



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

22. februar 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 263 (Alm. del) af 10. marts 2017 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL)

Spørgsmål

Det fremgår af skatteministerens svar på SAU alm. del - spørgsmål 255 (folketingsåret 2015-16), at det koster 8,6 mia. kr. at fjerne topskatten efter tilbageløb og adfærd. Vil ministeren i tabelform vise den økonomiske virkning på BNP, arbejdsudbud, beskæftigelse, den strukturelle saldo og den faktiske saldo i perioden 2017-2025, hvis man afskaffede topskatten, og finansierede de 8,6 mia. kr. ved en besparelse på daginstitutionsområdet på netop 8,6 mia. kr.? Ministeren bedes ikke anvende andre finansieringskilder end besparelserne fra daginstitutioner. Den økonomiske virkning på BNP, arbejdsudbud, beskæftigelse, den strukturelle saldo og den faktiske saldo skal opgøres opdelt på hver enkelt af de to initiativer.

Svar

Den i svaret på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 255 af 18. februar 2016 anførte saldo-virkning af en afskaffelse af topskatten på 8,6 mia. kr. er baseret på en beregning på 2013-indkomstoplysninger fremskrevet til 2016-niveau.

Et opdateret skøn for saldo-virkningen af en afskaffelse af topskatten opgjort i 2017-niveau er 9,4 mia. kr. (2014-indkomstoplysninger fremskrevet til 2017, 2025-regler), jf. tabel 1.

	Umiddelbart provenu	Umiddelbart provenu efter tilbageløb	Virkning på strukturel saldo	Virkning på strukturelt BNP- niveau	Arbejdsudbud
	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Fuldtidspersoner
Afskaffelse af topskatten	-16,3	-12,3	-9,4	11,2	8.640

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Det bemærkes indledningsvist, at Finansministeriet ikke råder over regnemetoder, der kan bruges til at vurdere så store ændringer på daginstitutionsområdet, som der er tale om i spørgsmålet. Store stigninger i egenbetalingen (fx en afskaffelse af tilskuddet til daginstitutioner) kan have virkning på den samlede brug af fx daginstitutioner. Finansministeriets regnemetoder er ikke designet til at vurdere sådanne

ændringer. Derfor vises i svaret virkningerne af to mindre ændringer på området, hvor der tages udgangspunkt i den aktuelle dækningsgrad af fx daginstitutioner.

Besparelser på daginstitutionsområdet kan grundlæggende tage udgangspunkt i enten en reduktion af driftsudgifterne pr. barn på daginstitutionsområdet eller en øget forældrebetaling. Arbejdsudbudsvirkningen og dermed saldoeffekten vil afhænge af besparelsens udformning, herunder hvordan en eventuel øget forældrebetaling udformes.

Hvis der tages udgangspunkt i en omkostningsreduktion på daginstitutionsområdet, vil det ud over lavere offentlige udgifter også indebære lavere forældrebetaling – givet de gældende regler *jf. boks 1*. Derfor vil en omkostningsreduktion alt andet lige påvirke forældrenes disponible indkomst i modsat retning af en øget forældrebetalingsandel.

Boks 1

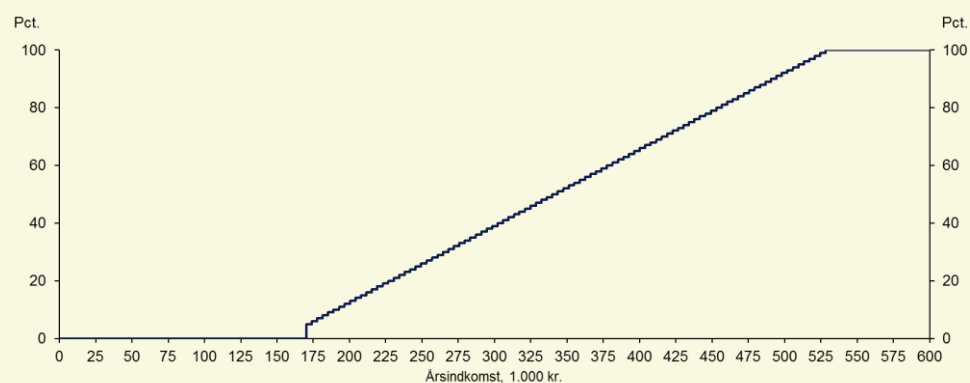
Regler for økonomisk støtte til børnepasning i daginstitutioner, 2017

Taksterne for forældrebetaling af børnepasning i daginstitutioner fastsættes lokalt i den enkelte kommune. Udgifterne må dog ikke overstige 25 pct. af kommunens budgetterede bruttodriftsudgifter inklusiv købsmoms på varekøb, eksklusiv ejendomsudgifter. Bruttodriftsudgifterne opgøres efter aldersgrupper.

Taksterne er indkomstafhængige, idet der ydes økonomisk friplads til familier med samlet årsindkomst under 170.101 kr. (2017-niveau). Familier med en samlet årsindkomst mellem 170.101 kr. og 173.870 kr. betaler 5 pct. af kommunens daginstitutionstakst, derefter stiger egenbetalingen med ét pct.-point, hver gang den samlede årsindkomst stiger med 3.769 kr., således at familier med en samlet årsindkomst over 528.200 kr. betaler kommunens fulde takst, *jf. figur a*. Årsindkomsten består af personlig indkomst, positiv kapitalindkomst samt aktieindkomst over 5.000 kr. Enlige forsørgere har desuden et fradrag i årsindkomst på 59.492 kr. Indtægtsgrænserne forhøjes derudover med 7.000 kr. pr. hjemmeboende barn under 18 år ud over det barn, den økonomiske friplads beregnes for.

Figur a

Aftrapning af økonomisk friplads



Finansministeriet har etablerede regneprincipper for, hvordan arbejdsudbuddet påvirkes af ændringer i den disponible indkomst. Disse kan anvendes til at skønne over arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i forældrebetalingen – afledt af enten omkostningsreduktioner ved uændrede regler for forældrebetalingsandelen eller

ændringer i egenbetalingsandelen – i det omfang børnefamiliernes anvendelse af daginstitutioner er uændret (dvs. der passes et uændret antal børn).

Ud over den påvirkning af arbejdsudbuddet, som kan tilskrives udformningen af reglerne for egenbetalingen givet anvendelsen af daginstitutionerne, er det muligt, at arbejdsudbuddet også kan påvirkes via virkninger på omfanget, hvormed daginstitutionerne anvendes. Finansministeriet råder ikke over regneprincipper for, hvordan brugen af daginstitutioner påvirkes af ændringer i egenbetalingen, eller for, hvordan brugen af daginstitutioner påvirkes af serviceniveauet. Baggrunden for dette er først og fremmest manglende empirisk grundlag. Hertil skal det dog bemærkes, at det med rimelighed kan antages, at anvendelsen af daginstitutioner vil være uændret ved mindre justeringer på daginstitutionsområdet. Det betyder dermed også, at Finansministeriets regneprincipper på dette område kun kan bruges til at vurdere effekterne af mindre tiltag. Som udgangspunkt vil der således ikke blive indregnet eventuelle ændringer i familiernes anvendelse af daginstitutioner til dækning af pasningsbehov mv. og eventuelle deraf afledte effekter på arbejdsudbuddet.

Dette skal ses i lyset af den gældende situation i Danmark, hvor langt hovedparten af børn i de relevante aldersgrupper i dag passes i daginstitutioner, og hvor det offentlige yder et meget betydeligt tilskud til pasning i daginstitutioner. Yderligere forøgelse af tilskuddet (fx igennem en reduktion af egenbetalingen) må derfor forventes at have meget begrænsede effekter på anvendelsen af daginstitutionerne. Tilsvarende forventes begrænsede reduktioner af omkostningerne eller begrænsede forøgelse af egenbetalingen at være af mindre betydning for anvendelsen af daginstitutioner.

Derudover betyder krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i forbindelse med modtagelse af dagpenge og kontanthjælp, at den enkelte ikke uden videre har mulighed for selv at passe sine børn uden at miste retten til disse ydelser. Dette bidrager til at reducere omfanget, hvormed ændringer på daginstitutionsområdet kan forventes at påvirke den enkeltes arbejdsudbud via anvendelsen af daginstitutioner.

Det vurderes på den baggrund, at Finansministeriets regneprincipper for virkninger af ændringer i den disponible indkomst kan anvendes for virkningerne på arbejdsudbuddet, når der ses på mindre ændringer på daginstitutionsområdet.

Hvordan arbejdsudbuddet påvirkes forskelligt afhængigt af hvilke specifikke (mindre) ændringer på daginstitutionsområdet, der gennemføres, og deres effekter på egenbetalingen, kan illustreres ved to eksempler:

1. Omkostningsreduktion – kommunernes omkostninger til daginstitutionsområdet reduceres med 5 pct., dvs. de samlede bruttodriftsudgifter reduceres fra

35,2 til 33,5 mia. kr. (2017-niveau) Dog således, at pasningsmulighederne ikke begrænses.¹

- Øget forældrebetaling – det lovpligtige kommunale tilskud reduceres med 10 pct.-point fra 75 pct. til 65 pct. for børn under skolealderen og fra 70 til 60 pct. for børn i skolealderen. SFO holdes uændret.

Det første eksempel vil alt andet lige øge familiernes disponible indkomst, mens det andet eksempel alt andet lige vil reducere den disponible indkomst.

Reduktion af omkostningerne til daginstitutionsområdet

Hvis kommunernes omkostninger til daginstitutionsområdet reduceres, vil det ud over lavere offentlige udgifter også indebære lavere forældrebetaling givet de gældende regler, jf. boks 1 ovenfor. En omkostningsreduktion med 5 pct., som vil reducere egenbetalingen med 370 mio. kr., skønnes med usikkerhed at være neutralt for arbejdsudbuddet. Konkret tilsiger regnereglerne et meget lille fald svarende til 5 fuldtidspersoner, hvilket indebærer en helt ubetydeligt selvfinansieringsgrad på under 1 pct., jf. tabel 2.

Det umiddelbare provenu består af en reduktion i kommunens bruttoudgifter fratrukket den tilsvarende reduktion i egenbetaling. Reduktionen i kommunens bruttodriftsudgifter har et tilbageløb svarende til andelen af købsmoms, idet det antages, at bruttodriftsudgifterne reduceres proportionalt fordelt på varekøb, personaleudgifter, mv. Reduktionen i egenbetalingen har et tilbageløb fra moms og afgifter fra den øgede disponible indkomst for familier med børn i daginstitution. Det ca. uændrede arbejdsudbud er omtrent neutralt for den strukturelle saldo, sådan at den samlede virkning på den strukturelle saldo efter adfærd og tilbageløb er 1.630 mio. kr.

Tabel 2

Strukturel virkning af marginale ændringer i finansiering af daginstitutionsområdet, 2017-niveau

	Umiddelbart provenu	Umiddelbart provenu efter tilbageløb	Virkning på strukturel saldo	Virkning på strukturelt BNP-niveau	Arbejdsudbud
Tilgang til besparelse	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Fuldtids-personer
1. Omkostningsreduktion	1.395	1.635	1.630	-15	-5
2. Øget forældrebetaling	2.080	1.570	1.590	70	15

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Den beregnede arbejdsudbudsvirkning afspejler virkningen af den lavere forældrebetaling. Når forældrebetalingen falder, kan det samme forbrug opretholdes ved en lavere arbejdsindsats, dvs. der er en negativ indkomsteffekt på timearbejdsudbuddet. Samtidig betyder en lavere takst, at bidraget til den sammensatte marginalskat fra aftrapning af den økonomiske friplads bliver mindre, hvilket in-

¹ Udfordringerne ved at opgøre virkningerne af eksempelvis flere lukkedage i kommunernes daginstitutioner er belyst i svaret på Finansudvalgets spørgsmål nr. 318 af 28. april 2017.

debærer en positiv substitutionseffekt på timearbejdsudbuddet for personer i aftrapningsintervallet for den økonomiske friplads. Endelig vil en lavere takst bidrage til en positiv deltagelseeffekt, idet den lavere takst har større betydning for beskæftigede end for overførselsmodtagere, som kan være berettiget til fuld økonomisk friplads. Nettoeffekten af disse tre effekter er det nævnte meget begrænsede fald i arbejdsudbuddet. Indkomsteffektens negative påvirkning er således marginalt større end summen af substitutionseffekt og deltagelseeffekt, *jf. tabel 3*.

Tabel 3

Strukturel virkning på arbejdsudbuddet af marginale ændringer i finansiering af daginstitutionsområdet, 2017-niveau

	Indkomsteffekt	Substitutionseffekt	Deltagelseeffekt	Samlet effekt på arbejdsudbuddet
Tilgang til besparelse	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner	Fuldtidspersoner
1. Omkostningsreduktion	-75	65	5	-5
2. Øget forældrebetalingsandel	475	-410	-50	15

Kilde: Egne beregninger på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Forøgelse af egenbetalingen

Hvis omkostningsniveauet i stedet fastholdes, og der alene foretages en marginal forøgelse af forældrebetalingen på 10 pct.-point, skønnes ligeledes, at arbejdsudbuddet er ca. uændret. Konkret er der tale om en svagt positiv effekt svarende til 15 fuldtidspersoner og en selvfinansieringsgrad på lige godt 1 pct. Den beregnede positive virkning skyldes en positiv effekt på timearbejdsudbuddet, som overstiger et negativt bidrag fra deltagelseeffekten, *jf. tabel 3*. Den positive timearbejdsudbudseffekt dækker over at den positive indkomsteffekt af øget forældrebetaling overstiger den negative substitutionseffekt som følge af højere sammensat marginalskat i aftrapningsintervallet for økonomisk friplads. Det svagt øgede arbejdsudbud vil isoleret set styrke den strukturelle saldo en smule. Den samlede virkning på den strukturelle saldo efter tilbageløb og adfærd er 1.590 mio. kr., *jf. tabel 2*. Der er som nævnt ovenfor set bort fra, at tiltaget kan betyde, at nogle forældre trækker sig helt ud af arbejdsstyrken, for at passe deres børn selv som hjemmegående.

Om større ændringer i støtten til daginstitutioner

I ovenstående beregninger er det som nævnt forudsat, at reduktioner af serviceniveauet og forøgelser af egenbetalingen ikke har betydning for benyttelsen af daginstitutioner. Mens dette vurderes at være rimelig antagelse ved mindre ændringer fra det nuværende udgangspunkt, kan denne forudsætning ikke nødvendigvis anvendes ved mere betydelige ændringer.

Såfremt besparelser på daginstitutionsområdet skulle tilvejebringe finansiering på 9,4 mia. kr. (2017-niveau) svarende til en afskaffelse af topskatten, vil det kræve ganske betydelige ændringer af enten serviceniveauet eller niveauet for egenbeta-

lingen.² Dette skal ses i lyset af, at kommunernes samlede bruttoudgifter til daginstitutioner er 35,2 mia. kr. (2017-niveau), mens forældrenes samlede egenbetaling udgør 7,4 mia. kr.

Som det også fremgår af svaret på Finansudvalget spørgsmål nr. 379 af 31. maj 2017, vil det generelt være vanskeligt at skønne over virkningerne af meget store ændringer i de udbudte offentlige velfærdsydelser. I forhold til nærværende svar kan dette især tilskrives, at det ikke nødvendigvis vil give et dækkende billede af effekterne at opgøre disse under forudsætning om uændret anvendelse af daginstitutionerne, samt at grundlaget for at skønne over omfanget af en eventuel ændret anvendelse med tilstrækkelig sikkerhed ikke er til stede.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister

² Det bemærkes desuden, at der vil skulle foretages grundlæggende ændringer i måden, hvorpå den økonomiske fripladsordning udformes mht. indkomstmåretning, hvis meget høje sammensatte marginalsatser skal undgås for personer med indkomster i aftrapningsintervallet for økonomisk friplads.