

31. august 2007

2015-PLANENS JOKER – AMBITIØS ELLER UREALISTISK?

Resumé: *Regeringen skal skaffe nye 75.000 personer i beskæftigelse frem mod 2015, hvis indtægter og udgifter i 2015-planen skal stemme. Ideerne til, hvordan beskæftigelsen skal øges, er parkeret i en Arbejdsmarkedskommission, som regeringen vil nedsætte. Et krav er dog, at den gennemsnitlige arbejdstid ikke må falde. Det lyder som en overkommelig opgave, men reelt er det 2015-planens største finansieringsjoker, som bliver vanskelig at indfri, da danskerne i forvejen arbejder over OECD-gennemsnittet.*

Krav til beskæftigelsesløft for at pengene passer

For at pengene passer i regeringens 2015-plan kræves nye reformer, som kan løfte beskæftigelsen med 75.000 personer frem mod 2015 udover det, som bl.a. blev vedtaget i sidste sommers velfærdsreform. Dette er en meget ambitiøs målsætning i lyset af at alle initiativerne i velfærdsreformen blot ventes at øge beskæftigelsen med 12.000 personer frem mod 2015.

Indfried regeringens ikke dette nye beskæftigelsesløft, udestår der 16 mia. kr. i 2015-planen, hvilket svarer til, hvad indkomstskattelettelse og skattestoppet tilsammen koster. Det fremgår af tabel 1.

Det er uansvarligt at bruge hele råderummet på skattelettelse allerede fra 2008 uden at ane, om den nye Arbejdsmarkedskommission kan levere tilstrækkelige reformforslag, som der også kan skabes politisk flertal for.

Tabel 1. Råderum og beskæftigelseskrav, som ligger i 2015-planen

	Pct. af BNP	Mia. kr.	Personer
1. Krav om konstant arbejdstid	0,5	8	45.000 ¹⁾
2. Krav til beskæftigelse	0,3	6	20.000
3. Løft i arbejdsudbud	0,1	2	10.000
4. Samlet beskæftigelseskrav	0,9	16	75.000

1) Omregningen fra arbejdstid til årsværk ses i Finansrederegørelse 2004, tabel 4.6. Provenuvirkningen ved at øge arbejdstiden er mindre end ved at flytte en person fra en overførsel til beskæftigelse, da man blot får de øgede skattebetalinger, men ikke sparer en overførsel. Derfor er virkningen af ”krav til beskæftigelse” og ”krav om konstant arbejdstid” ikke proportionale.

Kilde: Regeringen angiver i ”Mod nye mål – Danmark 2015” side 58, tabel a og AErådet.

Krav om konstant arbejdstid

Kravet om konstant arbejdstid dækker reelt over, at arbejdstiden fordelt på alder, køn og herkomst skal øges. Betegnelsen ”konstant arbejdstid” er misvisende og underspiller det faktum, at her ligger 2015-planens største finansieringsjoker, som skal bidrage med 8 mia. kr. til finansieringen af skattelettelser mv. Til sammenligning giver øget energiafgifter blot et provenu på 4 mia. kr.

At arbejdstiden reelt skal øges skyldes, at ændringer i befolknings sammensætningen med flere ældre og flere indvandrere i arbejdsstyrken, som arbejder mindre end gennemsnittet, og at en normalisering af konjunkturerne fremover vil bidrage til at reducere den gennemsnitlige arbejdstid. Herudover kan fortsat velstandsfremgang reducere den ønskede arbejdstid. Dette fald skal modgås, men regeringen bliver ikke mere konkret end at nævne lavere sygefravær, og at flere deltidsansatte får mulighed for fuld tid.

Så selvom ”konstant arbejdstid” lyder som en overkommelig opgave, er det her, 2015-planens største udfordring ligger. Kravet om ”konstant arbejdstid” kan omregnes til 45.000 fuldtidsbeskæftigede – vel og mærke når skattelettelsernes dynamiske virkninger ikke indregnes.

At regeringen tror på, at det kan lade sig gøre at øge arbejdstiden væsentligt, baserer sig på den myte, at danskernes arbejdstid ligger blandt de laveste i verden.

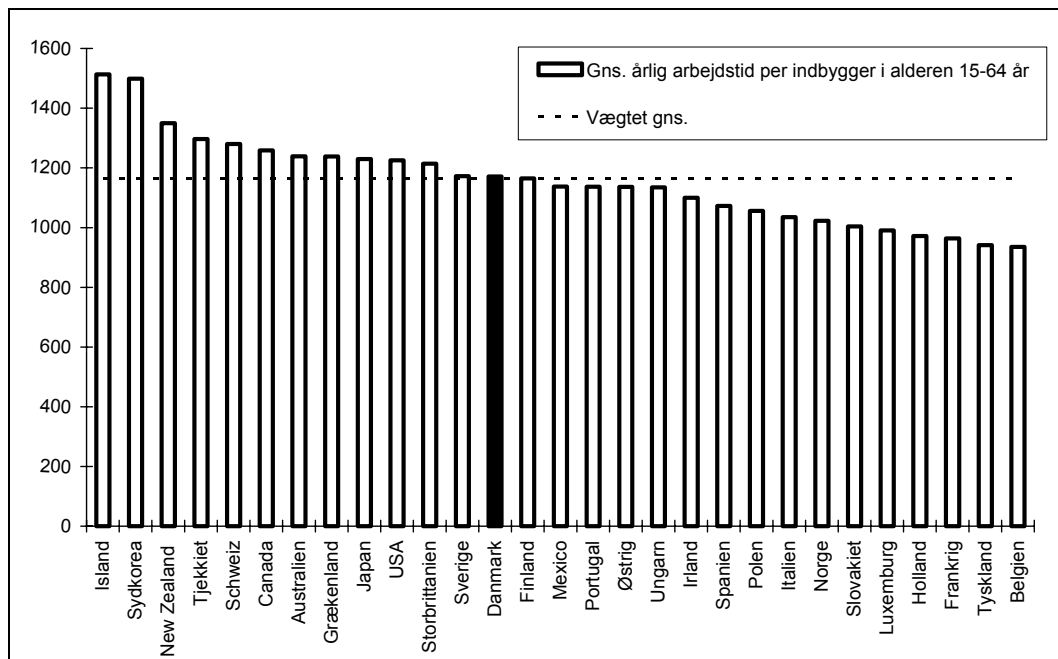
Regeringen henviser i ”Mod nye mål – Danmark 2015” til, at arbejdstiden pr. beskæftiget er relativt lav i Danmark, og at der derfor er rigeligt med potentiale for at øge arbejdstiden. Regeringens tal er ikke fejlagtige, men det er imidlertid ikke det relevante mål for arbejdstiden, som regeringen benytter, da der ses bort fra, at erhvervsdeltagelsen i Danmark er blandt verdens højeste.

For den samlede produktion og velstand er det relevant hvor meget, der i alt arbejdes – ikke hvor mange timer, den enkelte beskæftigede i gennemsnit arbejder. Der kan blive arbejdet flere timer og skabt mere produktion og velstand i et samfund, hvor en meget stor del af befolkningen arbejder færre timer pr. beskæftiget end i et samfund, hvor en mindre del af befolkningen arbejder flere timer pr. beskæftiget.

I Danmark har vi valgt en arbejdsdeling, hvor flere deltager i produktionsprocessen end i andre lande, men hvor den enkelte i gennemsnit så ikke arbejder så mange timer som i andre lande. I andre lande er det udbredt, at kun manden arbejder, mens konen er hjemmegående.

Det relevante arbejdstidsmål er derfor den årlige arbejdstid *pr. indbygger* i de erhvervsaktive aldre frem for den årlige arbejdstid *pr. beskæftiget*. Her ligger arbejdstiden otte timer højere i Danmark end gennemsnittet af OECD-landene, hvilket fremgår af figur 1. Blandt de gamle EU-lande (EU15) er det kun i Grækenland og Storbritannien, hvor arbejdstiden *pr. indbygger* i den erhvervsaktive alder er mærkbart højere end i Danmark.

Figur 1. Gennemsnitlig årlig arbejdstid *pr. indbygger* i alderen 15-64 år, 2005



Kilde: AERådet pba OECD's Productivity Database og Database on Labour Statistics (2006).

Krav til beskæftigelse

Kravet til beskæftigelsen dækker over, at nye reformer skal øge beskæftigelsen med yderligere 20.000 personer frem mod 2015. Det bidrager med 6 mia. kr. til finansieringen. Men regeringen kommer ikke med nogen konkrete forslag til, hvordan målet nås. Det bliver ved hensigtserklæringer og henvisningen til den kommende Arbejdsmarkedskommission. Det er dog uansvarligt at gennemføre skattelettelser på et så luftigt finansieringsgrundlag, hvilket også er blevet kritiseret gentagne gange af Vismændene.

VK-regeringen gentager altså sit finansieringstrick fra 2010-planen. I 2010-planen – udarbejdet af den tidligere SR-regering – var der bl.a. krav til reformer, som varigt skulle løfte beskæftigelsen med 100.000 personer frem mod 2010. Forudsat at dette mål blev realiseret, var der et råderum til lavere skat eller et løft i velfærdsservicen. SR-regeringen reserverede råderummet i en ”sikkerhedspulje”, hvorfra pengene kunne udbetales i takt med, at målene blev nået. Da VK-regeringen kom til magten i 2001 adopterede den 2010-planens målsætninger, men slagtede så at sige sparegrisen, før pengene var kommet ind. VK-regeringen brugte nemlig hele sikkerhedspuljen på skattestop og de skattelettelser, der blev givet i forbindelse med forårspakken fra 2004, før finansieringen var i hus.

Var 2010-målene og dermed finansieringen senere blevet realiseret, var alt i skønneste orden. Men det er i dag et faktum, at det løft i beskæftigelsen, der kan tilskrives VK-regeringens reformer, har været yderst begrænset.

At finanspolitikken alligevel er holdbar, skyldes velfærdsreformen fra sidste sommer, som betød, at efterløns- og folkepensionsalderen skal øges med 5 år de næste 30 år, sådan som den forventede levetidsudvikling ser ud i dag.

Løft i arbejdsudbud

Løft i arbejdsudbud dækker over, at der i finansieringen er indregnet, at skattelettelserne øger beskæftigelsen – dvs. har dynamiske effekter – svarende til 8.000-10.000 personer. Det bidrager isoleret set med 2 mia. kr. til finansieringen.

Regeringens vurdering af skattelettelsers virkning på beskæftigelsen hviler dog på et tyndt grundlag, som formentlig overvurderer de positive effekter. Regeringen baserer deres vurderinger på data, som er over 10 år gamle¹, dvs. er fra et tidspunkt, hvor ledigheden var 140.000 personer højere end i dag og hvor arbejdstiden er steget de seneste 10 år.

¹ Regeringen refererer til Finansministeriets resultater i *Fordeling og incitamentter 2002* som baserer sig på en undersøgelse af Frederiksen mfl. *Overtime work, dual job holding and taxation* (2001), som estimerer arbejdsudbudseffekten på baggrund af interviews foretaget af Danmarks Statistik i 1996, hvor der indgår 2.441 personer i estimationen. Det samme gælder resultaterne i Det Økonomiske Råd *Dansk Økonomi, efterår 2004*. Det er således et relativt spinkelt og forældet datagrundlag, som er fundament for den danske debat omkring dynamiske effekter af lavere skat.

Derfor må det forventes, at både folks muligheder for at komme i beskæftigelse (deltagelseeffekten) og lyst til at arbejde mere (timeeffekten) som følge af skattelettelser er markant mindre i dag end i 1996, hvor undersøgelsen blev lavet.

Finansiering sparket til hjørne i en Arbejdsmarkedskommission

Regeringen vil nedsætte en Arbejdsmarkedskommission, som skal komme med forslag til, hvordan beskæftigelsen og arbejdstiden kan øges. Regeringen vil på baggrund heraf fremlægge en strategi i foråret 2009. Men i foråret 2009 er skattelettelserne allerede fuldt indfaset uden, at man har en idé om, hvor pengene skal komme fra.

Lykkes det ikke Arbejdsmarkedskommissionen og politikerne at finde frem til, hvordan man når de meget ambitiøse krav, må skattelettelserne enten tilbagerulle eller også vil den offentlige velfærd komme til at holde for, hvis regeringen vil overholde sin nye 2015-målsætning om mindst balance på de offentlige finanser frem mod 2015.