

Folketingets Beskæftigelsesudvalg
Christiansborg

8. december 2020

Svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 91 (Alm. del) af 10. november 2020 stillet efter ønske fra Hans Andersen (V)

Spørgsmål

Ministeren bedes redegøre for, hvor meget der vil skulle justeres på nedenstående elementer for at øge arbejdsudbuddet med 9.800 personer:

- a. Forkortelse af dagpengeperioden
- b. Reduktion af SU-taksten
- c. Reduktion af dimittendsatsen for dagpenge
- d. Sænkning af topskatten
- e. Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget
- f. Forhøjelse af den generelle pensionsalder
- g. Sænkning af beløbsgrænsen i beløbsordningen for udenlandsk arbejdskraft

Svar

Beskæftigelsen bliver som følge af aftalen om tidlig pension og sidste års finanslov reduceret med 11.000 personer varigt. Regeringen mener, at det skal modsvares af tiltag, der øger beskæftigelsen tilsvarende. Derfor vil vi i 2021 fremlægge initiativer, som øger beskæftigelsen varigt med 11.000 personer.

For at løse den opgave vil regeringen blandt andet bede kommissionen for 2. generationsreformer om at fremrykke den del af sit arbejde, som har størst potentiale til at øge beskæftigelsen, til 2021. Derudover vil regeringen øge den varige beskæftigelse som en del af de næste faser af en grøn skattereform ligesom vi vil se på hvilke andre områder, der kan bidrage til at opfylde målet.

Regeringen ser det som en bunden opgave, og det vil ske inden for de rammer for den økonomiske politik, der er aftalt i forståelsespapiret.

Nedenfor er der foretaget skøn for, hvor meget der skal justeres på de enkelte elementer nævnt i spørgsmålet, for at den pågældende regelændring isoleret set øger arbejdsudbuddet til omtrent det efterspurte niveau.

Opnåelse af en arbejdsudbudsvirkning på 9.800 fuldtidspersoner gennem en isoleret ændring på et enkelt område indebærer for flere af de betragtede ændringer, at der vil være tale om så relativt store ændringer, at ændringerne hovedsagelig må betragtes som illustrative beregningseksempler. Dertil kommer, at markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er betydelige.

Endvidere beskrives alene de kvantitative effekter på strukturel beskæftigelse mv., som Finansministeriets beregningsprincipper giver anledning til. Der er ikke beskrevet øvrige fordele og ulemper ved de forskellige ændringer.

De efterspurgte ændringer, som hver især vurderes at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 10.000 fuldtidspersoner, fremgår af tabel 1.

Tabel 1

Ændringer som skønnes at lede til en forøgelse af arbejdsudbud på ca. 10.000 personer i 2025.

Initiativ	Ændring	Stigning i arbejdsudbud i 2025
a. Forkortelse af dagpengeperioden	Forkortelse af dagpengeperioden fra 24 måneder til 19 måneder og to uger samt afskaffelse af muligheden for fleksibel forlængelse af dagpengeperioden.	9.800
b. Reduktion af SU-taksten	SU-satsen reduceres med 20 pct. og den maksimale periode med SU på videregående uddannelser reduceres med 10 måneder til 5 år. ¹	9.300
c. Reduktion af dimittendsatsen for dagpenge	Dimittendsatsen for dagpenge reduceres til konstanthjælpsniveauet for ikke-forsørgere under 30 år.	8.700
d. Sænkning af topskatten	Afskaffelse af topskatten.	9.400
e. Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget	Beskæftigelsesfradraget øges med 19,18 pct.-point til 29,83 pct. suppleret med en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 73.900 kr. til 115.000 kr.	9.800
f. Forhøjelse af den generelle pensionsalder	Folkepensionsalderen hæves fra 67 til 67,5 i 2025.	12.000
g. Sænkning af beløbsgrænsen i beløbsordningen for udenlandsk arbejdskraft	Det er indregnes ikke arbejdsudbudsvirkninger af ændringer i beløbsordningen.	-

Anm.: 1: Den maksimale periode med SU på videregående uddannelser er i dag 5 år og 10 måneder. Reduktionen af SU-taksten gælder for ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Forslag b er først fuldt indfaset med arbejdsudbudsvirkningen på 9.300 i 2026. ”-” angiver, at der pga. usikkerhed om virkningerne af forslaget ikke er foretaget skøn for den pågældende ændring.

Kilde: Finansministeriets egne beregninger.

Det skal i forhold til de betragtede ændringer bemærkes, at der er betydelig forskel i de økonomiske konsekvenser forbundet ved ændringerne. Således skønnes den betragtede forhøjelse af beskæftigelsesfradraget at være forbundet med en saldo-svækkelse på i størrelsesorden 32 mia. kr., mens fx den forkortede dagpengeperiode skønnes at være forbundet med forbedring af saldoen med i størrelsesorden 2,3 mia. kr. (begge opgjort efter tilbageløb og adfærd i 2021-niveau).

De betragtede ændringer i tabel 1 er nærmere beskrevet nedenfor.

a. Forkortelse af dagpengeperioden

Dagpengeperioden består af en ordinær dagpengeperiode på to år (3.848 timer) inden for en periode på tre år. Personer, der har haft beskæftigelse under ledighedsforløbet, har mulighed for at forlænge dagpengeperioden, hvor hver arbejdstime giver mulighed for at forlænge dagpengeperioden med to timer. Dagpengeperioden kan maksimalt forlænges i op til et år (1.924 timer) inden for en periode på halvdelen af året efter den ordinære dagpengeperiode ophører.

Det vurderes, at en forkortelse af dagpengeperioden til 19 måneder og to uger uden mulighed for forlængelse af dagpengeperioden vil øge den strukturelle beskæftigelse med 9.800 fuldtidspersoner. Ændringen skønnes at forbedre de offentlige finanser med omkring 2,3 mia. kr.

Så store ændringer i dagpengesystemet risikere at påvirke balancen mellem dagpengesystemets forsikringsegenskaber og betalingen for medlemskab af dagpengesystemet i et sådan omfang at forsikringsgraden falder. Det kan som afledt virkning reducere fleksibiliteten og dermed dynamikken på arbejdsmarkedet, ligesom det risikerer at gøre dansk økonomi mere følsom over for konjunkturtilbageslag.

b. Reduktion af SU-taksten

Hvis den månedlige SU-sats reduceres med 20 pct. for SU-modtagere på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser, forventes det at føre til et forøget arbejdsudbud på ca. 6.500 fuldtidspersoner fuldt indfaset¹. Det kan kombineres med fx en reduktion af SU-rammen til videregående uddannelser fra 70 til 60 klip, svarende til at SU-modtagere på de videregående uddannelser maksimalt vil kunne modtage SU i 5 år (mod 5 år og 10 måneder efter gældende regler). Fuldt indfaset forventes en sådan justering at give et arbejdsudbud på ca. 3.300 fuldtidspersoner.² Dog vil der være overlap mellem justeringerne, hvorfor den samlede stigning i arbejdsudbuddet forventes at udgøre i størrelsesordenen 9.300 fuldtidspersoner.

c. Reduktion af dimittendsatsen for dagpenge

Dimittenddagpengesatsen er i dag opdelt i to satser. Dimittender, der ikke har forsørgerpligt, får udbetalt 71,5 pct. af den maksimale dagpengesats. Dimittender med forsørgerpligt får udbetalt 82 pct. af den maksimale dagpengesats. Dette svarer til en bruttoudbetaling på henholdsvis 13.644 kr. (2020-pl) og 15.648 kr. (2020-pl) om måneden for fuldtidsforsikrede.

Det skønnes, at antallet dimittendledige udgør ca. 21.000 personer svarende til ca. ¼ af alle dagpengemodtagerne. Dimittender uden forsørgerpligt udgør ca. 80 pct. af den samlede population af dimittender på dagpenge.

¹ Effekten er beregnet med udgangspunkt i forudsætningerne fra *Helhedsplan – for et stærkere Danmark (2016)*, idet der dog er sket en opdatering af bl.a. målgruppe, forbrug af SU-klip og erhvervsfrekvenser.

² Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 122 (Alm. del) af 7. februar 2020.

Det vurderes, at en ændring i den månedlige dimittendsats til kontanthjælpsniveauet for ikke forsørgere under 30 år vil øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 8.700 personer. Reduktionerne indebærer en bruttoudbetaling på 7.448 kr. (2020-pl) om måneden for fuldtidsforsikrede. Ændringen skønnes at forbedre de offentlige finanser med omkring 2,6 mia. kr.

Endvidere er der i beregningerne taget højde for, at en række dimittender i dagpengesystemet vil kunne få suppleret deres dagpengeydelse op til niveauet for en ydelse i kontanthjælpssystemet efter en reduktion af den månedlige dimittendsats til 7.448 kr. pr. måned.

En yderligere reduktionen af dimittendsatsen vil derfor hovedsagligt medføre en lavere sats for dimittendledige, der ikke er berettigede til kontanthjælp. Såfremt der skal opnås en arbejdsudbudsvirkning på 9.800 personer vil dimittendsatsen skulle sænkes til et lavere niveau end niveauet i kontanthjælpssystemet. Dette ville i så fald dog kun påvirke de unge, som ikke er kontanthjælpsberettigede. Der vil være væsentlig usikkerhed ved at skønne over et sådan tiltag.

Det bemærkes, at der i tidligere beregninger af en reduktion af dimittendsatsen til 8.500 kr. pr. måned er lagt til grund, at 30 pct. af dimittendledige vil overgå til at modtage dagpenge under ordinære vilkår til en gennemsnitlig dagpengesats på 80 pct. af den højeste dagpengesats. Forudsætningen om overgang til at modtage dagpenge under ordinære vilkår var baseret på indkomstregisteroplysninger for dimittender forud for ledighed for 2013. En tilsvarende opgørelse for 2018 viser, at 20 pct. af dimittendledige opfylder kravet for at optjene dagpenge på ordinære vilkår. Der vurderes på den baggrund, at en reduktion i dimittendsatsen til kontanthjælpsniveau vil reducere ydelsesniveauet for 80 pct. af dimittendledige, mens de resterende 20 pct. vil overgå til en ordinær dagpengesats med et uændret satsniveau.

De adfærdsmæssige virkninger for dimittender er vurderet ud fra den generelle afgangsadfærd fra ledighed ved en ydelsesreduktion for alle dagpengemodtagere i dagpengemodellen. Ændrede dagpengeregler for dimittender opgøres derfor som gennemsnitlige ydelsesændringer for hele dagpengebestanden. Dette betyder, at en ydelsesreduktion for dimittendledige på 40 pct. vil svare til en generel ydelsesnedsættelse for alle ledige på omtrent 10 pct.

Endvidere er opgørelsen af den generelle ydelsesreduktion beregnet som den gennemsnitlige ydelsesændring det første halve år af dagpengeperioden, da andelen er dimittendledige er faldende hen over dagpengeperioden. Dette adskiller sig marginalt fra tidligere vurderinger, hvor ydelsesændringen blev opgjort ved indplaceringstidspunktet.

d. Sænkning af topskatten

Der betales topskat på 15 pct. af indkomst over et bundfradrag (også kaldet topkattegrænsen). Som led i 2012-skattereformen hæves topkattegrænsen gradvist frem mod 2022 til 546.000 kr. i 2021-niveau.

Beskatningsgrundlaget for topskatten udgøres af den personlige indkomst med tillæg af positiv nettokapitalindkomst ud over et grundbeløb på 46.800 kr. for ugifte og ud over det dobbelte beløb for ægtepar. Der er i personbeskatningen et loft over, hvor høj en samlet skatteprocent, man kan komme til at betale af nogen del af sin indkomst – det såkaldte skrå skatteloft. Det skrå skatteloft for positiv nettokapitalindkomst er på 42 pct., mens det for personlig indkomst er på 52,07 pct. fra 2022 og frem. Det skrå skatteloft indebærer et nedslag i topskatten svarende til en reduktion i topskattesatsen.

En afskaffelse af topskatten indebærer en reduktion i marginalsatten på op til 13,8 pct.-point³ for personer med en indkomst over 546.000 kr., svarende til en lønindkomst på ca. 593.500 kr. før AM-bidrag.

En afskaffelse af topskatten skønnes at bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet svarende til godt 9.400 fuldtidspersoner. Der kan således ikke helt opnås en stigning i arbejdsudbuddet på 9.800 fuldtidspersoner gennem en sænkelse af topskatten.

En afskaffelse af topskatten indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 17,1 mia. kr., svarende til ca. 9,9 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2025 opgjort i 2021-niveau.

En afskaffelse af topskatten vil øge incitamentet for nuværende topskatteydere til at anvende muligheden for at flytte en del af deres indbetalinger til ratepension og livrenteordninger over på en aldersopsparing. En øget omlægning til aldersopsparing vil bidrage til en øget fremrykning af skatteprovenu fra pensionsopsparing, dvs. bidrage til en styrkelse af saldoen på kort sigt mod en svækkelse på længere sigt. Det skønnes, at en afskaffelse af topskatten vil bidrage til fremrykning af skatteprovenu på 0,7 mia. kr. i 2025 i 2021-niveau. Denne fremrykning er ikke indregnet i den ovenfor opgjorte saldo-virkning af en afskaffelse af topskatten.

Det skal understreges, at der er tale om en markant ændring af indkomstbeskatningen. Markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er markant.

³ I kommuner med en høj skatteprocent indebærer det skrå skatteloft, at reduktionen i marginalsat bliver mindre end 13,8 pct.-point. For borgere i Langelands kommune, som har landets højeste kommuneskattesats, udgør reduktionen i marginalsat 11,2 pct.-point.

e. Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget

Når skattereglerne i 2012-skattereformen er fuldt indfaset i 2022, udgør beskæftigelsesfradraget 10,65 pct., dog maks. 41.100 kr. (2021-niveau).

Det skønnes, at en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget med 19,18 pct.-point til 29,83 pct. suppleret med en parallel forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 73.900 kr. til 115.000 kr., så det maksimale fradrag opnås ved samme indkomstniveau, som efter gældende regler, vil bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 9.800 fuldtidspersoner.

Tages der udgangspunkt i en person i en gennemsnitskommune vil forhøjelsen indebære en reduktion i marginalsatten på arbejdsindkomst med godt 4,9 pct.-point for personer med arbejdsindkomst på op til ca. 390.000 kr., mens personer med en arbejdsindkomst på over 390.000 kr. vil opnå en skattelempelse på godt 18.900 kr.

Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 43½ mia. kr., svarende til ca. 31,9 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd i 2025 opgjort i 2021-niveau.

Det skal understreges, at der er tale om en markant ændring af indkomstbeskattningen. Markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er markant.

f. Forhøjelse af den generelle pensionsalder

Finaministeriets skøn over forøgelser af folkepensionsalderen peger på, at en forøgelse af folkepensionsalderen med et halv år i 2025 øger beskæftigelsen med knap 12.000 fuldtidspersoner, jf. fx *DK2025 – et stærkere Danmark, kapitel 6*. I forbindelse med ændringer af den generelle pensionsalder foretages der som udgangspunkt ikke ændringer af mindre end et halvt år.

Forøgelsen vil konkret betyde, at folkepensionsalderen i 2025 vil være 67,5 år frem for 67 år med gældende regler. Det forudsættes at efterlønsalderen ligeledes forøges med et halvt år, således at efterlønsperioden er uændret. Efterlønsalderen vil dermed skulle stige allerede fra 2021, og nogle generationer må dermed udskyde deres overgang til efterløn til et senere tidspunkt.

Det, at efterlønsalderen i 2025 vil være hævet svarende til stigningen i pensionsalderen, resulterer igen i en reduktion i antallet af årgange, der er på efterløn i 2025. Reduktion i antallet af efterlønnere i 2025 bidrager til at øge den strukturelle beskæftigelse

Det bemærkes, at der i skønnet ikke tages højde for effekterne af *Aftale om en ny ret til tidlig pension (oktober 2020)*, som vil mindske effekten af at øge folkepensionsalderen.

g. Sænkning af beløbsgrænsen i beløbsordningen for udenlandsk arbejdskraft

Beløbsordningen og beløbssporet på fast-track ordningen giver udlændinge mulighed for at opholde sig og arbejde i Danmark, hvis de er tilbudt et arbejde med en årsløn over beløbsgrænsen, der i 2020 udgør ca. 436.000 kr.

Provenueeffekten af at sænke beløbsgrænsen afhænger af, hvor mange ekstra personer, der vil benytte ordningen, disses lønfordeling og nettobidrag til de offentlige finanser samt antallet af familiemedlemmer til personer på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor, som følger med til Danmark.

Det er uvist hvor mange ekstra personer, der vil benytte beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor, hvis beløbsgrænsen sænkes, og det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne herover.

Praksis på området er, at der pga. betydelig usikkerhed samt manglende empirisk grundlag ikke indregnes hverken positive eller negative beskæftigelsesvirkninger af ændringer i internationale rekrutteringsordninger, med undtagelse af forskerskatteordningen. Der blev således heller ikke medregnet hverken mindre- eller merindtægter, da man sidst forhøjede beløbsordningen

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister