



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Den 21. november 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 52 (Alm. del) af 25. oktober 2016 stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen

Spørgsmål

Vil ministeren beregne effekten på arbejdsudbuddet og de offentlige finanser af en generel nedsættelse af det offentlige forbrug med 5 mia. kr., proportionalt fordelt på alle udgiftsområder? Beregningerne skal baseres på Finansministeriets sædvanlige regnemetoder. Dog skal beregningerne også indregne værdien af offentligt forbrug. Dvs. beregningerne skal medregne effekten af det lavere offentlige forbrug på kompensationsgraden i forhold til deltagelse på arbejdsmarkedet samt indkomsteffekter på timeeffekten. Det offentlige forbrug skal beregnes på familieniveau og fordeles ligeligt ud på de voksne i familien. I beregningen af deltagelseeffekt og timeeffekt skal det lægges til grund, at det offentlige forbrug ikke afhænger af arbejdsomfanget.

Svar

Niveauet og sammensætningen af det offentlige forbrug kan påvirke produktivitet og arbejdsudbud og derigennem blandt andet BNP. Dette betyder, at der også kan være afledte (eller dynamiske) effekter af offentligt forbrug på de offentlige finanser, som ligger ud over de umiddelbare udgifter. Sådanne afledte effekter indregnes i de mellemfristede fremskrivninger såfremt der er belæg herfor. Fx indregnes effekter af udgifter til uddannelse, som afspejler en øget uddannelses tilbøjelighed. Udover udgifter til uddannelse har der i praksis sjældent været indregnet adfærdsvirkninger af offentligt forbrug og investeringer. Dette skyldes ikke et grundlæggende princip, men derimod at der kun sjældent har været anledning til at skønne over konkrete tiltag, eller at der ikke har været tilstrækkeligt empirisk grundlag til at skønne over mulige virkninger.

Der spørges til effekten af at nedsætte det offentlige forbrug med 5 mia. kr. proportionalt fordelt over alle udgiftsområder. Reduktion af forskellige typer af offentligt forbrug kan potentielt have forskellige og modsat rettede effekter på arbejdsudbuddet og dermed også på de offentlige finanser. Effekterne på arbejdsudbuddet afhænger ikke alene af hvilke dele af det offentlige forbrug der påvirkes, men også hvordan den konkrete ændring gennemføres på de enkelte områder. En egentlig opgørelse af de samlede effekter kræver derfor i princippet konkrete skøn for effekten på arbejdsudbuddet og de offentlige finanser af alle underkomponenter af det offentlige forbrug på et detaljeret niveau. Således er det sandsynligt, at

udgifter til fx daginstitutioner kan påvirke arbejdsudbuddet forskelligt, alt efter om de går til at reducere egenbetalingen, længere åbningstider, mere personale, bedre mad mv.

Finansministeriet råder med få undtagelser ikke over konkrete skøn på arbejdsudbudsvirkningerne af underkomponenterne af det offentlige forbrug. Selv på uddannelsesområdet, hvor der beregnes arbejdsudbudsvirkninger af udgifter til uddannelse, som afspejler en øget uddannelsestilbøjelighed, beregnes der ikke arbejdsudbudsvirkninger af bl.a. udgifter til flere undervisningstimer, idet der ikke er tilstrækkeligt grundlag herfor.

Det skal understreges, at der ud over den eventuelle størrelse af effekterne også er utilstrækkeligt grundlag for at afgøre, om arbejdsudbudseffekterne af en lang række komponenter af det offentlige forbrug er positive eller negative. Hertil kommer, at det vil være meget svært at forudsige, hvordan en generel reduktion af det offentlige forbrug helt præcist vil udmøntes i praksis, idet den konkrete udmøntning ofte beslutes på meget decentralt niveau.

I spørgsmålet er det præciseret, at beregningerne af arbejdsudbudsvirkningerne skal indeholde værdien af det offentlige forbrug, således at der tages højde for en indkomsteffekt i forbindelse med beregningen af den såkaldte timeeffekt og ændring af kompensationsgraden i forbindelse med beregningen af den såkaldte deltagelseffekt. Efter Finansministeriets normale regneprincipper indgår offentligt forbrug ikke i beregninger af time- og deltagelseffekter på arbejdsudbuddet, da disse tager udgangspunkt i og er estimeret på baggrund af den disponible indkomst. Finansministeriet mener ikke, at der er belæg for, at den efterspurgte beregning skulle være en retvisende måde at opgøre de afledte effekter af offentligt forbrug på. For det første vil en indkomsteffekt blot være én af flere mulige effekter på timeudbuddet, og det er heller ikke åbenlyst, at ændringer i det offentlige forbrug vil påvirke deltagelsesbeslutningen alene gennem kompensationsgraden, *jf. nedenfor*. For det andet råder Finansministeriet som nævnt ovenfor ikke over de nødvendige skøn på effekterne (hverken indkomsteffekter eller øvrige) på alle komponenter af det offentlige forbrug.

For så vidt angår timeeffekten på arbejdsudbuddet af en ændring i det offentlige forbrug, vil denne blandt andet kunne bestå af en indkomsteffekt. En sådan indkomsteffekt kan opstå, når det lavere offentlige forbrug helt eller delvist kan kompenseres gennem privat forbrug. I det tilfælde vil en reduktion i offentligt forbrug nedsætte borgernes samlede forbrugsmuligheder tilsvarende en reduktion i indkomst. Den enkelte er derfor nød til at arbejde mere, såfremt der skal oprettholdes uændret forbrugsniveau. Det er dog ikke alle komponenter af det offentlige forbrug, som kan forventes at afføde en indkomsteffekt. Hvis det offentlige forbrug reduceres for ydelser som ikke direkte kan kompenseres gennem privat forbrug, vil der ikke opstå en indkomsteffekt, da besparelsen ikke kan kompenseres igennem øget arbejdsmarkedsindkomst. Det kan fx være svært at kompensere besparelser på Forsvaret gennem øget privat forbrug. Der foreligger ikke opgørel-

ser over hvor stor en del af det offentlige forbrug, der med rimelighed kan antages at have indkomsteffekter. En sådan opgørelse vil imidlertid heller ikke være tilstrækkelig til at skønne over de samlede afledte virkninger af offentligt forbrug. Dette skyldes, at timeeffekten på arbejdsudbuddet udover en indkomsteffekt også vil kunne bestå af en effekt som følge af, at det offentlige forbrug også kan påvirke bytteforholdet mellem arbejde og fritid – analogt til substitutionseffekten ved ændringer i skattesystemet. Det kan ske hvis der er tale om offentligt forbrug, der øger værdien af fritid, fx fordi der bygges bedre parker og biblioteker, eller om offentligt forbrug, der gør arbejde mindre omkostningsfyldt, fx fordi der bygges og vedligeholdes infrastruktur, som mindsker transporttid til og fra arbejde. Offentlige udgifter, som øger værdien af fritid, vil trække i retningen af at folk vil arbejde mindre, hvorimod udgifter, som trækker i retningen af at arbejde bliver mindre omkostningsfyldt, vil trække i retningen af at folk vil arbejde mere. Der foreligger generelt ikke opgørelser af disse potentielle ”substitutionseffekter” af offentligt forbrug.

Det bemærkes, at en generel reduktion af det offentlige forbrug vil give mulighed for fx lavere skatter for uændret strukturel saldo. Afhængigt af hvilke skatter, der lempes, vil dette kunne give anledning til indkomsteffekter på timeudbuddet, som helt eller delvis modvirker en eventuel positiv indkomsteffekt fra reduktionen i det offentlige forbrug. Herudover vil skattelempelsen eventuelt have substitutionseffekter på timeudbuddet.

Den såkaldte kompensationsgrad opgøres normalt som forholdet mellem den disponible indkomst som ledig og den (potentielle) disponible indkomst, der kan opnås ved beskæftigelse. Kompensationsgraden er således et udtryk for de relative forbrugsmuligheder som henholdsvis ledig og som beskæftiget, og en lav kompensationsgrad giver alt andet lige en større tilskyndelse til at være i beskæftigelse. En reduktion af det offentlige forbrug kan påvirke forholdet mellem de såkaldte udvidede forbrugsmuligheder – bestående af disponibel indkomst og individualiserbart offentligt forbrug – som henholdsvis ledig og beskæftiget, hvilket potentielt kan give anledning til en deltagelseeffekt på arbejdsudbuddet. Finansministeriet opgør individualiseret offentligt forbrug i forbindelse med visse fordelingsberegninger, men der er generelt ikke belæg for at forudsætte, at dette skulle påvirke arbejdsudbuddet på samme måde som disponibel indkomst. Ligesom det gør sig gældende for timeeffekten vil forskellige komponenter af det offentlige forbrug kunne have forskellige og modsat rettede deltagelseeffekter på arbejdsudbuddet.

En reduktion af personfradraget vil i vid udstrækning påvirke arbejdsudbuddet igennem en timeeffekt, som alene skyldes en indkomsteffekt, samt en deltagelseeffekt via kompensationsgraden, som skyldes samme ændring i rådighedsbeløb som ledig og beskæftiget. Arbejdsudbudseffekten af denne skatteændring svarer således omtrent til det, der i spørgsmålet ønskes antaget for det offentlige forbrug. En reduktion i personfradraget, som giver et umiddelbart skatteprovenu på ca. 5 mia. kr. (2017-niveau, regnet i forlængelse af vedtagne skatteregler i 2025), øger

arbejdsudbuddet med 1.125 fuldtidspersoner, og dette øgede arbejdsudbud vil forbedre de offentlige finanser med yderligere ca. 0,25 mia. kr.¹ Det er imidlertid *ikke* Finansministeriets opfattelse, at et sådan eksperiment på skatteområdet kan bruges som udtryk for effekterne af en reduktion i det offentlige forbrug, *jf. de ovennævnte forbehold.*

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen
Finansminister

¹ Et umiddelbart provenu på 5 mia. svarer til 3,75 mia. efter tilbageløb, merprovenuet ved en reduktion af personfradraget vil derfor være ca. 4 mia. efter tilbageløb og adfærd. Der vil ikke være et tilbageløb fra skatter og afgifter ved en reduktion af det offentlige forbrug.