

Mere velfærd kræver mere arbejde

23. april 2008

Arbejdsmarkedskommissionen skal, i løbet af det kommende halvandet år, komme med forslag til, hvordan man varigt får danskerne til at arbejde mere end i dag. En større arbejdsindsats er ikke et mål i sig selv. Men det er en forudsætning for at finansiere det velfærdssamfund, der er stor opbakning til i Danmark. Vel at mærke uden, at der efterlades en regning til de kommende generationer.

Politikere over en bred front er nemlig enige om tre ting. Den ene er, at velfærden skal udbygges i de kommende år. Den anden er, at skattetrykket *ikke* skal stige. Og den tredje er, at finanspolitikken skal være ansvarlig, dvs. at der på langt sigt skal være balance mellem udgifter og indtægter.

Det er politisk besluttet, at de offentlige udgifter skal forøges i de kommende år. Pengene skal blandt andet bruges på at forbedre sundhedsvæsenet, modernisere ældreboliger, skoler og daginstitutioner samt gennemføre en klima- og energistrategi.

Hvis det planlagte løft i de offentlige udgifter skal gennemføres uden at øge skattetrykket, er der grundlæggende kun én løsning: Danskerne skal arbejde mere, så der bliver et større skattegrundlag til at finansiere velfærden.

Netop dét er Arbejdsmarkedskommissionens opgave. Vi skal give bud på, hvordan den samlede arbejdsindsats kan øges, så finansieringen af den planlagte stigning i den offentlige service er til stede.

Hvor stort er problemet?

Ingen ved præcis, hvor stor finansieringsudfordringen er i de kommende år. Det kommer an på hvilke politiske beslutninger, der træffes. Men i regeringens 2015-plan er der indbygget et krav til yderligere finansiering af de offentlige udgifter på ca. 14 mia. kr. om året.

Boks 1. Derfor mangler der mindst 14 mia. kr. på budgettet

I Danmark har man igennem mange år kunnet finansiere en stadig større offentlig sektor, fordi arbejdsstyrken – og dermed skattegrundlaget – gradvist er vokset. Skatteindtægterne har derfor kunnet finansiere større offentlige udgifter uden en tilsvarende stigning i skattetrykket.

Sådan vil det ikke være fremover. Den demografiske udvikling vil reducere det samlede arbejdsudbud målt i timer. Med færre personer på arbejdsmarkedet er der færre til at betale den skat, som skal finansiere den offentlige sektor.

Der er allerede gennemført en række initiativer, som vil modvirke faldet i arbejdsstyrken i de kommende år – blandt andet er det vedtaget, at efterlønsalderen gradvist forhøjes fra 2019 og derefter justeres i takt med udviklingen i levetiden. Men mange år frem er der udsigt til et lavere arbejdsudbud. Derfor er disse reformer ikke tilstrækkelige til at sikre finansiering af den stigning i de offentlige udgifter, som nu er planlagt, bl.a. til øgede offentlige investeringer, forbedring af den offentlige service og klimastrategien.

Med de planlagte stigninger i de offentlige udgifter vil udgifterne med stor sikkerhed komme til at løbe fra indtægterne. Samlet set vil der mindst mangle 14 mia. kr. årligt.

Der er bred politisk enighed om, at det ikke er en holdbar løsning at sende regningen videre til kommende generationer. Dvs. øgede udgifter må ikke føre til øget offentlig gæld. Finansieringsbehovet på 14 mia. kr. skal derfor dækkes på en anden måde. Principielt er der tre måder at håndtere det på.

Den første løsning er at opgive målsætningen om, at skattetrykket ikke må stige. Hvis man valgte det, ville der, for at dække de 14 mia. kr., være behov for, at alle danskere mellem 18 og 64 år skulle betale ca. 4.000 kr. mere i skat årligt.

En anden løsningsmulighed er at spare pengene – altså reducere udgifterne i forhold til det planlagte. Det kan man gøre ved at spare på det offentliges tilbud af service og gratisydelse – eller ved at lade være med at iværksætte allerede besluttede serviceforbedringer. For at illustrere størrelsesordenen af udfordringen kan man pege på, at 14 mia. kr. fx omtrent svarer til, hvad der hvert år anvendes på børnefamilieydelsen. 14 mia. kr. er lidt mere, end hvad der årligt bruges på politi, kriminalforsorg og retsvæsen tilsammen.

Hvis skattetrykket ikke skal sættes op, og ønskerne til den offentlige service ikke mindskes, er der kun den tredje og sidste løsning tilbage: Nemlig, at danskerne arbejder noget mere, så der – samlet set – skabes mere arbejdsindkomst, der kan betales skat af.

Hullet i den offentlige økonomi på 14 mia. kr. kan dækkes ved, at alle danskere skal have ét arbejdsår mere end i dag eller arbejde knap én time mere om ugen.

Størrelsen af udfordringen kan også illustreres ved det antal danskere, der – hypotetisk set – skulle overgå fra passiv, offentlig forsørgelse til almindeligt understøttet arbejde på fuld tid og til normal løn. Med den opgørelsesmåde, som bruges af Finansministeriet, er svaret: 50.000 personer. 50.000 færre personer skal forsørges af det offentlige og i stedet arbejde på fuld tid og blive beskattet af det.

Umiddelbart lyder 50.000 mennesker måske ikke af så meget. Men i realiteten er det en meget stor udfordring. Under det seneste opsving, dvs. siden 2004, er antallet af mennesker på overførsler fx kun reduceret med omkring 70.000. Trods opsvinget modtog omkring 710.000 personer i den erhvervsaktive alder fortsat overførselsindkomst fra det offentlige i 2007.

50.000 ekstra i arbejde er måske ikke nok

Udfordringen kan altså i princippet løses ved, at antallet af passivt forsørgede falder med 50.000 personer, og beskæftigelsen tilsvarende øges med 50.000 personer. Der kan ske dels ved, at nogle af de nuværende overførselsmodtagere kommer i arbejde. Dels ved, at tilgangen til overførselsordningerne reduceres, og flere i stedet fastholdes på arbejdsmarkedet.

Det kan dog i praksis vise sig, at der faktisk er behov for at øge beskæftigelsen med betydeligt flere end 50.000 mennesker. Det er der to grunde til.

Den ene er, at der frem mod 2015 kan blive truffet yderligere beslutninger, der vil indebære stigninger i de offentlige udgifter. Det vil kræve, at endnu flere bidrager med skattebetaling.

Den anden er, at antallet kun holder, hvis man – uden at bruge penge – kan opnå, at personer i stedet for at være passivt forsørgede er i ordinær, understøttet beskæftigelse på fuld tid. Hvis man derimod bruger penge på at bringe folk i beskæftigelse – fx løntilskud eller udgifter til opkvalificering – eller på at forebygge problemer, der kan føre til langvarig offentlig forsørgelse, vokser kravet til beskæftigelsesfremgangen betydeligt. Kravet vokser også, hvis de personer, der kommer i beskæftigelse, arbejder på nedsat tid eller opnår en løn under gennemsnittet.

TABEL 1: Regneeksempler på, hvor mange kr. det offentlige vinder, hvis forskellige typer af overførselsmodtagere kommer i arbejde

FØR	Gennemsnitlig overførselsindkomst	Kontanthjælp	Dagpenge	Førtidspension	Efterløn
EFTER	Gennemsnitlig løn	Ordinær beskæftigelse med lav løn	Deltidsjob med suppl. dagpenge	Fleksjob (2/3 løntilskud)	Beskæftigelse med skattnedslag for 64-årige
SPAREDE UDGIFTER	131.000	113.000	117.000	20.000	145.000
ØGET SKAT	141.000	89.000	65.000	55.000	-119.000
SAMLET BIDRAG TIL OFFENTLIG ØKONOMI	272.000	203.000	182.000	75.000	26.000

Anm.: Afrundet til hele 1.000.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

Som *tabel 1* viser, har det stor betydning hvilke overførselsmodtagere, der kommer i arbejde - og i hvilken slags arbejde. Der er således markant forskel på bidraget til den offentlige økonomi i de viste eksempler. Der er – i sagens natur – tale om regneeksempler og gennemsnitsbetragtninger.

Hvis en person, der modtager en gennemsnitlig overførselsindkomst, i stedet – uden udgiftskrævende offentlige foranstaltninger - kommer i fuldtidsarbejde med en gennemsnitlig løn, så sparer det offentlige 131.000 kr. til overførsler, og samtidig øges skatteindtægterne med 141.000 kr. Det samlede bidrag til den offentlige økonomi er derfor på 272.000 kr. En sådan beregning anvendes i 2015-planen.

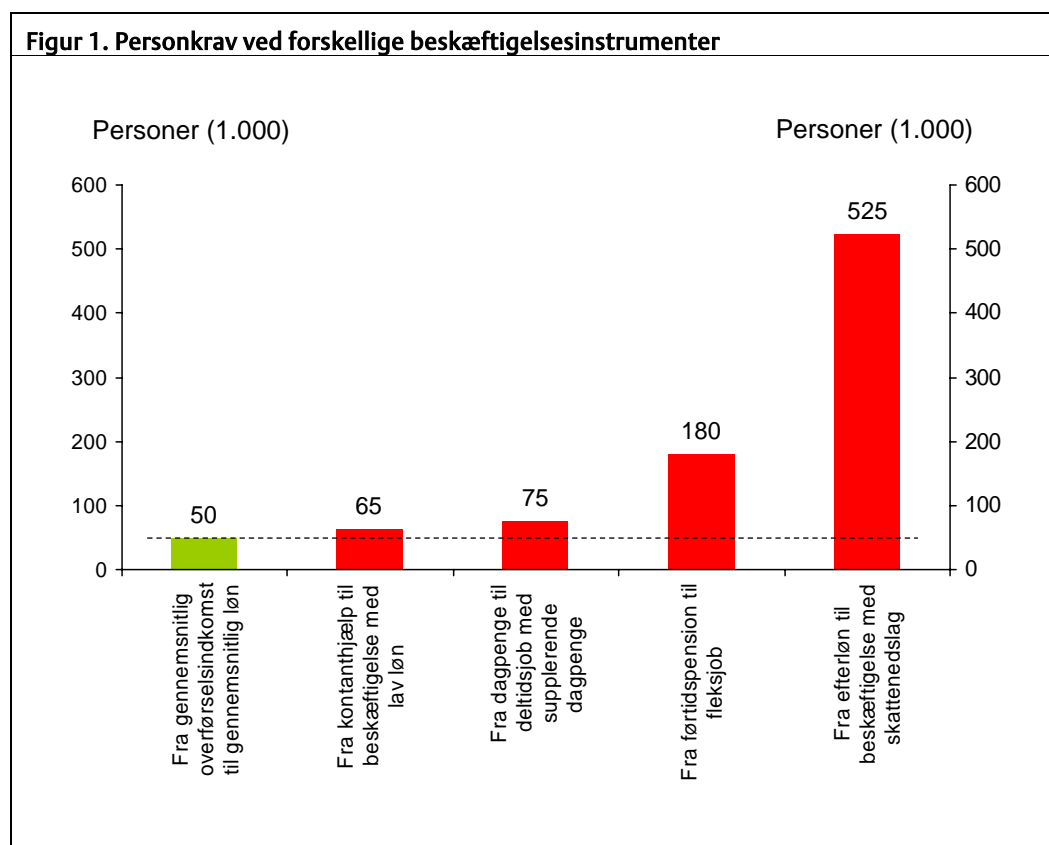
Bidraget til den offentlige økonomi vil imidlertid være mindre, hvis der eksempelvis er tale om en kontanthjælpsmodtager, der kommer i arbejde med relativ lav løn. Besparelsen på overførselsudgifter vil i så fald være 113.000 kr., mens skatteindtægterne bliver øget med 89.000 kr. Den samlede gevinst for den offentlige økonomi er således på 203.000 kr.

Endnu mindre bidrag – 182.000 kr. – kommer fra dagpengemodtagere, der tager deltidsbeskæftigelse med supplerende dagpenge. Forklaringen er dels, at der fortsat er udgifter til dagpenge, dels at vedkommende kun arbejder på deltid, hvorfor der også kun kommer skatteindtægt af en deltidsløn.

Blandt de viste eksempler er skattnedslaget til de 64-årige i Jobplanen (se nedenfor) – set fra det offentliges side – det mindst gunstige. Nok ventes nedslaget at afholde nogle fra at gå på efterløn, men samtidig bliver det givet til andre, der alligevel ville have arbejdet, nedslag eller ej. Samlet set vurderes forslaget at være om-

trent neutralt i forhold til de offentlige finanser. Med de i regneeksemplet anvendte forudsætninger er besparelsen på efterlønnen lidt større end udgiften til nedslaget, så der her er et lille positivt bidrag til det offentlige.

Når man skal beregne, hvor mange ekstra, der skal i beskæftigelse for at finansiere de 14 mia. kr., så er det afgørende netop, hvor stort bidraget er. I figur 1 er resultaterne omregnet til hvor mange af en bestemt type personer, der skal i beskæftigelse for at løse det samlede holdbarhedsproblem.



Kilde. Egne beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel.

Også denne figur skal betragtes som et regneeksempel. Fx kan man ikke klare finansieringsproblemet ved, at 525.000 skifter efterlønnen ud med beskæftigelse for at få skattnedslaget som 64-årige. Så mange personer på efterløn er der nemlig ikke. Men samtidig kan man se i eksemplet, at bidraget til finansieringen er så begrænset, at man i princippet skulle have 525.000 til at foretaget skiftet, hvis man skulle klare den samlede finansiering ad den vej.

På samme måde med førtidspensionister: Pengene ville kunne findes ved at godt 180.000 førtidspensionister fremadrettet kommer i støttet beskæftigelse med et fleksjob. Det er naturligvis urealistisk, da næsten alle de førtidspensionister, der i dag slet ikke arbejder, i så fald skulle i fleksjob.

Jobplan – løser ét problem, men ikke et andet

Den såkaldte Jobplan, der er en del af Finansloven for 2008, er et godt eksempel på, at flere på arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis bidrager til finansieringen af velfærdssamfundet. Med Jobplanen strammer man bl.a. reglerne om supplerende dagpenge, øger folkepensionisternes tilskyndelse til at arbejde, forbedrer mulighederne for international rekruttering af arbejdskraft samt indfører et særligt skattnedslag for 64-årige.

Formålet med Jobplanen er at skaffe flere mennesker på arbejdsmarkedet her og nu, så den akutte mangel på arbejdskraft bliver mindre. Det mål indfrier Jobplanen.

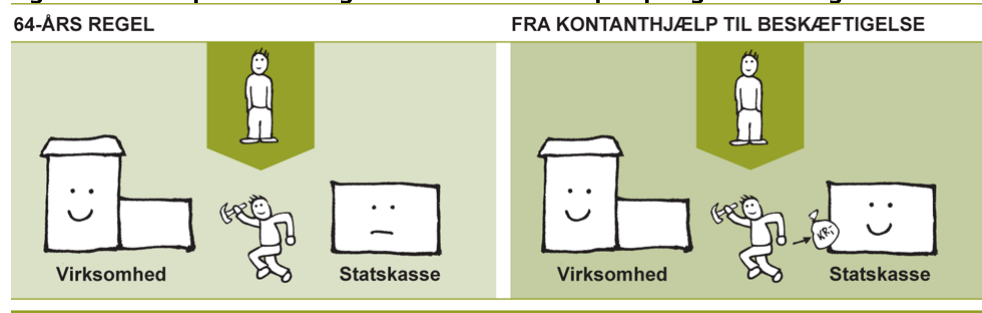
Ifølge Finansministeriet vil der frem til 2012 blive cirka 7.000 flere personer i arbejdsstyrken som følge af Jobplanen. Heraf tegner det midlertidige skattnedslag til 64-årige sig for cirka 4.000 personer. Virkningen af styrket international rekruttering indgår ikke, fordi der ikke er tal herfor, men virkningen er formentlig beskeden. Den varige beskæftigelseseffekt af Jobplanen skønnes til 3.000 personer.

Men i forhold til finansiering af velfærdssamfundet er situationen en ganske anden. Her er det nemlig ikke nok at finde på politiske initiativer, som øger beskæftigelsen.

Som det fremgår af figur 2, styrker det ikke de offentlige kasser, at beskæftigelsen øges, hvis man bruger så mange penge på at bringe folk i beskæftigelse – fx til løntilskud eller udgifter til opkvalificering – at det samlede regnskab går i nul.

Hvis man derimod kan få personer på offentlig forsørgelse, fx kontanthjælp, i beskæftigelse helt uden – eller med begrænsede – omkostninger, så er det gavnligt både i forhold til arbejdskraftmangel og i forhold til statskassen.

Figur 2. Effekter på de offentlige finanser af to eksempler på øget beskæftigelse



Når en person kommer i beskæftigelse i stedet for at være på kontanthjælp er det et plus både for virksomhederne og for statskassen: Virksomhederne får ekstra arbejdskraft, statskassen får en pose penge (flere skatteindtægter og færre udgifter til kontanthjælp). Anderledes er det med 64-års reglen – den giver ekstra arbejdskraft, men er så dyr, at der intet bidrag er til statskassen.

Den skattelettelse, der med Jobplanen gives til de 64-årige for at få dem til at blive på arbejdsmarkedet, er så dyr, at nettoresultatet for statskassen bliver omtrent nul.

Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft kan også kun i beskedent omfang bidrage til at løse den finanspolitiske udfordring. Udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at lette presset på arbejdsmarkedet og dermed øge vækst og produktion. Men udgifterne til skolegang og sundhed osv. til udenlandsk arbejdskraft og deres familier betyder, at de offentlige kasser i bedste fald ender med en beskeden gevinst.

Forklaringen på, at Jobplanen stort set ikke bidrager til at løse problemet med finansiering af velfærden, er, at en stor del af initiativerne ikke giver overskud for det offentlige, selv om de har en positiv beskæftigelsesvirkning, fordi der er store udgifter knyttet til initiativerne.

Boks 2. Overenskomst 2008 på det offentlige område

En betydelig del af det ekstra arbejdsudbud, der opstår som følge af Jobplanen, er allerede modgået som følge af forårets overenskomstaftaler på det offentlige område.

Overenskomstaftalen på statens område indeholder ret at holde betalt fri på barnets 2. sygedag, udvidet mulighed for at holde forældreorlov med løn og bedre forhold for seniorer (seniorbonus, der kan veksles til fridage). Disse tiltag vil trække i retning af lavere gennemsnitlig arbejdstid. Der er endnu ikke indgået endelig aftale på det kommunale og regionale område. De indgåede delforlig indeholder imidlertid omtrent tilsvarende rettigheder.

Gennemførelsen af aftalerne om de offentlige overenskomster skønnes som udgangspunkt at reducere arbejdstiden i den offentlige sektor med cirka 1.500 fuldtidspersoner, hvilket er omtrent halvdelen af Jobplanens varige beskæftigelseseffekt på 3.000 personer.

De offentlige overenskomster giver herudover i en vis udstrækning mulighed for at aftale en fast arbejdstid på mere end 37 timer ugentligt. Dette vil kunne trække i retning af højere gennemsnitlig arbejdstid. Effekten af initiativet er imidlertid meget usikker, og der er derfor ikke skønnet over denne.

Det eneste initiativ i Jobplanen, der mærkbart giver både mere arbejdskraft og flere penge i de offentlige kasser, er stramningerne i reglerne om de supplerende dagpenge. Her får man på en gang mere arbejdskraft og flere skatteindtægter samtidig med, at man sparer penge til overførsler.

Tabel 2. Oversigt over effekter af udvalgte dele af regeringens Jobplan

Initiativer	Giver flere i arbejdsstyrken	Giver råd til mere velfærd
Skattnedslag til 64-årige	Ja	Nej
Opstramning af suppl. dagpenge	Ja	Ja
International rekruttering af arbejdskraft	Formentlig	Måske

Mulige veje

Arbejdsmarkedskommissionen tager sin opgave meget bogstaveligt. Vi vil levere helt konkrete forslag til at løse den langsigtede udfordring for den offentlige økonomi. Opgaven er stor, men på ingen måde umulig. Intet er på forhånd udelukket. Kommissionen vil for eksempel fokusere på:

- Hvordan det kan modvirkes, at den gennemsnitlige arbejdstid falder, og opnås at arbejdstiden øges – fx ved at personer går fra deltids- til fuldtidsbeskæftigelse?
- Hvad der skal til for at få den strukturelle ledighed til at falde yderligere – fx ved at ændre reglerne for dagpenge, kontanthjælp, aktivering og rådighedsregler?
- Hvad der skal til for at øge arbejdsudbuddet blandt grupper, der midlertidigt eller permanent står uden for arbejdsmarkedet, fx personer, der langvarigt modtager sygedagpenge og førtidspensionister?
- Hvad der skal til for at øge virksomhedernes efterspørgsel efter mennesker med nedsat arbejdsevne?

For at få inspiration vil kommissionen flere gange mødes med arbejdsmarkedets parter, forskere og andre, der har forslag til løsninger.

Om Arbejdsmarkedskommissionen

Arbejdsmarkedskommissionen er nedsat af regeringen og består af ni uafhængige eksperter:

- Jørgen Søndergaard, direktør, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (formand)
- Eskil Wadensjö, professor, Stockholm Universitet
- Michael Svarer, professor, Aarhus Universitet
- Peder J. Pedersen, professor, Aarhus Universitet
- Vibeke Jensen, beskæftigelseschef, Århus kommune
- Birgitte Hansen, direktør, Slotsholm A/S
- Ingelise Bogason, adm. direktør, Alectia A/S
- Gitte Elling, adm. direktør, Adecco A/S
- Hans Bach, direktør, Discus A/S

Ifølge kommissoriet skal kommissionen medio 2009 komme med forslag til, hvordan beskæftigelsen kan øges og hvordan man kan undgå faldende arbejdstid. Forslagene skal medvirke til at styrke de offentlige finanser og derved øge handlemulighederne i den økonomiske politik.

Arbejdsmarkedets parter vil blive inddraget i kommissionens arbejde. Der vil frem mod sommeren 2009 blive afholdt fire temadrøftelser mellem kommissionen, regeringen og arbejdsmarkedets parter. Første møde afholdes d. 15. maj 2008. I forbindelse med møderne med regeringen og arbejdsmarkedets parter vil kommissionen offentliggøre en række publikationer.

Læs mere om Arbejdsmarkedskommissionen på www.amkom.dk