

# Analyse | kraka

19. november 2015

## Status på regeringens beskæftigelsesmålsætninger

Af *Andreas Mølgaard og Jens Hauch*

**Regeringens målsætning er, at flere skal i arbejde og at færre skal være på offentlig forsørgelse. Ifølge regeringsgrundlaget er det ambitionen at flytte tusinder ud af offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse. Dette notat vurderer beskæftigelseseffekterne af de hidtidige tiltag og hvor effektive forskellige skatteinstrumenter vil være mht. at forøge beskæftigelsen med "et par tusinde".**

- Regeringens foreløbige tiltag på arbejdsmarkedsområdet øger beskæftigelsen med omkring 950 personer. Det er regeringens mål at "flytte tusinder fra offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse". "Tusinder" må forstås som et tal noget over et par tusinde, og en væsentlig del af jobskabelsen på 950 personer kan henføres til, at allerede beskæftigede arbejder mere. Det er derfor rimeligt at antage, at der mangler mindst et par tusinde nye beskæftigede for at regeringens ambition nås.
- Beskæftigelsesfradraget er det mest effektive skatteinstrument til at øge antallet af personer i beskæftigelse. Hvis der anvendes 5 mia. kr. på at hæve beskæftigelsesfradraget med 3,8 pct.point, skønnes arbejdsudbuddet at stige med godt 1.900 personer, når der alene ses på deltagelseeffekten.<sup>1</sup> Hvis også timeeffekten inddrages, løftes arbejdsudbuddet med 2.500 personer.<sup>2</sup>
- De største effekter på det samlede arbejdsudbud opnås ved ændringer i topskatten. Hvis der anvendes 5 mia. kr. på at hæve topskattegrænsen, vil arbejdsudbuddet øges med knap 7.900 personer. Hvis topskattesatsen sænkes, vil arbejdsudbuddet øges med knap 6.500 personer. Stigningerne kommer primært fra timeeffekten, dvs. at personer, som allerede er i beskæftigelse, skønnes at arbejde mere.
- Hvis regeringens målsætning om at flytte tusinder fra offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse skal indfries via JobReform II, skal der minimum findes små 5 mia. kr.<sup>3</sup>

### Anbefaling:

- I lyset af, at der i dag er ca. 750.000 personer på offentlig forsørgelse, hvortil der også kommer pensionister og SU-modtagere, og ca. 2,7 mio. i beskæftigelse, forekommer et mål om at "overflytte tusinder fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse"

<sup>1</sup> Disse kommer ikke nødvendigvis alle fra offentlig forsørgelse, dvs. målsætningen om at flytte personer fra offentlig forsørgelse er dermed ikke nødvendigvis opfyldt.

<sup>2</sup> Timeeffekten dækker over, at personer, som allerede er i beskæftigelse, arbejder mere. Deltagelseeffekten angiver en ændring i antal personer i beskæftigelse. Begge effekter påvirker arbejdsudbuddet.

<sup>3</sup> I forbindelse med FL 2016 er i alt 458 mio. kr. afsat til dette i perioden 2016 til 2019. Dette er dog ikke direkte sammenligneligt med de 5 mia. kr., der er en årlig udgift.

at være upræcist og uambitiøst.<sup>4</sup> Målet er desuden lidt skævt ved at fokusere på antal personer i beskæftigelse. Det er mere relevant også at inddrage en større arbejdsindsats for allerede beskæftigede, den såkaldte timeeffekt.

## Kontakt

Vicedirektør  
Jens Hauch  
Tlf. 3140 7715

E-mail [jeh@kraka.org](mailto:jeh@kraka.org)

---

<sup>4</sup> Antal personer på offentlig forsørgelse er opgjort i antal fuldtidsdeltagere pr. 2. kvartal 2015 i alderen 16-64 år. SU-modtagere og pensionister er ikke medregnet. Tallet stammer fra Tabel AUK02 i Danmarks Statistiks Statistikbank.

## 1. Beskæftigelseseffekten er tæt på nul

**Regeringens mål er at flytte tusinder ud af offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse.**

Der er i dag omkring 750.000 personer på offentlig forsørgelse, hvortil der også kommer SU-modtagere og pensionister, og ca. 2,7 mio. personer i beskæftigelse.<sup>5</sup> Det er målsætningen i regeringsgrundlaget "at flytte tusinder ud af offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse".<sup>6</sup> Ifølge regeringsgrundlaget skal der gennemføres reformer, som øger gevinsten ved at være i beskæftigelse. Én af grundpillerne er den såkaldte JobReform, hvor der netop er indgået aftale om reformens første fase JobReform I. Denne består af tre initiativer på kontanthjælpsområdet heriblandt indførelse af kontanthjælpsloft. Anden fase, JobReform II, præsenteres i løbet af foråret 2016, og har til hensigt at sænke skatten på arbejdsindkomster. Formålet med den samlede JobReform er at øge gevinsten ved at arbejde, så flere vil komme i beskæftigelse via et øget arbejdsudbud.

**Deltagelseeffekt vs. timeeffekt**

Et øget arbejdsudbud kan opnås ved at øge antallet af personer i beskæftigelse, samt give incitamenter til at personer, som allerede er i beskæftigelse, arbejder mere. Den første effekt kaldes for deltagelseeffekten, mens sidstnævnte kaldes for timeeffekten.

**Begrænset beskæftigelseseffekt af de foreløbige tiltag**

Jobreform I og indførelsen af integrationsydelsen skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med 1.100 personer, jf. Tabel 1.<sup>7</sup> I modsat retning trækker den nyligt indgåede aftale om et tryggere dagpengesystem. Her skønnes det, at aftalen reducerer beskæftigelsen med knap 850 personer.<sup>8</sup> I forbindelse med aftalen om Finanslov 2016 er registreringsafgiften reduceret, hvilket ifølge aftalen skulle forbedre beskæftigelsen svarende til 700 fuldtidsstillinger.<sup>9</sup>

**Kun få ekstra deltagere på arbejdsmarkedet**

Samlet set skønnes Jobreform I, indførelsen af integrationsydelsen, dagpengeaftalen og reduktionen af registreringsafgiften at øge den strukturelle beskæftigelse med små 1.000 personer.

**Tabel 1 Beskæftigelseseffekter af regeringens foreløbige tiltag på arbejdsmarkedsområdet**

	Beskæftigelseseffekt, antal personer
Jobreform fase I	700
Indførelse af Integrationsydelsen	400
Aftale om et tryggere dagpengesystem	-840
Reduceret registreringsafgiftssats	700
I alt	960

Anm.: Tabellen viser de samlede beskæftigelseseffekter af tiltagene. Dvs. det er ikke muligt at opdele alle tiltagene i time- og deltagelseeffekter.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

<sup>5</sup> Se fodnote 3.

<sup>6</sup> Dette fremgår af s. 13 i Regeringsgrundlaget: Sammen for fremtiden.

<sup>7</sup> Beskæftigelsesministeriet skønner at indførelsen af integrationsydelsen øger den strukturelle beskæftigelse med 400 personer (fuldt indfaset), og reducerer de offentlige udgifter med omkring 400 mio. kr. på lang sigt, jf. faktaark om Integrationsydelsen. Jobreform fase I skønnes at styrke beskæftigelsen strukturelt med 700 fuldtidspersoner, samt, på lang sigt, de offentlige finanser med 530 mio. kr. efter skat, tilbageløb og inkl. adfærd. Beskæftigelsesministeriet skønner at beskæftigelsen samlet set styrkes med omkring 1.100 personer, når integrationsydelsen og JobReform I er fuldt indfaset, jf. faktaark om økonomi i JobReform I.

<sup>8</sup> Finansministeriet skønner, at dagpengeaftalen svækker den strukturelle beskæftigelse med 840 personer, jf. Aftale om et tryggere dagpengesystem.

<sup>9</sup> En række andre tiltag i FL 2106 kan trække i retning af enten højere eller lavere beskæftigelse. Der er formentlig tale om mindre effekter, der heller ikke nævnes i FL 2016, hvorfor den samlede effekt af disse vurderes at være negligeable.

En del af denne beskæftigelsesstigning kan dog tilskrives timeeffekten. Det gælder i særlig grad for registreringsafgiften, hvor omkring 80 pct. af effekten, svarende til 500-600 personer, vurderes at være timeeffekt.

#### **Fokus på deltagelseeffekten**

Regeringen fokuserer på at overflytte personer fra offentlig forsørgelse. Dvs. et fokus på deltagelseeffekten. I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at personer som kommer i beskæftigelse, ikke nødvendigvis kommer fra offentlig forsørgelse. En deltagelseeffekt på et par tusinde lever derfor ikke nødvendigvis op til regeringens mål om at overflytte personer fra offentlig forsørgelse. Regeringen har endnu ikke meldt ud, hvor mange tusinder de ønsker flyttet fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse. Tusinder må dog som minimum forstås som et antal godt på den anden side af et par tusinde, hvorfor ambitionen for deltagelseeffekten af en Jobreform II næppe kan være under et par tusinde.

Finansministeriet har tidligere beregnet virkningerne på arbejdsudbuddet, hvis der anvendes 5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd på forskellige skattnedsættelser, jf. Tabel 2.<sup>10</sup> De opgjorte adfærdsændringer er dog forbundet med usikkerhed.<sup>11</sup>

#### **Højere beskæftigelsesfradrag giver 1.900 personer mere i beskæftigelse**

Den højeste deltagelseeffekt opnås ved at hæve beskæftigelsesfradraget. Ifølge Finansministeriet vil godt 1.900 personer komme i beskæftigelse (deltagelseeffekten), hvis der anvendes 5 mia. kr. på at hæve beskæftigelsesfradraget med 3,8 pct.point. Samlet set vil arbejdsudbuddet øges med omkring 2.500 personer ved at hæve beskæftigelsesfradraget med 3,8 pct.point. De resterende 600 personer kommer fra timeeffekten.

#### **Lavere bundskat giver deltagelseeffekt på 100 personer**

Hvis der i stedet anvendes 5 mia. kr. på at sænke bundskattesatsen med 0,7 pct.point., vil deltagelseeffekten være på godt 100 personer. Samlet set vil en sænkning af bundskattesatsen med 0,7 pct.point. øge arbejdsudbuddet med 2.000 personer.

#### **Ændringer i topskatten giver størst effekt på arbejdsudbuddet**

De største effekter på det samlede arbejdsudbud, ved en nedsættelse af indkomstskatten, kommer fra ændringer i topskatten. Hvis der anvendes 5 mia. kr. på at sænke topskattesatsen med 9,5 pct.point., øges arbejdsudbuddet med knap 6.500 personer. Hvis topskattegrænsen i stedet hæves, vil arbejdsudbuddet stige med ca. 7.900 personer. De angivne arbejdsudbudseffekter er primært drevet af timeeffekten.

#### **Reduktion i registreringsafgift kunne være et alternativ.**

Et alternativ til en sænkning af skatten på arbejdsindkomst kunne være en nedsættelse af registreringsafgiften. Dette skønnes at øge arbejdsudbuddet med godt 7.300 personer, hvoraf hovedparten af effekten skyldes, at personer som allerede er i beskæftigelse vil arbejde mere (timeeffekten).<sup>12</sup> Med reduktionen i registreringsafgiften i forbindelse med FL 2016 har partierne således valgt et instrument, der giver forholdsvis meget beskæftigelse i forhold til omkostningen.<sup>13</sup> En lavere registreringsafgift vil dog også betyde et større bilejerskab og dermed alt andet lige større eksterne omkostninger fra biltrafikken. Dette taler til ugunst for en lavere registreringsafgift, omend denne er et særdeles upræcist instrument til at regulere de eksterne omkostninger ved biltrafik.

#### **Skattnedsættelser har også en fordelingsmæssig konsekvens**

Der er desuden forskel i de fordelingsmæssige konsekvenser af skattnedsættelserne. De beregnede ændringer i topskatten vil øge indkomstforskellen, målt ved den såkaldte Gini-koefficient, med mere end 0,5 pct.point, mens et øget beskæftigelsesfradrag eller en nedsættelse af bundskatten, vil øge indkomstforskellen med hhv. 0,02 og 0,04 pct.point.

<sup>10</sup> Se Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 38(L201) i Finansudvalget 2013-14.

<sup>11</sup> Se Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 25 (L201) i Finansudvalget 2013-14. Integrationsydelsen og JobReform I kan ændre på effekterne opgjort i Tabel 2. De opgjorte effekter skal også derfor fortolkes med varsomhed.

<sup>12</sup> Da registreringsafgiften er blevet reduceret i forbindelse med FL 2016, må det formodes, at den offentlige udgift pr. job ved yderligere reduktioner er højere end, hvad der fremgår af tabellen.

<sup>13</sup> Der er en diskrepans i den offentlige udgift pr. job opgjort i Tabel 2 og i FL 2016. En del af denne diskrepans skyldes formentlig, at der er tale om et langt større indgreb i Tabel 2 end i FL 2016.

**Tabel 2** Virkning på arbejdsudbuddet af forskellige skattenedsættelser med en provenuvirkning efter tilbageløb og afledt adfærd på 5 mia. kr.

	Timeeffekt	Deltagelses- effekt	I alt	Indkomstfor- deling (Gini)
		Antal personer		Pct.point
Topskattegrænsen øges med 405.900 kr.	7.710	170	7.880	0,52
Nedsættelse af registreringsafgiften	5.740	1.590	7.330	-
Nedsættelse af topskattesatsen 9,5 pct.point	6.320	130	6.450	0,55
Beskæftigelsesfradraget øges med 3,8 pct.point	600	1.940	2.540	0,02
Nedsættelse af bundskattesatsen med 0,7 pct.point	1.900	120	2.020	0,04
Nedsættelse af AM-bidraget med 0,8 pct.point	1.280	10	1.290	0,00
Generel afgifts-nedsættelse	1.280	10	1.290	0,00

Anm.: Finansministeriet oplyser, at beregningerne er opgjort i forhold til 2022-skatteregler i 2015-niveau. Beregninger bygger på en række antagelser, som fremgår af anmærkningerne og teksten til Tabel 1 i Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 38 (L201) i Finansudvalget 2013-14. Fordelingsvirkningen for en nedsættelse af registreringsafgiften er ikke vist i tabellen, da Finansministeriet nævner, at den anslåede fordelingsvirkning af en nedsættelse af registreringsafgiften ikke er umiddelbar sammenlignelig med fordelingsvirkningen af de andre skatteændringer. Finansministeriet opgør fordelingsvirkningen af en nedsættelse af registreringsafgiften til 0,11 pct.point.

Kilde: Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 38 (L201) i Finansudvalget 2013-14.

### Der mangler finansiering

Med regeringens fokus på at øge antal personer i beskæftigelse, er beskæftigelsesfradraget et hensigtsmæssigt instrument. Der skal i så fald findes minimum 5 mia. kr.<sup>14</sup> En mindre del af denne finansiering er tilvejebragt i forbindelse med FL 2016. Det vil dog være mere hensigtsmæssigt at fokusere på den samlede beskæftigelseseffekt, og i så fald er en højere top-skattegrænse det mest effektive instrument tæt efterfulgt af registreringsafgiften.

<sup>14</sup> I et svar til Finansudvalget har Finansminister Claus Hjort Frederiksen bekræftet, at provenuet fra omprioriteringsbidraget i kommuner og regioner vil kunne anvendes til skatte- og afgiftslettelser, jf. Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 90 i Finansudvalget 2015-16.