter finansieret ved nulvækst i det offentlige forbrug en stigning i Gini-koefficienten på knap 1½ pct. point.

Modellen øger den gennemsnitlige forbrugsmulighed (inkl. indregning af kollektivt offentligt forbrug) med omkring 1 pct. For familier placeret i 1. til 4. indkomstdecil indebærer en sådan omprioritering imidlertid en reduktion i forbrugsmulighederne. For de 10 pct. med de laveste indkomster skønnes forbrugsmulighederne reduceret med 5 pct., mens forbrugsmulighederne for de 10 pct. med de højeste indkomster øges med omkring 5½ pct.

Tabel 6

Umiddelbare fordelingsvirkninger af reduceret offentligt forbrug disponeret til skattenedsættelser

2014-niveau	Nulvækst i offentligt forbrug				-1½ pct. årlig vækst i offentligt forbrug			
	Topskat	Beskæftigelsesfradrag	Off. service	Samlet	Topskat	Beskæftigelsesfradrag	Off. service	Samlet
Indkomstdecil:	Pct. af disponibel indkomst							
1. indkomstdecil	0,10	0,92	-6,01	-4,98	0,10	4,77	-19,64	-14,78
2. indkomstdecil	0,01	0,90	-3,41	-2,49	0,01	4,74	-11,14	-6,39
3. indkomstdecil	0,02	1,01	-2,97	-1,94	0,02	5,32	-9,72	-4,38
4. indkomstdecil	0,05	1,44	-2,64	-1,15	0,05	7,55	-8,64	-1,04
5. indkomstdecil	0,10	1,74	-2,34	-0,51	0,10	9,13	-7,67	1,56
6. indkomstdecil	0,21	1,89	-2,02	0,08	0,21	9,93	-6,62	3,53
7. indkomstdecil	0,41	1,92	-1,77	0,56	0,41	10,08	-5,78	4,71
8. indkomstdecil	0,75	1,90	-1,51	1,14	0,75	9,94	-4,93	5,76
9. indkomstdecil	1,41	1,80	-1,21	2,00	1,41	9,43	-3,96	6,88
10. indkomstdecil	4,96	1,20	-0,39	5,42	4,96	6,26	-2,42	8,81
Alle	1,44	1,54	-1,89	1,09	1,44	8,06	-6,18	3,31
	Pct. point							
Gini-koefficient	0,83	0,04	0,59	1,46	0,83	0,29	1,98	3,10

Anm.: Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler med udgangspunkt i den familieækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Beregninger på basis af stikprover på 3,3 pct. af befolkningen.

³ Metoden til indregning af offentligt service er opdateret, herunder indregnes virkninger af henholdsvis ikke-individualiserbart individuelt offentligt forbrug og kollektivt offentligt forbrug.

Modellen med en årlig vækst i det offentlige forbrug på $-1\frac{1}{2}$ pct. skønnes at øge Gini-koefficienten med knap 2 pct. point. Det afspejler på linje med ovenstående, at familierne i den nedre del af indkomstfordelingen får den relativt største reduktion i forbrugsmulighederne. Sammen med skattenedsættelser vil modellen med $-1\frac{1}{2}$ pct. årlig vækst i offentligt forbrug øge Gini-koefficienten med samlet godt 3 pct. point.

Modellen øger de gennemsnitlige forbrugsmuligheder (inkl. indregning af kollektivt offentligt forbrug) med omkring 3,3 pct. For de 10 pct. med de laveste indkomster reduceres forbrugsmulighederne med omkring 15 pct., mens forbrugsmulighederne for de 10 pct. med de højeste indkomster øges med knap 9 pct.

Virkninger på velstand på længere sigt

Afslutningsvis skal det bemærkes, at dele af det offentlige forbrug også understøtter en højere økonomisk vækst og velstand på langt sigt. Det gælder fx på områder såsom offentlig forskning og udvikling, investeringer i højere uddannelsesniveau mv., og besparelser på disse områder vil således kunne modgå de stigninger i BNP, som umiddelbart fremkommer som følge af den lavere personbeskatning beskrevet ovenfor.

Eksempel på at disse velstandseffekter kan være betydelige kan se ved regeringens målsætning om at løfte uddannelsesniveaut i Danmark. I Finansredegørelsen 2014 er indfrielsen af denne målsætning skønnet til at løfte BNP med $\frac{3}{4}$ pct. svarende til 15 mia. kr. på langt.

Med venlig hilsen

Bjarne Corydon